

**GRASPE**

**Groupe de Réflexion sur l'avenir du Service Public Européen  
Reflection Group on the Future of the European Civil Service**

**Cahier n° 21  
Janvier 2013**

**Sommaire**

**Éditorial : Imagination** 3

**Pour un renouveau de l'Europe par Jacques Delors** 5

**La complexité, ennemie de la démocratie européenne** 17

**Dossier : la Fonction publique européenne**

• **Conférence sur la fonction publique européenne** 19

• **La préparation de la réforme du statut de la fonction publique européenne en 2011-12** 32

• **La Méthode et le système de pensions de l'UE** 44

• **Le budget de l'Union Européenne** 46

**Dossier : Crise européenne : les enjeux**

• **La crise dans la zone Euro** 51

• **La crise : une opportunité pour mettre la solidarité au service d'un nouveau modèle social européen ?** 58

• **What Future of Europe?** 68

• **L'Europe dévore ses enfants** 71

**Fiches de lecture :**

• **La Construction Européenne : Histoire et avenir d'une Europe des peuples** 74

• **États généraux du volontariat** 79

• **Debout l'Europe** 84

*Changer l'état des choses est aisé,  
l'améliorer est très difficile*

**ERASME**

*Diffusion strictement interne aux personnels des Institutions Communautaires*

Éditeur responsable : Georges VLANDAS

Responsable de la  
rédaction : Tomas GARCIA AZCARATE

Rédaction : Stephane ANDRE, Fabrice ANDREONE, Jacques BABOT,  
Thimios BOKIAS, Laurent BONTOUX, Paul CLAIRET, Yves  
DUMONT, Wolfgang ENTMAYR, Elie FAROULT, Anders  
HINGEL, Philippe KERAUDREN, Andréa MAIRATE, Jacques  
PRADE, Vlassios SFYROERAS, Jean-Paul SOYER, Catherine  
VIEILLEDENT, Sylvie VLANDAS.

Site web et maquette : Jean-Paul SOYER

### Contributeurs

Philippe AIGRAIN  
Stéphane ANDRÉ  
Fabrice ANDREONE  
Jacques BABOT  
Angelo BAGLIO  
Gilles BERTRAND  
Thimios BOKIAS  
Laurent BONTOUX  
Anastassios BOUGAS  
Didier BOUTEILLER  
Francisco  
CABALLERO SANZ  
Bernard CAISSO  
Pino CALO  
Paraskevas  
CARACOSTAS  
Paul CLAIRET  
Victoria DAVYDOVA  
Maria Eduarda DE  
MACEDO  
Bertrand DELPEUCH  
Isabelle DEMADE  
Yves DUMONT  
Wolfgang ENTMAYR  
Elie FAROULT  
Tomas GARCIA  
AZCARATE  
Fernando GARCIA  
FERREIRO  
Didier  
GEORGAKAKIS

Isabel GONZALEZ  
FORTES  
Mireille GRUBERT  
Dimitris  
HATZISTRATIS  
Anders HINGEL  
Thomas HENOKL  
Michel HUSSON  
Sylvie JACOBS  
Olivier JEHIN  
Philippe  
KERAUDREN  
Notis LEBESSIS  
Roberto LENTI  
Julie LEPRETRE  
Joël LE QUÉMENT  
Alain LIBEROS  
Jose Manuel LOPEZ  
CEJUDO  
Beatrice LUCARONI  
Andrea MAIRATE  
Rafael MARQUEZ  
GARCIA  
Olivier MERLE  
Francisco MOLERA  
APARICIO  
Ugur MUL DUR  
Benoît NADLER  
Koen NOMDEN  
Béatrice ORNSTEDT  
Jaime PEREZ VIDAL

Ines PERIN  
Paolo PONZANO  
Jacques PRADE  
Dorian PRINCE  
Antoine QUERO  
MUSSOT  
Nicolas SABATIER  
Manuel SANCHIS i  
MARCO  
Ludwig SCHUBERT  
Burkart SELLIN  
Giovanni SERGIO  
Vlassios SFYROERAS  
Kim SLAMA  
Jean-Paul SOYER  
Michel STAVAU  
Elena STROE  
Béatrice THOMAS  
Roger  
VANCAMPENHOUT  
Philippe VAN PARIJS  
Catherine  
VIEILLEDENT-  
MONFORT  
Georges VLANDAS  
Timothée VLANDAS  
Werner WOBBE

*Les articles publiés dans ce  
numéro ne reflètent pas  
nécessairement le point de vue  
de chacune des personnes ayant  
participé aux travaux de  
Graspe.*

© GRASPE 2013

Retrouvez les numéros précédents des cahiers du  
GRASPE sur notre site web :

**Site web : <http://graspe.eu>**

**e-mail : [courrierlecteur@graspe.eu](mailto:courrierlecteur@graspe.eu)**

## Éditorial : Imagination

En décembre 2012, le Premier Ministre britannique, David Cameron a déclaré que la sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne était imaginable<sup>1</sup>.

Imaginable, car le projet européen est en panne et l'Europe est en crise.

Le projet européen n'a jamais été seulement un projet économique. Certains le regrettent, ne rêvant que d'une zone de libre-échange, d'autres condamnent une construction trop tournée vers le libre marché. Mais, dans la conception fondatrice, le libre marché et la compétition n'ont d'autres sens que de fonder la prospérité. Dès le départ, l'Europe a eu une dimension sociale, notamment grâce à des programmes de solidarité entre régions et à des actions d'aide au développement, à l'extérieur. Dès le départ, l'organisation de ce libre marché supposait une intense coopération entre les Etats-membres et une union toujours approfondie. Le texte de Jacques Delors que nous présentons ici a le mérite de rappeler ces vérités.

Mais la crise délite ces coopérations et ces solidarités. Ce n'est pas un phénomène surprenant : chaque période de difficultés économique renforce les égoïsmes nationaux et régionaux, suscite des tentations séparatistes et suscite des réactions nationalistes et xénophobes.

Le tissu social craque dans plusieurs pays. Les gouvernements des pays de l'UE assistent avec crainte à la montée des périls. La Grèce est dans une situation paroxysmique à cet égard, illustrée par le texte que nous publions, mais d'autres pays risquent des explosions sociales.

Ce qui devient imaginable, c'est l'échec du projet européen, avec des conséquences inimaginables, ou plutôt qui ne sont que trop imaginables.

Lors des derniers sommets européens de 2012, on a assisté à des marchandages pitoyables à l'occasion de la discussion budgétaire,

---

<sup>1</sup> En janvier 2013, il a présenté sa proposition de référendum, jointe à une feuille de route qui conduirait à une EU réduite à un grand marché.

chaque pays tentant de contribuer moins et de recevoir le maximum. Cet assaut d'égoïsmes menace le projet européen en réduisant le champ des actions communes et des innovations. Le débat sur la crise dont nous publions un résumé illustre certaines opportunités perdues.

L'imagination peut cependant se laisser entraîner vers d'autres perspectives. Le 22 janvier 2013, Mme Merkel et Mr Hollande, commémorant les cinquante ans du traité de l'Élysée, ont invité les jeunes européens à oser l'utopie et à rêver à une Europe plus audacieuse. Mais ont-ils la volonté de les écouter, ces jeunes, alors même que l'un des grands succès de l'UE, le programme ERASMUS, n'a obtenu qu'à grand peine un fragile sursis ?

Encore faudrait-il que l'Europe, dans cette période difficile, ne casse pas ses moyens d'actions et garde la possibilité de reconstruire. Notre dossier sur la fonction publique européenne montre comment, sous le prétexte de modernisation et de rationalisation, la fonction publique est attaquée. Comment en effet imaginer que recourir à encore plus de contrats à durée limitée, externaliser les tâches d'exécution (c'est-à-dire couper le régulateur des expériences de terrain), multiplier les statuts spéciaux, réduire les rémunérations et les perspectives de carrière permettra de maintenir une fonction publique européenne compétente et indépendante ?

La définition du mot imagination est la faculté de se représenter quelque chose dans l'esprit, mais cette évocation peut être une fantaisie bizarre, une idée chimérique et extravagante.

Qu'est-ce qui est le plus bizarre et extravagant ? l'idée d'une Europe, espace de paix, de prospérité et de justice sociale, construit jour après jour grâce à une union toujours perfectionnée ou celle d'un abandon progressif de cette même idée, au profit du retour vers des relations purement interétatiques, qui montrent tous les jours leurs limites et leurs dangers ?

Ce n'est pas le moindre des paradoxes que celui-ci : alors que certains membres de l'UE font la fine bouche et veulent s'arrêter sur la voie de la construction européenne, d'autres frappent à sa porte et veulent s'y joindre, parce que leur histoire leur en montre l'intérêt.

# Pour un renouveau de l'Europe

*par Jacques Delors, président-fondateur de Notre Europe*

*Tribune inspirée du discours tenu lors d'une réunion du groupe S&D au Parlement européen, organisée par les auteurs de l'appel pour une alternative européenne socialiste, le 28 mars 2012 à Bruxelles.*

Je souhaite soutenir sans réserve l'appel des camarades socialistes pour un renouveau de l'Europe, pour un redressement de l'Europe. Ils savent qu'il faudra du temps. Une de leurs échéances est bien entendu l'élection, au suffrage universel, du Parlement européen en 2014, mais il n'est pas trop tôt pour commencer. Je voulais aujourd'hui porter totalement cette solidarité parce que je pense que les signataires de cet appel ont emprunté un chemin qui doit nous rendre le plein d'espoir et de vigueur pour une renaissance de l'Europe.

Je sais que la situation n'est pas facile. Et je n'ai pas l'intention de délivrer ici des propos démagogiques, cela n'a jamais été mon genre. Je sais que l'euro, que l'Union économique et monétaire (UEM) est dans une situation difficile – pour ne parler que d'elle pour le moment, mais je parlerai des 27 aussi, rassurez-vous. Je suis obligé de faire cette distinction, parce qu'actuellement, les problèmes de l'euro occultent les problèmes de l'Union, au grand désespoir des parlementaires européens qui aimeraient qu'on parle aussi du budget européen, de la politique de l'environnement, de l'énergie, de la politique agricole commune et de bien d'autres sujets relatifs à notre politique extérieure.

Mais je dois constater que l'Union économique et monétaire est prise dans un étau : d'une part, il y a le feu qui couve encore sur les marchés financiers, et qui est l'argument essentiel pour ceux qui veulent nous imposer le pacte budgétaire car ils n'ont pas d'autre argument – je reviendrai sur ce pacte qui est une sorte d'usine à gaz. Et d'autre part, le risque d'une stagnation qui, outre ses dommages dramatiques – chômage, inégalité, pauvreté – confirme, hélas, l'évolution de l'Europe vers son déclin, quand on considère le monde dans son ensemble.

Donc je suis bien conscient que nous sommes dans un étau. Je n'ai pas de remède miracle, j'appuie simplement une proposition, une démarche, qui tend à essayer de sortir de cette contradiction entre deux éléments : comment concilier l'assainissement financier nécessaire, réclamé par ceux qu'on appelle « les marchés », et la

nécessité de redonner confiance à une Europe, dans son dynamisme, dans sa croissance et dans sa création d'emplois, qui est le synonyme même de la réduction des inégalités. Le feu couve, mais il ne faut pas entretenir ce feu. Et je le dis tout de suite : quand l'Espagne, sous un gouvernement de droite, essaye de réduire son déficit budgétaire mais n'arrive pas au chiffre fixé par les techniciens, et aussitôt un chef de gouvernement et un membre de la Commission s'alarment publiquement, quitte à réactiver les angoisses des marchés. De telles attitudes sont dramatiques et irresponsables. Il faut garder la notion du temps, se rendre compte que ce risque existe mais ne pas l'alimenter par ces réflexions qui, sur le fond, vous donnent bonne conscience. Or, l'Espagne fait actuellement un très grand effort. Le dénigrer, c'est attiser le feu. En quoi, je vous le demande, cela fait-il avancer l'Europe et la solution de ses problèmes ?

Je considère que cet appel détaillé des responsables socialistes a aussi bien compris cet étai dans lequel nous nous trouvons. La conjoncture est complexe. Il faut signaler qu'il n'y a pas que l'appel des socialistes qui s'en préoccupe. Douze pays, aussi inquiets de la récession qui menace, ont fait une déclaration commune. Dans ces pays, il y a l'Italie, et aussi la Grande-Bretagne, ce qui en a étonné certains. Puis, il y a eu une déclaration de personnalités italiennes et allemandes, inspirée par le Mouvement européen, une sorte de réveil, que j'ai approuvée aussi et qui a été publiée au moment de la rencontre entre la Chancelière allemande, Mme Merkel et le Président du Conseil italien, M. Monti.

L'appel qui nous réunit aujourd'hui montre à mon avis le début d'une offensive de la social-démocratie au sens large. La social-démocratie réagit à la situation actuelle et s'exprime au nom de ses valeurs fondamentales et au nom de l'espoir dans le renforcement de l'Europe unie. Voilà ce qui est en cause et ce qui nous amène vers 2014. Il y a une phrase, dans cet appel, que j'ai retenue et que je me permets de vous relire : « Une réforme socialiste qui pourrait constituer les bases d'un nouvel appel aux citoyens européens ». Il y a deux ans de travail, sans impatience mais aussi sans distraction, pour y arriver.

Bien sûr, dans la suite de mon exposé, je serai obligé de parler tantôt de l'Europe des 17, c'est-à-dire de l'Union économique et monétaire, et tantôt de l'Union des 27. Je sais que le Président permanent du Conseil européen n'aime pas cette distinction, parce qu'il aime bien jouer de l'un et de l'autre. Mais il faut voir les réalités en face. Le saut vers une monnaie européenne est beaucoup plus grand que celui d'avoir décidé le marché unique ou encore les politiques communes. Il représente un saut radical avec ses

exigences particulières, ce que nous n'avons peut-être pas assez compris depuis 15 ans.

Dans un premier temps, je voulais donc brièvement tirer des **leçons du passé**, parce que, sans mémoire, nous n'existons pas, pour ensuite revenir à **quelques principes qui sont les miens** et enfin, il y aura sans doute, hélas, un passage obligé par l'**institutionnel**, car tel qu'il est, il ne peut pas aider la prise de décision et à l'action. Donc, un sursaut s'impose. Avec une double implication, nationale et européenne. Il ne s'agit pas simplement de changer l'Europe, il faut que chaque pays fasse son travail. Je sais que c'est une question très discutée : j'ai fait beaucoup pour le dialogue social et pour la dimension sociale en Europe. Et je suis au regret de constater que le dialogue social est aujourd'hui absent et sans consistance. Et pourquoi cela me contrarie-t-il ? Non pas parce que c'est contraire à ce que j'ai essayé de faire, mais parce que le dialogue social est, à côté du système parlementaire, un des fondements de la démocratie. Et d'ailleurs, les pays qui réussissent le mieux sont ceux qui ont su associer les forces du capital et du travail à leurs réformes, comme l'ont fait l'Autriche et l'Allemagne. Ceci a été oublié et me contrarie d'autant plus.

### Quelques leçons du passé... et du présent

Mais je voudrais revenir aux **leçons du passé**. Tout d'abord, reprenons l'Acte unique, non pas parce que j'en suis l'initiateur, mais pour une raison simple. Nous allons fêter dans quelques mois les vingt ans du marché unique et, selon certains, c'est l'alpha et l'oméga. Pour moi ce n'est pas l'alpha et oméga, c'était tout simplement nécessaire. Le marché unique était fondé sur trois notions : la compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit. Où en sommes-nous aujourd'hui ? Où en est le dialogue social ? J'en ai déjà parlé, ce dialogue est extrêmement important, historiquement. Les organisations syndicales ont eu le courage et l'audace, à partir de 1985, de soutenir l'objectif du marché unique. Ils prenaient des risques et ils les ont courageusement assumés. Il y avait des contreparties, sans doute insuffisantes, mais il y en avait.

Ensuite, il y a les causes internationales de la crise de l'euro. Evidemment, il est facile pour le Secrétaire d'État au Trésor américain de parler de la crise de l'euro en oubliant son propre déficit et la domination du dollar. Mais les causes internationales de la crise de l'euro sont là. C'est, bien entendu, l'excès de l'idéologie financière. Je vous citerai une seule phrase qui m'a choquée. Quand j'ai discuté avec un grand banquier français, qui m'a dit : « Jacques Delors, vous ne comprenez rien, la création de

valeur est essentielle ». « Et qu'est-ce que c'est la création de valeur ? », lui ai-je demandé. Je n'ai pas attendu sa réponse, je la connaissais : c'est l'augmentation du cours en bourse. On est loin de l'entrepreneur schumpétérien et de la morale économique de Max Weber. Nous avons donc vécu pendant des années dans cette euphorie idéologique et les services de la Commission n'y ont pas été insensibles. Après tout, si on résumait les choses, la finance était la reine du jeu et le capitalisme fonctionnait bien, si les salariés acceptaient d'être mobiles et de toucher moins de salaire. C'était cela leur système. Telles sont les causes internationales de la crise de l'euro.

Je ne dis pas que l'Union économique et monétaire n'aurait pas connu de crise s'il n'y avait pas eu la crise internationale. Parce que l'augmentation de notre endettement était inquiétant et il a commencé bien avant le début de la crise en 2007. Mais il était quand même assez raisonnable, assez gérable. Si vous regardez l'évolution après 2007, on est venu au secours des banques pour essayer de réduire les conséquences de la crise. On revient maintenant au point essentiel : pourquoi l'Union économique et monétaire a-t-elle mal fonctionné ? Mon avertissement essentiel, vous le connaissez : il faut un pilier économique et un pilier monétaire dans l'Union économique et monétaire. Il n'y avait qu'un pilier monétaire et l'économique n'existait pas. Mon approche était peut-être angélique mais je pensais que la coordination des politiques économiques équilibrerait et compléterait le pouvoir de la Banque centrale. Mais jusqu'en 2007, l'Union économique et monétaire a bien fonctionné. Je vous cite, de mémoire : plus de 2 % de taux de croissance, plus de 4 % de taux d'investissement, 12 millions d'emplois créés en 10 ans. Bref, beaucoup ont oublié cela. Simplement, nous avons été pris à la fois dans la crise internationale et par l'absence d'équilibre entre la coordination des politiques économiques et la coordination des politiques monétaires. S'il y avait eu coordination des politiques économiques, si les ministres des Finances avaient voulu se parler franchement, cela aurait pu fonctionner. Mais à ma connaissance, cela n'a jamais été le cas, ils se ménageaient entre eux et cherchaient ailleurs les causes des difficultés. Ce qui explique pourquoi on a voulu monter au plus haut niveau, celui des chefs d'État et de gouvernements européens. Mais si les ministres des Finances avaient voulu se rendre compte de la situation, ils auraient vu que l'Irlande faisait des folies avec ses banques, que l'Espagne en faisait autant avec le crédit immobilier, que la Grèce nous cachait ses véritables statistiques. Mais ils n'ont rien vu. Ce qui fait que j'ai toujours considéré, dès le début de la crise, que l'Eurogroupe était moralement et politiquement responsable de la crise et qu'il aurait dû agir dès 2008 pour réparer ses erreurs.

L'euro, pendant cette période, protégeait mais ne stimulait pas. L'Union économique et monétaire a continué à prendre du retard en termes de compétitivité, si j'excepte l'Allemagne bien sûr. Mais en plus, l'euro nous protégeait de nos propres erreurs ! L'Espagne, la Grèce, l'Irlande, le Portugal et d'autres ont cru pouvoir faire des bêtises à l'abri de l'euro. On ne tenait plus compte de la balance commerciale entre les pays. Personne ne s'est préoccupé de cela. C'est la faute du Conseil des ministres des Finances, sans doute. Mais aussi, n'en déplaise à Monsieur Trichet, qui est un ami, un petit peu celle de la Banque centrale européenne. Pourquoi ? Parce que la Banque centrale européenne n'avait comme but, et c'était une exigence des Allemands, que la stabilité des prix. Mais tout le monde sait que dans le monde d'aujourd'hui une Banque centrale doit aussi s'occuper de la stabilité financière, de l'endettement public comme de l'endettement privé. A quel moment le gouverneur de la Banque d'Irlande, le gouverneur de la Banque d'Espagne ou d'autres ont-ils dit au Conseil de la Banque centrale qu'il y avait quelque chose qui n'allait pas ? Ils n'ont rien dit, personne n'a rien dit. Ils sont donc aussi responsables de cette situation. Alors qu'ils ne viennent pas aujourd'hui nous donner des leçons.

Voilà ce qu'il faut voir pour tirer des leçons du passé. Il ne peut y avoir une Union économique et monétaire que dans un équilibre entre l'économique et le monétaire. Et ce n'est que la première condition, il faudra en ajouter d'autres, j'y reviendrai. J'avais proposé une coordination des politiques économiques en 1997, quand je n'étais plus président de la Commission européenne mais un simple citoyen français. Je l'avais proposée comme conséquence du rapport Delors de 1987. Cela n'a pas été suivi, on a simplement rajouté « croissance » à « stabilité ». C'est tout à fait français, les Français adorent le formalisme. Ils sont revenus contents chez eux parce qu'on avait mentionné « croissance ». Quelle irresponsabilité. Ou quelle tromperie ?

Rien n'est possible sans un rééquilibrage entre les politiques économiques et les politiques monétaires. Mais jusqu'où ? Le problème est compliqué. Il était simple à ce moment-là, il fallait donner aux ministres des Finances la responsabilité de coordonner les politiques économiques – ils ne l'ont pas fait. Mais il y a une chose que j'ai sous-estimé pour ma part, je le reconnais, parce que sachant qu'on ne pouvait pas aller plus loin dans le fédéralisme, j'ai cru à la coopération – dans le cadre du triptyque « compétition, coopération, solidarité ». J'ai cru à la coopération et je me suis trompé. Pendant cette période, le marché unique avec une monnaie unique a amené une diversification de plus en plus grande, une spécification des activités productives, au profit de certains pays, dont l'Allemagne, et aux dépens d'autres. Que certains aient fait des bêtises ne change rien au diagnostic. Ça veut dire qu'en termes

économiques, on ne peut avoir une monnaie unique que dans une union de transferts. Une union de transferts raisonnable – il ne s'agit pas de payer les bêtises des autres. C'est la leçon que j'ai retenue de cette période. La cohésion économique et sociale aurait dû être renforcée à l'initiative de l'UEM.

Mais, jusqu'à 2007, cela a bien marché. Et à côté de la crise internationale, il y a la crise de l'euro qui n'est pas simplement une crise de l'endettement mais qui est une crise de conception du système de l'Union économique et monétaire. Et d'ailleurs, pour faire une confiance, quand j'allais aux États-Unis, où on savait que j'étais chargé de ce groupe qui élaborait le rapport sur l'UEM, on me disait toujours : « Mais vous croyez vraiment qu'une monnaie européenne est possible ? Rappelez-vous les expériences précédentes, vous croyez que c'est possible sans fédéralisme ? ». J'écoutais cela, mais je savais que si j'avais proposé une solution fédérale, j'aurais reçu une fin de non-recevoir... parce que les États membres n'en voulaient pas. Ce n'étaient pas des adversaires de la puissance de l'Europe et de l'euro au Département d'État qui me faisaient de telles remarques, non, c'étaient des universitaires qui me disaient : « Est-ce que c'est possible sans un minimum de fédéralisme ? ». J'ai retenu la leçon.

On sait maintenant quelle est la puissance de l'Allemagne et je suis absolument affligé quand j'entends des économistes parler de compétitivité à l'identique comme si on parlait de l'Allemagne, du Portugal de la Grèce comme d'un seul modèle. L'Europe est fondée sur la diversité, est-ce qu'elle peut vivre avec cette diversité ou est-ce qu'elle doit accepter la domination implicite de l'Allemagne et de ses règles ?

## **Reconstruire sur la base des principes fondateurs**

J'en reviens maintenant aux trois principes qui toujours guidé la relance de l'Europe depuis 1985 – la compétition, la coopération et la solidarité – pour essayer, à partir de là, non pas de construire – cela serait bien trop ambitieux – mais de donner un élan à votre effort de réflexion qui va se poursuivre, je l'espère, avec succès.

**La compétition.** Elle a été positive et stimulante. Entre l'annonce du marché intérieur et son lancement en 1992, l'Europe a créé 15 millions d'emplois. Donc, il y a besoin de compétition. Et d'ailleurs, vous ne pouvez le contester puisqu'à l'intérieur de vos propres partis socialistes, c'est la compétition entre vos dirigeants. La compétition fait partie de la vie. Je l'accepte bien que je ne

l'aime pas. Mais je suis obligé de constater que partout où je vais, il y a de la compétition.

Et quid de la zone monétaire, avec les effets de spécialisation ? C'est là où la politique de cohésion économique et sociale, dont je suis prêt à défendre les avancées depuis qu'elle a été créée, n'a pas été suffisante pour la zone euro. Mais pourquoi ? Parce que tout le monde a refusé que la zone euro devienne une coopération renforcée, avec ses propres instruments. Est-ce que cela serait gênant pour les 10 pays et autres qui ne participent pas à l'UEM ? Non, car l'Europe a toujours progressé grâce à la différenciation. Je vous pose deux questions : quelle que soit la contestation sur Schengen, est-ce qu'il y aurait cet accord si quelques pays n'avaient pas décidé de le faire sans attendre l'unanimité ? Que serait-il advenu de la libre circulation des personnes, qui est une formidable liberté dont on ne dit jamais les avantages par rapport aux inconvénients ? Où en serait l'euro s'il avait fallu attendre l'accord de la Grande-Bretagne ? La différenciation n'est pas la division de l'Europe, elle cause de dynamisme de l'Europe. A mon sens, la zone euro aurait dû être une coopération renforcée avec ses propres instruments. C'est ce qui nous a manqué, faute de moyens. Bien sûr, rien n'excuse les erreurs et les folies que j'ai déjà mentionnées. Mais pour le reste, il ne peut y avoir une zone monétaire unique sans instruments de transfert raisonnables. Pourquoi ? Parce que le seul instrument qu'a un État national pour résister à une baisse de compétitivité, c'est la dévaluation. Or, la dévaluation est interdite, fort heureusement d'ailleurs, parce que, me rappelant entre autres l'expérience de la France, ça n'a jamais pleinement réussi. L'Union économique et monétaire n'est pas une coopération renforcée, elle n'a pas les éléments pour progresser. Elle peut le faire sans nuire au contrat de mariage qui la lie aux 27, et j'insiste sur ce point, simplement en introduisant de mouvement et du dynamisme.

**La coopération**, deuxième élément. C'est le chaînon manquant. Mais là, nous sommes devant un problème que le pacte de stabilité n'a pas résolu. Est-ce qu'on peut commander l'Europe uniquement par les règles et non par la politique ? Les règles sont utiles. Comment avons-nous pu instaurer la libre circulation, la concurrence ? C'est grâce aux règles de la politique de la concurrence, bien qu'on puisse en discuter. Mais est-ce que l'on peut gouverner une union avec une monnaie commune uniquement par des règles et des sanctions ? Si on met de la politique, qu'est-ce qui se passe ? Ou bien la politique résulte d'un accord entre les 17 pays, mais je ne vois rien venir, ou bien il y a une délégation de pouvoir et un peu plus de fédéralisme. Le choix est aussi clair que ça. Bien entendu, je connais bien l'histoire allemande et je la respecte tout à fait. Je connais la *Liberalordnung*, je connais la passion des

Allemands – que je partage – pour la *Soziale Marktwirtschaft* accompagnée par des règles. Mais elle inclut aussi la concertation sociale, il n'y a pas que des règles. Si on veut résoudre les problèmes de l'Union économique uniquement par les règles, on peut être punitif, à condition de sortir de l'« usine à gaz » dont je parlerai tout l'heure, mais on ne peut pas diriger l'Europe. Il faut donc une délégation de souveraineté. A qui ? Implicitement à l'Allemagne, ou explicitement à une organisation de l'Union économique et monétaire ? Telle est la question, car croyez-moi, et là je parle en tant qu'économiste et je suis à peu près sûr de moi : tous les pays ne pourront pas adopter le modèle allemand. Nous sommes une union dans la diversité et cela ne veut pas dire une union entre les forts et les faibles. Ça veut dire que nous avons chacun nos atouts et que nos atouts, nous les mettons ensemble. Cela implique, à mon avis, une gestion politique différente. Oui, me dira-t-on, c'est la part du discrétionnaire, c'est le sens de l'argument employé par Jean Pisani-Ferry, qui dans son dernier article a dit : « le discrétionnaire doit être une délégation de pouvoir, contrôlé par les parlements nationaux ». Sinon, je ne vois pas d'autre solution. Je me suis trompé en pensant qu'ils coopéreraient entre eux comme ils l'ont fait dans d'autres domaines. Mais malheureusement, ils n'y arrivent pas, ils n'y arrivent même pas pour Schengen. Ils sont donc obligés de faire appel à une délégation de souveraineté, que cela plaise ou pas. C'est le choix nécessaire.

Quand j'entends nos chefs de gouvernements aujourd'hui parler de croissance, j'ai l'impression qu'ils ont oublié ce qu'ils ont fait depuis 20 ans. Je me rappelle d'une des plus belles propositions de la Commission sur l'environnement : 20 – 20 – 20. Mais ça, cela implique un nouveau modèle de développement créateur d'emplois. On ne s'en sortira pas par le modèle de croissance traditionnel, sinon en accroissant la distance entre l'Allemagne et les autres pays, mais par un nouveau modèle de développement créateur de richesses, d'emplois et de justice sociale. Et c'est là où le budget de l'Union, ou le budget des 17, les *project-bonds*, la coopération sur les grands projets, ont un rôle à jouer. Mais si, après avoir dit dans ce magnifique rapport de la Commission que nous allons prendre en compte le souci de notre mère, la Terre, nous ne faisons rien et nous ne croyons pas que le nouveau modèle de croissance est la solution, nous n'avancerons pas. Il faut donner un signal d'optimisme. Nous allons mettre en place ensemble des moyens pour ce nouveau modèle de développement qui créera des millions d'emplois de type différent, pas simplement dans le numérique, pas simplement dans les énergies alternatives. Et nous reprendrons confiance en nous.

Bien entendu, cela ne peut réussir sans une certaine cohésion territoriale. Et c'est là où je rappelle la nécessité de la diversité, la diversité des modèles. Chaque pays doit utiliser ses propres atouts humains et naturels.

Qui parle pour l'Europe ? C'est ce que nous demandent Obama ou le Président de la Chine. Tout le monde parle pour l'Europe, quelle cacophonie pendant trois ans. Et ça recommence. Mais ils n'ont rien compris ! Il faut une voix unique pour l'Europe. C'est du bon sens ça, ce n'est pas de la grande politique. Mais quand les marchés – les marchés, c'est une notion vague, il y a les spéculateurs mais il y a aussi tous ceux qui gèrent les fonds d'épargne pour la retraite, pour l'assurance –, entendent ces multiples voix allant jusqu'à la critique ouverte des partenaires. Est-ce que l'on veut rassurer les marchés ou est-ce qu'on veut les affoler ? Est-ce qu'on est une union ou est-ce qu'on n'en est pas une ?

Le troisième élément, c'est la **solidarité**. J'ai déjà expliqué ce que pourrait être une Union de transferts pour moi mais je voulais répéter qu'il n'y peut pas y avoir une Europe sans une certaine cohésion territoriale. L'Europe, c'est l'addition de nos nations, mais aussi celle des territoires. Si vous voyiez en Europe combien le fait d'avoir délaissé des territoires entraîne la pauvreté et l'inégalité vous comprendriez cela. La cohésion économique et sociale n'a pas pleinement réussi de ce point de vue. Et puisqu'il faut cette solidarité, parlons des *euro-bonds*, refusés pour l'instant par l'Allemagne. Les *euro-bonds*, ce n'est pas la pompe à incendie, lancée de manière inconsidérée pour effacer les erreurs des uns et des autres. Les *euro-bonds* doivent se faire selon des règles – et les meilleures règles que j'ai vues jusque-là, personne n'en parle, mais ce sont celles proposées par Romano Prodi. Les garanties qu'il propose seraient capables de rassurer l'Allemagne, car les *euro-bonds* seraient fondés sur le partage des responsabilités. Les *euro-bonds*, c'est la possibilité de créer un marché financier de l'euro qui est le support indispensable pour permettre à l'euro d'être une monnaie à la fois qui nous défend, mais aussi une monnaie internationale. Les *euro-bonds*, ce n'est pas une fantaisie du moment, ce n'est pas pour venir au secours de la Grèce ou de l'Irlande sans condition. C'est le complément nécessaire, moyennant certaines conditions, de l'existence de l'euro et d'un marché financier. D'ailleurs, dans les derniers temps de la crise, il y a trois mois, les marchés eux-mêmes réclamaient les *euro-bonds*. Mais l'entêtement de certains de nos dirigeants n'a pas permis d'avancer. Pour résumer : les *euro-bonds*, ce n'est pas une facilité. C'est un support pour permettre à l'euro d'avoir ces deux dimensions : sa dimension interne, facteur de stabilisation et de stimulation, et sa dimension externe, facteur de puissance de l'euro,

le respect de nous-mêmes et de notre capacité de financer notre développement.

## **Le passage obligé par l'institutionnel**

Il y a des projets à l'échelon des 27, l'élection en commun du président de la Commission, revenir sur les présidences successives... Un bilan est nécessaire. Je suis toujours ennuyé de parler à la fois des 27 et des 17, et j'ai l'impression de ne pas être clair. Ce que je vous ai dit jusqu'à présent, c'est que je suis partisan d'une coopération renforcée prévue par les traités pour l'Europe des 17 et j'ajoute que ce n'est pas aux dépens des 27, je suis prêt à le démontrer.

Et surtout, je voudrais rappeler les avantages de la méthode communautaire. Quand j'entends mon Président, Monsieur Sarkozy, rassurer les Français en disant que c'est la méthode inter-gouvernementale qui domine... comme si l'Europe ne pouvait être qu'une Europe française. L'Europe sera une Europe européenne ou ne sera pas ! Et quand j'entends les dirigeants actuels dire qu'ils ne suppriment pas, mais qu'ils préservent la méthode communautaire, je ne suis pas convaincu. Pour une raison simple : c'est que de tout temps, depuis que l'Europe existe, ce sont les gouvernements qui ont décidé, il n'est pas question de revenir là-dessus. Ce sont les gouvernements qui décident. Les chancelleries, c'est autre chose. Que les chancelleries aient des relations entre elles pour essayer de contourner le système européen, c'est une autre affaire. Mais les gouvernements ont toujours eu le dernier mot.

Qu'est-ce qui est en cause ? C'est la méthode communautaire dans ses données les plus élémentaires : il y a deux exécutifs, deux législatifs et une Cour de justice. Et dans les deux exécutifs, il y a la Commission. Et le rôle de la Commission, c'est de penser à l'intérêt européen tous les jours, et de le manifester tous les jours. Elle n'a qu'un argument pour cela : le droit d'initiative. Ce droit d'initiative, elle doit l'utiliser le moins possible – elle est au service des gouvernements – mais quand elle l'utilise, cela doit avoir une certaine solennité. Je vais prendre un exemple personnel : si je n'avais pas brandi le droit d'initiative, il n'y aurait jamais eu le programme Erasmus. Parce que les gouvernements ont eu peur que je dise publiquement que c'était à cause de leur refus qu'on ne pouvait permettre à des millions d'étudiants de connaître un autre pays, une autre expérience universitaire.

Je viens de lire le livre d'un scientifique néerlandais, qui est le porte-parole de Monsieur Van Rompuy, et qui explique que tout, dans le fond, incombe aux gouvernements et que le reste, c'est de

l'agitation, « les gourous de la Commission, les résolutions du Parlement, etc. ». Je suis totalement en désaccord avec cette vision des choses qui, en plus, est fausse et méprisante. Nous ne demandons pas que la méthode communautaire se substitue aux gouvernements, mais qu'il y ait des institutions qui pensent tous les jours à l'Europe et qui laissent au Conseil européen les décisions sur les grandes orientations et au Conseil des ministres les décisions législatives nécessaires. Ils sont en train de travestir la méthode européenne pour nous faire avaler je ne sais quelle « méthode » qui est le retour au Congrès de Vienne et aux nationalismes des gouvernements. Avec des chancelleries qui brillent par leur cynisme et leur concept des rapports de puissance. Si on fait ça, c'est qu'on veut tuer l'Europe ! C'est qu'elle n'existe plus. Or, les personnalités qui ont fait l'Europe ont voulu combattre ce nationalisme étroit, cette vision des choses qui fait que je gagne contre l'autre Européen, alors que nous perdons tous dans le monde tel qu'il est. Voilà pourquoi il faut défendre la méthode communautaire et remettre les choses en ordre. On ne doit pas jouer de la méthode communautaire et de la méthode intergouvernementale pour obtenir des résultats, parce qu'il faut des résultats. Mais la méthode communautaire, c'est la présence constante de l'intérêt européen, c'est la responsabilité de chaque commissaire, non pas d'être là parce que c'est bien d'être là, mais d'avoir toujours le souci de l'intérêt européen. Et même de se tromper, d'exprimer un point de vue, de voter, d'être un collègue, de faire des propositions. Si les gouvernements ne l'acceptent pas, c'est leur responsabilité. Le système communautaire est le seul qui permette à des pays souverains, ayant accepté de déléguer une partie de leur souveraineté, de vivre ensemble, selon des règles, mais pas simplement des règles ; mais avec des organisations vivantes, le Parlement et la Commission qui alimentent ce système. C'est cela qui est en cause. Et attention à cette thèse dominante qui, sous prétexte d'efficacité, aboutira à détruire totalement l'héritage des pères de l'Europe.

Attention, je ne dis pas qu'il faut négliger les débordements technocratiques, ils existent, car moins la Commission a de pouvoirs, plus les fonctionnaires vont au-delà de leur devoir de proposition et d'exécution. C'est à la Commission – en tant que collègue – d'y veiller.

Voilà ce qui est important aujourd'hui en matière institutionnelle. A partir d'une claire conception de la méthode communautaire et des transferts de souveraineté qui ont été décidés. Dans l'« usine à gaz » qu'est le traité budgétaire, il manque, en plus de son indispensable complément sur la croissance, le nouveau modèle de développement, ce qui suffirait déjà comme critique centrale. Mais dans cette « usine à gaz » qui est constituée, on ne voit plus

clairement qui va décider de quoi. J'ai mis en 7 pages le traité budgétaire, le Six-Pack et le reste pour voir comment cela pourrait fonctionner. Il faut que je sache comment ça marche. Le « comment faire » est pour moi aussi important que le « que faire ». Je me dis qu'il ne va pas se passer grand-chose. Il faut revoir cela. Je sais qu'il y a les menaces des marchés, mais il faut quand-même trouver un système simple. Vous savez, la démocratie, c'est le Parlement, la démocratie parlementaire. Puis c'est le dialogue social, et c'est la simplicité.

\*\*\*

Etre inventeur de simplicité, c'est permettre aux citoyens de mieux comprendre ce qui se passe. Alors bien entendu, je suis un peu véhément. Je sais que nous sommes conscients que nous ne sommes pas sortis de la crise, qu'il faut en tirer les conséquences. Nous sommes inquiets des risques de destruction sociale et politique. Au bout d'un moment, l'absence de dynamisme économique entraîne la dislocation des sociétés. Depuis 1970, je vous l'ai déjà dit, l'Europe a le choix entre la survie et le déclin. C'est aussi simple que ça. Il manque donc cette contrepartie, il faut réfléchir sur ce nouveau modèle de développement, d'investissement, de création d'emplois, des atouts à fournir à notre jeunesse. Ce qui n'empêche pas chaque État membre de faire ce qui lui incombe dans le cadre de son modèle pour assainir ses finances publiques. Je dis bien « dans le cadre de son modèle ». Il faut tenir compte de la diversité. On nous avait sorti l'argument de l'unité dans la diversité pour empêcher davantage de fédéralisme. Aujourd'hui, je retourne cet argument : soyez compréhensifs avec les autres pays. Voilà ce qui est en cause actuellement. Et chaque pays doit faire ce qui lui incombe. J'aime beaucoup cette réflexion de l'ancien président, hélas décédé, de *Notre Europe*, Tommaso Padoa-Schioppa. Il a dit : « Aux États la rigueur, à l'Union la croissance et le dynamisme ». Cette formule, je la reprends et je vous le dis : sans dynamisme et sans force du côté de l'Europe, rien ne sera possible.

## La complexité, ennemie de la démocratie européenne

En décembre 2012, deux décisions importantes ont été prises, qui ont le potentiel d'affecter de façon positive l'économie européenne.

La première concerne la supervision bancaire. Après plusieurs années de palinodies<sup>2</sup>, d'annonces fracassantes suivies de renoncements, d'hésitations et de rodomontades, l'UE se dote de la législation et de structures pour une supervision bancaire à l'échelle européenne. Cette supervision a fait cruellement défaut durant toute la crise financière. Ce manque n'a pas peu contribué au développement de la crise et a considérablement alourdi la facture qui aujourd'hui est présentée au citoyen via les politiques de rigueur. Bien sûr, ce n'est pas la solution définitive au problème, car il reste à définir des règles prudentielles un peu plus sérieuses que les différentes moutures des règles dites de Bâle. Un régulateur sans règles saines à appliquer ne vaut pas grand-chose, mais des règles sans régulateur ne valent rien.

La seconde est le vote de la législation européenne sur le brevet européen. Ce vote a pris quelques quarante ans pour se concrétiser. Quarante ans pendant lesquels les innovateurs européens ont eu littéralement des chaînes au pied, vu la difficulté – et le coût – du dépôt d'un brevet dans l'espace européen. Cette législation peut enfin donner un coup de fouet au développement de l'innovation, à sa protection et à la rentabilisation de la recherche.

Dans les deux cas, des pays ont choisi de se tenir en dehors de cette législation. Dans le premier cas, pour protéger leur système bancaire national, du moins le croient-ils, car en définitive les investisseurs sont toujours à la recherche de sécurité. Dans le deuxième cas, au nom de la protection de leur langue, comme si le développement international d'une langue n'était pas en définitive une fonction directe du développement économique du pays.

Ces deux législations ont une caractéristique commune : elles sont incompréhensibles, sauf par quelques juristes familiers du secteur.

<sup>2</sup> Qui ont continué aussitôt après la décision. Par exemple : *Bundesbank chief Jens Weidmann is "not convinced" the ECB is the best institution to supervise banks* (<http://euobserver.com/economic/118539>)

L'obscurité des textes et des institutions mises en place provient des compromis souvent boiteux qui résultent de dures négociations. Par exemple, la supervision bancaire écarte de son champ d'application certaines banques tout en laissant la possibilité sous certaines conditions de les y réintégrer, le but étant pour un certain pays de laisser du répit à ses caisses d'épargne. Autre exemple, la juridiction d'exception intergouvernementale concernant les brevets - qui écarte la Cour de Justice communautaire - créée pour surmonter l'euroscépticisme de quelques pays, l'implantation géographiquement saupoudrée de cette juridiction pour plaire à tout le monde, le rôle maintenu d'une organisation internationale non communautaire - l'Office européen des brevets – dans l'exécution de la législation communautaire.

Cette complexité résulte de la négociation et est en quelque sorte le prix à payer pour que la législation voie le jour. Mais ce prix n'est-il pas trop élevé ? La complexité a un coût, qui est supporté par le contribuable ou par l'usager. Au-delà du coût, elle rend les institutions européennes et leur législation parfaitement incompréhensibles pour le citoyen. Le manque de transparence suscite automatiquement la méfiance et le rejet. Il justifie le qualificatif de technocratique souvent accolé à la construction européenne. Il empêche le citoyen de comprendre ce qui est fait en son nom. Il renforce les accusations sur le manque de démocratie à l'échelle de l'Europe.

Certes, l'UE n'a pas le monopole des législations complexes voire bancales. Les parlements nationaux s'en rendent quelquefois coupables. Mais eux ont une vieille légitimité, bien assise. Ce n'est pas le cas des institutions européennes qui feraient bien de comprendre que leur image se dégrade quand ils s'écartent d'une certaine limpidité de leurs décisions.

## Conférence à propos de la fonction publique européenne

Dans un contexte de réformes importantes au sein de l'administration européenne, le GRASPE - Groupe de réflexion sur l'avenir du service public européen - a organisé le 10 mai 2012 à Bruxelles, une conférence à propos de la fonction publique européenne. Dans ce cadre, deux ouvrages récemment édités ont été présentés :

- *Le champ de l'Eurocratie* - Une sociologie politique du personnel de l'UE, sous la direction de Didier Georgakakis, Paris, Economica, 2012 ;
- *La fonction publique européenne* - 2ème édition revue et augmentée, sous la direction de François-Gilles Le Theule et de Julie Leprêtre, Strasbourg, ENA, 2012.

La conférence a réuni :

- Didier Georgakakis : membre junior de l'Institut Universitaire de France, professeur de science politique à l'Institut d'Etudes Politiques de l'Université de Strasbourg où il anime la Chaire Jean Monnet (Union européenne) de sociologie politique des institutions européennes et dirige le Master de politiques européennes, visiting Professor au Collège d'Europe de Bruges ;
- Julie Leprêtre : Chargée des relations de l'Ecole Nationale d'Administration avec les institutions européennes ;
- Jean-Luc Feugier : Administrateur à la Direction générale des Ressources humaines et de la Sécurité de la Commission européenne ;
- Fabrice Andreone : Administrateur principal à la Direction générale de la Recherche, du Développement Technologique et de l'Innovation (RTD), au sein du Programme "Science dans la Société" ;

et a été modérée par Tomas Garcia Azcarate en tant que responsable de la rédaction de la revue GRASPE.

## 1. Présentation du livre de D. Georgakakis (dir.), **le champ de l'eurocratie, une sociologie politique du personnel de l'UE**, Paris, Economica, 2012, 356 p.

Le propos de Didier Georgakakis s'articule en deux temps. Avant d'en venir à la contribution que son livre peut apporter à la réflexion sur l'avenir du service public européen, il souhaite tout d'abord procéder à une présentation de son livre et du parti pris de l'étude.

• **Le parti pris, tout d'abord.** Celui-ci se donne à voir dans le titre. Pour lever d'emblée une ambiguïté, le titre est un hommage à l'ouvrage de Spinelli, paru il y a 45 ans, *The Eurocrats* (J. Hopkins Press, 1966).

Dans cet ouvrage, Spinelli voulait déjà ouvrir la boîte noire de la fabrication des politiques européennes, en se penchant sur les concurrences entre les différents acteurs institutionnels, les fonctionnaires, mais aussi les représentants permanents, les représentants d'intérêt, etc. Il pensait aussi que c'était un moyen de comprendre la crise du moment, en l'espèce celle de la chaise vide. Il a semblé que son analyse pouvait gagner à être régénérée par les apports plus récents des sciences sociales, en particulier autour de la notion de champ social, voire de champ bureaucratique, qui est utilisée à la fois par des européistes Américains comme Fligstein et Stone, ou en France dans la sociologie plus fondamentale de Bourdieu.

Dans son cours sur l'État au Collège de France, qui vient récemment d'être réédité (Seuil 2012), Bourdieu expliquait que pour comprendre la décision politique, il ne servait pas à grand-chose de s'en tenir au vote de la loi, mais qu'il fallait s'intéresser à ce qui se passait dans de multiples enceintes, commissions, comités du champ bureaucratiques, que la loi ne fait finalement qu'entériner en fin de processus, en tout cas la plupart du temps. Comme il est difficile de tracer ce qui se passe dans ces différentes enceintes, Bourdieu proposait de construire l'espace théorique du champ bureaucratique dans lequel s'élaborent les compromis fondateurs en cartographiant les différents agents impliqués (fonctionnaires, experts, représentants d'intérêts, élus) et la position qu'ils occupent dans ce champ en fonction de la distribution d'un ensemble de ressources sociales, institutionnelles, scolaires, économiques.

Cette perspective est particulièrement appropriée pour rendre raison de la complexité du champ de l'UE, et c'est de cette

perspective que s'inspire ce livre collectif sur le champ de l'eurocratie.

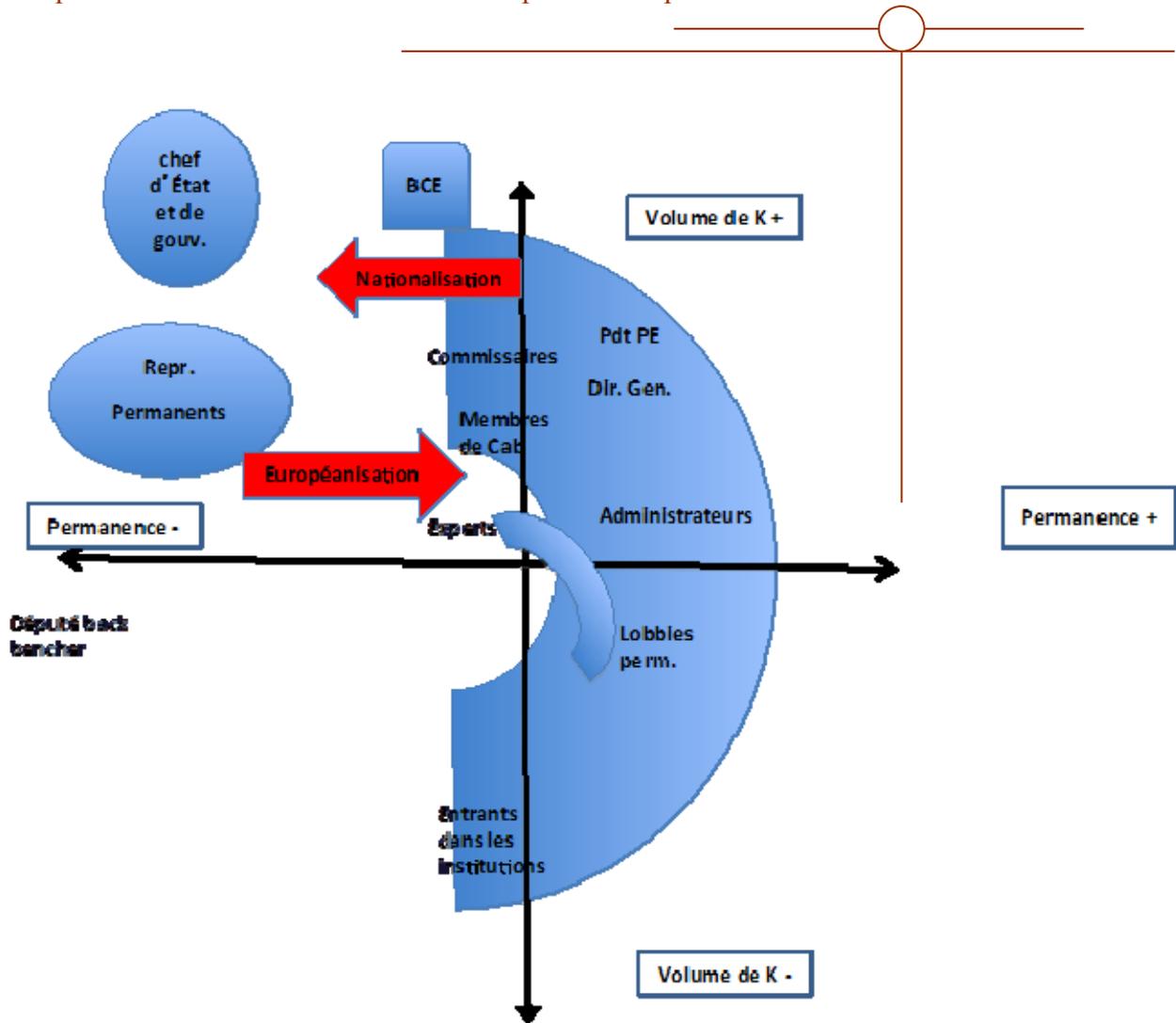
Du point de vue de l'étude qui est conduite sur les personnels, cette perspective comporte trois implications :

1/ S'intéresser aux gens, ceux qui travaillent à l'Europe, à la fois au sens de ceux qui travaillent « au marché commun » selon l'expression belge, et de ceux qui travaillent à la fabrication des politiques européennes. C'est l'originalité de ce livre, face à la quantité de travaux qui portent sur les procédures, voire les processus, mais qui la plupart du temps passent par perte et profit, les agents concrets, les individus et les groupes, qui travaillent dans et avec les institutions. Ce livre est l'un des rares à se centrer sur eux et à tenter une analyse des institutions et de leurs évolutions comme étant le produit de leurs relations.

2/ S'intéresser aux acteurs selon une coupe transversale large : pas seulement tel ou tel groupe ou les seuls fonctionnaires (d'autres travaux sont à venir), mais un large éventail. Ce livre rassemble ainsi les contributions de chercheurs qui travaillent sur les parlementaires, les représentants permanents, les banquiers centraux, les experts, les syndicalistes, les patrons, les militaires, les communicants.

3/ Analyser un ensemble d'indicateurs et de propriété de trajectoire sociale et professionnelle (expérience dans le champ, internationales, diplômes, mobilité professionnelle). Cela suppose un gros travail d'enquête empirique, faite ici par les auteurs sur la base de Who's Who mais aussi d'interviews, etc. Il s'agit aussi d'aller plus loin que les études d'opinion ou d'attitudes existantes, qui sont rarement rapportées à une analyse substantielle de ces trajectoires, et moins encore à la position des agents dans le champ — ce qui est ici une importante plus-value de l'analyse.

Au total, on peut dresser la cartographie ci-contre :



Cette cartographie tranche avec les représentations ordinaires des institutions sous la forme d'un organigramme et de flux entre les institutions. Elle représente la position des acteurs dans le champ en fonction des différents types de capitaux sociologiques qu'ils possèdent et s'ordonne selon les axes suivants : dominants/dominés du champ ; permanents/intermittents. Un troisième axe oppose les agents de la fonction publique à ceux du business (v. p. 312- 315).

Par-delà la différence des appartenances nationales et institutionnelles, cette cartographie permet de rendre compte des différences entre le haut et le moyen ou le bas de la hiérarchie au sein du champ, mais aussi entre les permanents et ceux qui le sont moins. Dans son article, Didier Georgakakis montre ainsi que la différenciation progressive des Commissaires et des fonctionnaires s'opère non seulement selon un axe politique/administration, mais aussi selon le clivage permanent/intermittent. Pour les uns, l'Europe et ses institutions, c'est de plus en plus l'affaire d'une vie, pour la plupart des autres ce n'est qu'un passage. Parfois, il y a plus de proximité sociologique (et donc souvent d'affinité, de réseau et de schème de perception commun) entre un fonctionnaire modal et

un membre de la Représentation permanente (RP) qui fréquente les institutions européennes depuis 15 ans et qu'entre ce même fonctionnaire et un membre de cabinet qui vient dans l'UE comme il viendrait dans une autre organisation internationale.

En positionnant les personnels au regard de leur différence ou de leur proximité sociologique, cette carte aide à mieux comprendre la structure des pratiques, des façons de penser, des pratiques de pouvoir (propension à méthode intergouvernementale/communautaire, autorité/consensus), et des temporalités de l'action probable. En haut à gauche de la carte, les lions, au milieu à droite, les renards selon la taxinomie parétienne, idem pour le temps court, le temps long, le pouvoir politique, le pouvoir administratif, l'incarnation de l'intérêt particulier/communautaire.

• **Quelles sont plus spécifiquement les conséquences sur la façon de penser le service public européen ?** De façon plus générale, le livre n'est pas centré sur le fonctionnaire public européen (à la différence de beaucoup d'autres travaux de Didier Georgakakis et d'un livre en préparation), mais précisément en faisant une cartographie transversale et relationnelle de toutes les positions dans le champ, il permet de mieux voir la valeur relative de la position de la fonction publique européenne et de ses membres, et partant ce qu'impliquent des tendances comme la *managerialisation* ou l'externalisation (qui, comme on va le voir, crédite souvent les capitaux indifférenciés au détriment des capitaux propres du « service public » national et surtout européen).

Le premier apport est déjà de s'intéresser aux agents qui font la fonction publique européenne et de le faire avec des indicateurs nouveaux, sociologiques ou plutôt socio-politiques. Contre la représentation commune et plus ou moins mythologique, la fonction publique européenne apparaît d'emblée moins comme un monolithe dominant que comme une région de l'espace, située sur le pôle le plus permanent et dans une position intermédiaire sur l'axe vertical dominant/dominé. Ni au sommet, ni comme un point, mais plutôt comme une région assez large, ce qui rend raison à la fois à sa diversité et à sa surface relative dans le champ (qui lui permet de mobiliser des ressources différentes). On résout ici l'une des lignes de partage de la littérature sur les agents des institutions en passant à la fois l'unité relative et la diversité des agents du groupe. On insiste également sur le type de pouvoir dont disposent les fonctionnaires, qui tient à leur permanence, à leur connaissance du jeu et de ses acteurs, à la capacité à être le nœud de réseaux qui sont peu connectés entre eux, mais aussi à un ensemble de compétences qui consiste à incarner les institutions et un point d'intérêt général. Comme chez les fonctionnaires de la sociogenèse

des États en Europe, cette compétence, qui est aussi une compétence sociale, c'est-à-dire la légitimité à agir, passe par la maîtrise des règles et de leur interprétation légitime (base légale, « bibles » diverses), la capacité à se démarquer des points de vue et des intérêts particuliers. C'est incontestablement un pouvoir, et qui implique des dispositions acquises ou parfois héritées (comme la maîtrise des langues et, plus généralement des situations internationales), mais c'est un pouvoir qui est aux antipodes de la coercition (sauf exception), particulièrement dépendant de la façon dont est crédité le projet européen et de la configuration de leur partenaire.

Le second apport est de penser à des transformations en cours. Parmi ces transformations, ce livre invite à penser qu'une bonne partie des problèmes qui sont en jeu dans les commentaires récents sur les institutions (relégation de la Commission, montée en puissance du Conseil européen) ou plus généralement autour de la perte de sens au sein des institutions (malaise des fonctionnaires, « managérialisation », « agencification », etc.) a partie liée avec une transformation sociologique lourde, en l'espèce une transformation de l'équilibre permanents/intermittents.

On assiste à un déplacement du centre de gravité depuis l'ère Delors, et parallèlement à cela à un relatif accroissement de la séparation entre l'échelon politique et administratif à la Commission, entre l'élite du pouvoir européen (de plus en plus intermittente) et les autres. En bref, les intermittents semblent de plus en plus puissants et nombreux dans le champ, quand les plus permanents (et notamment les fonctionnaires) ont moins le vent en poupe. Tout cela n'est évidemment pas neutre et a des effets politiques en termes d'intégration de ce champ et, plus généralement, de pouvoir. Cette tendance prend aussi à contre-pied ceux qui s'étaient construits comme les seuls professionnels de l'Europe, vivant de, mais aussi pour, selon la définition wéberienne. D'où les sentiments de dépossession chez les plus intégrés.

L'autre tendance, qui est liée à celle-ci, c'est la dévaluation tendancielle des capitaux qui faisaient l'excellence de la fonction publique européenne, voire un processus de désinstitutionnalisation sur le moyen terme. La dévaluation, c'est notamment la dévaluation des connaissances et de l'expertise qui étaient au fondement de la structuration de la fonction publique européenne comme une nouvelle élite administrative non seulement transnationale, mais peut-être supranationale. Tous les fonctionnaires n'en étaient sans doute pas également dotés, mais elles étaient partie intégrante du modèle de référence. Le fait de tenir un point de vue plus européen que les autres (c'est à dire prenant en compte la diversité des modèles existants sur le continent), détaché (grâce à la connaissance et la raison) des « instincts culturels » ou des pulsions

impériales, de maîtriser le contexte (historique, politique, juridique, etc.) des politiques : ces « valeurs » — i.e ce qui faisait l'avantage comparatif des fonctionnaires européens par rapport aux fonctionnaires nationaux et aux lobbyistes — sont dévaluées de façon assez radicale, et parfois très idéologique, dans le débat sur les « compétences clefs » au sein des institutions. Très concrètement, les concours en sont une bonne illustration, en supprimant quasiment tout rapport aux connaissances des politiques européennes. Tournés contre les plus proches culturellement et socialement des permanents — ceux qui à tort ou à raison pouvaient se réclamer d'une « vocation » —, ils ont sociologiquement toutes les chances de favoriser dans leur contenu les hommes issus de business schools, au détriment des littéraires et de ceux qui se sont investis dans les formations d'études européennes (qui au passage comprennent beaucoup de femmes). Ce processus, dont les concours ne sont qu'un exemple, va dans le sens d'une dédifférenciation du personnel, qui va à l'encontre de l'autonomisation tendancielle qui caractérisait les institutions européennes. En bref, ce qui change ce sont les conditions sociologiques de l'indépendance des institutions et de leur vocation à construire un ordre supranational, ce qui sous les dehors apparemment anecdotiques de la politique du personnel, met en jeu des questions politiques assez essentielles.

Avec plus de temps, il faudrait aussi citer la dévaluation tendancielle des valeurs collectives - et partant de « l'esprit de corps » - au profit des valeurs les plus individuelles, qui résultent - et ce sans qu'elles aient sans doute été créées à cette fin - des nouvelles politiques promouvant le « leadership des managers », la responsabilité et l'éthique (qui joue l'éthique individuelle contre l'ethos de groupe) quand les fonctionnaires se distinguaient précisément des autres acteurs du champ par leur appartenance à un collectif (ce qui est plus difficile sur la partie gauche du mapping où règne davantage de concurrences et/ou d'anomie). C'est enfin ce qui relève de la transformation des « institutions » en « organisations » de plus en plus indifférenciées. Le discours du management public, dont il est difficile de dire si il est implanté à dessein ou par simple imitation, a dans ce contexte des effets. En favorisant la confusion entre institutions et organisation, il fait dans ce contexte pencher la balance du côté d'une définition des institutions européennes comme d'un secrétariat d'organisation internationale, contre celle d'institutions supranationales (pour reprendre les catégories du vieux débat Siotis/Sidjanski). Si cette transformation des institutions en organisation se poursuit, la question se posera rapidement de savoir dans quelle mesure a-t-on besoin d'une fonction publique ?

Sans doute on n'en est pas là, mais la sociologie politique invite à se poser la question avec d'autres indicateurs que ceux qui sont communément les plus utilisés. Elle invite aussi à déplacer le problème de la seule lutte pour le statut, pour s'intéresser à la façon dont les ressources humaines impliquent plus ou moins explicitement une définition de l'excellence (c'est-à-dire l'équilibre de la distribution des capitaux dans le champ) et dans quelle mesure elles la réalisent à l'aide de ses instruments (nominations, sélection, définition de la compétence, communication interne), et avec quels effets rapportés au champ de l'eurocratie dans son ensemble, et à la distribution du pouvoir en son sein.

**2. Présentation du livre de F-G. Le Theule et J. Lepretre (dir.), la fonction publique européenne - 2eme édition, revue et augmentée, Strasbourg, ENA, 2012. 264 p.**

La fonction publique européenne attire. Elle offre des opportunités et des perspectives de carrière particulièrement intéressantes. Dans un contexte de travail multiculturel et multilingue, ses agents exercent des fonctions variées. Pour autant, elle reste, dans son organisation, ses procédures de recrutement, son management, bien souvent méconnue.

Pour y remédier, l'ENA publiait en 2008 une première version de La fonction publique européenne. Dans un contexte de réformes importantes au sein de l'administration européenne, il a semblé indispensable d'adapter cet ouvrage aux évolutions actuelles et d'en proposer une nouvelle édition.

Cette deuxième édition a donc été revue et enrichie de nouvelles contributions : la révision statutaire en cours, le Service européen pour l'action extérieure, les agences. De la même façon, certains articles ont été entièrement repensés, de façon à pouvoir répondre aux besoins du public: ainsi l'article de Fabrice Andreone sur les droits pécuniaires des fonctionnaires et agents de l'Union européenne.

L'objectif de cette publication est de proposer un manuel concret et actualisé sur la fonction publique européenne à l'intention des candidats aux concours des institutions européennes, des professionnels de l'Europe, et de tous ceux qui souhaitent comprendre les mécanismes de la fonction publique européenne et mieux

appréhender ses enjeux en termes de management et d'administration.

Pour ce faire, l'ENA a souhaité croiser les regards de hauts fonctionnaires des institutions européennes, de juristes spécialistes de ce sujet, et d'universitaires : 15 articles au total, 17 auteurs et co-auteurs, pour une diversité des points de vue, de façon à recouper les visions et approches de la fonction publique européenne. Le Vice-Président de la Commission européenne, Commissaire pour les Relations interinstitutionnelles et l'Administration, Maroš Šefčovič, a rédigé la préface de l'ouvrage.

Les deux parties constitutives de l'ouvrage se déclinent autour :

### **1) des principes et valeurs de la fonction publique européenne :**

Irène Souka, Directeur général de la DG HR, dresse un portrait de la fonction publique européenne, et s'attache à décrire et expliquer l'environnement professionnel dans lequel évolue le fonctionnaire européen.

Sont traitées par ailleurs les origines de la fonction publique européenne et ses évolutions jusqu'à la révision statutaire de 2011-2012. La fonction publique européenne est ainsi appréhendée selon deux angles distincts - mais complémentaires - que sont les origines au sens historique du terme (quand et comment est née la fonction publique européenne), et ses proximités avec les modèles internationaux ou nationaux préexistants. La réforme de la gestion de l'administration publique européenne et l'analyse de l'évolution de la gestion des ressources humaines constituent un autre aspect essentiel du sujet.

La dimension linguistique et la question de la déontologie constituent enfin deux traits marquants de la fonction publique européenne.

De façon générale, cette première partie s'attache à apporter au lecteur une connaissance de la situation de la fonction publique européenne par les définitions, l'aspect historique, les grands enjeux de la gestion des ressources humaines et une meilleure appréhension de la complexité du système au travers d'études de cas portant sur le SEAE et les agences.

## **2) des processus managériaux de la fonction publique européenne :**

Du fait de la mise en place de nouvelles procédures de concours en 2010, la présentation de l'accès à la fonction publique européenne a été profondément remaniée et actualisée.

Les règles et le fonctionnement de la fonction publique européenne ont par ailleurs été abordés sous l'angle de la formation des fonctionnaires européens, des carrières et de l'évolution professionnelle au sein des institutions européennes, des droits pécuniaires des fonctionnaires et agents de l'Union européenne, de la relation avec les syndicats.

L'ouvrage se termine par une invitation de Didier Georgakakis à un approfondissement du point de vue académique avec quelques pistes de lecture pour aller plus loin.

Deux lignes prédominent donc :

- la volonté de dépasser les clichés que bien souvent la fonction publique européenne véhicule, ou les méconnaissances qu'elle engendre ;
- la volonté enfin d'offrir un panorama le plus actualisé possible des évolutions qu'a connues et que connaît bien sûr encore la fonction publique européenne.

### **A) Présentation de l'article "le cas des agences européennes", Marie-Helene Pradines et Jean-Luc Feugier**

Depuis 1975, année de création des deux premières agences européennes, le recours à des organismes décentralisés a pris une ampleur sans précédent lors des deux dernières décennies. Ces organismes, incontournables désormais, visent sept objectifs : fournir une assistance directe à la Commission et, le cas échéant, aux États membres ; prendre des décisions individuelles produisant des effets juridiques contraignants à l'égard de tiers ; effectuer des activités opérationnelles ; collecter, analyser, transmettre et mettre en réseau une information fiable et facilement accessible ; favoriser la recherche européenne de haut niveau ; gérer les programmes européens confiés par la Commission et sous la direction de cette dernière ; rendre un service technique aux autres agences et aux institutions.

La multiplication des agences s'explique notamment par des motifs politiques, la nécessité de répondre à une situation de crise, l'extension des compétences dévolues à l'Union européenne, l'amélioration de la gouvernance.

Ainsi, au 31 décembre 2011, il existait un total de 49 organismes européens décentralisés : 33 agences de régulation auxquelles s'ajoutent 3 agences de la PESC, 7 entreprises communes et 6 agences exécutives. Les tableaux des effectifs de ces organismes autorisent l'emploi de plus de 8000 personnes (8 437 emplois statutaires), en majorité des agents temporaires (5 420, soit 64% du total du personnel des agences).

Créées par le législateur, les agences détiennent la personnalité juridique et disposent d'organes de direction autonomes. Elles sont financées par une subvention du budget européen et/ou des ressources propres. Leur personnel est soumis au Statut des fonctionnaires et au Régime applicable aux autres agents de l'Union européenne.

L'application du Statut aux agences a été un processus graduel. Elle est allée de pair avec l'extension du droit européen et reflète la volonté politique d'ancrer ces organismes dans le giron européen. Elle permet de plus d'affirmer l'unicité de la fonction publique européenne.

La mise en œuvre concrète du Statut oblige cependant à trouver dans le cadre statutaire et les règles d'application les marges de flexibilité nécessaires pour résoudre certains dilemmes : comment attirer les meilleurs spécialistes dans les agences aux quatre coins de l'Europe? développer une carrière au sein des agences? offrir une certaine mobilité au personnel des agences? faciliter la mise en place dans de petites entités de structures obligatoires?

Soucieuse de préserver l'unicité de la fonction publique européenne, la Commission s'est attachée à examiner les possibilités de faire évoluer le cadre statutaire. Les modifications présentées dans sa proposition de révision du Statut (déc. 2011) devraient permettre de formaliser certaines des pratiques existantes pour répondre aux besoins des agences : introduction d'une nouvelle catégorie d'agent temporaire réservée aux agences, possibilité pour deux agences ou plus de créer en commun des comités prévus par le Statut, simplification de la procédure d'adoption des règles d'application du Statut.

L'ensemble de ces propositions procède de la volonté de faciliter l'application du Statut tout en proposant un cadre unifié aux agences.

**B) Présentation de l'article "les droits pécuniaires des fonctionnaires et agents de l'union européenne : mythes et réalités", Fabrice Andreone**

L'auteur rappelle que la presse mais également certaines hommes politiques ont véhiculé des informations erronées sur les rémunérations des fonctionnaires et agents de l'Union européenne.

Le niveau de rémunération des fonctionnaires de l'UE a été basé sur celui des pays européens, à hauts niveaux de rémunérations, afin de permettre d'attirer des ressortissants des pays de l'UE comme l'Allemagne, le Royaume-Uni ou la Suède. Ce principe est une transposition du système des Nations-Unies. Il a pour objectif de garantir l'équilibre géographique du recrutement. En effet, la diminution du niveau de rémunération rendrait peu attractif les institutions européennes pour les ressortissants de certains États membres et renforcerait un peu plus le déséquilibre géographique ; ce qui est d'ailleurs probablement en train de se produire, à tout le moins pour certains métiers (juristes, auditeurs, informaticiens etc.). Rappelons qu'il est déjà très difficile de recruter des Britanniques et des Nordiques. Voudrait-on d'institutions européennes composées de ressortissants des pays de l'UE, dont les niveaux salariaux sont les plus bas ? Par ailleurs, le niveau de rémunérations permet d'attirer les meilleurs des meilleures universités. La Commission a déjà du mal à attirer des auditeurs ou des juristes de haut vol, en raison de la concurrence des cabinets d'avocat, d'audit ou de la finance. Qu'en serait-il avec des niveaux de rémunérations inférieurs ? En outre, le fait de garantir des niveaux de rémunérations intéressants permet de se prémunir contre les tentations de fraude. A noter que les salaires des agents de l'UE sont versés sur base de 12 mois et non de 13 ou 14 mois, comme dans le privé.

Les fonctionnaires et agents de l'UE paient également des impôts, selon des barèmes similaires aux Etats membres. La seule différence réside dans le fait que ces impôts sont prélevés à la source et versés au budget européen et non au budget des Etats membres. Ils ne bénéficient pas de privilèges fiscaux, à l'instar des diplomates.

Si les fonctionnaires européens bénéficient d'un bon régime de retraite, ils en paient le prix avec un prélèvement de 11,6% sur leur salaire brut, ce qui constitue le prélèvement le plus élevé des fonctions publiques nationales, en Europe (UE 27).

Contrairement aux rumeurs, les fonctionnaires européens ne bénéficient d'aucun privilège diplomatique traditionnel. Ils ne

bénéficient pas non plus de logement de fonction, de véhicule de fonction et d'autres avantages de ce type.

Deux études récentes de la Commission européenne démontrent que les rémunérations des fonctionnaires européens sont au mieux alignées sur celles des diplomates des Etats membres, des fonctionnaires des organisations internationales ou du privé. Les chiffres sont bien entendu disponibles sur Internet.

Enfin, l'auteur rappelle que la fonction publique de l'Union européenne a des dimensions modestes : environ 50.000 personnes, soit la taille de la fonction publique de la ville de Paris. Mais la différence majeure réside dans le fait qu'elle administre 500 millions d'Européens, à propos de sujets divers et variés et d'une très haute technicité. Le coût de l'administration (bâtiments, informatique, salaires etc.) de l'UE est de 6% du budget européen et le coût des salaires est de 3% du budget, ce qui est dérisoire, en comparaison des administrations nationales ou internationales.

## Conclusions

La présentation de ces ouvrages a conduit à des questions nombreuses du public. La multiplication des agences ne ferait-elle pas double emploi avec la fonction publique européenne? En dispersant le personnel en segments géographiques, thématiques, statutaires, ne provoque-t-on pas ainsi la perte de perception d'un intérêt commun? Les nouvelles procédures des concours des institutions européennes ou l'efficacité de la fonction publique européenne ont également suscité des interrogations.

L'Ecole Nationale d'Administration et le GRASPE approfondiront donc leurs réflexions et s'attacheront à poursuivre lors de conférences ou d'ateliers, leurs travaux sur la fonction publique européenne. Les Rendez-vous européens de Strasbourg, au mois de mai 2013, permettront notamment de proposer des études toujours actualisées de cette thématique.

# Préparation de la réforme du statut de la fonction publique européenne en 2011-12

En 2011, la Commission européenne a voulu présenter une réforme du statut de la fonction publique européenne, sept ans après la précédente réforme de 2004. Cet article retrace comment la Commission a mené la concertation sociale avec les syndicats pour préparer ce projet.

Rappelons que ce statut s'applique au personnel de toutes les institutions européennes et que d'autres organismes intergouvernementaux s'en inspirent plus ou moins exactement.

## Conception de la réforme

Le premier texte a été présenté au personnel des institutions le 29 juin 2011. Dès le premier semestre 2011, avant cette date donc, la Commission a mené une série de réunions de concertation avec les syndicats, non seulement ceux de la Commission elle-même mais aussi ceux des autres institutions qui voulaient être présents.

Ces réunions se sont déroulées dans un climat un peu étrange. La Commission a annoncé sa volonté de présenter un texte mais ses représentants ont indiqué qu'ils n'avaient pas mandat pour lever le voile sur le texte en préparation ni même pour en décrire les grands principes. Par contre, ils invitaient les syndicats à leur faire part de leurs idées et suggestions à propos d'une telle réforme, qui devrait générer des économies substantielles.

Les syndicats, quant à eux, étaient d'avis que leur rôle n'est pas de proposer des restrictions aux conditions d'emploi. Ils demandèrent plusieurs fois des éclaircissements sur les projets de l'administration, mais en vain.

Cependant, ces réunions n'ont pas été totalement inutiles, dans la mesure où elles ont permis aux deux parties de mieux comprendre leurs motivations réciproques. La Commission a fait part de trois objectifs politiques majeurs.

Le premier découle du lien entre le statut de la fonction publique et la phase de négociation du cadre financier pluriannuel 2014-2020. Ce lien découle de la concomitance des calendriers : une annexe du Statut, la 'méthode', échoit en décembre 2012 et les négociations du cadre financier se déroulent de fin 2012 à 2013.

Pour bien comprendre les enjeux, il convient de préciser que la 'méthode d'adaptation des salaires' est en fait un texte qui régit les conditions de l'adaptation annuelle des salaires, une 'échelle mobile'<sup>3</sup>, en fonction de deux paramètres : le taux d'inflation et l'évolution parallèle des rémunérations dans les fonctions publiques nationales. Le cadre financier pluriannuel est un budget cadre qui permet une programmation sur une période suffisamment longue des principaux programmes gérés par l'UE. Les budgets annuels en découlent, en principe. Ce cadre financier comprend un chapitre V qui retrace les dépenses administratives nécessaires au fonctionnement de l'UE (environ 5,7% du budget global - la part des salaires et pensions étant de 2,6%).

Or, la Commission anticipait une contrainte budgétaire forte, née de la crise bancaire et financière qui, importée des États-Unis, a muté sur le vieux continent en crise des finances publiques, en crise économique et en crise de l'euro.

Le premier objectif était donc d'anticiper les demandes des États membres, en réduisant les coûts d'administration et donc les coûts de la fonction publique européenne. Pour ce faire, il fallait une révision du statut beaucoup plus large que celle de la méthode, afin de moderniser (lire "réduire les coûts") la fonction publique.

Le second objectif était d'essayer, autant que faire se pouvait, de déminer le calendrier, en procédant à la refonte du Statut avant les discussions sur le cadre financier. En d'autres termes, l'objectif était de définir un certain nombre d'économies grâce à cette refonte pour ensuite les sanctuariser lors de la discussion budgétaire. Il fallait donc aller vite pour que la nouvelle mouture des textes réglementaires soit votée avant le début des discussions budgétaires.

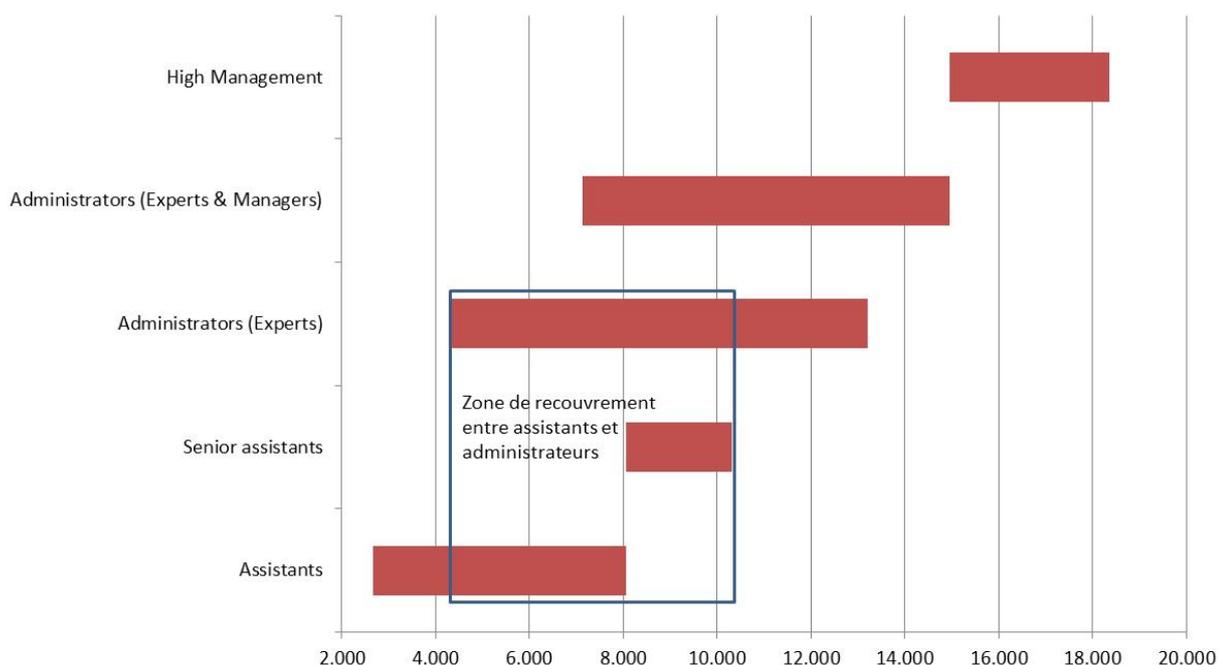
La Commission reconnaissait avancer ici dans l'inconnu, car en vertu du traité de Lisbonne, et pour la première fois, le Statut devait être voté selon la procédure législative ordinaire (autrefois appelée co-décision), c'est-à-dire d'un commun accord entre le Conseil et le Parlement.

<sup>3</sup> Au contraire des échelles mobiles classiques, la 'méthode' peut entraîner une baisse des salaires, en fonction des paramètres de calcul.

Le troisième objectif était de donner satisfaction aux États qui critiquaient amèrement certains points du statut actuel. Deux d'entre eux étaient particulièrement sur la sellette. Le premier concernait la 'méthode' elle-même. Les États ne comprenaient plus (n'acceptaient plus) le mécanisme d'adaptation des salaires décrit dans l'annexe du statut. En particulier, ils contestaient l'index choisi pour calculer l'inflation et l'échantillon utilisé pour calculer les variations des salaires dans les fonctions publiques nationales. Leur rejet de cette méthode se traduisait par leur refus désormais systématique de la mettre en œuvre, sauf contraintes et forcés par la Cour de Justice.

Le second point était un effet de la réforme de 2004, dite 'réforme Kinnock' du nom du Commissaire qui l'avait portée. Sur le papier, la carrière d'un fonctionnaire pouvait se dérouler du grade le plus bas au grade le plus haut, en vertu du principe de la carrière unique. On pouvait donc imaginer que grâce à des mécanismes de 'certification' et des promotions rapides, une personne embauchée en bas de l'échelle se retrouve finalement en haut. Evidemment, en pratique, cela ne se pouvait, mais les États estimaient que les secrétaires, visées en particulier, pouvaient grimper trop haut et atteindre en fin de carrière le niveau de salaire<sup>4</sup> de certains administrateurs, situation qui leur paraissait déjà inacceptable.

*Fourchettes de salaire brut mensuel par type d'emploi (€)*



<sup>4</sup> Il faut noter qu'entre le salaire le plus bas d'un agent contractuel et le salaire le plus haut d'un Directeur général, le rapport est de un à dix (de un à huit par rapport au salaire le plus haut d'un administrateur), soit une fourchette considérablement moins large que celle observée dans le secteur privé.

La Commission reconnaissait que, sur ces deux points, le problème était plus un problème de perception qu'un problème réel. Elle avait tenté d'expliquer que le mécanisme de la méthode n'était pas illogique (et qu'en réalité il provoquait une perte de pouvoir d'achat continue) et que la carrière des secrétaires ne montait en fait pas si haut, si l'on exceptait certaines personnes qui avaient évolué professionnellement pour devenir des assistants. Mais la Commission était d'avis que des explications ne suffisaient pas, que les États refusaient de les entendre, et qu'il fallait répondre à leurs interrogations par une réforme visible sur ces points précis.

Les syndicats ont exprimé leur frustration devant le peu d'informations concrètes communiquées par l'administration. Mais, au cours des débats, ils ont réussi à mettre en lumière certains points qui leur tenaient à cœur.

Le premier était que la fonction publique européenne, loin d'être éloignée des effets de la crise, avait déjà subi en 2004 une profonde réforme qui avait déjà généré de substantielles économies, au prix d'injustices dont les effets continuaient à empoisonner l'atmosphère. Parmi ceux-ci, deux en particulier :

- La création d'un corps d'agents contractuels, avec des contrats à durée déterminée et des possibilités de renouvellement réduites, qui d'une part créaient un groupe de personnes au statut précaire et qui d'autre part imposaient aux services un carrousel permanent de personnes qu'il fallait former pour les voir ensuite partir.
- La mise en place de conditions d'embauche moins élevées sur une grille de salaire moins généreuse pour les fonctionnaires recrutés après 2004. Certes, les fonctionnaires embauchés avant 2004 sont en voie d'extinction naturelle, mais sur une période suffisamment longue pour que leurs nouveaux collègues puissent constater la différence de traitement et en ressentir une profonde injustice.

Un autre point concernait la source des économies attendues. Certains syndicats affirmaient que l'on pouvait faire des économies à statut constant. Au lieu de porter l'effort sur les conditions d'emploi, on pouvait analyser les inefficacités dans la gestion des institutions et en tirer un programme d'économies qui aurait été du niveau souhaité par la Commission.

Les représentants de l'administration apportèrent ici une précision d'importance. La Commission reconnaissait en effet que la productivité pouvait être améliorée et comptait matérialiser ces efforts de rationalisation par une réduction des effectifs de 5% sur la période du cadre pluriannuel, mais elle ne croyait pas que le problème était uniquement comptable. Il fallait montrer d'une

manière visible que la fonction publique européenne prenait sa part du fardeau de la crise. Il s'agissait de prouver politiquement que les Institutions et leurs personnels partageaient les efforts des peuples confrontés à la plus grande crise économique depuis 1929.

Certains syndicats avaient envisagé, lors de cette phase, de produire des suggestions concrètes pour un plan d'économies de fonctionnement mais ils reconnurent alors que ce n'était pas opportun à ce stade.

Les syndicats attirèrent aussi l'attention de la Commission sur le danger de démantèlement de la fonction publique européenne. En réduisant les salaires et les perspectives de carrière, en réduisant l'attractivité des métiers, en précarisant un plus grand nombre de personnes, on détruit le concept même d'une fonction publique compétente, indépendante et multiculturelle. Il fut aussi fait référence aux réformes qui ont suivi la réforme Kinnock, à la suite des scandales de la Commission Santer, qui ont conduit à bureaucratiser la Commission, à instituer des procédures de contrôle et d'approbation qui paralysent l'action et qui diminuent fortement l'intérêt professionnel des postes. Et qui *in fine* nuisent à l'efficacité de l'action au quotidien comme dans la durée ainsi qu'à la lisibilité politique et concrète du projet européen pour les citoyens.

Certains syndicats soulignèrent l'absence de réformes ayant pour but d'améliorer la gestion qualitative des ressources humaines (détection des talents, management participatif, carrières d'experts, rotations adaptées aux compétences, ...) dont l'institution aurait pourtant bien besoin.

Enfin, les syndicats montrèrent les dangers à ouvrir, comme en 2004, la boîte de Pandore. En effet, à partir du moment où le Statut sera ouvert à révision, comment limiter l'appétit des États-membres ? Déjà on voyait bien les attaques contre les Eurocrates, dépeints comme des privilégiés aux avantages exorbitants. Ces attaques constantes, souvent basées sur les mensonges purs et simples, nourrissent des réactions populistes dangereuses pour la démocratie comme pour le projet européen lui-même.

La Commission, dans un passé récent ou en parallèle avec cette première phase de négociation, a produit une série de rapports (équivalence des carrières, coût comparatif des pensions, responsabilités et niveau de rémunération, etc.) qui objectivent les conditions d'emploi des fonctionnaires par rapport à des populations comparables (fonctionnaires internationaux ou nationaux), mais en vain. Les syndicats estimèrent que les États n'en étaient plus au stade d'une analyse objective, qu'ils voulaient

montrer à leurs électeurs qu'ils demandent à une Europe de plus en plus impopulaire de faire aussi des sacrifices, dans la même proportion que celles demandées à leurs citoyens.

## Communication du projet de réforme

Publié fin juin 2011, le texte de la proposition fut communiqué au personnel. Une concertation formelle démarra alors début septembre 2011.

La Commission, en présentant ce texte, avait deux objectifs politiques principaux. Le premier était de matérialiser un niveau d'économies suffisant pour satisfaire par anticipation les États-membres tout en gardant une machine administrative opérationnelle. La Commission chiffrait les économies de la réforme de 2004 ainsi : « *A ce jour [juin 2011], la réforme de 2004 a permis à l'Union européenne d'économiser 3 milliards d'euros. 5 milliards d'euros d'économies supplémentaires seront réalisées entre aujourd'hui et 2020.* » Elle mentionnait une économie supplémentaire du régime de pension : « *The Eurostat study on the long-term budgetary implications of pension costs showed that, in the long run, annual savings of the 2004 reform on pension costs, leaving aside the impacts on other areas, will exceed 1 billion Euros.* »

La Commission estimait les effets supplémentaires de la réforme qu'elle proposait maintenant ainsi : « *The proposal would have a budgetary impact on the expenditure and revenue of the European Union. Due to transitional provisions, the financial impact of certain provisions would gradually increase and would reach its full effect only in the long term. The savings over the next multiannual financial framework are estimated to exceed 1 billion Euros. In the long run, the savings from the proposed amendments would be 1 billion Euros per year.* »

La Commission comptait en particulier sur la réduction des effectifs pour atteindre ce montant, en se fixant cet objectif : « *Réduction du personnel de toutes les catégories dans toutes les institutions pour un total de 5% jusqu'à 2018 par rapport à 2012.* » La Commission se préparait d'ailleurs à de profondes réorganisations internes, pour garder sa capacité d'action dans les domaines prioritaires, anciens et nouveaux. En effet, pour bien apprécier les défis, il faut se souvenir que cette réduction future succédait à une période de croissance zéro des effectifs durant les dernières années, malgré les tâches nouvelles dévolues à l'UE.

Le second objectif était de recentrer la Commission sur son cœur de métier, pour reprendre une formule du secteur privé. La Commission se voit essentiellement comme un régulateur, comme l'un des acteurs qui participe à l'élaboration de la loi européenne, au sens large. Dans cette vision, la Commission a essentiellement besoin de cadres, experts ou managers (*administrateurs* selon la classification des emplois).

Par contre, toutes les tâches d'exécution peuvent être réalisés par du personnel d'appoint (contractuel) ou dévolues à des Agences. C'est pourquoi le projet contenait plusieurs dispositions pour moderniser la gestion des Agences d'exécution, en normalisant leur statut et ses conditions d'application et en créant un corps d'agents temporaires à durée indéterminée, c'est-à-dire une fonction publique de seconde catégorie pour des tâches du deuxième cercle.

La Commission avait aussi un objectif tactique : faire voter le projet de réforme au pas de charge, pour que le texte soit adopté avant la discussion sur le cadre budgétaire pluriannuel. Il est d'ailleurs un peu maladroit que la Commission ait mis ce texte sur la table le jour même où elle adoptait sa proposition de cadre budgétaire, soulignant ainsi le lien entre les deux documents, alors qu'elle avait voulu les déconnecter. Toujours est-il que la phase de concertation avec les syndicats devait, pour tenir le calendrier, se dérouler de façon rapide.

Que contenait le texte ? Tout d'abord des mesures qui, dans l'esprit de la Commission, sont des contreparties à la réduction du personnel, c'est-à-dire qui permettent de faire face à la charge de travail :

- Augmentation de la durée de travail hebdomadaire de 37h ½ à 40h sans compensation salariale.
- Âge normal de départ à la retraite relevé à 65 ans, avec possibilité de demander à travailler jusqu'à 67 ans. L'âge minimum de retraite anticipée est porté à 58 ans.

Ensuite, des mesures qui permettent de créer une fonction publique de second rang pour les tâches qui ne relèvent pas du cœur de métier :

- Les tâches de secrétariat et les tâches administratives de même nature ne seront plus accomplies par des fonctionnaires statutaires mais par du personnel contractuel, avec la possibilité d'obtenir des contrats à durée indéterminée.

- La durée maximum du contrat des autres agents contractuels sera augmentée de 3 à 5 ans.

- Concernant les agences, la Commission propose d'appliquer leur statut de façon plus unifiée et cohérente, tout en tenant compte de leurs spécificités. Une nouvelle catégorie d'agents temporaires est créée, avec la possibilité de contrats à durée indéterminée.

D'autres mesures ambitionnent de désamorcer les critiques des États-Membres :

- Refonte de la 'méthode' d'ajustement des salaires, en élargissant la base de comparaison, en modifiant l'index de référence, en introduisant une clause d'exception plus flexible et en prolongeant le 'prélèvement de crise' rebaptisé 'de solidarité' de 5,5%. Afin d'éviter de devoir passer par le législateur pour appliquer mécaniquement la méthode, ce qui créait des conflits politiques désormais systématiques, la Commission demande le droit d'adopter des actes délégués.

- Plafonnement des carrières des assistants, afin de diminuer le recouvrement possible des barèmes de salaires avec ceux des administrateurs, les deux grades les plus élevés étant soumis à une procédure de sélection.

- Limitation des arrangements 'flexitime' pour le personnel d'encadrement, sujet devenu polémique pour les États-membres pendant la période de préparation du texte.

Enfin, d'autres mesures<sup>5</sup> qu'il serait fastidieux de traiter ici généreraient de petites économies et simplifieraient les processus internes de gestion (par exemple, le calcul de distance entre le lieu de travail et le lieu d'origine). Notons cependant que la Commission se réservait le droit de procéder à des recrutements ciblés pour corriger le déséquilibre des nationalités, disposition qui suscitait la méfiance des syndicats car des tentatives avaient déjà eu lieu pour réserver des concours aux locuteurs natifs de certaines langues.

Les syndicats reçurent ce texte avec consternation. Avant d'examiner leurs arguments, voyons comment ils s'organisèrent pour cette phase de concertation.

Les syndicats de la fonction publique européenne sont nombreux et d'inégale importance. A la Commission, on en compte plus de dix.

---

<sup>5</sup> On peut consulter les textes complets et de nombreux autres documents sur ce site : <http://www.u4unity.eu/statut2012.htm>

Les autres institutions ne sont pas en reste. Cet éparpillement affaiblit considérablement la représentation du personnel. Pour tenter de dégager une position commune, certains syndicats se réunissaient avant les sessions de concertation mais la coordination n'allait pas jusqu'à désigner une équipe de négociateurs resserrée ayant mandat pour parler au nom de tous.

Aux réunions de concertation, la Commission déléguait une équipe qui comprenait les rédacteurs des textes proposés. Les syndicats se présentaient en nombre, souvent il y avait plus de quarante personnes de leur côté. Dès lors, les réunions se déroulaient ainsi :

- l'administration introduisait le chapitre qui devait être discuté
- les syndicats intervenaient pour faire part de leurs réactions et observations. Souvent les interventions étaient longues et redondantes. Très souvent, moins le syndicat était représentatif, plus il parlait...
- l'administration répondait alors sur les principaux points et fermait la discussion.

A aucun moment, une vraie négociation n'a pu avoir lieu. Il n'y a pas eu d'échanges constructifs, de progression dans la discussion, ni de tentatives de compromis, du moins en séance.

En fin de période, les syndicats créèrent un Front Commun interinstitutionnel de la représentation du personnel. Mais ce front commun n'avait rien d'interinstitutionnel, ne rassemblait pas tous les syndicats et n'a joué aucun rôle dans la concertation. Il a par contre organisé plusieurs assemblées générales du personnel et a produit plusieurs documents de synthèse.

Cependant, ces réunions de concertation ont pu malgré tout faire évoluer le texte présenté par la Commission.

La première critique, et la plus dévastatrice, était le caractère sexiste prononcé de ce texte. En effet, la catégorie des secrétaires, rejetée hors du statut des fonctionnaires, est majoritairement féminine. Le plafonnement de la carrière des assistants touche de manière disproportionnée les femmes. L'augmentation à 40 h de travail hebdomadaire, indolore pour les nombreuses personnes qui de toutes façons travaillaient déjà plus, impacte très négativement les mères, d'autant plus qu'aucune mesure pour aménager en conséquence les horaires des crèches, garderies et des écoles européennes n'était prévue.

*Percentage of women per grade in the European Commission*

Senior Management	21,1%
Middle Management	23,2%
Administrators	40,4%
Assistants	65,4%

Bien sûr, la Commission niait que telle était son intention mais ne pouvait contester les effets pervers de ce projet de réforme. Les parlementaires européens s'en émurent également.

La seconde critique majeure portait sur le maintien et le développement de la précarité et des injustices nées des disparités de statut. Le projet aggravait d'ailleurs la situation en créant de nombreuses carrières 'en transition', c'est-à-dire en aménageant des transitions selon la situation des fonctionnaires afin de respecter le principe de 'confiance légitime'. Les syndicats demandèrent plusieurs aménagements principaux :

- la prolongation des contrats à durée déterminée à 6 années maximum
- des concours internes permettant de passer du statut d'agent contractuel à celui de fonctionnaire
- des concours internes et des actions de reclassement pour accélérer la carrière des personnes embauchées sous le statut 'Kinnock' (post-2004), comme prévu d'ailleurs à l'époque quoique sous une autre forme (taux de promotion plus importants).

Les syndicats discutèrent âprement chaque point du projet de texte, mais nous ne pouvons donner ici le détail des discussions<sup>6</sup>.

Les consultations prévues par la procédure (Comité du Personnel, Groupe Statut...) eurent lieu sans apporter d'éléments réellement nouveaux.

Le 13 décembre 2011, la Commission adoptait le texte qu'elle transmettait au législateur. Dans son introduction, elle affirmait : *"Given that the EU and its institutions face great challenges, the proposal must strike a balance between the necessary drive for further efficiency and economies and the ability of the institutions to carry out their policies."* Ce texte différait du projet initial sur plusieurs points importants :

---

<sup>6</sup> Voir le journal de la concertation ici : La Circulaire, numéros de septembre à novembre 2011 <http://u4unity.eu/newsletter.htm#circulaire>

- Les secrétaires restaient fonctionnaires, quoiqu'avec une carrière spéciale commençant plus bas que le grade le plus bas du statut en vigueur et plafonnant relativement vite
- Le prélèvement de solidarité est porté à 6%
- Plusieurs primes sont aménagées
- La mobilité entre Agences sera facilitée
- La durée maximum du contrat des agents contractuels est portée à 6 ans ; possibilité d'accéder à la fonction publique par concours internes;

Par ailleurs, la Commission s'engageait à plusieurs mesures en faveur des fonctionnaires recrutés après 2004, dont des concours internes et l'accès à des fonctions d'encadrement à partir de grades plus bas.

Les syndicats avaient plusieurs fois mentionné la possibilité de faire des économies substantielles à statut constant. Ils produisirent un document appelé *Paquet 4*, qui en répertoriait certaines. La Commission s'engagea à lancer dans le second semestre 2012 une concertation sur le volet 'carrières' de ce document, mais ne tint pas sa promesse. Elle mentionna aussi que réintégrer du personnel externalisé pouvait certes générer des économies mais qu'elle se refusait à devoir gérer du personnel aux statuts et aux fonctions spécifiques (le Parlement européen réintégra cependant son personnel de sécurité, l'analyse coûts / bénéfices ayant été positive.)

Les syndicats prirent acte de la proposition de la Commission. Certains d'entre eux estimèrent que dans le contexte politique très négatif à l'encontre de la fonction publique européenne, cette proposition représentait un moindre mal. Ils proposèrent à la Commission un *pacte de confiance* qui consistait en leur acceptation du texte en échange d'un engagement de retrait si le projet était aggravé dans la phase législative. La Commission se garda bien de formaliser un tel pacte mais s'engagea en effet à retirer le texte en cas d'aggravation.

En 2012, la Commission engagea deux actions importantes :

- La réduction du personnel dès avant l'adoption de la proposition, avec pour certains secteurs un objectif plus ambitieux que les 5% de réduction et un redéploiement du personnel vers de nouvelles tâches induites par les missions nouvelles confiées à l'UE

- Une réflexion sur le transfert de tâches d'exécution vers les Agences, supposant un transfert de personnel

## Conclusion

Depuis la transmission du projet de texte aux co-législateurs, plusieurs événements notables se sont produits :

- Le Parlement européen a amendé le texte sans le défigurer mais en supprimant quand même quelques mesures favorables au personnel (concours internes, durée maximum des contrats ramenée à 5 ans au lieu de 6...) et en rajoutant des dispositions renforçant l'éthique professionnelle. Son avis a été rendu hors séance plénière pour permettre, le cas échéant, à la Commission de retirer son texte en cas d'aggravation par le Conseil.

- Le Conseil a bloqué tout examen du texte et a préféré entamer la discussion du cadre financier pluriannuel fin 2012. La discussion du chapitre V de ce cadre (frais de fonctionnement) a donné lieu à une liste de mesures souhaitées par le Conseil pour que l'enveloppe budgétaire soit respectée, préemptant la discussion sur le Statut. La tactique de la Commission, visant à une discussion dans l'ordre inverse, a donc échoué. A ce jour (décembre 2012), le Conseil n'a pu se mettre d'accord sur le cadre financier, mais l'humeur n'est pas aux petites économies. Les propositions de la présidence chypriote et du président du Conseil européen constituent une aggravation *de facto* très sensible des objectifs d'économie de la réforme du statut.

Le dialogue social continuera. En effet, deux processus sont prévus :

- La Commission réunira les représentants des syndicats avant et après chaque trilogue informel pour les informer à propos de ses positions, y compris sur son approche des amendements du conseil et du PE. Cet engagement a cependant déjà été violé lorsque la Commission a présenté le 30 novembre 2012, sans dialogue aucun, une proposition de prolongation de la méthode
- La Présidence du CoRePer convoquera une Commission de concertation telle que prévue dans une décision du Conseil de 1981, en cas de modification du Statut, après l'orientation définie dans le cadre du trilogue et avant la décision du Conseil.

## La Méthode et le système de pensions de l'UE

La solution de la crise actuelle et la nécessité de faire face aux défis mondiaux des prochaines décennies rendent nécessaire plus que jamais le maintien d'un Service public européen indépendant, professionnellement hautement compétent et permanent. La composition de ses effectifs doit respecter un équilibre des nationalités. Ses rémunérations et ses pensions doivent être compétitives avec ceux que peuvent offrir les meilleurs employeurs au plan mondial. Leur ajustement régulier à l'évolution économique et sociale ne doit pas conduire à des conflits sociaux répétés annuellement.

Cet objectif a été assuré depuis 40 ans par la Méthode d'adaptation des rémunérations et pensions. Compte tenu de la lourde procédure de codécision de l'article 294 du TFUE, le maintien de la Méthode est plus nécessaire que jamais. Elle ajuste l'évolution des rémunérations en parallèle à celle observée dans les fonctions publiques des pays membres. Ainsi les gains, mais aussi les pertes de pouvoir d'achat - en cas d'évolution défavorable -, sont pleinement prises en considération. Il ne s'agit donc pas d'une indexation simple sur l'évolution des prix.

Dans ces conditions, demander des sacrifices plus élevés que le résultat de la Méthode au nom de la « crise » ou des « économies budgétaires » signifie que le Service public européen devrait payer deux fois pour le même motif et divergerait ainsi de l'évolution économique et sociale dans les pays membres telle que communiquée par ces pays membres à l'Office statistique de l'Union.

Dans le Statut, le niveau et l'évolution des pensions sont définis par rapport aux rémunérations des actifs. Le maintien de cette règle fondamentale est essentiel pour la sauvegarde de l'attractivité du Service public européen et pour le respect des droits acquis.

Le régime statutaire de pension du Service public européen se trouve en équilibre actuariel contrairement à beaucoup de régimes nationaux. Les droits à pension existants sont déjà financés par les cotisations salariales versées au Budget et par les contributions patronales maintenues dans le Budget. Le niveau des contributions est fixé annuellement de manière à assurer l'équilibre actuariel du régime. Ce régime signifie, en quelque sorte, que les contributions

sont "placées" dans les titres de la dette publique des pays membres.

En remplaçant le fonds de pension de la CECA, cette solution a été choisie pour faire des économies sur les crédits de paiements annuels du Budget, tout en s'engageant solennellement de payer les pensions à leur échéance "à charge du Budget" ou, à défaut, "par des contributions des pays membres". Cette double garantie de l'article 83 du Statut est particulièrement importante en cas de difficultés budgétaires!

La valeur actuelle des économies sur les crédits de paiements annuels depuis l'entrée en vigueur du Statut au 1er janvier 1962 est égale à la valeur actuelle des engagements du Budget et des pays membres de payer les pensions ainsi financées à leur échéance. Cette valeur actuelle figure au Bilan de Union européenne à la date du 31.12.2011 avec un montant de 35.2 Milliards d'euros. Le rendement de ce capital, placé au taux d'intérêt moyen à long terme de la dette publique des pays membres, suffirait toujours largement pour financer les dépenses actuelles pour nos pensions! Ce capital représente un droit acquis qui ne peut être mis en cause dans une Union européenne qui respecte le droit.

*Ce texte a été publié dans le No 92 de la revue VOX de l'Association Internationale des Anciens des Communautés Européennes (AIACE) et signé par Ludwig Schubert, Président honoraire de l'AIACE.*

# Le budget de l'Union Européenne

## Quelques ordres de grandeur et réflexions

Les difficultés apparues lors de l'adoption du budget 2013 et du cadre financier pluriannuel 2014-2020 de l'Union européenne (UE) rendent opportun la mise en évidence de quelques ordres de grandeur et réflexions simples au sujet de ce domaine difficile.

Le budget 2012 adopté le 19 novembre 2011 par le Conseil et le Parlement européen prévoit des crédits de paiement de 129,1 Mrd d'euros. Pour l'opinion publique ce chiffre peut paraître considérable. Par rapport au Produit intérieur brut (PIB) de l'UE, on trouve un pourcentage de près de 1% (0,98%). Les budgets nationaux pendant la même année prévoient des dépenses totales pour tous les niveaux de l'Etat (Etat central, régions, communes et sécurité sociale) de 49,1% du PIB. Cette relation de 1 à 50 montre bien que les Etats membres gardent toujours la compétence pour une partie écrasante de l'activité publique.

Si l'on examine l'évolution à plus long terme des dépenses<sup>7</sup> de l'UE, on constate qu'un niveau de 0,5% du PIB a été atteint au début des années 1970 avec le développement de la politique agricole commune. Le niveau de 1% du PIB a été atteint au début des années 1990 suite au premier Accord budgétaire interinstitutionnel (AII) 1988-1992 (Paquet Delors I) en développant des dépenses pour accompagner la mise en œuvre de l'Acte unique européen. Au cours du second Accord interinstitutionnel de 1993-1999 (Paquet Delors II), les dépenses pour les fonds structurels ont été doublées et la part des dépenses agricoles a diminué, de sorte qu'avec l'évolution des autres dépenses, (notamment les actions extérieures, les politiques internes et l'administration) la dépense totale se situait entre 1,1 et 1,2% du PIB. Le troisième Accord interinstitutionnel de 2000-2006 (Agenda 2000) devait prendre en considération les dépenses liées à l'élargissement de 2004, mais les crédits de paiement totaux ont été limités à un ordre de grandeur de 1,06 à 1,11% du PIB. Le

<sup>7</sup> Le budget de l'UE est obligatoirement en équilibre, c'est pourquoi il n'est pas nécessaire, dans le présent contexte, de traiter des recettes.

quatrième Accord interinstitutionnel couvre la période 2007-2013 et vise à maintenir les crédits de paiement dans un ordre de grandeur de 1,0 à 1,12% du PIB.

En décembre 2009, le Traité de Lisbonne est entré en vigueur. Il dispose dans l'article 312 du «Traité sur le fonctionnement de l'UE» (TFUE) qu'un cadre financier pluriannuel (CFP) soit établi pour une période d'au moins cinq années et que le budget annuel de l'UE doit respecter le cadre financier pluriannuel. Sur cette base légale, la Commission a proposé en juillet 2012 le « Cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 ». En tenant compte de l'adhésion attendue de la Croatie, ce cadre financier limite les crédits de paiements à un ordre de grandeur de 0,96 à 1,06% du PIB de l'UE. Au total des sept années 2014-2020 ceci correspond à 987,6 Mrd euros en crédits de paiement et à 1033,2 Mrd euros en crédits d'engagement (aux prix de 2011).

C'est cette proposition qui avait été soumise au Conseil européen des 22 et 23 novembre 2012. En dépit de propositions de compromis de réduire le montant total des sept années de 50 ou de 80 Mrd euros, un accord n'a pas pu être trouvé. Certains chefs de gouvernement ont demandé des réductions encore nettement plus fortes tandis que d'autres ainsi que le Parlement européen préféreraient rester près de la proposition de la Commission. Le débat doit être poursuivi au début de l'année 2013. Des réductions telles que demandées par certains chefs de gouvernement risquent de poser des graves problèmes pour la mise en œuvre des politiques communautaires dont les tâches ont augmenté sensiblement avec les traités de Maastricht (1993) et de Lisbonne (2009) sans que le budget de l'UE ait pu être augmenté. Le problème budgétaire de l'UE est encore aggravé du fait que la sortie de la crise actuelle rend nécessaire « plus d'Europe » et non pas « moins d'Europe » !

L'application proportionnelle des réductions demandées aux dépenses administratives qui sont de l'ordre de 6% de la proposition du CFP (dont environ la moitié pour les dépenses de personnel) ainsi que la demande de certaines délégations d'examiner la possibilité de réduire les dépenses administratives de 5, 10 ou même 15% ont été considérées comme tout à fait irréalistes par la Commission européenne. Compte tenu des économies déjà en cours dans ce domaine par la révision du Statut en 2004 (8 Mrd d'euros d'ici 2020) et celles proposées par la Commission en décembre 2011 (1 Mrd d'euros d'ici 2020) de telles réductions supplémentaires affecteraient gravement l'avenir et l'efficacité du Service public européen.

Il y a lieu de souligner dans ce contexte que «la Méthode d'adaptation des rémunérations et pensions », (annexe XI du

Statut), transmet sur l'évolution des rémunérations et pensions de l'UE les variations du pouvoir d'achat observées dans les fonctions publiques nationales. Depuis 2004, la diminution ainsi réalisée est de l'ordre de 5% ! A cela s'ajoutent environ 3% de pertes supplémentaires dues en partie à une violation, par le Conseil, du Statut. La Commission et le Parlement ont introduit un recours en Justice à cet égard (un tel recours a déjà été gagné en 1973 et en 2010 !). Une autre partie de cette perte est due au fait que l'adaptation annuelle 2012 selon la Méthode n'est pas encore faite. Il n'est pas à exclure que le Conseil la refusera une fois de plus et qu'un nouveau recours doit être introduit. En outre le pouvoir d'achat du personnel de l'UE est diminué par l'effet d'un prélèvement « de solidarité » de 5,5% que la Commission a proposé d'augmenter à 6% dans le cadre de la révision du Statut en cours. Au total, à l'heure actuelle, la perte de pouvoir d'achat des fonctionnaires et autres agents de l'UE dépasse clairement les 10%, donc le double de celle, en moyenne, des fonctions publiques nationales. Par ailleurs, le régime de pension du personnel de l'UE, contrairement à la situation dans de nombreux pays membres, se trouve en équilibre actuariel. Il est financé par des contributions salariales et patronales qui sont surveillées et, le cas échéant, modifiées annuellement (annexe XII du Statut) afin de maintenir cet équilibre actuariel. Le paiement des pensions à leur échéance est garanti aussi bien par le budget que – à défaut - par les Etats membres directement (article 83 du Statut).

Dans les programmations à moyen terme de 2000 à 2013 et dans la proposition de la Commission pour la période 2014-2020, l'ensemble des crédits de paiement du budget de l'UE reste à un niveau très faible du point de vue macroéconomique (en moyenne de ces 21 années il se situe à 1,03% du PIB). Liées essentiellement à des politiques structurelles, ces dépenses ont une fluctuation annuelle également très faible du point de vue macroéconomique (de l'ordre de 0,2 points de pourcentage du PIB).

Par contre, le niveau des dépenses publiques des pays membres fluctue de manière considérable en fonction de la conjoncture et des efforts, soit de soutenir l'activité économique, soit d'assainir les finances publiques. De 2000 à 2012, les dépenses publiques totales des 27 pays membres ont évolué entre 44,7% du PIB en 2000 et 51,1% du PIB dans l'année de récession de 2009 (diminution du PIB de 4,3%) pour revenir à un ordre de grandeur de 49% du PIB en 2012 et avec une prévision de 48,2% du PIB pour 2014. La fluctuation des dépenses publiques des pays membres se situe donc pendant cette période de l'ordre de 6,4 points de pourcentage du PIB, c'est à dire 6 fois le budget de l'UE. Compte tenu, en plus, de la fluctuation annuelle des recettes publiques, le solde entre recettes et dépenses, est passé de +0,6%

du PIB en 2000 à -6,9% en 2009 pour revenir à -3,6 en 2012 (-2,9 prévu pour 2014). La variation du solde des finances publique dans cette période s'élève donc à 7,5 points de pourcentage du PIB donc environ 7 fois le budget de l'UE.

Ceci met en évidence que la contribution potentielle du budget de l'UE aussi bien à la stabilisation conjoncturelle qu'à l'assainissement des finances publiques des pays membres est – dans la situation actuelle - d'un ordre de grandeur tout à fait négligeable.

Il n'est pas possible d'examiner ici en détail les effets positifs des politiques de l'UE sur la croissance, la cohésion économique et sociale ainsi que sur la position de l'UE dans le monde. Toutefois d'autres effets, moins connus, de l'existence de l'UE, mais importants, également du point de vue des finances publiques, méritent d'être mis en évidence.

Un premier exemple important concerne le fait que l'UE a assuré depuis 60 ans la paix en Europe et continue à le faire à l'avenir. Ceci a été récompensé en 2012 par l'attribution du prix Nobel de la paix.

En termes de finances publiques cette paix signifie non seulement l'absence de devoir réparer des énormes destructions de guerre comme l'Europe les a connus dans le siècle dernier, mais aussi, en période de paix, l'absence de dépenses de défense des pays membres dirigées contre leurs voisins. Par exemple: il n'est plus nécessaire de construire une ligne Maginot ou un Westwall. (Par ailleurs, ce dernier aurait coûté 3,5 Mrd de RM pour un budget civil du Reich de 6,2 Mrd de RM en 1933).

En outre, les dépenses militaires des pays membres depuis la fin de la guerre froide (moyenne 1985-89 : 3,1% du PIB) ont diminué jusqu'en 2010 d'environ 1,5 points de pourcentage du PIB, donc nettement plus fort que le montant du budget de l'UE ! Toutefois avec 1,6% du PIB actuellement, ces dépenses restent toujours significativement supérieures au budget de l'UE. (Très probablement une véritable intégration militaire pourrait apporter à la fois un gain d'efficacité et encore une réduction des dépenses militaires !).

Un autre exemple concerne la charge d'intérêt dans les budgets publics. L'Union monétaire a contribué à une baisse des taux d'intérêts à long terme sur la dette publique (EUR 12/17 : 1997 : 6,1% ; 2010 : 3,6% et 2011 : 4,3%). En dépit de l'accroissement de la dette publique depuis la récession de 2009 et la crise financière, la charge d'intérêt dans les budgets publics de la zone euro a baissé de 5% du PIB en 1997 à 2,8% en 2010 et à 3,1% en 2011, donc de

l'ordre de 2 points de pourcentage du PIB et donc d'un montant significativement supérieur aux dépenses du budget de l'UE !

Finalement, il est aussi intéressant de se rendre compte de la dimension «microéconomique» des dépenses du budget de l'UE. Les crédits de paiement de 129,1 milliards d'euros prévu dans le budget de 2012 rapportés à la population de l'UE de 504,4 millions correspond à une dépense annuelle de 255,95 euro par habitant et par an et à 0,70 euro par habitant et par jour. Ceci correspond à environ un tiers du prix d'une tasse de café dans un bistro Bruxellois (environ 2 euros ou plus). Chacun peut calculer le coût journalier par habitant de l'administration de l'UE (6% de 0,70 euro) ou de la dépense de personnel de l'UE (environ 3% de 0,70 euro).

Si la solution du problème budgétaire n'était pas si important pour l'UE , on pourrait conclure cette réflexion de manière pointue en disant que la manière dont le problème budgétaire est discuté au niveau du Conseil européen donne l'impression qu'elle porte sur la question de savoir si cette tasse de café journalière très bon marché doit être servie sans lait, sans sucre et sans biscuit et de plus dans un gobelet en plastique pour en diminuer encore son coût !

Entre temps, les prévisions de l'automne 2012 de la Direction générale ECFIN de la Commission européenne mettent en évidence que le PIB de la Chine a dépassé en 2011 celui de la zone euro et qu'il dépassera bientôt celui des Etats Unis et même celui de l'UE des 27 Etats membres!

*Ce texte a été publié dans le No 93 de la revue VOX de l'AIACE et signé par Ludwig Schubert, Président honoraire de l'AIACE.*

# La crise dans la zone Euro

## Quelques faits et quelques observations

Pour mieux comprendre la nature de la crise qui règne depuis quelques années dans la zone Euro, il est utile de mettre en évidence quelques faits et observations.

NB : Les chiffres utilisés dans cet article sont tirés de l'annexe statistique de l'Economie Européenne du printemps 2012, publiée par la DG ECFIN de la Commission européenne

Le poids économique dans le monde de l'Union européenne (UE) et de la zone Euro est comparable à celui des grandes unités économiques, telles que les Etats Unis, la Chine et, dans une moindre mesure, le Japon. En matière de performances économiques, la zone Euro dans son ensemble se compare favorablement à celle des deux autres grands pays industrialisés, les Etats-Unis et le Japon. Ceci est notamment vrai pour les variables qui dépendent plus directement de la politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE).

Le premier objectif de la BCE - selon l'article 127 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) - à savoir la stabilité des prix, a été bien atteint. Dans la décennie 2001-2010, le taux d'inflation annuel moyen correspond avec 1,9% de hausse des prix à la consommation privée (déflateur de la consommation privée finale), pratiquement à l'objectif fixé par la BCE. La variation en 2011 (2,5%) et en 2012 (2,2%) n'indique aucun dérapage dangereux. Cette évolution est à comparer à celle des décennies précédentes : 1991-2000 : 2,7% ; 1981-1990 : 6,2% ; 1971-1980 : 9,4%. L'évolution de 2001 à 2010 en zone Euro est légèrement plus favorable à celle des Etats-Unis 2001-2010 : 2,2% tandis que le Japon avec -1,0% pour la même période donnait des signes de déflation.

La valeur externe de l'Euro depuis 2000 s'est réévaluée d'environ 40% par rapport au dollar et d'un ordre de grandeur de 12% par rapport à la moyenne des partenaires industrialisés.

En dépit de cette réévaluation, l'équilibre extérieur de la zone Euro a été assuré durablement : de 2000 à 2011 le solde de la balance courante avec l'extérieur s'est situé dans un ordre de grandeur moyen de +0,3% du PIB à comparer aux -4,1% pour les Etats-Unis pendant la même période. Ceci est aussi un indice d'une compétitivité raisonnable de la zone Euro.

Par ailleurs, la confiance internationale dans l'Euro est également reflétée par le fait qu'en 2012 environ 25% des réserves monétaires mondiales sont tenus en Euro en comparaison à 18% en 2000.

Sans préjudice de son objectif de stabilité, la BCE est appelée également d'apporter son soutien aux politiques économiques générales en vue de contribuer à la réalisation des objectifs généraux de l'Union (Art. 127 TFUE et Art. 3 du Traité sur l'UE) parmi lesquels figure – entre autres – une croissance équilibrée, l'objectif de tendre vers le plein-emploi ainsi que la cohésion économique, sociale et territoriale et la solidarité entre Etats membres. Dans les limites qui lui sont imposées par le Traité, la BCE a fourni sa contribution à la réalisation de ces objectifs. Même si les résultats dans ces domaines sont plutôt médiocres – ce qui est dû à des rigidités structurelles et à des politiques économiques générales peu efficaces – les résultats dans ces domaines ne dénotent pas de manière particulièrement négative de ceux des Etats-Unis et du Japon.

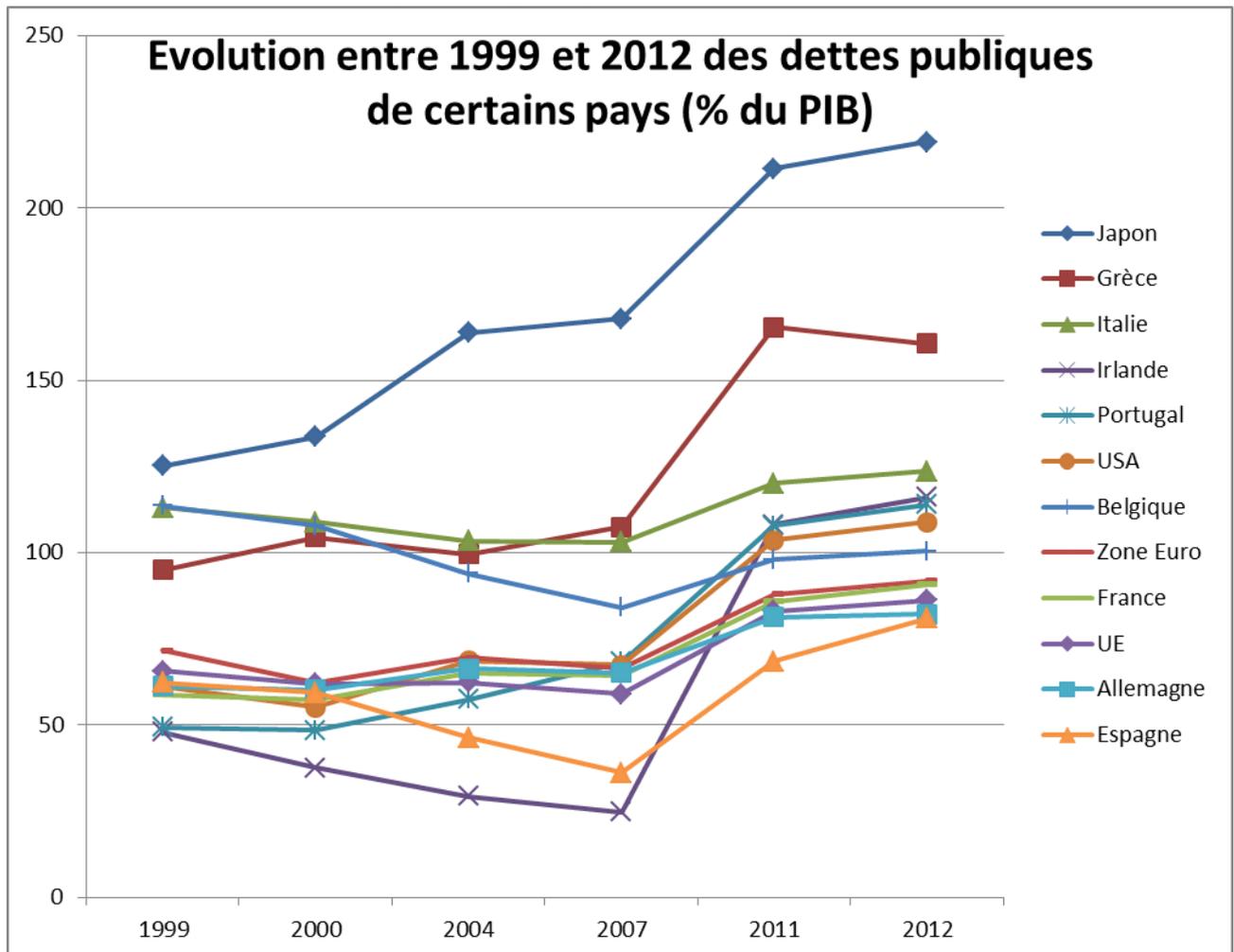
Dans ces conditions, la crise dans la zone Euro est-elle une crise des finances publiques ? Là aussi, les résultats de la Zone Euro dans son ensemble se comparent plutôt favorablement à ceux des Etats-Unis et du Japon. Dans la période de 2000 à 2008, le déficit public moyen de la zone Euro était de 1,9% du PIB par rapport à l'objectif de rester inférieur à 3% du PIB. Ce chiffre est à comparer, pour la même période, à 3% aux Etats-Unis et à 5% au Japon. C'est le débordement de la crise financière de 2008 aux Etats-Unis vers l'Europe, la récession de 2009 (diminution du PIB dans la zone Euro de 4,3%) qui en résultait et le soutien au secteur bancaire (affecté gravement par la crise financière des Etats-Unis) ainsi que les mesures de soutien à la demande qui ont conduit à un dérapage du déficit public dans la zone Euro : successivement 6,4% ; 6,2% et 4,1% du PIB en 2009, 2010 et 2011. Ce n'est qu'en 2014 qu'un déficit en dessous de 3% du PIB peut à nouveau être envisagé. Toutefois, le déficit public du Japon se situe maintenant au-dessus de 8% du PIB avec guère une tendance à la diminution ; aux Etats-Unis le dérapage du déficit public commence déjà en 2008 (6,4% du PIB) et se maintient en 2009, 2010 et 2011 à respectivement 11,5%, 10,6% et 9,6% du PIB.

La dette publique pour l'ensemble de la zone Euro n'a jamais atteint la valeur de référence de 60% du PIB. Toutefois, elle a été ramenée de 71,6% en 1999 à 66,3% du PIB en 2007. L'évolution des déficits publics - suite à la crise financière de 2008 et à la récession de 2009 - a provoqué un bond de la dette publique jusqu'à plus de 90% du PIB en 2012 pour l'ensemble de la zone Euro. Dans la même période aux Etats-Unis (de 67,5% à 103% du

PIB) et au Japon (même de 167,9% à plus de 211% du PIB) ce dérapage a été nettement plus prononcé !

Evolution entre 1999 et 2012 des dettes publiques de certains pays						
% du PIB	1999	2000	2004	2007	2011	2012*
Japon	125,2	133,6	163,8	167,9	211,4	219
Grèce	94,9	104,4	99,6	107,4	165,3	160,6
Italie	113	108,9	103,4	103,1	120,1	123,5
Irlande	48	37,5	29,4	24,8	108,2	116,1
Portugal	49,4	48,4	57,5	68,3	107,8	113,9
USA	61,2	55,1	68,6	67,5	103,5	108,9
Belgique	113,6	107,8	94	84,1	98	100,5
Zone Euro	71,6	62,2	69,6	66,3	88	91,8
France	58,9	57,4	65	64,2	85,8	90,8
UE	65,7	61,9	62,3	59	83	86,2
Allemagne	61,3	60,2	66,3	65,2	81,2	82,2
Espagne	62,4	59,4	46,3	36,2	68,5	80,9

\* prévision du printemps 2012



Compte tenu d'une certaine baisse générale des taux d'intérêt à long terme entre 2000 et 2011 (zone Euro de 5,4% à 4,3% ; Etats-Unis de 6% à 2,8% et au Japon de 1,8% à 1,1%), la charge des paiements d'intérêt sur la dette publique dans les budgets publics a diminué entre 2000 et 2007 et n'a pratiquement pas augmenté jusqu'en 2011 dans les trois entités économiques. Elle se situe aujourd'hui à près de 3% du PIB dans la zone Euro et aux Etats-Unis et à près de 2% du PIB au Japon !

Aussi longtemps que le niveau général des taux d'intérêt à long terme reste au faible niveau atteint actuellement, la charge d'intérêt de la dette publique dans les budgets publics peut être considérée comme encore gérable. Ceci vaut pour les Etats-Unis et le Japon; pour la zone Euro c'est valable seulement si l'on la considère comme une unité. En effet, les différences par pays sont considérables: par exemple en 2011 : 1,1% du PIB en Finlande; 2,6% en France; 2,7% en Allemagne; 3,2% en Espagne; par contre 4,0% en Irlande; 4,8% au Portugal; 5,4% en Italie et 6,3% en Grèce.

Cette situation comporte un double risque. Compte tenu du niveau élevé de la dette publique partout, une hausse générale des taux d'intérêt à long terme constituerait une charge importante pour les budgets publics en général.

L'autre risque est plus immédiat et concerne les pays les plus vulnérables à l'intérieur de la zone Euro (Grèce, Portugal, Irlande, Espagne, Italie) ; pour ces pays des primes de risque et des surenchères spéculatives des marchés financiers peuvent conduire – et ont conduit – à des taux intolérables pour les nouvelles émissions de titres de la dette publique ou même à l'impossibilité de placer de nouveaux titres publics. En 2011, les taux moyens à long terme étaient 4,3% pour la zone Euro, mais 9,6% pour l'Irlande, 10,2% pour le Portugal et 15,8% pour la Grèce ! Simultanément, comme les fonds disponibles sont obligés de chercher un placement, les taux d'intérêt pour les pays considérés comme surs ont pu baisser ou même devenir négatifs.

La soi-disant « crise de l'Euro » n'est donc pas une crise de la zone Euro considérée comme un ensemble, mais bien une crise provoquée par les divergences à l'intérieur de cette zone !

Bien que le poids économique dans le monde des pays membres de l'UE et de la zone Euro, pris séparément, est faible par rapport aux grandes entités économiques, l'ampleur et la variété des divergence entre pays membres pose de graves problèmes de cohésion de la zone Euro.

<b>Le poids économique de L'Union européenne et de la zone euro et d'un certain nombre de pays dans le monde</b>			
<i>En pourcentage du PIB mondial 2010 aux parités de pouvoir d'achat</i>			
<b>Principaux pays &amp; UE dont zone euro</b>		<b>Quelques pays de l'UE</b>	
<b>UE</b>	<b>20,7</b>	Allemagne*	4,2
<b>dont zone euro*</b>	<b>14,8</b>	France	3,3
USA	19,8	United Kingdom	2,9
Chine	13,8	Italie*	2,6
Japon	5,9	Espagne*	1,8
Inde	5,5	Pays Bas	1,0
Russie	3,0	Pologne	0,6
Brésil	2,9	Belgique*	0,6
Mexique	2,1	Suede	0,6
Corée du Sud	2,0	Autriche	0,5
Canada	1,8	Danemark	0,4
Indonésie	1,4	Grèce*	0,4
Turquie	1,3	Irlande*	0,3
Australie	1,2	Portugal*^	0,3
<b>Total 13 pays</b>	<b>81,4</b>	Finlande	0,3
<b>Reste du Monde</b>	<b>18,6</b>	Autres EM de l'UE	0,9
<b>Total Monde</b>	<b>100,0</b>	<b>Total 27 EM de l'UE</b>	<b>20,7</b>

\* Pays membres et zone euro mentionnés dans l'article

Les divergences à surmonter peuvent être illustrées par les exemples suivants :

- Certains « pays à problèmes » comme l'Irlande et l'Espagne n'avaient jusqu'en 2007 aucun problème de déficit public ou de dette publique (dette en 2007 : Irlande 24,8% du PIB et Espagne 36,2% du PIB). Dans ces pays, le dérapage de la dette publique (2012 : Irlande 116,1% du PIB et Espagne 80,9% du PIB) est essentiellement dû aux problèmes du secteur bancaire suite à la crise financière de 2008 qui, certes, a pris son origine aux Etats-Unis mais qui a révélé les faiblesses du secteur financier en Europe en général. A cet égard, la Commission est toujours en train de préparer une réglementation plus stricte de ce secteur. Une taxation des transactions financières est également en discussion.

- Dans d'autres « pays à problèmes » comme la Grèce et le Portugal, les déficits publics excessifs (en moyenne annuelle de 2001 à 2011 : Grèce 7,7% du PIB et Portugal 4,6% du PIB) allaient de pair avec des déficits de la balance courante avec l'extérieur encore nettement plus grands (en moyenne annuelle de 2001 à 2011 : Grèce 13,0% du PIB et Portugal 10,5% du PIB). Ceci signifie que ces pays, simultanément avec leur dette publique excessive, ont accumulé une dette extérieure extrêmement importante. Ceci rend leurs problèmes d'endettement encore plus graves que ceux d'autres pays à dette publique élevée mais où

celle-ci est, dans une large mesure, placée auprès des épargnants du pays même (comme par exemple dans le cas de la Belgique).

- Ces déficits extérieurs très importants et persistants sont le résultat, soit de positions compétitives de départ très défavorables, soit d'évolutions des coûts salariaux par unité produite trop fortes par rapport à celles des partenaires (ces derniers ont progressé entre 2001 à 2011 en Grèce de 30,5%, au Portugal de 23,9% et seulement de 5,7% en Allemagne).

- Comme la zone Euro se trouve durablement en équilibre extérieur, les déficits extérieurs persistants de la Grèce, du Portugal et d'autres pays membres (notamment l'Espagne et l'Irlande) ont comme contrepartie des excédents extérieurs dans d'autres pays membres dont l'Allemagne est l'exemple le plus frappant. En effet entre 2000 (-1,8% du PIB) et 2007 (+7,5% du PIB) la balance courante avec l'extérieur de l'Allemagne a fait un « swing » de +9,3 points de pourcent du PIB ! De manière simplifiée, ceci signifie qu'en moyenne de la période allant de 2001 à 2011, l'Allemagne a vendu en net annuellement 4,6% de sa production à l'extérieur en recevant, en contrepartie, des avoirs extérieurs essentiellement monétaires. Cette production de biens et services exportée en net n'était pas disponible à l'intérieur du pays pour la consommation privée ou l'investissement des entreprises. Certes, les entreprises allemandes, très compétitives, ont reçu « l'argent de leur vente », mais le système financier du pays a accumulé des avoirs dont probablement une partie risque de ne pas être remboursée ! Les montants absolus impliqués sont très considérables et peuvent être évalués en moyenne des 11 années à environ 109 Mrd d'Euros par an. Ce chiffre est presque dans le même ordre de grandeur que le budget annuel de l'Union européenne dans son ensemble. Au total de la période – sans tenir compte des intérêts – ces excédents correspondent à environ 1200 Mrd d'Euro ou à environ 47% du PIB allemand de 2011 !

La situation relativement soutenable et l'équilibre extérieur de la zone Euro dans son ensemble cache donc des divergences intolérables à l'intérieur et des déséquilibres extérieurs aussi bien déficitaires qu'excédentaires qui paraissent insoutenables. Ces divergences et déséquilibres risquent, en effet, de mettre en cause la cohésion de la zone Euro dans son ensemble !

Cette situation est due non seulement à des erreurs des politiques nationales mais aussi à une insuffisance manifeste de la coordination des politiques économiques au niveau de l'Union européenne et notamment de la zone Euro. Cette insuffisance de la coordination a des raisons institutionnelles, les Etats membres n'ont jamais acceptés une instance de coordination efficace. Les

Traités de Maastricht et de Lisbonne dans les domaines de l'Union politique, de l'Union économique et de la solidarité à l'intérieur de l'Union – qui devraient être la contrepartie de l'Union monétaire – paraissent clairement déficitaires.

La réaction du monde politique devant ces problèmes est double. D'un côté, il y a une réaction immédiate pour aider les pays vulnérables et pour éviter que la spéculation des marchés financiers fasse tache d'huile et entraîne d'autres pays en difficultés. Le « Fonds européen de stabilité financière » suivi par le « Mécanisme européen de stabilité » (MES) entré en vigueur le 8 octobre 2012 et l'action de la BCE sur les marchés financiers pour réduire les divergences des taux d'intérêt sur les titres publiques visent cet objectif.

De l'autre côté, il y a des mesures qui s'attaquent aux origines à moyen et à plus long terme des divergences. Dans cette catégorie de mesures figurent les efforts d'assainissement budgétaire acceptés par les pays concernés. Ils ont des effets sociaux pénibles et la restriction budgétaire peut conduire à une récession économique prolongée (dans le cas de la Grèce, elle dure déjà depuis 5 ans !) qui, dans un premier temps, tend à aggraver le déficit. C'est la raison pour laquelle, on essaye de mettre en place simultanément une politique de relance économique qui, toutefois, n'est toujours pas définie très clairement.

Pour diminuer à plus long terme les divergences en matière de dette et de déficits publics et pour éviter que de nouvelles divergences se développent, 25 des 27 pays membres de l'Union européenne (c'est-à-dire, les 27 moins l'UK et la CZ) ont conclu un « Traité de stabilité, de coordination et de gouvernance » qui est aussi appelé « Pacte budgétaire européen ». Ce Traité intergouvernemental entre en vigueur le 1er janvier 2013 puisque 12 Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'Euro l'ont ratifié pour cette date.

En outre, un débat public est en train de s'engager sur la question de savoir :

- si des mesures ambitieuses, mais pragmatiques et ciblées telles que déjà envisagées sont suffisantes pour résoudre le problème, ou
- s'il ne faut pas repenser l'approche de l'Union européenne et de la zone Euro de manière fondamentale comme le proposent – entre autres – Guy Verhofstadt et Daniel Cohn-Bendit dans leur livre « Debout l'Europe »

*Ce texte a été publié dans le No 92 de la revue VOX de l'AIACE et signé par Ludwig Schubert, Président honoraire de l'AIACE*

# La crise : une opportunité pour mettre la solidarité au service d'un nouveau modèle social européen ?

*Un séminaire de la plateforme « Pour une Europe solidaire » le 28 mars 2012, en coopération avec la revue GRASPE.*

Avec notamment la participation de :

- Stephen Hughes, vice-président du Groupe de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates au Parlement européen.
- Mireille Bruyère, maître de conférences en économie à l'Université de Toulouse 2, membre du conseil scientifique d'Attac, membre des « Économistes Atterrés », membre du Laboratoire CERTOP-CNRS (Centre d'Étude et de Recherche Travail Organisation Pouvoir)
- Chahira Boutayeb, maître de conférences auprès de l'Institut de recherches et d'études de droit international et européen de la Sorbonne [Droit public], maître de conférences des Universités
- Cécile Barbier, chercheuse senior auprès de l'Observatoire social européen.
- Olivier Marquet, directeur de la Banque Triodos Belgique

## **Introduction**

Je souhaite remercier chaleureusement tous les partenaires de cette rencontre, et notamment la revue et les amis de GRASPE, qui, tous ensemble, ont rendu possible ce séminaire.

La Plateforme Europe Solidaire est un vecteur de coordination et d'agrégation, élargi à la société civile et exprimé dans un langage compréhensible, de nos réflexions sur les enjeux européens, sans couleur ni engagement politique aucun.

Notre objectif est d'intensifier les politiques de solidarité à l'échelle européenne, fondées sur l'intérêt commun.

Cette démarche européenne et solidaire est indispensable face à la montée du néo-libéralisme, face à l'extension de la rigueur, de l'austérité et de la précarité, face aux réponses insuffisantes des États membres et face au risque du chacun pour soi.

A l'échelle européenne, les politiques ultralibérales conduisent à une austérité généralisée, à l'affaiblissement du modèle social et économique européen et donc à des situations de crises sociales. Ceci éloigne encore plus les citoyens de l'Europe et les poussent dans les bras des mouvements populistes.

Au-delà de notre séminaire de ce jour, les deux questions fondamentales sont donc:

1. une autre voie économique est-elle possible?
2. comment rapprocher les citoyens de l'Europe et de la Démocratie?

### **Une nouvelle solidarité**

Il faut trouver le chemin d'une nouvelle solidarité en Europe, pour nous et pour nos enfants. En 1984, peu avant de devenir Secrétaire général de la Confédération européenne des syndicats, Emilio Gabaglio expliquait déjà que la remise en cause du compromis historique entre l'État et les marchés qui a fondé les modèles sociaux bousculait les fondements de la démocratie et de la construction européenne.

Et, depuis lors, l'Europe n'a rien fait pour freiner les dérives ultralibérales, bien au contraire.

### **Vers une nouvelle solidarité**

Les enjeux fondamentaux d'aujourd'hui obligent à repenser radicalement la démocratisation de l'UE, à bousculer l'agenda ultralibéral et à défendre les services publics.

Les inégalités persistent et s'aggravent en Europe. La richesse de la City n'a eu aucun effet redistributif. Rien n'est fait pour corriger les déséquilibres macro-économiques qui débouchent sur des crises sociales et économiques qui, à leur tour, aggravent les inégalités. Nous sommes en plein déni.

Une question essentielle est celle de la dette et du déficit. La privatisation des profits et la mutualisation des pertes se font au bénéfice des actionnaires et au détriment des citoyens.

Dans l'Europe des années 90 avec 13 gouvernements socialistes et socio-démocrates sur 15, nous avons raté l'occasion de construire une véritable Europe sociale et solidaire. Aujourd'hui, nous sommes en situation de stagflation, et face à la montée des idéologies nationalistes et identitaires, il est donc grand temps de reprendre ce chantier, de travailler ensemble et en réseau, pour rechercher et promouvoir les alternatives. Car elles existent:

- un pacte pour l'emploi et la croissance en Europe
- une taxe sur les transactions financières à l'échelle européenne pourrait rapporter 200 milliards d'euros par an
- la lutte contre la fraude fiscale concerne 1 trillions d'euros.

L'Europe fait partie de la solution, pas du problème. Mais nous devons convaincre.

### **Une autre architecture de l'UE**

Est-il plus efficace de promouvoir des réformes "dans le cadre" ou bien de changer le "cadre" de référence économique imposé par les marchés?

Comment refonder la compétitivité sur la justice fiscale et la solidarité, plutôt que de poursuivre la concurrence sauvage qui épuise la valeur ajoutée?

Comment changer la donne dans le cadre mondialisé du néolibéralisme?

Il faut changer l'architecture de l'UE pour la centrer davantage sur les aspects sociaux. Il faut tendre vers la justice fiscale: éviter que les entreprises échappent à la solidarité en ne payant pas d'impôts, éliminer les paradis fiscaux, remettre à plat les intérêts notionnels, etc. Il faut aussi défendre le rôle des syndicats, qui doivent être parties prenantes, et qui sont pourtant maltraités voire assassinés dans de nombreux pays du monde.

Jacques Delors préconisait de mettre la compétitivité au service de la solidarité, à mi-chemin entre économie ultralibérale et système économique administré. Mais une question demeure: quelles ressources pour financer la solidarité?

Une des pistes serait de re-réguler les marchés et de les reconnecter à l'économie réelle. En tout état de cause, deux voies se dégagent:

- la méthode communautaire, contrairement à l'intergouvernemental, peut tendre vers davantage de solidarité dans l'UE
- les services publics, les investissements publics et les moyens collectifs doivent être mobilisés

Le PE pourrait aussi demander une Convention constituante dans un an. D'ici là, il devrait être pleinement à l'écoute des citoyens et préparer cette étape avec la société civile organisée. On pourrait d'ailleurs imaginer qu'une Convention constituante et citoyenne se réunisse avant toute modification des Traités. Cela permettrait de mieux prendre en compte les attentes des citoyens, de mieux communiquer avec eux et de mieux faire passer les messages, ce en quoi nous avons collectivement échoué au cours des dernières décennies.

### **Les modifications de la gouvernance de l'UE**

Il faut analyser le double processus politique en cours au plan européen et le changement important dans la gouvernance de l'Union. La Stratégie Europe 2020 d'une part, héritière de la stratégie de Lisbonne, établit une gouvernance par le biais de plans nationaux destinée à mettre en œuvre une « économie sociale de marché ».

Parallèlement, le Pacte de stabilité et de croissance qui avait été suspendu en 2004 est à nouveau appliqué dans le cadre de la nouvelle gouvernance économique (Ministère des finances, BCE et Eurogroupe) et renforcé par le Six Pack. L'analyse dominante met en avant le non-respect des critères du Pacte comme élément explicatif majeur de la crise en Europe et recommande un renforcement du volet "stabilité" (au détriment de celui de la croissance) en ajoutant au volet monétaire un volet budgétaire.

Désormais, ce n'est plus seulement le critère des 3% de déficit mais aussi celui des 60% de dette publique qui sont activés ; la procédure de déficit est musclée par une procédure à la majorité (de blocage) inversée (il n'y a pas co-décision) : c'est-à-dire que la Commission doit automatiquement enclencher une procédure sanctionnant l'état-membre déficient sauf si une majorité s'oppose à cette sanction.

Le Pacte budgétaire enfin, traité international modifiant les traités de l'UE, intègre la substance du Six Pack en ajoutant la « règle d'or ». Ces mécanismes décisionnels, décidés dans l'urgence sur fond de multiplication des acteurs (Conseil européen, Task force, président BCE, Eurogroupe, banquiers) constituent selon elle un coup d'état constitutionnel ("forfaiture démocratique").

On semble oublier que la crise n'est pas venue du non-respect du pacte de stabilité mais des excès de la sphère financière (choc exogène) !

### **Marché et démocratie**

A la fin des « trente glorieuses » (années 50 à 70) qui avaient vu croître fortement la demande de services publics (santé, éducation), la crise pétrolière et la baisse de rentabilité du capital qui a suivi ont mené dans les années 80 à un basculement de l'économie: la pression est mise sur les dépenses de santé, d'éducation, et plus généralement les biens sociaux qui étaient au cœur de l'état-providence.

C'est dans un contexte de croissance ralentie que se font jour les solutions néolibérales qui conduisent à de nouvelles politiques économiques:

- Une financiarisation de l'économie avec un drainage des investissements dans la sphère spéculative de la finance
- Une extension de la production marchande par la privatisation des anciennes entreprises publiques et des réformes qui limitent les investissements dans le social (pensions, santé,...). On assiste ainsi à une réorganisation des anciennes entreprises publiques vers des firmes multinationales.
- La diminution de la part salariale dans la valeur ajoutée (à des rythmes différents selon les pays) accompagnée d'une croissance du chômage et de la précarisation des emplois.

La combinaison de ces trois facteurs conduit à un redressement de la rentabilité du capital mais qui se fait au prix d'une forte croissance des inégalités (c'est la fin du modèle « fordiste »).

Sur le plan de la théorie économique, la pensée libérale du 17ème siècle, appliquée au 19ème siècle - à savoir que l'harmonie sociale résulte de la médiation des libertés individuelles par le marché - est revisitée dans ce nouveau contexte et donne trois tendances :

- il faut revenir en arrière et limiter les interventions de l'état (providence) pour retrouver un mécanisme pur de marché
- Il faut préserver la liberté individuelle des acteurs du marché mais avec un encadrement et une certaine dose de régulation (Keynes) sans lesquels les inégalités se creusent;
- le marché ne conduit pas "naturellement" à un optimum et a besoin de l'intervention d'un pouvoir politique fort.

C'est cette troisième voie qui a pris le dessus, voie dans laquelle le pouvoir politique n'est plus adossé à la démocratie mais à l'économique et au marché où il a charge d'organiser la concurrence "libre et non faussée" sans laquelle il n'y aurait pas de sortie de crise possible.

En conclusion, ce lien nouveau entre pouvoir politique et marché, théorisé dans le néolibéralisme, consacre aussi la perte de la légitimité démocratique.

### **Vers des banques mieux régulées ?**

La banque Triodos a été créée en 1973 avec pour objectif le changement politique en orientant le choix du client par rapport à des objectifs sociétaux (durabilité, stabilité long terme, transparence, absence de boni et de taux variable, échelle salariale avec un écart maximum de 1 à 10).

Le seul objectif de la banque doit être de réinvestir les excédents d'épargne dans l'économie réelle. Elle est très active dans le micro-crédit vers les pays du Sud et les énergies renouvelables et s'interdit d'emprunter sur le marché interbancaire. Les dépôts sont toujours supérieurs de 20% aux crédits.

Les banques universelles (« too big to fail ») quant à elles se sont développées après qu'on ait mis fin sous Clinton à la séparation entre les banques de dépôts et les banques d'affaires. Elles ont visé des rendements de l'ordre de 14%, intenable sauf à court terme et au prix de risques majeurs. Une étude canadienne tout juste publiée montre que les petites banques, centrées sur leur métier, investissent 70% en moyenne de leur capital, pourcentage qui tombe à 37% pour les grandes banques qui font dans le même temps des profits énormes. Difficile dans ces conditions de justifier le sauvetage des grandes banques par les pouvoirs publics en 2007! Les recommandations d'un groupe de réflexion aux Pays Bas devraient donc être prises en compte. Le groupe recommande de

restructurer le secteur bancaire en séparant les deux métiers (dépôts/investissement), en supprimant les bonus et en établissant les normes de capital propre à 10-15%. Les règles de l'accord dit Bâle III devraient devenir des règles européennes mais se heurtent à une opposition féroce de ceux à qui profite le statu quo. Les parlements nationaux jugent la question trop technique et renvoient au niveau européen ; le Parlement européen doit donc prendre ses responsabilités.

### **Améliorer la démocratie**

Le referendum est un chantage, tout comme l'unanimité ? n'est-il donc pas important de revenir à la méthode communautaire et de mettre en place des garde-fous budgétaires ?

Que faut-il faire pour que le secteur financier remplisse le rôle qui est le sien ?

La majorité inversée court-circuite l'unanimité (qui empêche d'avancer sauf à la plus petite vitesse et sur le plus petit dénominateur commun) et peut renforcer la méthode communautaire. Plutôt que d'incriminer le mécanisme, ne faut-il pas plutôt le généraliser en y mettant un nouveau contenu (le progrès social, la fiscalité, les euro-obligations etc) et jouer une Europe dynamique à plusieurs vitesses ?

Ne faut-il pas miser sur des processus démocratiques novateurs comme le referendum paneuropéen qui est pertinent car il permet le dialogue des peuples, empêche le chantage de quelques-uns et respecte le droit d'un état de refuser. Rester au milieu du gué nous condamne à l'immobilisme ; le fédéralisme doit servir à quelque chose.

L'Europe est dans le monde mais n'est plus le maître du monde. Son financement est remis en question par les nouveaux acteurs de la mondialisation. Il faut repenser la solidarité, nous devons travailler pour nous-même alors que nous n'avons plus de ressources.

On observe le déplacement du centre économique du monde, de l'Atlantique vers le Pacifique. La décroissance est un rêve que ne partagent pas les peuples qui nous entourent.

La majorité inversée est dangereuse, car l'article 136 sur la surveillance macroéconomique et budgétaire au sein de la zone euro fait totalement l'impasse sur l'approbation des parlements nationaux. On pourrait parler de déni de démocratie. La majorité inversée est aussi une manière d'esquiver la responsabilité tout en touchant à des matières nationales (désindexer les pensions par exemple).

Les économies espagnoles et portugaises d'avant la crise étaient exemplaires : la discipline budgétaire ne répond pas à leur vrai problème, qui était celui de la dette privée (et non publique).

La révision du traité de Lisbonne va faire du mécanisme européen de stabilité (MES), un mécanisme permanent, contrairement à la présentation initiale. Or le MES viole la clause de non renflouement, d'où le problème constitutionnel allemand. Le Royaume Uni étant sorti du traité et de ce mécanisme, il suffit que le traité soit ratifié par les 17 États membres de la zone euro.

Dans le cadre du pacte euro+ les États membres sont chargés de prendre des mesures nationales pour atteindre les objectifs de compétitivité, par exemple en remettant en cause l'indexation des salaires. La question de la responsabilité est esquivée, bien plus que celle de la solidarité.

Paul Magonne a questionné le bien-fondé de l'approche libérale de la Commission. Mario Draghi dit que le modèle social européen est mort. Or l'Europe est un partage de souveraineté, à mon sens, je suis contre la vision fédéraliste de Hayek.

Peut-on revitaliser la démocratie par le référendum européen ? il est vrai que le débat national est perturbé par les questions locales. C'est une idée à creuser mais c'est le Parlement européen qui pourrait demander son organisation.

La vitalité sociale est aussi locale. Comment enclencher un mécanisme bottom up ? Avec l'initiative citoyenne ?  
Le débat sur le traité constitutionnel en France a témoigné d'une grande vitalité politique. C'est une erreur de le lire comme un repli national. La démocratie, c'est aussi la subsidiarité, la permanence du rôle des institutions nationales, le rôle des députés nationaux et européens. Nous ne sommes pas dans une crise économique mais dans une crise politique, sociale et écologique.

L'endettement en tant que tel n'est pas négatif, surtout s'il porte de l'investissement. Le pacte budgétaire ne fait pas la différence, pas plus qu'il ne répond au grave problème des ressources.

Une question a porté sur la décroissance. La contrainte écologique fait que la croissance ne reviendra pas. Il faut imaginer des modèles sans croissance significative. La reconversion écologique suppose une diminution de la consommation énergétique, on ne peut pas compter uniquement sur la 'croissance verte'.

Cependant, les pays émergents veulent se développer. La bonne nouvelle est que l'on peut continuer à financer le modèle social, on n'est pas dans une crise économique, on a les moyens d'organiser une plus grande solidarité.

### **Les grands enjeux**

Les matières premières sont dans les pays émergents, la vieille Europe est en voie d'appauvrissement relatif, l'avenir est ailleurs qu'en Europe. Discuter des mécanismes de prise de décision est ridicule : il faut changer les choses. On a parlé de Plan Manhattan, mais attention : les plans et les aides publiques introduisent des distorsions et des effets pervers, sur les prix notamment. La politique de subsides est souvent négative. La planification ne fonctionne généralement pas.

La marche vers les énergies renouvelables a beaucoup de vigueur en Chine et dans d'autres pays émergents. Il faut faire confiance aux décisions locales.

Il ne faut pas avoir peur des banques mais il ne faut surtout pas leur laisser le contrôle. Comment cantonner les banques à leur métier de base ? Ne nationalisez pas, l'exemple français a prouvé que cela ne permettait pas un contrôle effectif. Par contre, légiférez et réglementez ! On reproche parfois aux régulateurs leur inaction, mais le régulateur applique les règles et si ces règles manquent, le régulateur est impuissant.

Bâle III est un renforcement de Bâle II. Bâle III exige des ratios de fonds propres plus forts mais pour 2018, c'est-à-dire bien trop tard. On édulcore les choses, ce n'est pas la bonne approche, il faut interdire certaines prises de risque, ce qui aura pour effet vertueux de libérer les capitaux de réserve.

L'activité casino des banques doit être interdite ou ne pas s'exercer sur les dépôts des épargnants, garantis par la puissance publique. Bien sûr, le lobby des banques d'affaires US a guigné les dépôts des particuliers. On a développé la titrisation qui est une méthode masquant les risques.

Le Parlement européen doit prendre ses responsabilités car les parlements nationaux ont démissionné devant la technicité des questions.

Comment rendre lisibles des questions complexes et impliquer vraiment les gens ? Par exemple, quel salaire minimum en Europe ? En Allemagne, 50% des travailleurs ne sont pas couverts par des conventions collectives !

Quelles politiques communes ? il faut, sous certaines conditions, élargir les compétences européennes.

Quelles perspectives peut-on avoir pour les futures élections européennes ? Les sondages donnent des réponses très négatives, franchement effrayantes, sur l'Europe.

Les primaires sont-elles une solution pour les élections au PE, comme le propose Cohn-Bendit ?

Au plan institutionnel, la Commission peut-elle rester un organe technique ? Ne doit-elle pas émaner du PE ?

Nous n'aurons jamais plus le plein emploi. Quelles idées pour y répondre ? On a parlé de revenu citoyen, de l'allocation universelle. Le néo-libéralisme s'est imposé à la faveur du vide politique européen. Or, nous avons besoin de solutions de transformation sociale comme l'économie sociale. Il faut une politique de pas progressifs. La politique sociale est une boîte à outils, pas un modèle alternatif au capitalisme : réparation sociale, transformation sociale, travailler à la diversité... Il n'y a pas de modèle unique répondant à tout. L'État reste utile pour garantir les transferts.

Le droit de la concurrence n'est puissant que parce qu'il n'y a pas de politique industrielle ou sociale en Europe. Il y a un déséquilibre entre intentions et possibilités. Quelle est la Commission à revitaliser ? la machine à réglementer ou celle qui définit des politiques et qui engage des plans d'action ?

### **Revoir la communication**

De très nombreuses associations, think tank, etc... travaillent sur l'Europe. Le défi, c'est de travailler ensemble, de fédérer les efforts pour avancer les idées d'une économie sociale, pour donner des directions constructives. Il faut organiser les 'grandes assises de l'Europe', c'est une base essentielle pour travailler ensemble.

Si l'on fait un référendum, l'Europe sort perdante. Il faut que l'Europe parle aux citoyens, c'est un travail de longue haleine. Il faut créer un effet d'entraînement et pour cela, se fédérer. L'économie sociale n'est pas la solution à tout mais ça peut permettre de résoudre des situations de crises. Voir par exemple le succès des chèques vacances en France.

Les élections au Parlement européen ne sont pas de vraies élections. L'Europe reste donc absente des débats. Pour y remédier, il existe trois exigences minimales : un seul mode de scrutin, des partis vraiment européens, des listes et des circonscriptions transnationales.

En ce qui concerne les référendums, il faudrait ajouter deux choses:

- demander une convention élargie à la société civile pour rédiger une constitution qui devrait être ratifiée par un référendum européen par les 2/3 des citoyens
- un État membre ne peut organiser unilatéralement un référendum (sauf pour valider un retrait de l'UE)

### **Préparer les prochaines élections européennes**

Le Forum permanent de la société civile a défini un projet organisé autour d'un objectif, d'un agenda et de moyens. L'objectif est de définir un projet de constitution, car l'Europe a besoin de se structurer sainement. L'agenda, ce sont les élections européennes de 2014, précédées d'une convention entre septembre 2013 et mars 2014.

Pour préparer les échéances, trois rencontres de citoyens seront organisées en trois lieux hors de Bruxelles. La première, en Allemagne en juin 2012, poserait la question 'qu'est ce qui est mieux géré au niveau européen ?' C'est la question des compétences fédérales.

La seconde, en Italie, poserait la question 'Qu'est ce qui est déjà commun et qui mérite d'être défendu ?'

La troisième, en janvier 2013, dans un pays à déterminer posera la question ' Quel type d'institutions / processus démocratique pour gérer ces compétences communes ?'

Au niveau des moyens, ils sont défaillants. Le forum est à la recherche de soutiens financiers et de bénévoles.

Étant donné le déficit d'information et l'inefficacité de la communication institutionnelle, ne faudrait-il pas une campagne d'informations menée par un organisme indépendant pour y remédier?

On a été trop loin dans la dérégulation. Une réforme fiscale est nécessaire pour dégager de nouvelles ressources et pour cela il faut abandonner le principe que plus on est riche, moins on paye d'impôts. C'est difficile au niveau national. Les impôts à haut potentiel de rendement sont par nature européens, il faut en finir avec l'étroitesse de la base fiscale : par exemple, il faut un minimum d'impôts sur les sociétés, la concurrence de type irlandaise à ce sujet est malsaine.

### **Conclusion**

Pour conclure, on débouche sur trois grandes idées :

- 1- Organiser des 'grandes assises' pour travailler ensemble sur un projet commun
- 2- Créer un portail des associations et think tanks pour mieux se coordonner
- 3- Lancer des actions (telles que le concours photo) pour parler d'Europe aux citoyens, pour s'adresser à eux à partir de leurs préoccupations, pour les écouter et pour agir en commun.

Voir le dossier complet :

<http://www.europe-solidarity.eu/conf3.htm>

## What Future of Europe?

There is a growing anti-European sentiment which takes the form of massive protests and demonstrations almost everywhere. Unemployment and poverty are spreading everywhere and create a favourable terrain for self-defence reaction, giving rise to a rhetoric of scapegoats against banks, immigrants or the euro as the cause of our problems. Nationalism and localism are becoming more evident from France to Catalonia. Beyond their diversity, they are all the expression of the rise of 'ethnic' identity.

A political scientist of Yale university, N. Sambanis<sup>8</sup> wrote : "*As Europe's status declines, the already shaky European identity will weaken further and the citizens of the richer European nations will be more likely to identify nationally — as Germans or French — rather than as Europeans. This will increase their reluctance to use their taxes for bailouts of the ethnically different Southern Europeans, especially the culturally distant Greeks; and it will diminish any prospect of fiscal integration that could help save the euro. The result is a vicious circle: as ethnic identities return, ethnic differences become more pronounced, and all sides fall back on stereotypes and the stigmatization of the adversary through language or actions intended to dehumanize, thereby justifying hostile actions. This is a common pattern in ethnic conflicts around the world, and it is also evident in Europe today*".

Our politicians use the term 'populism' to qualify the rise of anti-European parties. This is a far too simple argument. We need a much deeper analysis of the causes of the rejection of Europe. It is not the European idea which is put in question. It is about what Europe proposes to tackle European citizens' problems. The first cause of rejection stems from austerity policies which have produced poverty and recession. Instead of preserving the welfare State, the crisis becomes an opportunity to dismantle Beveridge's system, which is, despite its geographic differences (in particular between the 'Scandinavian' model and the 'southern' one) a model for the whole world. Let us be clear, this model has to be efficient, equitable and sustainable. We should not defend waste and inefficiency neither corruption nor fraud.

<sup>8</sup> (NYTimes, August 26) [http://www.nytimes.com/2012/08/27/opinion/has-europe-failed.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/08/27/opinion/has-europe-failed.html?_r=0)

Second, Europe is not business as usual. The financial crisis has been dealt with essentially with existing rules. The only innovation was the set-up of financial instruments to act as firewalls against market speculation but they did not allow to stabilise financial markets. Spain and Italy are still on the frontline, although the 'unconventional' intervention of the European Central Bank has brought temporary relief to these countries. But how does this translate in permanent improvements in workers living conditions? We did not see any substantial change in labour market situation in Spain and Italy despite reforms.

Third, European leaders have failed to explain the reality of the crisis as if their people were not concerned. Political competition in a democracy has always been a matter of education of the voters and their maturity is the best defence against populism. Before it is too late, we must stop the tempest of the populist rhetoric by putting in the forefront pragmatic, realistic checks. There are supra-national ideas for which it is worth fighting and they can prevail if the European interest prevails over narrow, selfish politics. European leaders should propend to what A. Hirschmann called 'self-subversion' meaning in this case a radical change of paradigm. Policies and doctrines have failed since they have created in Europe a divide between creditors and debtors and produced inequality and poverty.

The struggle for a political Europe is not an abstract goal. It means giving to Europe a true Constitution drafted by the representatives of European people, not by the States. We need urgently large scale investment programmes to foster sustainable growth which can only be promoted by a European government- with a consistent budget approved by the European Parliament, given national budget constraints. There would be substantial economies of scale and savings if resources and efforts are put in common.

In doing so, citizens could understand that those who command are not oligarchs, and that policies adopted can be subject to confutation as any policy in a democracy. The European Central bank, despite their unconventional weapons, remains a technocratic apparatus, with no political legitimacy because there is no common Treasury and no common government. Political leaders are wrong if they think that it is the solution to the crisis; they just abdicate their power, which is to seek alternatives, not the consensus of markets. Populism is the product of this abdication.

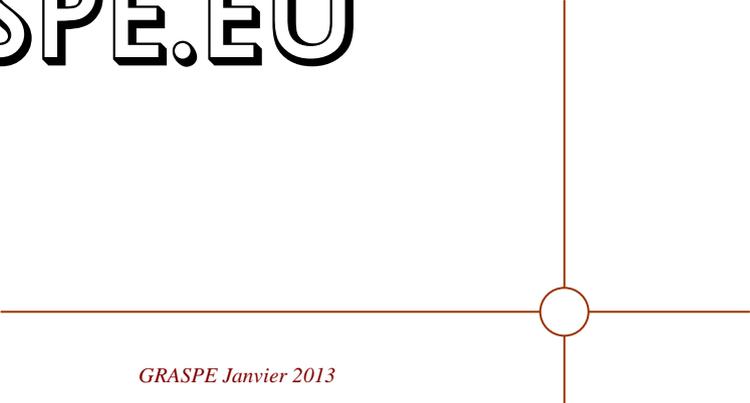
We should ask citizens what kind of Europe they want. Let's put it in three basic questions: Do they want a new Europe which could help building global partnerships and solidarity? Do they want a Europe governed by economic liberalism or a kind of 'liberal'

socialism uniting the market economy with social equity and fight against inequality? Do they want a Europe where the general interest prevails over particular interests of groups and lobbies which prehend the present to the construction of the future?

Envoyez vos réactions et contributions à : [courrierlecteur@graspe.eu](mailto:courrierlecteur@graspe.eu)

Retrouvez tous les numéros de GRASPE sur notre site

**GRASPE.EU**



## L'Europe dévore ses enfants

Des milliers de Grecs, plus d'un million peut-être bientôt, se retrouvent sans droit d'accès aux soins. Avant la crise, les Grecs qui perdaient leur emploi bénéficiaient d'une couverture santé et d'allocations chômage pendant un an, mais ils continuaient par la suite d'être accueillis dans les hôpitaux, même s'ils n'avaient pas les moyens de s'offrir les soins. Tout a changé à partir de juillet 2011 et de la signature, entre Athènes et ses bailleurs de fonds, d'un nouveau plan d'aide devant permettre d'éviter la faillite. En vertu de cet accord, les Grecs en fin de droits doivent désormais assumer eux-mêmes leurs dépenses de santé.

Près de la moitié des 1,2 million de chômeurs de longue durée sont sans assurance santé en Grèce. Ce chiffre devrait encore augmenter dans ce pays où le taux de chômage atteint 25 %, et où l'économie est moribonde.

Hôpitaux et pharmacies exigent désormais le paiement comptant des médicaments, des sommes que la plupart des patients n'ont pas. Le chômage devient donc une condamnation à mort pour qui a le malheur de tomber gravement malade. D'autant plus que les gestes de solidarité, voire de pitié, sont durement réprimés. Un médecin qui se fait prendre à utiliser des fournitures hospitalières pour soigner un malade sans assurance doit payer les frais de sa poche.

Le système de santé se délabre, même pour ceux qui peuvent payer. Les gens qui vont à l'hôpital sont tenus d'apporter leurs draps et leur nourriture. Depuis le congédiement des équipes d'entretien, ce sont les médecins, les infirmières et les aides-soignants, privés de salaires depuis des mois, qui se chargent du ménage. L'hôpital public manque de moyens, tels des gants jetables et des cathéters.

La conséquence systémique n'a pas tardé. L'Union européenne met en garde le pays contre la propagation des maladies infectieuses, mais bien sûr sans remettre en cause les décisions qui ont créé cette menace.

Comment des dirigeants démocratiques ont-ils pu provoquer sciemment ce désastre ? Car les principaux créanciers européens, en imposant des mesures aussi drastiques, avaient parfaitement conscience des conséquences. D'autres mesures auraient été plus efficaces pour redresser le pays tout en préservant un peu de

solidarité. En effet, le coût d'un système de santé minimum pour tous n'est rien à côté des dépenses militaires\* absurdes que la Grèce reste autorisée à faire. C'est assez symbolique : on continue à subventionner les instruments de mort, vendus il est vrai par les pays créanciers, tout en provoquant la chute du niveau sanitaire du pays.

Par ailleurs, les mesures d'austérité continuent à détruire le tissu social. Des gens qui, il y a peu, faisaient encore partie de la classe moyenne, glanent les restes de fruits et de légumes dans la rue, pour survivre. Par manque de moyens financiers, des pâtés de maisons entiers ne sont plus approvisionnés en fioul en plein hiver. Le taux de suicide a doublé au cours des trois dernières années.

Le ressentiment à l'égard d'un système corrompu, perverti, et à l'égard de la politique internationale, dont les tranches d'aide tombent dans l'escarcelle des banques au lieu de servir à sauver des gens, est immense, et va croissant.

En Grèce, les fondements de la société ont été sapés jusqu'à ce que celle-ci finisse par s'effondrer. La crise a anéanti l'Etat-Providence. La foi en la démocratie s'érode. Les mouvements extrémistes se développent.

Sans surprise<sup>9</sup>, cela se traduit en violence. On observe une multiplication des groupes violents qui s'en prennent aux minorités. Au mois de novembre, les Etats-Unis ont émis un avertissement à l'adresse des voyageurs désirant se rendre en Grèce – les gens de couleur, en particulier, y seraient menacés.

Devant cette tragédie grecque, il serait sage de méditer la mythologie antique. Cronos dévorait ses enfants. Mais ses enfants rescapés se sont révoltés et l'ont précipité dans le Tartare. Les peuples européens meurtris par leurs dirigeants pourraient bien vouloir en finir avec une politique cruelle et des institutions oppressives. Malheureusement, dans le cas de la Grèce, l'ordre nouveau risque de n'être pas meilleur que le désordre actuel et c'est une aube dorée qui pourrait bien se lever.



Cronos dévorant ses enfants (Goya)

<sup>9</sup> Chrystia Freeland, global editor at large at Reuters : *We shouldn't be surprised by the shrieks of those who have been forced to the economic bottom and have chosen to move to the political fringes.*

**\* Le budget militaire grec :**

En 2010, les dépenses militaires de la Grèce (6 milliards d'euros), rapportées au PIB, restaient les plus élevées de l'UE et au deuxième rang de l'Otan, après les Etats-Unis : 2,8% du PIB, contre 1,7% en moyenne dans les autres pays européens de l'Alliance atlantique, même si on est désormais loin des années 80 où elles dépassaient les 5%. L'armée grecque, c'est 100 000 hommes et femmes pour l'armée de terre, 18 800 pour la marine et 26 800 pour l'armée de l'air, soit 2,9% de la population active contre 1,1% dans les autres pays de l'Otan.

Les mesures d'austérité - visant à économiser 30 milliards d'euros sur trois ans afin de ramener le déficit budgétaire de 14% à 3% d'ici à 2014 – ont écorné le budget militaire, mais dans une proportion bien moindre que les autres postes de dépense. Le budget militaire grec de 2012 prévoyait toutefois une augmentation des dépenses militaires, mais à la demande des créanciers du pays, UE et FMI, des coupes ont été prévues (16 % de coupes supplémentaires devaient être réalisées en 2012, pour un montant total du budget de 4,1 milliards d'euros, selon le ministre grec de la Défense Dimitri Avramopoulos).

Dépenses militaires grecques

(prix constants 2010, source : SIPRI)	G\$	% PIB
2009	10,6	3,1%
2010	7,2	2,9%
2011	7,5	2,1%

Fournisseurs d'armes à la Grèce de 2002 à 2011 (source : SIPRI)

USA	42%
Allemagne	25,3%
France	12,8%
Pays-Bas	5,9%
Italie	3,2%
Royaume uni	2,6%

## Fiche de lecture

### ***"La Construction Européenne : Histoire et avenir d'une Europe des peuples"***

par Henri MALOSSE et Laure LIMOUSIN

En 2008, l'UE a fêté son cinquantième anniversaire, nous rappellent les auteurs de ce livre paru en 2012. Pourtant malgré son indéniable succès dans les domaines politique et économique l'actualité nous pousse à nous interroger sur l'avenir de l'intégration européenne.

Aujourd'hui le rêve des pères fondateurs est menacé par une paralysie dont la source réside évidemment dans la crise économique majeure qui frappe la zone euro, mais surtout dans un essoufflement de l'idéal européen dont l'origine remonte beaucoup plus loin. Aucune vision de l'Europe à long terme ne semble plus animer les leaders politiques. Les citoyens, confrontés à une union d'Etats qui ne sont jamais parvenu à faire émerger une identité commune, n'en perçoivent plus les objectifs majeurs. La perpétuelle querelle entre les partisans d'une zone de libre-échange et ceux d'une fédération d'Etats nations continue de nuire aux intérêts et à la crédibilité de l'UE, incapable de fournir une réponse à la question qui hante les esprits : à quoi sert la construction européenne ?

Le contexte de crise actuel est dès lors peut-être l'occasion de donner une nouvelle impulsion à un projet encore largement inachevé. Pour cela, certains placent leur espoir entre les mains du couple franco-allemand, d'autres au sein des nouveaux pays membres, mais d'après Henri Malosse et Laure Limousin, les plus grandes chances de réussite tiennent à l'action de la société civile, dont le rôle a été déjà décisif lorsque l'UE n'en était qu'à ses balbutiements.

En 1948, le Congrès de la Haye réunit pour la première fois les membres de ce qui donnera lieu à une véritable société civile, en accueillant non seulement des politiques, mais également des intellectuels issus de divers horizons. Cette rencontre restera dans l'histoire comme une étape primordiale de la construction

européenne en donnant naissance notamment au Conseil de l'Europe, au mouvement européen, à un important lobby pro européen. C'est d'ailleurs une des originalités de ce livre que de souligner l'impact de certains lobbies dans les politiques de l'UE et même de leur développement pour faire face à de nouveaux défis.

L'acte fondateur de l'UE sera cependant la déclaration Schuman du 9 mai 1949 qui aboutira à la création de la CECA, qui n'aurait pas pu se faire sans l'impulsion d'acteurs économiques estimant pouvoir y trouver une solution aux graves difficultés du moment. Pour la première fois, des acteurs non gouvernementaux se voient attribuer, par un traité fondateur, un rôle dans le processus décisionnel lié au secteur du charbon et de l'acier, au point que le comité consultatif de la CECA apparaît comme le précurseur d'un dialogue structuré et institutionnalisé avec les représentants de la société civile.

Après le traité de Rome, la Politique Agricole Commune a été marquée par le rôle important des intérêts du secteur. La communauté instaura un mécanisme de concertation systématique avec les organisations agricoles. De nombreux lobbies vont prendre forme à cette occasion. Ils bénéficieront d'une influence importante, tel le comité des organisations professionnelles agricoles (COPA) présent encore de nos jours à Bruxelles.

Le marché unique symbolise une autre intervention de la société civile sans laquelle le projet aurait été difficilement mené à bien. Jusqu'en 1985, en raison de nombreuses entraves, surtout techniques, la libre circulation des biens et des services est en fait un mensonge politique. Sous l'impulsion de Jacques Delors et du couple Mitterrand/Kohl, des harmonisations importantes visent la mise en place d'un véritable marché unique. A l'époque, Gyllenhammar, Directeur exécutif de Volvo, cherchait un projet pour stimuler la croissance et bâtir une industrie et une infrastructure pour l'Europe. En 1982, il développe son projet en empruntant la forme de l'influente Business Round Table américaine, non seulement avec le soutien d'industriels européens importants comme Umberto Agnelli de FIAT ou Wisse Dekker de Philips, mais également en étroite collaboration avec Etienne Davignon, chargé de l'industrie à la Commission européenne. Certains, comme Wisse Dekker, feront même du Marché unique leur priorité pendant quatre ans.

Ce groupe de pression jouera aussi un rôle déterminant dans la naissance de la monnaie unique. Valéry Giscard d'Estain, ancien président français et Helmut Schmidt, lancent officiellement l'Association pour l'Union monétaire européenne (AUME). Ce lobby, qui n'accepte en son sein que des représentants de secteurs

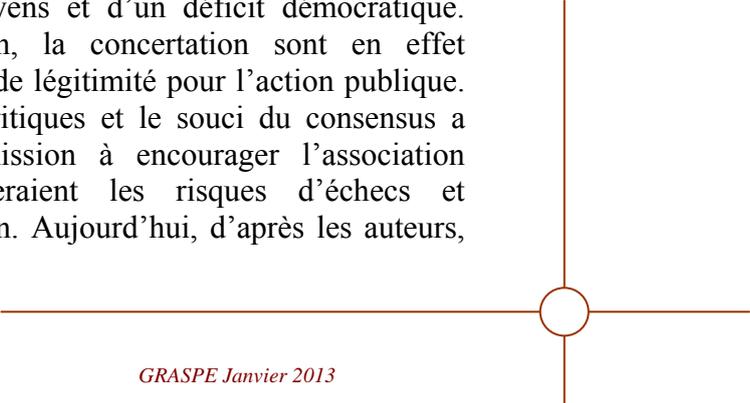
industriels est en fait fondé par cinq grandes entreprises: FIAT, PHILIPS, RHÖNE-POULENC, SOLVAY et TOTAL rejointes ultérieurement par une sixième, AVENTIS.

Aujourd'hui, le système européen ressemble à un véritable labyrinthe, comprenant des instances de dialogue spécialisées et un système décisionnel à plusieurs vitesses. Face à un accroissement conséquent de ses domaines de compétence, d'un corps de fonctionnaires européens qui n'a pas suivi cette évolution et de sujets de plus en plus spécialisés, selon les auteurs, la Commission est contrainte de rechercher, hors de ses murs, cette expertise qui lui fait défaut. Ainsi les groupes de pression, en partant de leur fonction économique deviennent des agents d'information et d'aide à la décision. Ils interviennent surtout lorsque les instances européennes sont en panne de ressources ou souhaitent aller plus loin que le seul point de vue des administrations des États membres, ce qui est le cas notamment pour les questions économiques ou techniques.

D'ailleurs les institutions européennes se sont ouvertes aux acteurs non gouvernementaux pour multiplier les sources d'information et assurer à leurs travaux la meilleure reconnaissance possible. L'influence des acteurs non gouvernementaux est donc reconnue aujourd'hui comme partie intégrante du processus législatif européen. Par exemple: Chris Davies député européen libéral-démocrate a affirmé: "J'ai besoin des lobbyistes, je dépends des lobbyistes", en expliquant que face à la surcharge de travail et à la complexité des problèmes, « il est bien d'utiliser les contributions extérieures et même les amendements rédigés par l'industrie directement concernée par la législation proposée ».

Les industriels membres de ces groupes de pression se mobilisent massivement pour soutenir la construction européenne. Ils soutiennent notamment une campagne active visant à influencer les dirigeants indécis des différents gouvernements nationaux.

Au-delà de ces quelques exemples, les institutions européennes entretiennent constamment une collaboration avec les représentants de la société civile via les groupes de pression, qui fournissent une expertise et une légitimité indispensable à la Commission ou au Parlement européen, qui dans une large mesure ont toujours souffert d'un manque de moyens et d'un déficit démocratique. L'information, la consultation, la concertation sont en effet devenues une nouvelle source de légitimité pour l'action publique. La nécessité d'anticiper les critiques et le souci du consensus a conduit en réalité la Commission à encourager l'association d'acteurs privés, qui limiteraient les risques d'échecs et d'inadéquation de sa législation. Aujourd'hui, d'après les auteurs,



vingt mille personnes issues de très nombreux groupes d'intérêts gravitent autour des institutions européennes à Bruxelles, dans le but d'influencer le processus législatif conformément à leurs intérêts.

Les représentants de la société civile n'appartiennent pas toujours au monde économique. Au contraire, certains groupes ont une vocation bien plus large soutenant notamment le droit à l'égalité des sexes ou la protection des consommateurs, comme le Bureau européen de l'union des consommateurs. Des acteurs socio-économiques tels que de nombreuses associations, très diverses, participèrent à la rédaction de la charte européenne des droits fondamentaux en 2000, beaucoup n'hésitant pas à proposer leur propre version du texte.

L'attention accordée à la société civile n'est néanmoins pas exempte de risques ou de défauts, si l'on prend en compte la question des approches biaisées par certains intérêts ou du déficit d'équilibre des intérêts représentés. Certains lobbies bénéficient de moyens importants, d'influences prépondérantes sur d'autres acteurs, mettant ainsi en péril le principe du débat contradictoire qui est un pilier du processus démocratique.

Par ailleurs, la complexité institutionnelle de l'UE associée à la profusion des lobbies souvent obscurs éloignent le citoyen de la construction européenne. En l'absence d'un vrai débat sur les valeurs et l'identité de l'UE, le citoyen ne peut éprouver qu'un sentiment de frustration, traduit par un désintérêt prononcé pour la chose européenne, qui se transforme désormais en hostilité déclarée. Il s'agit d'un vrai danger pour l'UE, contre lequel les institutions peinent à développer les armes adéquates.

Face à une Commission qui a perdu son leadership en matière de défense de l'intérêt communautaire sous l'effet d'une montée en puissance de l'inter gouvernementalisme, comment relancer le moteur de l'intégration européenne, alors que la distance entre l'UE et les citoyens s'accroît ?

Les auteurs font des propositions. Il faut évidemment une vision politique à long terme associée à un véritable exécutif européen. Il faut une véritable démocratie, le citoyen doit pouvoir, par son vote, arbitrer les choix et constituer les instances politiques.

La société civile ne sait plus comment se faire entendre car la mainmise de la technocratie sur les institutions donne le sentiment que la Commission ne fait qu'entériner des décisions prises en amont dans le cadre de marchandages entre des intérêts nationaux. D'autre part, la démultiplication des voies de dialogues

ne facilitent pas la communication. Utiliser le droit d'initiative populaire qui consacre le rôle de la société civile au sein de la construction européenne pourrait être alors une excellente alternative qui fournirait peut-être une chance de sortir du quasi chaos qui semble régner.

Seuls les citoyens et la société civile peuvent redonner vie au projet européen, dans l'espoir que le rêve des pères fondateurs puisse un jour de nouveau séduire les Européens.

## Fiche de lecture

### *États généraux du volontariat*

*Ces États généraux ont été organisés par le Comité central du personnel de la Commission Européenne.*

*Les actes complets de la Journée du volontariat sont disponibles auprès du comité central du personnel de la Commission européenne.*

*Vous pouvez les consulter sous forme électronique ici :*

[http://www.europe-solidarity.eu/documents/EGV\\_RAPPORTCCP\\_%201209.pdf](http://www.europe-solidarity.eu/documents/EGV_RAPPORTCCP_%201209.pdf)

2011, année européenne du volontariat a marqué les esprits de la grande famille du volontariat, par la reconnaissance de son engagement. Cette année a également permis aux non-initiés de découvrir la richesse humaine, la générosité et le don de soi qui découlent naturellement de ce type d'activités.

Les membres des Institutions européennes s'impliquent fortement dans ces activités. De nombreuses initiatives prouvent que les fonctionnaires, contrairement à l'image parfois véhiculée de technocrates sans âme, ont à cœur d'aider et de s'impliquer avec abnégation dans ces actions.

Le volontariat concrétise les valeurs fondamentales de justice, de solidarité, d'inclusion et de citoyenneté sur lesquelles se fonde l'Europe. La solidarité, l'un des piliers de l'Union européenne a brillé tout au long de cette année européenne du volontariat. Elle a ainsi répondu au message originel des pères fondateurs de l'Europe.

L'année européenne a été l'occasion pour la Commission européenne de dresser un bilan du volontariat dans l'Union européenne. Elle a également permis de lancer des réflexions afin de faciliter et valoriser le volontariat dans l'Union européenne et les États membres.

Aujourd'hui, on estime à 100 millions d'Européens engagés dans des activités de volontariat. Les principaux secteurs concernés sont le sport, l'aide sociale, le bien-être et la santé; viennent ensuite, la justice, la culture, l'éducation, la jeunesse, l'environnement et

l'action pour le climat, la protection de consommateurs, l'aide humanitaire, la politique de développement et l'égalité des chances. Le volontariat contribue à la stratégie « Europe 2020 » en faveur de la croissance. Il permet ainsi aux volontaires d'acquérir de nouvelles compétences et de s'adapter à l'évolution du marché du travail. Le volontariat contribue directement à atteindre les objectifs essentiels des politiques de l'UE comme l'inclusion sociale, l'emploi, l'éducation, le développement des compétences et la citoyenneté.

Cependant, certains obstacles ont été identifiés tels que:

- L'absence d'un cadre juridique clair,
- L'absence de stratégies nationales de valorisation des activités de volontariat,
- Les contraintes financières,
- L'inadéquation entre l'offre et la demande,
- Le manque de reconnaissance,
- Les obstacles fiscaux,
- Le manque de données.

Le Comité central du personnel (CCP) s'est inscrit dans cette dynamique européenne en organisant les États généraux du volontariat.

Afin de mener à bien cette initiative, il était important de se poser différentes questions:

- Le personnel de la Commission européenne est-il engagé dans des activités de volontariat? Dans quels domaines?
- Comment l'expertise et l'expérience des pensionnés peuvent-elles être bénéfiques à l'Institution, aux actifs et aux associations? Comment nos jeunes des Ecoles européennes peuvent-ils s'engager?
- Comment le Comité central du personnel peut-il faciliter leur engagement?

Pour apporter des réponses claires, dans un premier temps, le Comité central du personnel a élaboré quelques pistes de réflexions pour les trois catégories de public visé: les actifs, les pensionnés et les jeunes des Ecoles européennes.

### **Les actifs:**

- Gestion du temps: congé spécial, aménagement du temps de travail
- Mise à disposition de locaux
- Mise en place de formation: session d'information, formations spécialisées

- Validation de son expérience de volontariat
- Mise en place d'un service de contact
- Away-Day du volontariat

#### **Les pensionnés:**

- Tutorat d'héritage: transmission du savoir-faire du pensionné,
- Tutorat d'expertise
- Mise à disposition de leur expérience à l'extérieur de l'Institution

#### **Les jeunes:**

- Foyers socio éducatifs,
- Volontariat inclus dans le programme éducatif,
- Ambassadeurs
- Activités volontaires intergénérationnelles.

Dans un second temps, le Comité central du personnel a sondé les collègues actifs et pensionnés concernant leur engagement et leur soutien dans les activités de volontariat. Les principales activités ont été :

**Europe Tiers Monde** : le Comité du personnel a organisé plusieurs actions d'aide d'urgence avec cette association en Birmanie, Haïti, Pakistan et Japon.

A chaque fois, nous avons pu récolter plusieurs dizaines de milliers d'euros de la part des collègues de bonne volonté. Nous avons fait de l'engagement, de la transparence de l'utilisation de ces fonds, un principe et un point d'honneur de la base de fonctionnement d'Europe Tiers Monde. Ce qui est essentiel pour les collègues est de savoir qui reçoit l'argent pour quel projet et ce, jusqu'au dernier centime.

**Schuman Trophy** : en organisant des matchs de foot, Schuman Trophy est devenue une source de richesse dans l'action du bénévolat. Depuis l'organisation de ces matchs entre les différentes équipes de la Commission, 600 000 ont été récoltés. Ce qui démontre jusqu'à quel niveau l'ampleur de l'engagement s'est hissée.

**Give Eur-hope** : est une association de fonctionnaires créée il y a quelques mois. Cette association est engagée dans des actions en faveur de citoyens de l'Union européenne.

La pauvreté ne se trouve pas seulement dans le tiers monde, le quart monde mais également dans les Etats membres.

**... Et bien d'autres :**

- Actions de Noël,
- Actions Afiliatys à des fins de bénévolat,
- Comité des stagiaires, qui représente la population la moins bien payée dans les Institutions et qui s'engage dans des activités de bénévolat absolument remarquables.
- Cancer support
- AST Network,
- Association des Femmes d'Europe
- Amis de Paros, une association qui intervient dans une île des Cyclades grecques dans les domaines de l'environnement, de la protection culturelle, des problèmes sociaux et qui fait également une information des citoyens de l'île à propos des questions européennes.

L'enquête a montré que :

- 68.29% des pensionnés soutiennent financièrement deux associations et 20.12% en soutiennent quatre ou plus.
- Parmi le personnel actif, 48.77% des collègues ont exercé ou exercent une activité sans contrepartie financière durant quelques heures. Le volontariat des actifs est partagé entre un engagement régulier (55.03%) et un engagement ponctuel (44.97%).
- La majorité des actifs (32.24%) ne soutient financièrement aucune association. 23.97% en soutiennent une.
- L'humanitaire est le domaine qui est choisi conjointement par les actifs et les pensionnés pour s'engager dans des activités de volontariat. Les actifs s'investissent dans l'éducation ainsi que la culture. Les pensionnés s'investissent dans la culture, les services sociaux et autres (activités religieuses, traduction).
- Les actifs (90.37%) comme les pensionnés (86.59%) s'engagent dans des associations externes aux Institutions. 16.24% des actifs ainsi que 13.41% des pensionnés s'engagent également dans des associations internes aux Institutions.

Les résultats de l'enquête ainsi que les conclusions des ateliers de discussion ont permis d'avoir une image plus précise des obstacles, des demandes et des manques rencontrés au quotidien par ceux qui souhaitent s'investir ou qui sont déjà investis dans des activités de volontariat.

Le Comité central du personnel a ainsi rendu hommage à tous les collègues de la Commission et des Institutions européennes qui donnent une partie de leur temps aux plus démunis. Il a également

soutenu le personnel qui s'engage volontairement au bien-être de l'autre dans la discrétion.

En l'espace de quelques minutes, l'anonymat d'une salle de conférence s'est rempli de chaleur humaine. Ils étaient actifs, jeunes et pensionnés, internes et externes. Ils ont répondu à l'appel lancé par le Comité central du personnel en collaboration avec les associations humanitaires du personnel des Institutions, des associations de pensionnés et de l'Administration.

Maroš Šefčovič, Vice-président de la Commission européenne en charge des Relations interinstitutionnelles et de l'Administration, par sa présence a soutenu cette action.

Le CCP a souhaité retranscrire fidèlement chaque étape de la journée en reprenant les discours des intervenants, les résultats de l'enquête, les questions posées par le public, les conclusions des ateliers de discussions ainsi que les témoignages anonymes déposés sur les pages blanches d'un cahier.

Cette fusion d'idées et de réflexions a fait naître des conclusions. Elles seront présentées à Maroš Šefčovič, Vice-Président en charge des relations interinstitutionnelles et de l'Administration afin de promouvoir et faciliter l'engagement des volontaires au sein de la Commission européenne.

## Fiche de lecture

### *"Debout l'Europe"*

de Daniel Cohn-Bendit et Guy Verhofstadt

### **Comment vaincre la crise actuelle? L'UE peut-elle contribuer?**

Devant la crise exceptionnelle qui sévit en Europe, notamment du sud, mais dont les effets ont commencé à se faire sentir aussi dans le Nord, deux éminents Membres du PE, Guy Verhofstadt et Daniel Cohn-Bendit, provenant de bords politiques différents, proposent un livre inspiré, qui constitue, en même temps, un Manifeste vers l'Europe du futur, en même temps qu'un guide/condition *sine qua non* pour une sortie de la crise.

Les auteurs partent de la constatation que *"L'Europe tremble sur ses bases. La crise de l'Euro fait rage... Une crise existentielle... une "poly-crise" économique, démographique, écologique, politique et institutionnelle..."* (pg 7). Pour affronter cette crise, il faut agir vite, mais comment? *"...l'UE reste un continent divisé politiquement, divisé en 27 Etats membres, alors qu'elle doit affronter la concurrence de puissances économiques et politiques de calibre de la Chine, de l'Inde, du Brésil, de la Russie, des Etats-Unis, ..."*

*"Le drame c'est que l'UE, est jugée coupable de cette situation..."*(pg 8). En effet, comment pourrait-il être autrement, dans la mesure où pendant longtemps les chefs d'État et de gouvernement, de retour dans leurs capitales, s'approprièrent de tout achèvement, de tout succès européen, tandis que pour tous leurs échecs, la responsabilité revenait toujours à Bruxelles !

Toutefois, selon les auteurs, *"les Etats membres portent l'entière responsabilité de la débâcle. C'est leur incompétence qui a amené la crise de l'Euro. C'est leur incohérence qui a causé la récession. C'est leur aveuglement qui a fait chavirer l'Europe à un monde dans lequel elle ne joue plus aucun rôle significatif..."* (pg 8).

Ce n'est pas que Bruxelles soit tout à fait innocenté: en particulier, la Commission a, depuis longtemps, oublié d'user de son droit

d'initiative! Pire, elle a complètement – sinon intentionnellement, méconnu son rôle: *"La Commission ne dépose désormais un projet que si elle a d'abord reçu l'approbation de quelques grands Etats, essentiellement, de la France et de l'Allemagne. Logiquement ceci mène à la disparition de cette initiative. A chaque fois que j'interroge la Commission sur telle ou telle abstention elle me répond qu'elle n'a pu obtenir l'approbation de tel ou tel grand Etat et que cela n'aurait donc aucun sens de se lancer dans une bataille qu'elle considère perdue d'avance. Ce qui est totalement faux: déposer un projet, cela crée une dynamique, surtout dans les domaines où l'on décide à majorité qualifiée."* (pg 112).

Pire encore: au lieu que la Commission essaie de s'appuyer sur le PE "... *La Commission essaie de convaincre les parlementaires de changer d'opinion plutôt que les Etats membres.*" (pg 113).

### **Comment vaincre la crise actuelle?**

*"Ne comptons pas uniquement sur la rigueur budgétaire et investissons également dans une nouvelle croissance" (pg 28). "Or, la situation précaire des finances publiques dans les EM empêche de prendre de initiatives. Seule l'Europe peut proposer des solutions. Cela exige deux interventions radicales: un budget européen fiable et la mise en place d'un grand marché obligataire libellé en euro". Investir, ensuite, "...dans une transformation radicale de nos modes de production et de notre modèle de croissance..." (pg 29).*

En particulier, ...*"A l'heure où les européens sont asphyxiés par les taux du chômage, la green economy est une opportunité réelle pour notre continent. Appelons green deal, un projet européen d'envergure pour la modernisation écologique de nos économies. Tous les secteurs seraient concernés: l'industrie, la construction et la rénovation des bâtiments, les transports les énergies renouvelables l'agriculture, la protection de la biodiversité, les déchets, etc"...." le green deal est la seule voie pour sortir de la crise..." (pg 31).*

### **Et au niveau politique?**

*"Ne croyons pas aux mensonges éhontés des leaders des Etats-nations quand ils racontent à leurs citoyens qu'ils seraient le fondement de l'Union... Plutôt que des Nations Unies d'Europe, nous avons besoin des Etats-Unis d'Europe..." (pg 50). Or, "...de nombreux Etats-nations ...ont tenté de réduire l'Europe à une simple organisation intergouvernementale dirigée par les chefs*

*d'Etat et de gouvernement... Quelques EM puissants font la pluie et le beau temps. Sans tenir compte des plus petits Etats membres, mais surtout en ignorant l'existence d'un intérêt commun et supérieur des citoyens européens" (pg 51).*

"Debout l'Europe" constate qu' "il est moins cinq pour l'Europe." (pg 64). Le livre propose le passage à une Europe post-nationale fédérale qui "n'a rien d'un mirage": Dirigée par un véritable gouvernement européen - le successeur de la Commission actuelle, l'état fédéral européen aurait un impôt européen, un budget européen digne de ce nom, un siège au Conseil de sécurité de l'ONU, un passeport européen pour ses ressortissants...

### Comment s'y prendre?

*"Une victoire écrasante des pro-européens aux élections de 2014 serait le signal et le point de départ pour un Parlement européen - grande Assemblée Constituante qui préparerait la loi fondamentale à soumettre aux citoyens par référendum. Pour une Europe qui ne serait plus dirigée par un homme de main des Etats membres, mais par un fédéraliste convaincu qui réanimera le droit d'initiative de la Commission. Un président élu directement par les citoyens, ou, par le PE. Une Europe contrôlée démocratiquement et légitimée par un Parlement qui ne rend compte qu'aux citoyens européens. Parallèlement à un Sénat européen se composant des représentants des EM..." (pg 65).*

Sans exagérer, il s'agit d'un livre actuel, présentant de manière concrète et concise tout ce que beaucoup de fonctionnaires européens pensent au quotidien, sans savoir comment y remédier, ou y parvenir. Il explique tout ce que beaucoup de citoyens auraient voulu que l'Europe leur apporte.

Une vraie perspective pour notre avenir et surtout, celui de nos enfants! Tout simplement, **un manifeste pour l'Europe de demain!** A lire sans faute.