

GRASPE

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

**CAHIER n°9
Juin 2007**

**G
R
A
S
P
E**

Sommaire

	Page
Avant propos	3
Entretien avec J.-C Leygues	4
Défis de la fonction publique européenne	8
Doit-on déchirer le Traité de Rome ?	12

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

E-mail graspe@europe.com Website : <http://www.graspe.eu>
Diffusion strictement interne aux personnels des Institutions Communautaires

Ont participé à au moins une réunion de travail de GRASPE

Philippe AIGRAIN
Panagiotis ALEVANTIS
Angelo BAGLIO
Gilles BERTRAND
Thimios BOKIAS
Laurent BONTOUX
Anastassios BOUGAS
Didier BOUTEILLER
Francisco CABALLERO SANZ
Bernard CAISSO
Pino CALO
Paraskevas CARACOSTAS
Maria Eduarda DE MACEDO
Bertrand DELPEUCH
Isabelle DEMADE
Elie FAROULT
Tomas GARCIA AZCARATE
Fernando GARCIA FERREIRO
Mireille GRUBERT
Dimitris HATZISTRATIS
Anders HINGEL
Sylvie JACOBS
Philippe KERAUDREN
Notis LEBESSIS
Roberto LENTI
Beatrice LUCARONI
Andrea MAIRATE
Olivier MERLE
Francisco MOLERA APARICIO
Ugur MULDUR
Koen NOMDEN
Béatrice ORNSTEDT
Jaime PEREZ VIDAL
Ines PERIN
Jacques PRADE
Antoine QUERO MUSSOT
Nicolas SABATIER
Ludwig SCHUBERT
Burkart SELLIN
Jean-Paul SOYER
Elena STROE
Roger VANCAMPENHOUT
Catherine VIEILLEDENT-MONFORT
Georges 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 Graspé.

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

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

Avant propos

2007 est l'année du 50ème anniversaire du Traité de Rome. Au-delà des commémorations officielles en cours, Graspe souhaite apporter une contribution originale au débat sur le bilan de la construction européenne et sur son avenir. Ce débat intéresse certes le citoyen mais il touche tout particulièrement l'agent de la fonction publique européenne. Avec la publication de ce numéro, c'est donc un appel à participer à ce débat que nous formulons. A vos plumes donc!

Graspe revient ainsi sur une question qui fut d'emblée au cœur de ses préoccupations: comment préserver un mode d'exercice du métier de fonctionnaire qui soit compatible avec le rôle d'initiative que la Commission doit pouvoir continuer à exercer?

Jean Charles Leygues, fonctionnaire européen à la carrière exemplaire, ayant exercé, entre autres, des responsabilités importantes au sein du cabinet Delors et à la DG Regio, témoigne dans ce numéro de ce qui freine aujourd'hui l'exercice de cette mission essentielle de l'institution. A l'en croire, l'heure est sombre car la Commission étant désormais privée de facto d'initiative politique, ses fonctionnaires et agents en sont maintenant réduits à attendre le déblocage de la situation politique au plus haut niveau. Selon lui, la réforme aurait accentué la dépossession de la Commission de sa capacité d'initiative. Y a-t-il un autre scénario possible?

Conscient que le débat interne sur la fonction publique européenne doit bénéficier des apports des "grands témoins" externes, Graspe, à la suite du témoignage de Pierre Calame (cf. N°7), présente également dans ce numéro l'apport de Nicolas Tenzer, responsable de la revue *Le Banquet* et auteur prolifique d'ouvrages de science politique.

Enfin, une fois n'est pas coutume, un mois à peine après la parution de ce 9ème numéro de la revue, le N° 10 sera publié sur le thème "*La représentation du personnel en question*". Ce numéro contiendra des analyses des problèmes actuels de la représentation du personnel et des entretiens avec les principaux responsables des syndicats de la Fonction Publique Européenne.

Bonne lecture!

GRASPE

Envoyez vos réactions et contributions à : courrierlecteur@graspe.eu

Entretien avec M. J.-C. Leygues

➤ GRASPE : Un bref retour sur votre carrière d'abord ?

➤ J.-C. Leygues. Je suis entré à la Commission en 1971 à la Commission de Contrôle des Communautés européennes, qui est l'ancêtre de la Cour des Comptes. En 1974, j'ai rejoint le Secrétariat général sous l'égide de ce grand fonctionnaire qu'était Emile Noël. J'ai travaillé dans les domaines des relations avec le Conseil, qui était le cœur du système, et avec le Parlement qui avait une alliance très forte avec la Commission à l'époque.

En 1981, j'ai rejoint le cabinet du Commissaire pour la politique de développement, Edgar Pisani. J'y fus témoin des efforts de la Commission pour asseoir la politique de développement mais aussi pour régler au mieux la grave crise du charbon et de l'acier. C'était l'époque où dominait la tradition sociale démocrate ou chrétienne démocrate à la Commission ! En 1984, je suis devenu assistant du Directeur Général du Budget. C'était l'époque du « chèque britannique » dont le dénouement aura lieu au sommet de Fontainebleau. En 1985, j'ai rejoint le cabinet de Jacques Delors et y suis resté jusqu'en 1992. J'y étais responsable des aspects budgétaires des politiques communautaires et à ce titre, j'ai suivi de près la mise en place des perspectives financières. Je m'occupais aussi de la politique du personnel. En 1992, je suis devenu directeur à la Direction générale en charge de la politique régionale, puis, comme vous le savez, Directeur général adjoint. Pendant toute cette période, j'ai aidé à la mise en place des « paquets » successifs de la politique régionale...

➤ GRASPE : En faisant ce retour, qu'est-ce qui a surtout changé à la Commission ?

➤ J.-C. Leygues. Ce que je vais vous dire va vous paraître paradoxal mais, d'un côté, la fonction de la Commission n'a pas beaucoup changé, mais d'un autre côté sa manière de faire a beaucoup changé. Le Traité n'a jamais modifié la fonction de la Commission et notamment ce point fondamental : le monopole (ou presque si l'on exclut les

second et troisième pilier après 1992) de l'initiative. C'est fondamental. Le point d'angle des métiers, que vous à GRASPE vous analysez, est là : c'est la capacité d'initiative.

Or, sur mes 36 années de carrière à la Commission, je vois que la Commission a plus ou moins utilisé ce droit d'initiative. Jusqu'en 1985, les Commissions successives, avec des membres de grande conviction communautaire, ont été très performantes dans des domaines précis, la sidérurgie, la PAC, l'amorce du débat économique... Mais elles conservent une approche fragmentaire de la construction européenne, elles n'arrivent pas à faire bouger les lignes sur les questions budgétaires. La seconde période avec Jacques Delors est une action globale de la Commission. La conjoncture politique était plus favorable, Delors s'entend bien avec les grands gouvernants comme Mitterrand, Kohl ou Gonzalez. Il y a un accord budgétaire entre les pays pauvres qui veulent le soutien financier et les pays plus riches qui veulent le marché commun. Cet accord, ce sont les perspectives financières. Là, la Commission a pleinement joué son rôle.

➤ GRASPE : Et depuis, elle a perdu ce rôle... Comment l'expliquez-vous ?

➤ J.-C. Leygues. Comme vous le dites, depuis, la Commission a perdu ce rôle. Les circonstances n'aident pas ! La fin de la guerre froide, la « mondialisation », bref tout ce qui s'est traduit dans ce débat récurrent entre élargissement et approfondissement a affecté la Commission en son sein. Et il est clair qu'au sein même du Collège les sensibilités sur ce débat sont bien différentes. Il faut aussi ajouter au tableau un aspect institutionnel. La Commission est désormais adoubee par le Parlement, ce qui lui donne une certaine « couleur » politique. Très bien ! Mais elle y perd, je crois, en indépendance, en ce sens que la Commission n'a pas à être idéologique. Le marché intérieur, par exemple, n'était pas un projet idéologique.

Le constat, ce n'est pas une critique, c'est qu'aujourd'hui la Commission doit constam-

ment se justifier de prendre des initiatives. Le danger est toujours présent car, comme l'a bien montré l'épisode de la crise de la Commission Santer, tout élément critique peut devenir surdimensionné, ce qui fige l'initiative ! Croyez-vous qu'une critique comme celle contre Santer ait pu faire tomber un gouvernement national ?

➤ GRASPE : vous nous parlez de la « manière de faire » qui a changé...

➤ J.-C. Leygues. Oui. Depuis la fin de la Commission Santer, on essaie de corriger la méthode. En effet, il n'y a plus de consensus politique entre pays, entre tendances, comme dans les années 1980-1990, donc plus de proposition globale. Alors, on se concentre sur la méthode, voire sur la gestion. Et la question n'est plus « que va proposer la Commission ? » mais « la Commission ne sait pas gérer, comment va-t-elle apprendre à gérer ? ».

Il y a des éléments positifs dans la réforme et on ne peut pas s'opposer à l'introduction de meilleurs instruments de gestion. De tels instruments étaient nécessaires car les politiques de la Commission étaient disproportionnées par rapport à ses capacités. Mais on peut se demander si les thérapies choisies sont les meilleures. Par exemple, la fragmentation du statut du personnel a certainement des effets critiques pour une institution aussi petite que la Commission. Par exemple, et je l'ai vu autour de moi comme Directeur général adjoint, il y a le sentiment d'un carcan, la Commission passe beaucoup de son temps à s'autogérer en suivant des outils lourds. En tout état de cause il y a le risque d'une perversion énorme car derrière cette évidence apparente de la gestion c'est la capacité politique de la Commission qui est affaiblie.

➤ GRASPE : alors, il fallait réformer différemment ?

➤ J.-C. Leygues. Je n'ai aucun doute qu'une réforme était nécessaire. Jacques Delors y avait pensé mais n'avait finalement pas pu formuler un projet à temps. Ce qui est évident c'est qu'il y avait un décalage croissant entre les finalités politiques poursuivies par la Commission et ses responsabilités financières et budgétaires. L'article 274 du Traité établit que la Commission est responsable de l'exécution du budget et elle doit avoir les moyens et les

compétences de cette responsabilité. La réforme est finalement passée, plus tard, et à travers une crise. Aujourd'hui, nous avons une bureaucratie qui s'étend rapidement et une réflexion sur le bilan de la réforme s'impose.

Ce qui est important de réaliser, c'est que la Commission est une administration très petite et donc très sensible à la capacité du Collège des Commissaires à exprimer un message politique. L'administration peut démarrer s'il y a un message politique. À défaut de tel(s) message(s), c'est évidemment la gestion, la seule gestion, qui occupe cette administration. Avec évidemment des dérives préoccupantes. La mobilité, par exemple, telle qu'elle est pratiquée désormais au nom de principes de saine gestion, mais qui ne doit pas être appliquée de manière irréfléchie, peut avoir des effets catastrophiques pour la Commission. Je vous pose la question : un spécialiste respecté des ententes dans le domaine de la chimie peut-il devenir un spécialiste du FEOGA en trois ans ? La réponse est non, surtout pas dans une petite administration où les expertises sont multiples et rares. Je crains que dans dix ans, la mobilité, telle qu'elle est mise en œuvre aujourd'hui, affaiblisse considérablement notre administration.

Aussi, je pense que la Commission est confrontée à deux grandes questions. D'abord, peut-elle être une force politique motrice pour proposer, ou bien la situation est-elle telle qu'elle doit faire profil bas et ne pas discuter avec les états-membres de ce qu'ils ne peuvent pas faire ensemble ? Ensuite, l'instrument administratif de la Commission est-il adapté à sa finalité politique ?

➤ GRASPE : à entendre ceux qui ont connu l'époque Delors, c'est comme si depuis tout allait de mal en pis et que rien de positif n'était arrivé. Est-ce aussi simple ?

➤ J.-C. Leygues. Ça ne sert à rien de pleurer l'époque Delors, les temps ont changé. J'en veux pour preuve que Blair s'est récemment félicité de l'évolution de la Commission. Tout un symbole !

➤ GRASPE : vous nous dites, les temps ont changé. Il y a désormais le « processus de Lisbonne », entre autres. Est-ce que les « manières de faire » que l'on a évoquées tout à l'heure, même si elles sont différentes de celles de l'époque Delors, ne contiennent pas

des éléments positifs ? L'on pense à la méthode ouverte de coordination, aux meilleures pratiques, etc., est-ce que dans toutes ces manières de faire nouvelles, la Commission retrouve ou trouve une nouvelle version de sa capacité d'initiative ?

➤ J.-C. Leygues : La manière de faire a changé. La Commission est revenue à la méthode initiale dont je vous parlais, l'approche fragmentaire de la construction européenne... La méthode ouverte de coordination, eh bien, c'est une approche peu communautaire. Et la politique de Lisbonne, puisque vous en parlez, est une politique qui n'appartient pas à la Commission. Celle-ci est d'ailleurs incapable de la mettre en œuvre ! Pourquoi ? Ce sont les États-membres qui doivent remplir le contrat et vous avez bien vu qu'ils ne l'ont pas fait. Les recommandations du Conseil pour faire Lisbonne n'ont aucune force de droit, contrairement à la méthode communautaire qui implique la force du droit et le respect de ce droit par la Cour de Justice de Luxembourg.

Bref, la dimension stratégique de l'Europe, le processus de Lisbonne, se trouve hors de la Commission. Très clairement depuis 2000.

Depuis 20 ans, et plus clairement encore depuis 5 à 10 ans, il faut des investissements publics. C'est l'inverse qui se produit. Qui a d'ailleurs fait les frais du 1% dans le budget communautaire ? Ce sont les politiques qui devraient servir le processus de Lisbonne. Les promesses financières ne sont pas tenues, les États-membres, au nom de la subsidiarité, ne délivrent pas. Et en fin de course, les rapports de la Commission au conseil européen du printemps se répètent, et ils se répètent car ils ne sont ni lus, ni suivis par personne.

➤ GRASPE : vous évoquiez quand même tout à l'heure la nécessité de la réforme, l'écart entre les responsabilités politiques de la Commission et ses responsabilités financières et budgétaires au titre de l'article 274. La réforme était inéluctable...

➤ J.-C. Leygues. Oui, mais elle se déroule largement en dehors d'un projet politique de construction européenne. Le paradoxe est que les principes utilisés, transparence, responsabilité, décentralisation aboutissent à un alourdissement considérable du travail de la Commission, à une véritable bureaucratisation. De plus, la réforme s'est

déroulée dans un contexte de rareté qui va encore s'aggraver, et donc dans un contexte de lutte entre services opérationnels et services transversaux. Ce sont ces derniers qui gonflent leurs rangs. Encore un paradoxe!

Vous évoquez l'article 274. Dans l'article 274, la Commission est responsable de l'exécution du budget. Or, la réforme a délégué cette responsabilité aux Directeurs Généraux. Résultat ? Les Commissaires ne signent plus rien, ne s'engagent sur aucune dépense. Ils sont responsables politiquement mais pas budgétairement. Vous comprenez la conséquence : la future Madame Cresson ne court plus aucun risque. Quant à la décentralisation, le principe est bon, mais elle a été faite sans nuances. L'administration signe pour un euro comme elle signe pour 70 milliards d'euros.

La responsabilité du personnel, évidemment l'on ne peut être que d'accord, moi le premier. Mais il faut nuancer, encadrer...

➤ GRASPE : c'est une image sombre de la situation actuelle. Peut-on espérer des jours meilleurs ?

➤ J.-C. Leygues. On peut partager le pessimisme de beaucoup. La Commission peut essayer de faire des initiatives là où elle peut, dans le développement durable notamment. Mais la PESC peut-elle progresser par exemple ? Du coup revient toujours l'idée des noyaux durs qui avancent plus vite que les autres. Mais la Commission n'a-t-elle pas une obligation d'intégration ? Discute-t-elle de tout ceci d'ailleurs ? Apparemment non, et les États-membres ne semblent pas prêts à affronter ces questions, alors on gère l'acquis.

Pour en sortir, il faudrait refaire un débat sur l'Union. Ce serait en tout cas au Collège de le faire, pas à l'administration. Pas au service juridique ou au secrétariat général. Comment la DG ECFIN pourrait faire un paquet économique avec analyse budgétaire et institutionnelle sans qu'il y ait une demande claire du collège des Commissaires en ce sens ?

➤ GRASPE : le Livre Blanc de 2000 de la Commission sur la gouvernance ne fournit-il pas un certain nombre de pistes pour une Commission confrontée à la situation politique que vous décrivez ?

➤ J.-C. Leygues. Les travaux du Livre Blanc, j'y ai participé. Ils ont montré qu'il fallait remodeler les relations avec les États-membres et que les États-membres mêmes devaient changer. Tout ceci posait bien les questions du processus d'intégration du « que voulons-nous faire ensemble et comment ? ». La réponse fut en quelque sorte « l'intégration c'est tout le monde participe et on en reste là ! ». Ce fut un flop, ce livre blanc ne fut suivi d'aucun effet.

Prenez l'intégration sociale. Ce n'est pas une responsabilité communautaire. Vu les problèmes que l'on constate aujourd'hui dans tous les états-membres, ne faudrait-il pas qu'elle devienne une responsabilité communautaire ? Aujourd'hui on se contente de parler de l'intégration sociale sans rien pouvoir faire. C'est comme Lisbonne. Si je prends la politique du développement durable, je ne crois pas que ce soit d'abord un problème d'intégration politique, c'est un problème d'organisation...

➤ GRASPE : certains évoquent l'action extérieure dans un monde de globalisation comme le meilleur outil d'intégration politique de l'Union ?

➤ J.-C. Leygues. L'action extérieure, pourquoi ne serait-ce pas un facteur d'intégration ? Mais en avons-nous les

moyens ? Voyez ce qui se passe à Doha. L'action extérieure commune implique d'ailleurs des services de la commission plus fournis qui n'existent pas à l'heure actuelle.

➤ GRASPE : nous en revenons à notre question sur les jours meilleurs...

➤ J.-C. Leygues. L'Union européenne est capable de tomber en crise et de sortir de crise très rapidement, regardez le passé ! Les États-membres les plus rétifs sont capables de réagir demain. En période de crise, tous ont tendance à regarder vers l'Europe pour chercher des solutions. Même si des solutions à 27, c'est encore moins facile...

➤ GRASPE : maintenant que vous quittez la Commission à l'issue d'une grande carrière, et que vous voyez et analysez toutes ces difficultés, quel serait votre message pour vos jeunes collègues qui commencent leur carrière ?

➤ J.-C. Leygues. En partant, j'ai envie de dire à mes collègues : vous êtes des fonctionnaires, vous êtes au service de l'Europe, vous êtes aussi des militants de l'Europe. Vous devez rester prêts à apporter, quand la lumière se fait, votre contribution.

Nous préparons une réunion publique du GRASPE en septembre 2007 sur le thème :

Quelle nouvelle configuration pour l'Europe et quelles conséquences pour la Commission ?

Plus d'information bientôt sur notre site

WWW.GRASPE.EU

Défis de la Fonction Publique Européenne

50 ans après le Traité de Rome, quels sont les défis auxquels la Fonction Publique Européenne est confrontée ?

Présentation et débat avec Nicolas TENZER

Compte-rendu analytique du discours de Nicolas Tenzer

La question principale que je vais aborder aujourd'hui est : quelle est la nature de la vocation de fonctionnaire et cette nature a-t-elle quelque rapport avec la crise que traverse l'Europe ? Je partirai d'une sorte d'axiome qui a guidé ma vie : quand on est fonctionnaire, l'essentiel est de se forger une idée de ce qui est le mieux pour la collectivité que l'on sert ? Je parlerai ici en tant que fonctionnaire moi-même, mais aussi en tant que directeur de revue et auteur de livres et d'articles autant académiques que politiques, car je ne puis séparer la réflexion de l'action.

Quand on regarde vers le passé, on a parfois l'impression que certains hauts fonctionnaires d'autrefois, je pense par exemple à mes parents qui ont commencé leur carrière de fonctionnaires juste après la Seconde guerre mondiale, avaient une idée de l'Etat et reconnaissaient une sorte d'évidence dans le service public. Les citoyens aussi, en dépit des erreurs, des errements, des fautes et des hésitations, lui accordaient a priori une confiance qui paraît inimaginable aujourd'hui. Vous connaissez peut-être ce grand fonctionnaire français emblématique, François Bloch-Lainé qui, dans un livre testament de 1976 *Profession fonctionnaire* disait encore – je cite de mémoire : « je ne sais pas si j'ai bien servi, mais ai-je servi assez librement ? ». Car il y avait une capacité d'invention, d'imagination et de proposition au service de l'intérêt collectif.

Aujourd'hui, l'habitude, la routine, le nationalisme même de chaque ministère, qui empêche toute vision d'ensemble, l'emportent souvent sur une recherche de ce qui est mieux pour la communauté en général. Les administrations patinent et s'engluent. Doit-on se résigner ? Faut-il accepter la nouvelle règle commune ? Faut-il d'abord respecter les lois non écrites de son corps et de son

ministère, ou faut-il d'abord partir d'une idée du mieux ? Mon premier message est là : un fonctionnaire peut, en toute loyauté bien sûr, réfléchir, s'exprimer, ne pas baisser les bras et participer à la discussion. Il doit contribuer à la définition des politiques en fonction d'une appréciation des problèmes de la société, de l'économie et du monde, même si, naturellement, le politique décide en bout du compte.

Ceci implique une ouverture de la fonction publique à l'ensemble des composantes de la société. Parmi ces composantes, je pense en particulier au monde académique car la coupure entre le monde académique et l'administration est trop forte en France. Je ne vais pas non plus exonérer certains universitaires : je suis le premier à reconnaître que quand j'étais chef de service au Commissariat général du Plan me parvenaient de nombreux articles prétendument « scientifiques », mais qui parlaient, dans mon domaine de compétence, de choses très éloignées de la réalité ! Et pourtant, je ne pense pas être suspect d'anti-intellectualisme ! Quant aux fonctionnaires, ils se désintéressent totalement, sauf exception, des recherches universitaires. Un travail de rapprochement entre ces deux mondes est souhaitable et les échanges doivent aller dans les deux sens. C'est une nécessité mieux comprise aux Etats-Unis et dans certains pays européens. En France, les sciences sociales ne font pas partie du registre de ce qui est utile au politique. Je me souviens ainsi d'avoir demandé à tel ministre français des Affaires Etrangères il y a quelques années comment il préparait sa stratégie européenne. Il me répondit que cela faisait 20 ans qu'il s'intéressait aux affaires européennes et que, par conséquent, il « avait ses idées » et que son conseiller sur le sujet était exceptionnel – ce qui était vrai ! Quant à ce que pouvait dire

le monde académique – pas seulement français naturellement sur les affaires européennes, cela n'était pas pris en considération. Que la constitution d'un milieu de compétences et des relais pouvait aider à penser et même à diffuser une stratégie européenne, n'était tout simplement pas pensé.

Est-ce une fatalité ? Pourquoi cette ouverture à l'ensemble des composantes de la société ne se pratique t-elle pas ? Il y a bien sûr plusieurs explications. Je pense au manque de formation historique et philosophique des fonctionnaires. Ces derniers ne se placent plus dans une perspective historique ; ils manquent, comme l'ensemble de la société, de conscience historique. Mais on pourrait aussi évoquer l'éclatement des structures administratives en ministères sans passerelles en termes de carrière entre chacun d'entre eux qui fait souvent que les fonctionnaires sont bloqués dans des ministères sans perspective de carrière au-delà de 45 ans. Dès lors, la simple recherche d'une carrière décente les oblige à être conformes à la « tradition » et au conservatisme ambiant, s'ils veulent progresser. Il est dangereux de s'écarter de la norme et de prendre des chemins de traverse.

Il suffit d'ailleurs de prendre l'exemple des fonctionnaires français qui choisissent de servir un certain temps dans des organisations internationales ou européennes – vous connaissez bien sûr le problème des experts nationaux détachés français – ou, tout simplement, qui changent régulièrement de ministères pour illustrer brièvement mon propos. Ces fonctionnaires, notamment donc qui ont servi hors de France, sont défavorisés lorsqu'ils reviennent en France. Personne, de surcroît, ne cherchera à ce qu'ils fassent profiter l'administration française de leur expérience. Je pourrais aussi évoquer l'absence de structures de pilotage des réformes et de stratégie. Quel est l'objectif ? Comment l'atteindre ? Qui s'en charge ? Comment ? Les rares structures existantes sont coupées de la décision. Ici encore, je dois dire que l'expérience américaine me paraît plus probante. Un second exemple d'erreur : ce qu'on lit dans certains rapports sur la déconcentration. Le schéma proposé est souvent celui-ci : l'administration centrale élabore, pense et décide ; la périphérie applique. Voici comment on en arrive à une situation, en France exemple, où des préfets, au niveau local, reçoivent des milliers de pages de circulaires administratives

parfaitement contradictoires et ignorantes des réalités locales. On ne peut décider que si l'on connaît la réalité de la gestion ; on ne gère bien que si l'on sait aussi réfléchir à la stratégie. Il faut briser cette administration dichotomique.

J'ai pris ce second exemple pour montrer l'absurdité de la séparation entre décision et mise en œuvre. La connaissance des conditions de mise en œuvre doit être partie de la décision. Si j'en tire un enseignement plus général, c'est que la connaissance, au sens large, doit faire partie du métier de fonctionnaire. Mon second message est donc que les personnes placées dans une position de décision et d'élaboration des politiques, les fonctionnaires aussi et surtout, doivent être mis en position d'apprendre et, du coup, de produire des idées. La connaissance de la société fait partie de notre métier. J'y insiste d'autant plus que les différentes routines et la pression gestionnaire contemporaine n'y aident pas ; il y a, pour paraphraser Foucault, comme « une volonté de ne pas savoir » dans la société actuelle.

Si je reprends ces thèmes pour la fonction publique européenne évoquée par le GRASPE, c'est parce que je crois que vous avez raison d'insister sur l'idée qu'il convient de donner du sens au travail du fonctionnaire européen et de l'impliquer dans la construction du sens des politiques européennes. D'abord parce que l'on peut craindre un détricotage de tout ce que l'Europe a apporté depuis la Seconde Guerre mondiale : la paix, la prospérité, le bien-être, la démocratie. Tout ceci est menacé insidieusement et doit être protégé et défendu. Ces « acquis » paraissent évidents à beaucoup, et dès lors ils ne sont pas perçus comme extraordinairement fragiles.

La principale difficulté aujourd'hui pour l'Europe est de la penser clairement et officiellement comme une puissance, sans renoncer à son message philosophique premier, fondement de sa légitimité, qui était d'origine kantienne. Il convient, comme je l'ai écrit ailleurs, d'encadrer géographiquement le cosmopolitisme de l'Europe. Or, qui dit pouvoir européen – et non bien sûr Etat européen, suppose d'arrêter au plus haut niveau les frontières de l'Europe. Sans frontière, la constitution de l'Europe restera inachevée. Cet inachèvement a été une force ; il a permis un élargissement qui a toujours été indispensable à mes yeux. Mais il existe un moment – et ce moment est venu – où

l'incertitude constitue une menace pour l'Europe de la part d'une partie de ses peuples. Bien sûr, cela ne signifie pas que les frontières de l'Europe doivent être stabilisées à ce qu'elles sont maintenant et que l'Europe n'ait pas à s'élargir encore dans les dix ou quinze ans qui viennent. Cela signifie aussi une puissance militaire et il faudra bien, lorsque les temps seront mûrs, poser la question des rapports entre la défense européenne et la redéfinition de la structure et des missions de l'actuelle OTAN. Cela signifie enfin des noyaux durs de compétences et des niveaux différents d'intégration européenne. Sur ces points fondamentaux, rien n'est clair aujourd'hui et il faudra que les Etats européens eux-mêmes prennent des initiatives – bien sûr, je ne puis que penser au couple franco-allemand et à d'autres alliances fortes au sein de l'Europe qui doivent aller de l'avant.

L'essentiel est de faire en sorte que la majorité des parties de l'Europe aient un intérêt individuel à certaines avancées pour que celles pour lesquelles elles sont plus réticentes ne bloquent pas les progrès d'ensemble. Comment y parvenir ? Comment soutenir l'intérêt commun minimal sans tomber dans le plus petit commun dénominateur dénué, justement, de sens européen ? Le pire est de n'avoir aucune vision, mais dessiner un projet ne tient pas de la vérité révélée. Il convient que certaines initiatives soient mises sur la table et donnent lieu à un processus ouvert de discussion et d'engagement dans l'échange. Il faudra qu'au moins certains Etats se consacrent, même s'ils le font à quelques-uns au début – après tout cela s'est déjà fait pour l'euro, certains projets industriels, Schengen, à donner une figure concrète à ces initiatives.

J'insiste sur ce point car il est fréquent d'entendre : « la classe politique n'a plus de

vision, les hommes politiques ne savent plus décider ! ». Si les politiques décident, je crois que les citoyens – et parmi ceux-ci les fonctionnaires – doivent être capables de se saisir de ces débats et d'émettre des propositions. Le fonctionnaire doit participer à cette discussion. Il ne faut pas être nostalgique de l'époque du fonctionnaire tout puissant qui, dans la carence du pouvoir politique, décidait de beaucoup de choses tout seul. Je me souviens de ces histoires de hauts fonctionnaires qui, seuls ou en petits groupes fermés, décidaient du sort de régions ou populations entières sans aucune discussion : ici passera l'autoroute, ici sera implantée l'université, là on construira les logements sociaux... Ce que l'on attend aujourd'hui des fonctionnaires, c'est qu'ils développent un point de vue large et qu'ils se posent toujours la question de l'intérêt collectif, à charge pour le politique de choisir entre plusieurs options. Je n'ai pas de réponse toute prête à la question difficile des rapports entre le travail de proposition des fonctionnaires et la décision politique, qui dépend des pays et des organisations. A une époque où les idéologies anciennes n'apportent plus de réponse crédible, on est plus libre de penser politiquement. Le pire serait de les remplacer par des concepts flous, des utopies et un manque d'esprit pratique.

Un groupe comme le vôtre est la meilleure preuve de cet engagement exigeant dans la définition d'une volonté européenne. La passion que suscite encore l'Europe constitue une promesse qui doit nous laisser un certain optimisme sur l'issue finale même si beaucoup reste à faire pour conjuguer les différents intérêts nationaux et la construction européenne qui reste, à mes yeux, la manière la plus sage et la plus réaliste de leur donner une portée concrète.

Nicolas TENZER, né en 1961, École normale supérieure (Ulm), ENA, maîtrise d'histoire, diplômé de l'IEP de Paris, président fondateur du Centre d'étude et de réflexion pour l'action politique (CERAP), ancien maître de conférences à l'IEP de Paris (philosophie politique), maître de conférences à l'ENA et dans diverses écoles et universités françaises et étrangères, ancien chef de service au Commissariat général du Plan, ancien membre du cabinet du ministre de l'Économie et des Finances. Auteur de *La société dépolitisée* (PUF, 1990), *La politique* (PUF, Que sais-je ?, 1991), *La République* (PUF, Que sais-je ?, 1993), *Philosophie politique* (PUF, 1994, 2e éd., 1998), *Histoire des doctrines politiques en France* (PUF, Que sais-je ?, 1996), *Le tombeau de Machiavel. De la corruption intellectuelle de la politique* (Flammarion, 1997), *Les valeurs des Modernes. Réflexions sur l'écroulement politique du nouveau siècle* (Flammarion, 2003) et de *France : la réforme impossible ?* (Flammarion, 2004), et, en collaboration avec R. Delacroix, de *Les élites et la fin de la démocratie française* (PUF, 1992).

Réunion-débat avec N. Tenzer

GRASPE a tiré quelques conclusions provisoires de cette présentation :

1. L'exposé de N. Tenzer nous rappelle l'importance et l'intérêt d'une approche "interculturelle". Interculturelle, aussi bien en termes d'origines culturelles diverses des agents de la fonction publique européenne qu'en termes de "cultures" administratives différentes. Cette différence est un des atouts de l'Europe aujourd'hui qu'il faudrait valoriser encore plus.
2. Le fonctionnaire européen, comme tout agent d'une fonction publique, doit "se forger une idée de ce qui est le mieux pour la collectivité que l'on sert", ce qui implique qu'il ait une vision claire et à long terme de ce qu'est l'intérêt général européen.
3. Le fonctionnaire européen "doit contribuer à la définition des politiques en fonction d'une appréciation des problèmes de la société, de l'économie et du monde, même si, naturellement, le politique décide en bout du compte". Ce point a fait l'objet déjà de nombreux articles dans les cahiers de Graspé et reste un des axes majeurs de réflexion pour un renouveau et une dynamisation de la Fonction publique européenne.
4. La prise en compte de la "dimension historique" et en particulier de la mémoire des différentes tentatives de réformes ou de réorganisation est nécessaire pour éviter les obstacles ou impasses qui peuvent survenir, mais aussi pour repositionner les projets de réformes dans leur contexte historique particulier, pour en comprendre toutes les implications et conséquences à moyen ou à plus long terme.
5. Il peut être dangereux de séparer les fonctions de conception et celles d'exécution, au risque de duplications ou de conflits de territoires. Ne pas le faire permet aussi de "donner du sens au travail du fonctionnaire européen et de l'impliquer dans la construction du sens des politiques européennes".
6. Si l'Europe "reste encore à faire", c'est certainement grâce à l'implication de tous, et notamment des agents de la Fonction Publique européenne, dans la promotion et la clarification des perspectives, des options et des choix nécessaires à la réalisation de cet objectif.

Doit-on déchirer le Traité de Rome ?

Le cinquantième anniversaire du traité de Rome est l'occasion pour tous les fonctionnaires européens de réfléchir au sens de leur action. Pour la plupart, nous ne nous considérons pas seulement comme des fonctionnaires mais aussi comme des militants de la cause européenne. Nous sommes très fiers du travail accompli et enthousiastes quand nous considérons ce qui reste à faire. L'Europe n'aurait pu se construire sans ses fonctionnaires et l'administration européenne peut se targuer de grands succès. Nous succombons cependant parfois à l'illusion bureaucratique qui est de croire que l'action déterminée d'experts de grande qualité suffira pour continuer ce projet européen. Il n'en est rien. L'Europe est un projet politique au sens noble du terme et ne peut réussir que si ses citoyens y adhèrent. C'est pourquoi nous devons aussi faire de la politique, débattre avec nos concitoyens, les écouter mais aussi les convaincre.

Le 25 mars, nous avons fêté le cinquantième anniversaire du Traité de Rome dans un climat de scepticisme et de morosité. L'Europe fait de moins en moins rêver et fournit une cible commode à bien des critiques, parfois féroces.

Le Traité de Rome n'est pas devenu un chiffon de papier, comme tant d'autres accords internationaux. L'Union européenne vient de s'élargir deux fois de suite, d'autres candidats piétinent à la porte, certains avec impatience, la zone euro vient de s'agrandir, quoique très modestement et surtout l'Europe vit au jour le jour avec une activité réglementaire foisonnante, de multiples projets en cours, même s'il est dans leur nature de rencontrer des difficultés de réalisation, et de nombreux autres domaines d'action.

Mais comment oublier les ombres qui s'accumulent ? Un projet de constitution en panne, un élargissement contesté d'autant plus qu'il tend maintenant à déborder des frontières géographiques du continent, une communauté politique atone, absente des débats les plus stratégiques car incapable de dépasser les intérêts divergents de ses constituants, et puis surtout l'irrésistible montée du nationalisme sur fond de crise économique dont on ne voit pas l'issue. Les citoyens européens doutent que l'Europe puisse les aider à affronter l'avenir et un fort pourcentage d'entre eux estime même que désormais, la construction européenne menace leur style et leur niveau de vie.

Et pourtant. A observer l'Europe se débattre dans ses problèmes, on en oublierait facilement le miracle permanent qu'elle constitue.

Le Traité de Rome a apporté une paix durable en Europe. Lorsque je dis cela à un interlocuteur, en général, j'obtiens un regard bizarre : « Bien sûr qu'il y a la paix en Europe, c'est une évidence ! ». Mais cette évidence-là, il y a 50 ans, n'avait rien d'une banalité, au sortir de deux guerres dites 'mondiales' mais qui étaient essentiellement européennes. Aujourd'hui, quand des États européens se querellent, ils organisent des sommets, font des négociations marathon, lient des paquets de problèmes pour créer des rapports de force et au pire, se traînent devant la Cour de justice de Luxembourg. Cette évidence-là se construit au jour le jour par un processus mille fois répété pour chaque sujet de querelle, grand ou petit. L'Europe a construit une zone de droit qui a enfin réussi à dépasser l'état d'anarchie hobbesien entre souverains. Littéralement, c'est du jamais vu. Et il suffit d'ouvrir le journal pour se rendre compte que les conflits pullulent sur les autres continents et tout récemment encore dans les Balkans.

Le Traité de Rome a institué un mécanisme de solidarité entre ses citoyens. Là encore, les sourcils froncent devant cette affirmation, car l'un des reproches fait à l'Europe est sa dimension uniquement marchande et économique. Mais c'est faux, et depuis le début. L'Europe a joué un rôle essentiel dans certains secteurs en crise (charbon, acier, agriculture...) et a permis d'amortir les coûts humains des mutations économiques. Il est de bon ton de critiquer la politique agricole de l'Europe, qui doit en effet se réformer profondément, mais c'est oublier que cette politique a sauvé l'emploi et le revenu de millions de personnes durant une longue période d'adaptation quand les forces du marché auraient au contraire précipité ces travailleurs dans une crise majeure.

Une autre dimension de cette solidarité est entre les régions. On oublie un peu vite que le *tigre celtique* (l'Irlande), le sud de l'Italie et la péninsule ibérique ont bénéficié de transferts massifs destinés à l'aide au développement. L'intégration de l'Allemagne de l'Est, des pays de l'ancien bloc de l'Est ont été largement financés par les citoyens de l'ensemble de l'Europe grâce à des mécanismes parfois fort complexes. Mais ici aussi, c'est du –presque-jamais vu. A part peut-être le Plan Marshall, on ne connaît pas de précédents où des nations ont accepté de faire jouer des mécanismes de solidarité aussi massifs et sur d'aussi longues périodes au profit de nations voisines en difficulté. Et encore la politique de cohésion économique et sociale représente-t-elle l'équivalent du Plan Marshall pour chacun de ses cycles.

Le Traité de Rome a créé un espace démocratique fondé sur des valeurs et non pas sur des nations. Là encore, il n'y a pas de précédent. L'Union européenne ne se bâtit pas sur l'expansion d'une nation ou d'une religion conquérantes, mais sur la libre adhésion à un système de valeurs que l'on peut caractériser sommairement comme démocratique et d'économie de marché avec une forte composante sociale. Le respect absolu des langues et des cultures de ses adhérents est un principe fondateur tout comme le respect des droits de l'Homme. L'Union a joué le rôle de stabilisateur pour des régimes fragiles qui sortaient de dictatures totalitaires. Quand on voit le mal que d'autres pays ont à sortir seuls de régimes tyranniques, on ne peut qu'être impressionné par le sans-faute réalisé par les adhérents à l'Europe politique.

L'Europe étend son action de solidarité aux nations en difficulté : elle est l'un des principaux donneurs mondiaux, peut-être le premier, et elle offre son expertise pour aider au développement sur place.

Mais le bilan n'est pas que positif, malheureusement.

Le Traité de Rome a créé un espace économique où les discriminations fondées sur la nationalité ou ayant un rôle protectionniste sont interdites. Cette réalisation est peut être la plus connue et la plus critiquée. Car les tentations protectionnistes sont fortes en période de faible croissance, les citoyens voient avec

suspicion une Europe des marchands sans répercussions favorables sur l'emploi et plus généralement sur le progrès social. Potentiellement, le grand marché doit favoriser la croissance, créer un marché intérieur de la même taille que celui des Etats-Unis et donc réduire les coûts de fragmentation, améliorer la rentabilité et la productivité des entreprises. On a sans doute sous-estimé le confort que cette intégration européenne, y compris la création de la monnaie unique, a créé pour les États qui ont pu repousser les autres réformes nécessaires et, par exemple, négliger une politique industrielle européenne. Pour une réussite comme Airbus (quoique bien fragile), combien d'échecs pour l'industrie européenne par exemple dans des secteurs porteurs d'emploi et de richesse comme l'informatique ou l'électronique de salon ? La vérité est qu'en ce domaine, l'Europe, peut-être effrayée par sa propre audace, s'est arrêtée au milieu du chemin et n'a pas su pousser ses avantages en pilotant des changements de structure de son économie et de sa recherche scientifique. L'écart de productivité entre nos économies européennes et les Etats-Unis, sans parler de certaines économies asiatiques, est l'indicateur d'un profond dysfonctionnement auquel il faut de toute urgence remédier. En ce domaine, on a besoin de plus d'Europe dans les domaines économiques et sociaux et très vite. Et non pas d'en rester aux politiques nationales qui ont fait la preuve de leur impuissance à avoir prise sur la réalité.

Beaucoup d'adversaires de la construction européenne prétendent qu'on pourrait limiter ses ambitions à la fonction d'une zone de libre-échange. Il s'agit d'un argument assez facile à démonter. Cette zone ne réglerait aucun des problèmes évoqués ci-dessus. Les chantres de l'ALENA sont d'ailleurs moins enthousiastes depuis que les Etats-Unis ont décidé d'ériger le long de leur frontière sud un mur infranchissable patrouillé par des vigilantes à l'idéologie raciste, pour les séparer de leur partenaire mexicain. L'Europe montre au contraire qu'une bonne politique de solidarité et de développement régional a des effets bénéfiques pour toute la zone économique.

La montée des nationalismes est un phénomène inquiétant. Laissez-moi raconter une anecdote. Lors de l'adhésion du Danemark à l'Union, une politicienne d'extrême gauche avait expliqué sa virulente opposition par la crainte qu'elle avait de voir les avancées sociales dont les Danoises

bénéficiaient remises en question, puisque la condition féminine dans les pays du Sud était moins favorable. Je lui avais demandé si au contraire les femmes du Sud ne pourraient pas bénéficier de l'exemple danois (ce qui s'est ensuite plus ou moins passé, d'ailleurs). Un regard interloqué avait suivi : de toute évidence, ce n'était pas à l'ordre du jour. Cet égoïsme, ce manque de solidarité et de vision, cette peur panique qui peut se traduire par réactions racistes (souvenons-nous du *plombier polonais*, épouvantail agité sans vergogne en France par les opposants à la constitution) sont alimentés par la crise de croissance dont souffre l'Europe parce qu'elle ne sait pas faire les efforts d'adaptation nécessaires. Il est de bon ton de se flageller en disant que l'Europe n'y arrivera pas. Mais a contrario, on voit l'économie allemande repartir après une période difficile de mutation, prouvant ainsi que si l'on s'en donne les moyens, la vieille Europe est encore capable de performance. Il est simplement pitoyable que ceci se fasse en ordre dispersé, sans plan d'ensemble et avec la philosophie du chacun pour soi.

L'Europe est le bouc émissaire favori des politiques de tous bords. C'est il est vrai, une cible facile car la machinerie européenne est complexe, presque incompréhensible et surtout sans visage. Les politiciens aiment à prendre des décisions dans les Conseils européens puis, dans les conférences de presse qui suivent, à se démarquer et à accuser « l'Europe » de tous les maux. Il est évident que cet argument, à force d'être martelé, ne peut que renforcer la xénophobie et le nationalisme.

Les opposants à la construction européenne arguent de son déficit démocratique. C'est un argument assez facile à employer quoique à la fin des fins les États (et leurs gouvernements démocratiques) gardent le contrôle presque absolu des complexes processus législatifs et de prise de décision. Mais en général, ce sont ces mêmes opposants qui rejettent toute réforme visant à clarifier ces mécanismes et à les rapprocher du modèle démocratique normal en dénonçant une dérive fédérale. Or, si le qualificatif importe peu, c'est bien en créant un véritable Parlement et un véritable exécutif responsable que l'on rapprochera l'Europe de ses citoyens.

La machinerie européenne est un modèle d'ouverture et de transparence. Les procédures de consultation, d'études d'incidences, de publication des documents préparatoires,

de mise à disposition des documents finaux dans des bases de données largement accessibles dans toutes les langues de l'Union permettent au citoyen qui le veut d'accéder à l'information pertinente. Le poids de cette transparence est tel qu'on l'estime à 50% des efforts de l'administration européenne, ce qui ne laisse pas d'inquiéter quand on connaît la charge du travail de fonds. Mais cette transparence, évidemment nécessaire, ne répond pas toujours aux inquiétudes des citoyens qui ont aussi besoin de disposer de synthèses digests, centrées sur les objectifs plutôt que sur le détail des actions déjà menées. Car les citoyens attendent qu'on leur présente les options pour le futur, afin de comprendre comment l'on va répondre aux défis du présent.

Il y a une demande d'Europe de la part des citoyens, mais précisément dans les domaines où elle est actuellement impuissante. Une Europe sociale contrebalancerait la perception d'un pouvoir uniquement soucieux de faire progresser une mondialisation perçue comme une menace. Une Europe avec une politique internationale cohérente et forte pourrait enfin changer l'image de *nain politique* aboulique qu'elle donne à des citoyens qui désespèrent devant le manque de réponses crédibles aux menaces réelles ou fantasmées qu'ils perçoivent. La crédibilité de l'Union sur la scène internationale a fortement diminué, en partie à cause du manque de leadership des Présidents de la Commission qui ont suivi les années Delors, Köhl et Mitterrand. Seule une Europe forte peut protéger ses citoyens contre la mondialisation sauvage en négociant des accords internationaux équilibrés. Les exemples surabondent où l'on voit les États européens négocier en ordre dispersé et échouer à obtenir ce qu'ils désiraient.

L'euroseptisme, masque du nationalisme, progresse. La création d'un groupe d'extrême-droite au Parlement européen en janvier 2007 n'est que le symbole d'une montée en puissance de la tentation nationaliste et populiste dans tous les pays, y compris les nouveaux entrants. Sans parler du mirage du lien transatlantique, dont on a vu récemment qu'il est surtout à sens unique, mais qui continue à séduire le Royaume-Uni et certains autres pays. Notons le paradoxe, quand le modèle de l'Union Européenne fait rêver ailleurs, avec un effet d'entraînement fort, par exemple sur le développement de l'Union Africaine.

La construction européenne ne peut s'arrêter en chemin. Ce serait une catastrophe majeure que de revenir à une Europe fragmentée et déchirée ou de rester figé dans une situation qui est insatisfaisante. Pour répondre aux réelles attentes des citoyens, il faut continuer la construction européenne. Il y a un énorme travail politique à faire pour passer ce message et pour expliquer qu'il faut plus d'Europe pour progresser sur les plans économique et social.

Nous ne pouvons nous permettre de rester sur l'échec du Traité constitutionnel. Alors, faut-il déchirer le Traité de Rome ? oui, sans doute, mais pour créer une Europe politique forte capable de répondre aux attentes des citoyens. Car le cadre constitutionnel n'est qu'un moyen pour atteindre des objectifs qui puissent séduire les Européens. Ce n'est pas tant le texte du traité –par ailleurs maladroit dans sa tentative de reprendre toutes les dispositions des traités antérieurs- qui a été rejeté que l'absence d'une perspective politique et d'une ambition mobilisatrice.

Sans vision, sans stratégie, sans objectifs concrets, l'Europe n'est qu'une superstructure administrative ennuyeuse. C'est la responsabilité des partis politiques et de leurs regroupements au Parlement européen de proposer aux citoyens leur vision d'une politique commune dans laquelle l'organisation des pouvoirs de l'Union ne serait qu'un aspect somme toute secondaire. Car l'Europe doit primordialement être un espace de démocratie pluraliste promouvant les droits

de l'Homme à l'intérieur et à l'extérieur et un espace de prospérité et de justice sociale.

Il y faudra du temps. Mais l'Europe ne peut se construire sans ses citoyens. Il est temps qu'au niveau de l'Union il y ait un vrai débat, avec de vraies options, qui se trancherait au fond des urnes, au niveau national comme lors des élections au Parlement européen. Ce débat devrait se concentrer non pas sur des envolées creuses mais sur des questions plus ciblées comme par exemple la dimension sociale de l'Europe : que veut-on ? Normaliser par le bas ou par le haut ? Laisser les Etats libres ou leur imposer une direction ? Se limiter aux droits de l'homme ou avancer dans une politique de justice sociale ? Se fixer des objectifs comme ceux de Lisbonne ?

Il ne s'agit pas de faire seulement des référendums, outils qui ne conviennent pas toujours à des questions complexes où les nuances sont importantes, mais bien d'avoir des programmes européens présentés par les partis politiques sanctionnés par des élections significatives au Parlement européen. Comme dans toute démocratie.

Bien entendu, on pourra objecter que pour l'instant, le concept de citoyenneté au niveau européen est vide, ce que le taux d'abstention aux élections du Parlement européen confirme. Mais justement, comme dans toute démocratie, ce concept ne vivra vraiment que si l'électeur est en mesure d'arbitrer des orientations politiques.

La mesure du désamour

Un sondage d'opinion FT/Harris, réalisé en 2007 en Allemagne, Espagne, France, Grande Bretagne, Italie et USA montre que 44% des personnes interrogées estiment que leur vie s'est dégradée depuis que leur pays a rejoint l'Union. Mais seuls 22% disent que quitter l'UE améliorerait les choses dans leurs pays.

31% associent l'UE au marché unique, 20% à la bureaucratie mais seulement 9% à la démocratie et 7% à la paix.

Les attentes exprimées pour une action forte de l'UE portent sur l'environnement (72%), l'énergie (69%), la lutte contre la criminalité (67%) et pour la sécurité (64%). Viennent ensuite la politique sociale (58%), l'économie (54%) et la politique étrangère (49%).