



Sommaire

Éditorial : Le dilemme de L'Europe : intégration ou désintégration ?	3
La gestion des effectifs à la Commission	8
Entrevue avec Johanna Touzel	15
Entretien avec Georges Dassis	31
Dossier : Accords de Schengen au cœur de la crise migratoire	45
Témoignage : Sauvegarder les effectifs : pour quoi faire ?	57
Fiche de lecture : L'homme qui ne voulait pas être roi, conversation avec Jacques Delors	64
Fiche de lecture : An ever closer union among the peoples of Europe?	67
Chronique : Typologie et cadre juridique des agences de l'Union européenne	74

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

ERASME

Éditeur responsable : Georges VLANDAS
Responsable de la rédaction : Tomas GARCIA AZCARATE
Rédaction : Fabrice ANDREONE, Jacques BABOT, Olivier BODIN, Philippe KERAUDREN, Andréa MAIRATE, Paolo PONZANO, Vlassios SFYROERAS, Bertrand SORET, Jean-Paul SOYER, Catherine VIEILLEDENT.
Site web et maquette : Jean-Paul SOYER

Contributeurs

Michel AGLIETTA	Tomas GARCIA	Béatrice ORNSTEDT
Philippe AIGRAIN	AZCARATE	PAPANICOLAOU
Stéphane ANDRÉ	Fernando GARCIA	Naphsica
Fabrice ANDREONE	FERREIRO	Jaime PEREZ VIDAL
Jacques BABOT	Sandrine GAETE	Ines PERIN
Angelo BAGLIO	Didier	PEUVRELLE Victoria
Bernard	GEORGAKAKIS	Paolo PONZANO
BARTHALAY	Isabel GONZALEZ	Jacques PRADE
Gilles BERTRAND	FORTES	Dorian PRINCE
Olivier BODIN	Mireille GRUBERT	Antoine QUERO
Thimios BOKIAS	Dimitris	MUSSOT
Laurent BOUTOUX	HATZISTRATIS	Nicolas SABATIER
Anastassios BOUGAS	Anders HINGEL	Manuel SANCHIS i
Didier BOUTEILLER	Thomas HENOKL	MARCO
Kostas	Michel HUSSON	Ludwig SCHUBERT
BOTOPOULOS	Franco IANNIELLO	Burkart SELLIN
Francisco	Sylvie JACOBS	Giovanni SERGIO
BRUNET Olivier	Olivier JEHIN	Elli SFYROERAS
CABALLERO SANZ	Philippe	Vlassios SFYROERAS
CAELEN Yves	KERAUDREN	Kim SLAMA
Bernard CAISSO	Eneko LANDABURU	Georges SPYROU
Pino CALO	Notis LEBESSIS	Bertrand SORET
Paraskevas	Roberto LENTI	Jean-Paul SOYER
CARACOSTAS	Jean-Charles	Michel STAVVAUX
CAVALEIRO	LEYGUES	Elena STROE
AZEVEDO Rui	Julie LEPRETRE	Béatrice THOMAS
Paul CLAIRET	Joël LE QUÉMENT	Roger
Georges DASSIS	Alain LIBEROS	VANCAMPENHOUT
Victoria DAVYDOVA	Jose Manuel LOPEZ	Philippe VAN PARIJS
Jacques DELORS	CEJUDO	Jean-Marc
Maria Eduarda DE	Beatrice LUCARONI	VENINEAUX
MACEDO	Andrea MAIRATE	Catherine
Bertrand DELPEUCH	Olivier MERLE	VIEILLEDENT-
Isabelle DEMADE	Francisco MOLERA	MONFORT
Jean-François	APARICIO	Georges VLANDAS
DREVET	Ugur MULBUR	Sylvie VLANDAS
Yves DUMONT	Benoît NADLER	Timothée VLANDAS
Wolfgang ENTMAYR	Koen NOMDEN	Henri WEBER
Elie FAROULT		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 Grasppe.

Retrouvez nos numéros précédents : <http://graspe.eu>
e-mail : courrierlecteur@graspe.eu

© GRASPE 2016

*Société éditrice :
GRAACE AISBL
23 rue du Cardinal,
1210 Bruxelles, Belgique.*

Éditorial : Le dilemme de l'Europe : intégration ou désintégration ?

Les récentes attaques terroristes au cœur de l'Europe ont mis en lumière les fragilités de la construction européenne. 2015 a été une année horrible pour l'Union européenne, mais aussi pour l'économie mondiale qui continue à souffrir de la faiblesse de la demande globale. Mais les Etats sont divisés – certains soutiennent que c'est le début de la désintégration et de l'écroulement de l'édifice européen. D'autres disent que l'Europe a réussi à s'en sortir toute entière contre vents et marées.

L'Europe est confrontée à de multiples crises qui se sont cristallisées dans des lignes de fracture (économiques, politiques, voire même symboliques et géographiques) qui se sont aggravées au cours des dernières années. Derrière ces crises, il y a une longue séquence d'erreurs commises, comme l'explique si bien W. Munchau¹, et qui font que l'intégration européenne a subi des revers importants. Merkel et Junker n'ont-ils pas dit que l'euro et Schengen sont directement liés, étant deux piliers de l'intégration européenne² ?

L'Union monétaire

La première ligne de fracture concerne l'économie, en particulier la solidité de l'euro. Celle-ci a créé une division entre le Nord et le Sud, l'ensemble de la Méditerranée, y compris la France contre l'Allemagne et ses alliés. L'Italie prétend davantage de flexibilité sur son budget (qu'elle a en partie obtenue) ; la Grèce insiste pour la restructuration de sa dette devenue insoutenable ; l'Allemagne demande en revanche à la Commission (qui a perdu son indépendance, au moins dans ce domaine) de hausser le ton contre les dérives laxistes de certains Etats.

¹ 'A history of errors behind Europe's many crises', FT, 29 mars 2016

² Voir en particulier P.de Grauwe, The euro and Schengen, common flaws and common solutions, 23 Nov. 2015, http://escoriallaan.blogspot.be/2015_11_01_archive.html

Cette bataille a déjà investi plusieurs fronts. La magistrature allemande revient à l'attaque contre les stratégies de la BCE visant à stabiliser l'euro contre la spéculation internationale – ce qui est une manière de mettre en accusation l'interventionnisme de la BCE et ses marges de manœuvres. Mais l'Allemagne s'est mise à contester la doctrine économique de la BCE : inonder l'économie de liquidités signifie maintenir les taux d'intérêt bas, ce qui favorise les débiteurs chroniques de la périphérie Sud de l'Europe et pénalise les épargnants allemands, c'est-à-dire des électeurs qui se sentent menacés par le laxisme fiscal italien ou grec dont les ressortissants demain pourraient prétendre être sauvés par l'argent des mêmes contribuables allemands.

Le problème de l'Europe est de disposer d'une zone monétaire certes imparfaite (une monnaie unique mais sans une union bancaire) qui nécessite des améliorations de son système de gouvernance, en particulier sur la capacité de répondre à des chocs externes mais qui aujourd'hui est incapable d'apporter de la stabilité économique au continent européen.

La crise des migrations et des réfugiés

La deuxième ligne de fracture concerne la vraie, grande émergence de ces dernières années, à savoir l'immigration, qui divise le centre et la périphérie de l'Union européenne. Celle-ci concerne moins la question de l'attitude vis-à-vis des immigrés, où le centre (l'Allemagne de Merkel) propose une certaine ouverture similaire à celle de la périphérie (l'Italie) au contraire de la fermeture dans d'autres pays (Hongrie et Slovaquie). Le fonds de la question concerne les mesures et la responsabilité politique à assumer pour faire face à cette crise.

La Commission Européenne reconnaît ouvertement que la stratégie de redistribution des réfugiés a failli à son objectif initial : il n'y a eu dans les faits que quelques centaines de réfugiés placés contre les 160.000 promis. Face à cette situation, elle a procédé à une redéfinition des normes d'accueil, déchargeant ainsi sur l'Italie et la Grèce le poids et le coût financier du filtrage des réfugiés. Mais, sous l'influence de l'Allemagne, l'Autriche et d'autres pays du 'centre', l'Europe réclame une plus grande efficacité administrative de ces pays dans le screening, sans réellement mettre à leur disposition les ressources nécessaires et en quasi-imputant à ces deux pays la responsabilité d'une crise sans précédent.

Face à cette situation, l'Union européenne a signé le 18 mars un accord controversé avec la Turquie au détriment de ses propres valeurs. Selon les conclusions du conseil européen, Cette mesure « temporaire et extraordinaire » vise à « casser le modèle

économique des migrants » et « *en finir avec la souffrance humaine* ». L'Europe s'est par ailleurs engagée à verser à nouveau trois milliards d'euros, en plus de ceux déjà agréés, fin 2015, pour aider les Syriens de Turquie et surtout, à accélérer la levée des visas pour les ressortissants turcs, d'ici à la fin juin 2016.

Dans le cas de Schengen, on a créé une zone de libre circulation des personnes mais sans des forces de police communes aux frontières et sans une politique d'immigration commune. Sans celles-ci, les gouvernements ne sont pas en mesure de garantir la sécurité à leurs citoyens. En fait, la concentration des pouvoirs dans les mains des gouvernements nationaux plutôt que de la Commission européenne a rendu la gestion de cette crise plus inefficace et plus lourde, tout en mettant fin au symbole de l'Europe à travers la construction de murs aux frontières que celle-ci avait conduit à briser.

La montée des populismes

Les clivages opposent nettement l'Ouest et l'Est, entre un occident européen fermement ancré aux rouages de la démocratie et un orient où la dérive nationaliste qui traverse le continent est arrivée au pouvoir. En Hongrie, puis en Pologne, une droite national-populiste a mis en cause la séparation des pouvoirs, en compromettant l'indépendance d'institutions comme la magistrature, la banque centrale ou des contre-pouvoirs comme la presse. Dans sa version est-européenne, la démocratie se réduit à la dictature de la majorité, sans que l'Union européenne ne dispose de contre-mesures efficaces. Comment nier dans ces conditions à la Pologne le choix de se conduire comme l'a fait la Hongrie de Orbán ou encore la Turquie avec laquelle les pouvoirs européens ont cherché des compromis peu convenables? Dans la meilleure des hypothèses, le risque est grand de laisser s'installer une Europe d'ouest en est, à géométrie variable pour les droits de ses citoyens, et de miner les fondations démocratiques communes censées rassembler nos peuples depuis l'après-guerre.

Le Brexit

La dernière ligne de fracture concerne l'éventualité d'une sortie du Royaume Uni du cadre institutionnel et politique de l'Union européenne (dit 'Brexit'). L'opinion publique britannique a été traditionnellement contre l'Europe pour des raisons historiques. Il convient de regarder les faits avec un certain recul. Avant son adhésion, son économie réalisait environ un tiers de son commerce extérieur avec l'Europe. Aujourd'hui, c'est environ la moitié, ce qui montre l'importance du marché à l'intérieur ; en revanche,

l'inverse est moins vrai, c'est-à-dire que l'Europe a moins besoin du Royaume uni que celle-ci de l'Europe. En d'autres termes à moins que le Royaume uni ne réussisse à négocier un accord similaire à celui de la Norvège – ce qui veut dire en substance, accepter les politiques et les règles européennes – la solution Brexit pourrait avoir un impact négatif sur la part du commerce extérieur en termes de produit intérieur brut, passant de 30% à environ 25%³. Certains Etats voudraient que le Royaume Uni joue un rôle de pont entre des mondes différents, entre les Etats-Unis et l'Europe notamment, et certains Etats du Sud voient d'un bon œil un contrepoids par rapport à l'hégémonie allemande. Mais il est peu probable que le Royaume uni se découvre une vocation européenne dans le futur, notamment dans la construction d'une union politique renforcée, qu'il a toujours combattue.

En même temps, il est difficile de prédire l'impact du vote britannique dans un sens ou dans l'autre. Le Brexit pourrait créer un tournant décisif pour le projet européen soit dans le sens d'une intégration accrue (par exemple, à travers une coopération plus étroite entre un petit groupe de pays) ou d'une désintégration non maîtrisée en créant des réactions de repli sur soi de la part des pays les plus euro-sceptiques.

Conclusion

Face à ces fractures alimentées par une perte de capital politique et de confiance, les réponses des institutions européennes et celles des Etats membres ont été pour le moins peu convaincantes. Le résultat est une montée de l'euro-scepticisme : chaque fois que l'Union européenne est perçue comme n'ayant pas pu résoudre ces crises, les citoyens sont peu enclins à conférer de nouveaux pouvoirs pourtant nécessaires, comme par exemple dans la lutte globale contre le terrorisme. Les partis populistes exploitent ces échecs et nourrissent la crise de la démocratie.

Certes, il faut renouer un lien concret entre l'Union européenne et ses citoyens, comme le soutient Guy Verhofstadt, par des actions concrètes sur le terrain⁴. Mais, le risque de renationalisation de l'Europe est devenu manifeste avec la fermeture des frontières. La dernière violation du pacte de Schengen est venue de l'Autriche, un pays qui s'apprête à construire un autre mur et où l'extrême

³ Il existe plusieurs estimations sur l'impact du Brexit, dont, par exemple, Swati Dhingra, Hanwei Huang, Gianmarco I.P. Ottaviano, Thomas Sampson, John Van Reenen, *The consequences of Brexit for UK trade and living standards*, Vox, 4 Avril 2016

⁴ G. Verhofstadt, C'est du terrain que doit naître le besoin d'Europe, L'Opinion, 21 février 2016

droite s'est affirmée de manière prépondérante et pourrait gagner des élections politiques dans un futur proche.

Le problème de l'Europe est d'avoir fragilisé les Etats-nations sans pour autant avoir créé des pouvoirs supranationaux. Le rapport dit des cinq présidents⁵ appelle de ses vœux l'achèvement de l'union économique et monétaire comme préalable à l'union politique.

L'Europe reste le continent le plus prospère du monde, plus peuplé que les Etats-Unis, la Russie ou le Brésil mais elle n'a pas de pouvoir politique à la hauteur de ses ambitions en raison de ses divisions internes. Ainsi, elle ne peut d'elle-même produire la stabilité économique nécessaire pour résoudre la crise des migrations, apporter de la légalité et de la paix dans nos frontières avec la Méditerranée et se transformer en une fédération d'Etats-nations qui serait en mesure d'aborder les problèmes posés par une globalisation non maîtrisée.

Ceux qui se battent pour un tel projet, au-delà des résistances nationales, savent qu'il n'y a pas d'autre choix pour peser dans l'économie globale. En Juin 2015, une lettre ouverte⁶ signée par 200 académiques a été envoyée aux chefs d'Etat et de gouvernement, indiquant quelques réformes nécessaires pour faire sortir l'Europe de son impasse économique. Voici son message principal:

"Citizens need a vision and a way forward to a Europe based on democracy, solidarity and subsidiarity. Nothing else can win back their trust towards the Union. The alternative is the spread of the social perception of an inevitable and irreversible decline, which fosters the rise of populism, nationalism and xenophobia. Leadership implies responsibility towards the citizens of today and tomorrow"

To be or not to be, that is the question. Dans la pièce de Shakespeare, Hamlet décida de ne pas "être" et l'on connaît la fin tragique du personnage. Nous, les Européens sommes en train de faire les mauvais choix, et si nous ne nous engageons pas dans la voie de l'intégration, nous risquons la même fin. Il sera alors trop tard et l'Europe sera en lambeaux.

⁵ European Commission, Completing the Economic and Monetary Union, Juin 2015

⁶ Open Letter to the Presidents of the European Commission, the European Parliament, the European Council, the European Central Bank and the Eurogroup http://www.cesue.eu/images/Open_Letter_to_the_EU_Presidents.pdf

La gestion des effectifs à la Commission: entre pessimisme et colère

Depuis quelques années, la Commission s'est engagée à réduire le nombre de ces effectifs avec régularité pour donner des garanties aux législateurs et à l'extérieur qu'elle peut faire plus avec moins. Liée à la réforme du statut de 2014 qui a visé à limiter les droits et garanties de la fonction publique européenne, cette politique de réduction des effectifs a surtout pour ambition de réduire les coûts de fonctionnement de la Commission dans la rubrique 5. Néanmoins, cette politique a un effet sensible sur les services en les obligeant à se remettre en cause et à se réorganiser constamment pour faire face au défaut de personnel.

Cette politique met aussi une pression très forte sur le personnel avec une augmentation avérée des problèmes de santé physique et mentale. Mais cette situation devient encore plus difficile lorsque s'y ajoute des décisions hâtives venant notamment de la Commission qui défient tout effort de programmation des effectifs et de gestion des tâches qui sont associés au personnel en place.

Les baisses d'effectifs remettent en cause les missions mêmes de la Commission

Le meilleur exemple est celui de la DG HR elle-même. Depuis l'arrivée de Mme K. Georgieva, la DG HR doit définir et mettre en œuvre une politique ambitieuse des ressources humaines tout en réduisant ses effectifs de 10% sur 5 ans, soit jusqu'au double des autres DG. Il est tout à fait évident que même si cette décision est vertueuse, elle compromet l'objectif politique même de la DG HR. On peut donc douter que telle programmation des effectifs à la DG HR garantisse la poursuite de nouveaux objectifs suivis.

Un second exemple provient de la DG NEAR. En 3 ans, la DG a recruté 10 fonctionnaires alors qu'elle est devenue une priorité politique. Elle n'a pas reçu un seul poste au titre du redéploiement alors qu'elle gère des crises graves dans le voisinage et doit gérer les 3 (et bientôt 6?) milliards d'euros pour la crise migratoire en

Turquie sans personnel supplémentaire. La DG NEAR est aussi confrontée à une situation où elle n'a par exemple pas les postes pour les collègues en délégation qui reviennent au siège. Car en effet, non seulement reviennent à Bruxelles les collègues de la DG NEAR en poste à l'extérieur mais aussi ceux qui, en délégation, provenaient d'autres DG: d'où un surcroît de collègues à reclasser à Bruxelles alors que le nombre de postes diminue. Les temps partiels et les cas de plus en plus fréquents de surmenage ne sont pas compensés. Il est donc évident que les politiques de voisinage et d'intégration, même si elles sont plus exigeantes, devront se faire avec des effectifs constants ou déclinants. Peut-on gérer la politique de voisinage avec la Turquie sans y mettre plus de moyens? Il en est de même avec l'équipe Ukraine qui doit être pourvue à effectifs constants. En dépit des efforts redoublés du personnel, la situation s'annonce plus que délicate à la DG NEAR

La DG AGRI offre l'image d'un troisième cas de remise en cause des missions de la Commission européenne. Alors que la DG AGRI avait déjà prévu une réduction de 69 équivalents temps-plein pour la période 2016-2018, la décision récente de la Commission de recentraliser certaines fonctions et de redéployer le personnel vers les priorités signifie qu'elle devra réduire son personnel de 57 autres équivalents temps plein. De façon très claire, la DG AGRI (avec CNECT, EAC, GROW et FISMA notamment) ne fait plus partie des priorités de la Commission. Le Directeur Général a d'ailleurs clairement annoncé que cette situation imposait de "mieux établir les priorités et, si nécessaire, de réduire ou abandonner certaines activités". Lesquelles et au nom de quelle analyse et logique politiques? Ceci est particulièrement surprenant alors que la Politique Agricole Commune reste le premier budget européen et une des grandes politiques communes, certes en crise mais qui nécessite d'être réformée.

L'impossible gestion prévisionnelle des effectifs

Un autre exemple des aberrations de la gestion prévisionnelle des effectifs provient de la DG RTD.

D'abord, la DG RTD avait en 2012-2013 prévu un plan de réduction de ses effectifs de 600 personnes (postes permanents et crédits confondus) sur 6 ans (2014-2020, période de mise en œuvre de Horizon 2020, le programme phare de la DG) pour se transformer en "*policy DG*", en tenant compte du fait que, sur base des éléments disponibles à l'époque, cette baisse des effectifs pourrait se faire naturellement à travers mobilités spontanées et départs à la retraite. De cette façon, la population de la DG RTD se réduisait plus lentement les premières années avant d'augmenter rapidement lors des dernières années. Néanmoins, sans prévenir la

DG RTD ni les autres DG de la famille recherche, la DG BUDG s'accordait peu après avec les autorités budgétaires sur le principe de neutralité budgétaire qui fait que, année par année, les budgets devaient être strictement équilibrés. La conséquence de cette décision fut que les courbes de réduction des effectifs ont dû être modifiés et que les premières années il a fallu perdre plus de personnels, et notamment du personnel "*policy officer*", et que dans les années à venir la DG risque de se retrouver avec plus de personnels avec un profil budgétaire et financier que nécessaire alors que le budget de la gestion des programmes de Horizon 2020 aura été externalisée à 75%.

Ensuite, il était logiquement prévu que l'externalisation des tâches de gestion de Horizon 2020 entre 2014 et 2020 se ferait avec du personnel qualifié en gestion et budget de la DG RTD, notamment les agents contractuels. Ainsi avait été prévue une "autoroute" pour assurer le transfert concomitant des personnels qualifiés avec leurs tâches de la DG RTD aux agences. Pourtant, "l'autoroute" en 2014-2015 n'a pas fonctionné puisque moins de trente agents contractuels de la famille recherche furent inscrits sur sa liste. La conséquence est que les personnels compétents de la DG RTD ne peuvent continuer à faire leurs tâches en agence et doivent être redéployés en interne, et que les agences doivent procéder à des recrutements hors "autoroute". Voilà une situation qui est fort loin de la meilleure utilisation des talents. Il semblerait que soient cause les interprétations restrictives de la DG HR qui avait décidé en 2013-2014 que seuls pourraient être transférés aux agences des personnels travaillant exclusivement sur Horizon 2020. Or, il se faisait que, par la force des choses, la plupart du personnel à l'époque travaillait encore beaucoup sur le précédent programme-cadre 7.

Enfin, on devrait également ajouter un autre problème technique important. Les postes permanents de la DG RTD étant budgétés sur les crédits recherche (et donc pas sur la rubrique 5), la baisse des effectifs de la DG RTD implique vraisemblablement que des postes "recherche" sont désormais affectés en dehors de la DG RTD et de la famille des DG Recherche dans des DG et pour des fonctions qui n'ont rien à voir avec la base légale d'Horizon 2020 à travers laquelle ils sont financés. La conséquence en est que la responsabilité pour l'utilisation des crédits recherche se dilue au fur et à mesure de la baisse des effectifs au sein de la DG RTD.

Les "erreurs" de la DG BUDG concernant les effectifs et la recentralisation des fonctions HR trahissent des objectifs à court terme contraires aux missions mêmes de la Commission

Plus généralement, toutes les DG sont frappées par la politique centrale erratique actuellement en cours. Ainsi, la récente décision de la Commission du 9 décembre 2015 de geler 550 postes supplémentaires parce que la DG BUDG se serait trompée dans ses calculs concernant l'augmentation des salaires et le nombre de postes vacants, a pour conséquence de modifier les prévisions de dotation des DG en augmentant subitement le nombre de postes vacants. Il est également vraisemblable qu'en cours d'année, au printemps même, la Commission décidera de procéder au renforcement de telle ou telle politique et donc de certaines DG, comme elle le fit en 2015 pour la politique de migration au bénéfice des DG HOME et ECHO (58 postes permanents). Une nouvelle fois, les DG seront confrontées à des pertes de postes imprévues et devront parer au mieux et au plus pressé. Combien de personnes, quels profils, nul n'en a idée.

Enfin, le projet de re-centraliser certaines fonctions (communication, RH, IT) amènera à des sélections parmi le personnel en place dans ces fonctions dans les DG : certains partiront vers les services centraux, d'autres resteront et devront changer de métier, à charge pour les DG de les former en ce sens. Une nouvelle fois, rien ne semble clair en ce domaine et il est vraisemblable que les décisions seront prises dans la précipitation en 2016. Là encore, on peut constater l'absence de bilan, une nouvelle fois. Les décisions de décentraliser les fonctions de RH, par exemple, avaient été prises il y a plusieurs années sur base d'analyses exactement opposées. Comment en arrive-t-on à re-centraliser les tâches de RH et au vu de quelles analyses objectives? Le seul motif avéré de cette décision non motivée est de créer des économies en mettant en place à terme, et sans encore l'avouer, un nouvel Office moins coûteux à faire fonctionner. Une telle décision amènera en tout cas à de larges migrations de personnels vers la RH, à l'intérieur de DGs ou entre les DGs et il demeure encore incertain comment les collègues des unités RH décentralisées seront sélectionnés et traités.

Le moins d'Europe prime sur le mieux d'Europe

Il est également indéniable que l'évolution générale des politiques européennes dans le cadre de la crise de l'Europe affecte profondément la gestion des RH au sein de la Commission tant quantitativement que qualitativement. Ainsi, la politique du

« Mieux légiférer » supervisée par le Secrétariat Général, qui reflète la visée politique générale des Etats membres pour une réduction du rôle de la Commission européenne, révèle les tendances de fond à l'œuvre dans la gestion des RH. La réduction du travail législatif de la Commission implique non seulement une réduction des effectifs (les différentes taxations annuelles ou exceptionnelles) mais aussi un tour « qualitatif » par lequel de plus en plus de temps est passé à la justification qu'à l'action, à la procédure qu'à la finalité. Les personnels de la DG DEVCO par exemple se plaignent de plus en plus du fait que le travail intéressant est fait par des consultants extérieurs (dont le coût d'ailleurs est important) tandis qu'eux-mêmes doivent se limiter aux procédures et à la justification des dépenses. Il s'ensuit non seulement que l'expertise au sein de ces DG est en perte de vitesse mais aussi que ces collègues sont exposés à des processus de rationalisation bureaucratique qui augmentent le stress et menacent leur emploi.

A la DG REGIO, le sentiment dominant est que la politique régionale n'est plus guidée par la Commission mais, comme à DEVCO, plutôt par les Etats membres sous couvert d'une comitologie qui a inversé les rapports de force. N'ayant plus vraiment de politique la DG REGIO suit plutôt le rapport de force des Etats membres et se concentrent sur l'exécution fidèle de procédures bureaucratiques dont l'effet anti-européen parmi les bénéficiaires de la politique régionale n'est d'ailleurs pas négligeable.

A la DG AGRI, la baisse rapide des effectifs, effectuée dans une réelle incertitude quant au nombre de personnes concernées et aux dates envisagées, implique une rumeur permanente de réorganisation qui démotive le personnel et le déroutent de ses tâches. A la DG SANTE, l'éclatement des personnels sur trois sites n'est pas géré de manière égale. En effet, les accords politiques avec le Luxembourg et l'Irlande (l'ex FVO à Grange) impliquent que le nombre de personnels dans ces deux pays ne peut pas facilement être revu à la baisse. En conséquence, ce sont les personnels de Bruxelles qui paient le prix le plus élevé de la baisse des effectifs à la DG SANTE, au point que certaines missions de la SANTE sont remises en cause, notamment, par exemple, dans les domaines d'activité internationale de la DG.

Plus généralement les perspectives de moins d'Europe devraient bouleverser les budgets des grandes politiques européennes tels l'agriculture, le développement régional et le soutien social et profondément affecter les DG « dépensières », notamment la DG AGRI, la DG REGIO et la DG EMPL.

La DG CNECT est aussi un bon exemple des changements profonds qui affectent le personnel. L'opinion dominante est que les AST gestionnaires et administratif et financier seraient trop nombreux. Il faudrait donc réduire ces personnels en automatisant le plus possible les procédures sur le mode "Il n'y a plus rien à faire et il suffit de pousser sur un bouton". C'est bien évidemment une toute autre réalité à laquelle est confrontée le personnel car les nouveaux systèmes automatisés de gestion, tels SYGMA et COMPAS par exemple ne gèrent pas tout, sont défectueux, nécessitent des vérifications supplémentaires et demandent finalement un suivi et des actions quotidiennes. Au total, les personnels AD ont des difficultés à utiliser ces nouveaux systèmes qui, de ce fait, requièrent un personnel AST formé mais de moins en moins nombreux. Par ailleurs, la volonté politique de transformer la DG CNECT en DG "politiques" ou "Marketing" implique que les personnels AD ou les agents contractuels GF IV passent de plus en plus de temps à organiser des "events" pour le monde "réel" des « clients » qu'à gérer le fond des projets et à acquérir des connaissances supplémentaires. La partie réflexion scientifique pour les politiques publiques devient de plus en plus secondaire alors qu'elle devrait, au contraire, être prioritaire notamment dans les Directions ayant un budget de recherche.

Pour une véritable politique du personnel en faveur de plus et mieux d'Europe

Il apparaît ainsi que la gestion des effectifs à la Commission doit désormais évoluer entre pessimisme et colère. Comment peut-on travailler lorsque les plans de réduction des effectifs changent trop vite et que l'on ne peut même plus réfléchir en temps utile à l'évolution des métiers? Il apparaît clairement qu'au cours des dernières années il est devenu impossible dans beaucoup de DG de faire de la gestion prévisionnelle des effectifs, pourtant l'un des piliers de la gestion du personnel et de l'utilisation raisonnée des ressources pour mener des politiques européennes efficaces. La multiplication de contraintes budgétaires ou juridiques souvent peu compréhensibles et annoncées à la dernière minute, les changements imprévus de trajectoire politique et enfin les erreurs mêmes dans les travaux de prévision des effectifs au niveau central rendent non seulement la gestion prévisionnelle des effectifs plutôt illusoire mais elle implique aussi une incertitude permanente et une démotivation croissante, tant des personnels que du management à tous les niveaux.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la réduction du personnel s'est effectuée de manière assez opaque dans la plupart des DG, renforçant ainsi le sentiment que cette politique obéissait à des

rappports de force bureaucratiques et à des logiques *top down* de gestion du personnel plutôt qu'à des analyses politiques. L'application d'une baisse linéaire des postes par DG, même si elle a été corrigée par quelques mobilités d'urgence en faveur de quelques DG (SG, HOME, ECHO par exemple), laisse penser qu'il n'y a pas d'analyse possible des priorités politiques. Quand verra-t-on enfin à la Commission européenne une analyse courageuse et débattue démocratiquement des priorités négatives? La décision récente de la Commission concernant "*les synergies et les efficacités à la Commission. De nouvelles façons de travailler*" (SEC(2016) 170 final du 4 avril 2016) prévoit de façon intéressante un redéploiement de près de 1000 équivalents temps plein vers des priorités politiques. L'initiative est louable et devrait permettre de renforcer les priorités politiques. Mais quelles sont vraiment ces priorités politiques? Qui les explicite et comment? Comment les services qui perdent du personnel seront-ils suivis et comment le personnel redéployé sera-t-il formé? Toutes ces questions ne reçoivent que des bribes de réponse pour l'instant et la Commission donne de plus en plus l'impression d'une termitière en pleine activité mais sans réelle structure.

Sous ces tendances lourdes, il est donc à craindre que plusieurs priorités de la Commission Juncker ne pourront être atteintes faute de moyens suffisants, ce qui aura pour effet immédiat de délégitimer encore plus l'Europe et la Commission européenne.

GRASPE continue sa série d'entretiens sur le thème "les européens nous parlent de l'Europe", après avoir publié dans notre numéro précédent un entretien avec J. R. Rabier, proche collaborateur de J. Monnet.

Entrevue avec Johanna Touzel

Mardi 8 mars 2016

Johanna Touzel, est la porte-parole et la responsable presse de la COMECE (Commission des Episcopats de la Communauté européenne) et rédactrice en chef d'europe-infos.eu. La COMECE se compose d'Evêques délégués par les Conférences Episcopales catholiques des Etats Membres de l'Union Européenne. La mission de la COMECE est d'accompagner la politique de l'Union Européenne dans chaque domaine d'intérêt pour l'Eglise. Elle s'exprime ici en son nom personnel.

La vision et les valeurs de l'Eglise ayant été (déjà) très présentes lors de la construction européenne (Schuman, de Gasperi, Adenauer étant des sociaux-chrétiens) il nous paraissait nécessaire et pertinent d'avoir leur vision des choses.

Que pense l'Eglise de l'Union Européenne d'aujourd'hui?

Le pape a fait un appel pour refonder l'Europe. Il appelle à de nouveaux pères fondateurs. Au retour de Mexico, il a en effet dit "j'aime bien cette idée d'Europe, il faudrait la refonder... aujourd'hui on n'a plus des Schuman, des Gasperi". Lui, en tant que latino-américain, croit quand même en l'Union Européenne, même s'il trouve qu'elle est un peu devenue une vieille dame... Il a peut-être raison... Mais en tout cas, il dit qu'il faut relancer le projet.

Qu'est-ce que la COMECE?

La COMECE est la Commission des Episcopats des pays membres de l'Union Européenne. Il y a 27 évêques membres représentant les 28 Etats membres (pour des raisons historiques, le territoire des Conférences épiscopales ne recoupe pas toujours celui des Etats. Par ex. la Conférence Episcopale d'Irlande inclue l'Irlande du Nord, tandis qu'au Royaume-Uni il y a deux Conférences épiscopales : une pour l'Ecosse et une pour l'Angleterre & Pays de Galles. En Scandinavie, comme il y a très peu de catholiques, la conférence épiscopale regroupe le Danemark, la Suède et la Finlande). C'est donc pour cela qu'il y a 27 évêques mais qui représentent les 28 états membres. Ils sont délégués par leur conférence épiscopale.

Une Conférence Episcopale catholique regroupe les évêques sur un territoire national. L'église catholique est organisée en diocèse, pour lesquels un évêque est responsable. Ce système vient de l'héritage romain. Au 19^e siècle, les évêques se sont regroupés par pays en Conférences Episcopales. Par exemple en France il y a une centaine d'évêques. La Conférence comprend ces évêques et un président. Certains évêques sont chargés de différents dossiers, parmi lesquels les questions européennes, cet évêque est donc délégué à la COMECE.

Ces évêques se retrouvent deux fois par an à la COMECE en assemblée plénière. Notre plénière de printemps s'est tenue le 2-4 mars. Les évêques discutent des grandes lignes de notre travail. Le thème de la dernière assemblée était "l'Europe comme projet de paix", nous avons donc discuté de la politique étrangère de défense et avons eu l'honneur d'avoir Madame Mogherini qui est venue s'adresser aux évêques. En tant que secrétariat, nous avons produit un document de réflexion intitulé « Promouvoir la Paix dans le monde, vocation de l'Europe ». Ce document parle de la situation géopolitique actuelle, de défense, de dialogue post ou pré conflit mais aussi de valeurs. Il sera publié au courant du mois de mai.

En résumé, nous avons des assemblées plénières thématiques et le reste du temps nous sommes un secrétariat d'une dizaine de personnes, dont des juristes, spécialistes de science politique et de deux théologiens. Notre travail consiste en outre à produire des documents qui sont des documents de fond avec une expertise politique et juridique, et au quotidien de faire du monitoring de ce que fait l'Union Européenne, de ce qu'il se passe au parlement, à la Commission et dans les autres institutions, et de participer à des consultations.

Et pourquoi a-t-elle été créée?

Je reviens un peu à de l'historique... La COMECE a été fondée avec cette mission d'abord d'information du monde catholique en 1980. Il y a toujours eu depuis l'année 1944 des radio-messages très encourageants et mobilisateurs vis-à-vis de la construction européenne émis par les papes successifs. L'Eglise catholique dans sa hiérarchie a toujours encouragé les hommes politiques à s'engager dans ce projet. Mais dans les années 60, notamment après le Concile Vatican II, certains cardinaux ont suggéré qu'il faudrait quand même que les évêques issus des pays membres de la communauté européenne suivent de plus près le projet européen et s'y impliquent au vu du développement de plus en plus technique du projet. Il fallait garder l'expertise et donc la COMECE a repris en 1980 le travail d'information, initié par les jésuites du SIPECA (1976–1980). Elle a été fondée comme « Commission » des Episcopats de la Communauté Européenne, avec cette mission spécifique d'accompagner le projet européen du point de vue de l'Eglise catholique et donc de faire un travail d'information. Toutes les autres églises chrétiennes sont regroupées dans une autre organisation qui s'appelle la CEC, Conférence des Eglises Européennes.

Donc la COMECE est fondée en 1980, son premier travail étant d'information et de suivi, mais à cette époque-là les institutions n'ont pas encore trop de relations avec l'Eglise catholique, la

COMECE n'a du coup pas vraiment de visibilité. Les choses changent avec Jacques Delors, qui lance l'initiative "une âme pour l'Europe". Mr. Delors, qui pilote la réunification du continent, sent que l'Europe va devenir un projet beaucoup plus politique et qu'il sera donc question de valeurs; il faudra unir les peuples de part et d'autre de l'ancien rideau de fer et il engage alors un dialogue avec "des instances de sens", comme il les appelait. Il démarre un dialogue avec d'une part les églises, et d'autre part les représentants humanistes. Pour la première fois l'Eglise catholique et la COMECE sont invitées autour de la table par les politiques, par les décideurs européens, à donner des idées, à apporter une réflexion. Et c'est comme cela que de bureau d'information, la COMECE devient partenaire de dialogue et que démarre une tradition de rencontres de haut-niveau appelées « séminaires de dialogue » deux fois par an avec la Cellule de prospective puis le BEPA de la Commission Européenne, avec cette idée qu'il faut un dialogue le plus tôt possible en amont du niveau législatif pour que nous puissions avoir une influence et apporter nos idées à la Commission. Ces séminaires commencent dans les années 1990, avec d'une part la CEC (Conference of European Churches) et la COMECE, et la Commission Européenne d'autre part, sur des sujets sur lesquels la Commission travaille, qu'il s'agisse de migration, d'éducation, de droits sociaux.

Cette tradition de dialogue connaît un tournant avec les attentats du 11 septembre 2001 : la théorie de clash des civilisations est avancée par certains et la Commission prend conscience qu'il faut démarrer un dialogue plus intense avec les religions; Romano Prodi, le président de la Commission à l'époque, convoque donc le premier sommet annuel des leaders religieux d'Europe⁷. Hans-Gert Pöttering, président du Parlement européen, est très intéressé et souhaite se joindre à ces sommets, le président du Conseil aussi. Du coup se mettent en place ces sommets annuels, avec les leaders religieux et les 3 présidents des institutions.

Et les leaders religieux invités sont-ils ceux du Livre ?

Oui, mais pas seulement. Le BEPA organise ces rencontres et détermine ce qu'est une religion et qui doit être invité. Ces dernières années par exemple, des représentants sikhs, hindous ou issus de religions plus marginales ont été invités.

On voit donc qu'il y a une pratique du dialogue qui existe, il y a une envie d'entendre des idées et des suggestions côté politique, on sent lors de ces sommets que les leaders politiques sont très intéressés

⁷ Ndlr: le dernier sommet a eu lieu le 16 juin 2015

d'avoir l'opinion des religions sur le changement climatique, sur le terrorisme, sur la migration (...), d'avoir un autre éclairage. Mais tout cela restait dépendant d'une volonté politique.

En effet, imaginons qu'un Président de la Commission européenne hostile au dialogue avec les religions ait été élu, il aurait pu mettre un terme à cette pratique qui n'est pas instituée. Et c'est pourquoi l'article 17 a été un changement fondamental.

Dans le traité de Lisbonne – au sein du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne - cet article stipule que – alinéa 1 – « l'Union européenne respecte et ne préjuge pas du statut des églises et des religions dans les Etats membres », et c'est une chose très importante pour nous. Cela veut dire que la Commission, que l'Union européenne, ne se mêlent pas de religion, c'est l'affaire des Etats membres où différents modèles de rapports Eglise-Etat existent: il y a le modèle de la laïcité en France, en Italie et en Allemagne les églises sont associées à la gestion des services sociaux, etc...

L'alinéa 2 dispose que l'Union européenne mène un « dialogue ouvert, transparent et régulier » avec les communautés religieuses, et le dernier alinéa – nos amis francs-maçons ayant demandé à être inclus dans cet article - reconnaît que l'Union européenne mène ce même dialogue avec les organisations humanistes.

Donc maintenant, on a gravé dans le marbre cette obligation de dialogue entre les institutions et les religions, et c'est toujours ce que je répons quand on me parle de la polémique sur le Préambule du traité Constitutionnel: on avait prévu de mentionner les racines chrétiennes, l'héritage judéo-chrétien, qui a été retiré du préambule suite au veto de Jacques Chirac entre autres, alors que c'était dans le Traité, et que la convention et tous les chefs d'Etat avaient accepté... On a donc retiré dans le Préambule une sorte de référence historique, une identité qui était importante pour beaucoup d'européens, et quand cela a été retiré, c'est resté dans les mémoires : "Bruxelles est contre les religions".

Mais il y a aussi des racines helléniques (la démocratie par exemple) et latines (le droit)...

Oui, mais je pense que l'on a peut-être enlevé cette référence à l'héritage judéo-chrétien dans le Préambule, à l'époque sous Chirac, car on aurait pu instrumentaliser l'idée de l'Europe comme « club chrétien » pour exclure la Turquie qui était candidate. Il y a sans doute eu des réflexions politiques de ce genre, alors que pour nous, et le Cardinal Marx notre Président, l'a bien exprimé, l'idée c'était de dire que quand on fait une référence à Dieu dans la Constitution, c'est que « nous reconnaissons que nous ne sommes pas Dieu ». Et c'est pour cela par exemple que les Allemands l'ont mis dans leur Constitution. C'est pour dire que l'on n'est pas tout

puissant, que l'on ne peut pas tout faire en tant qu'être humain; on n'a pas le droit de vie et de mort sur des gens... Il faut voir cette référence aussi comme une protection.

Il n'y avait pas de référence à Dieu dans le débat constitutionnel, il s'agissait d'une référence aux racines chrétiennes, et même ce fait historique a été nié et cela a fait des dégâts parmi les européens, en particulier les chrétiens. Je pense que cela a eu un impact sur leur appui au projet européen.

Vous savez ce que disait Jésus Christ, ce qui est important est ce que l'on fait, « montre-moi tes œuvres », parce qu'il y a des choses qui sont écrites dans les textes mais qui restent lettre morte, l'important donc est ce que l'on arrive à faire. Et Marx disait aussi "qu'il faut juger les hommes non pas d'après ce qu'ils pensent d'eux même ou disent d'eux même mais d'après ce qu'ils font"...

Oui, tout à fait, et c'est d'ailleurs pour cela que le St Siège avait laissé entendre, durant les débats sur la Traité constitutionnel, qu'il valait mieux se concentrer sur l'inclusion de cet article sur le dialogue : ce qui comptait pour l'avenir c'était la possibilité d'avoir un dialogue avec les institutions, c'est vraiment le plus important.

Avec l'article 17 du TFUE, les Eglises et communautés religieuses sont donc devenues un partenaire de dialogue officiel; tous ces sommets annuels et ces séminaires de dialogue sont désormais une expression de cet article. La pratique précédente, qui était une pratique plutôt informelle, est devenue une pratique institutionnalisée pour les autorités européennes.

Revenons au départ; quel est le rôle de l'Eglise au début de la construction européenne ?

Il est décisif. On sait que les pères fondateurs – pas tous mais la plupart – étaient catholiques fervents, ils ont été résistants aux régimes totalitaires – aussi bien Adenauer que De Gasperi emprisonné par Mussolini que Schuman par la Gestapo – et ils ont puisé dans leur foi chrétienne et dans la doctrine sociale de l'Eglise cette idée de réconciliation, de fraternité et de pardon. Et c'est intéressant de voir aussi que ce sont des hommes de frontières qui ont lancé tout cela.

Ces hommes-là ont été encouragés dès le début par les Papes successifs, à commencer par Pie XII dès 1944. A l'époque, les papes faisaient des radios messages pour Noël notamment, et quand on lit ces radios messages en 1944 ce sont des appels en faveur de la construction européenne, la réconciliation des peuples etc., et ce sont des messages extrêmement forts.

Après les appels forts de Jean-Paul II pour une Eglise en Europe (Ecclesia in Europa), il semblerait qu'il y ait eu un désintérêt progressif. Benoit XVI a eu cette phrase forte sur "l'apostasie de l'Europe".

Maintenant nous avons François qui est venu au Parlement européen, qui s'est adressé à tous les représentants des citoyens européens et dont le discours a touché des députés de tous les groupes politiques. Donc les papes ont joué et jouent un rôle décisif.

Et tout cela nous mène à aujourd'hui, et le tableau n'est pas terrible: dans le monde catholique je vous assure qu'il y a aussi de l'euroscepticisme et une certaine instrumentalisation culturelle et identitaire de la religion par certains gouvernements comme en Pologne et en Hongrie...

Il y a des vraies tensions qui existent dans le monde catholique, et qui sont très fortes car l'Eglise est dans une relation étroite avec les fidèles. Et on a l'impression que les conférences épiscopales ne sont pas si unies que cela derrière le projet européen. Il y a plutôt un désintérêt poli côté évêques d'Europe de l'ouest qui n'ont rien contre le projet européen mais qui n'apportent pas souvent d'idées nouvelles, et côté Europe de l'est plutôt une hostilité au projet européen avec cette idée que c'est un projet qui apporte beaucoup de réformes dangereuses dans la société.

En fait l'Eglise catholique, avec cette diversité d'approches concernant le projet européen, reflète de plus en plus la réalité dans les Etats membres avec les différents débats, notamment celui sur les réfugiés...

Sur les réfugiés justement, on a quand même l'impression que la Grèce est plutôt exemplaire au niveau de la manière d'accueillir les réfugiés alors qu'elle connaît une crise économique énorme. Et malgré les difficultés, il y a une abnégation – contrastée bien sûr – spontanée des grecs qui se relie non pas seulement à leur tradition chrétienne mais à leur tradition hellénique antique. Quelle est la position de l'Eglise sur cette question des réfugiés ?

Très clairement, l'Eglise et notamment le Cardinal Marx se sont prononcés en faveur de l'accueil et d'une solidarité européenne. La COMECE a même écrit aux chefs d'Etat et de Gouvernement au mois de décembre pour demander urgemment une solution commune pour partager le poids de cet accueil, donc nous avons été très actifs.

Mais vous faites cela au nom de quoi ?

Au nom de l'idéal européen et de la solidarité ! En effet, quand un pays membre est submergé, il faut absolument l'aider. Cela est très clair, nous sommes tous ensemble confrontés à ce défi, et on ne peut pas laisser, comme disait le Pape François, la méditerranée "devenir le cimetière de l'Europe", et c'est donc un devoir absolu d'aider. Il y a eu des appels répétés de notre Présidium, il y a eu un autre appel œcuménique, lancé conjointement par le Cardinal Marx avec le Président de la CEC.

Et puis sur le terrain vous savez bien que les paroisses sont extrêmement mobilisées pour accueillir ; les jésuites ont lancé le programme "Welcome" en France où des réfugiés sont accueillis pendant 1 mois dans des familles avant de pouvoir s'intégrer, etc. Il y a énormément d'initiatives, tant et si bien que par exemple, en Allemagne, quand les gens veulent aider à accueillir les réfugiés, ils s'adressent aux paroisses, même s'ils ne sont pas croyants, car ils savent que les paroisses pilotent de nombreuses initiatives d'accueil, de cours de langue et de soutien au niveau local.

Donc sur le terrain il y a cette action très forte, au sommet il y a ce message très fort aux politiques, et, entre les deux, la COMECE a lancé une concertation qui a abouti à une rencontre près de Vienne le 15 février dernier : une rencontre des évêques des pays d'origine, de transit et d'accueil des réfugiés. La COMECE a réuni une vingtaine d'évêques que l'on a fait venir d'Irak, de Syrie, des Balkans, d'Europe centrale et de l'Ouest pour réfléchir à des propositions concrètes pour mieux se coordonner. Nous sommes en train de travailler en interne sur ces propositions.

Il y a une obligation en termes de solidarité, mais est-ce que cela suffit ?

Il y a une obligation humaine et chrétienne d'accueillir l'étranger. Jésus disait "j'étais un étranger, vous ne m'avez pas accueilli" donc c'était dans l'Evangile, et malgré tout, il y a une résistance au plus haut niveau dans l'Eglise catholique, dans certains pays, certains disent même qu'il ne faut accueillir que des chrétiens... car il y a la peur des musulmans. Vous savez très bien que dans certains pays, en Slovaquie ou en Pologne, on a dit "on accueille que des chrétiens car nous ne sommes pas préparés à accueillir des musulmans". Et c'est vrai, ce sont des pays qui ont connu à l'époque communiste, une monoculture; ils étaient tellement fermés qu'ils n'ont jamais eu de contacts avec des populations non-européennes, et donc ils ont du mal à accueillir des musulmans notamment. Et puis après, et il faut le dire, il y a cette association primaire entre musulman et terroriste que l'on entend tout le temps.

Il y a quand même des pays qui sont dans un déclin démographique, l'Italie par exemple, l'Allemagne, et c'est aussi une opportunité économique, car ces réfugiés sont jeunes, formés, éduqués...

Oui bien sûr ! Et puis j'entendais un ancien haut fonctionnaire dire dans un think tank "tout le monde sait que l'on a besoin de 3 millions de nouveaux travailleurs par an sur le territoire européen pour s'en sortir". Donc on a besoin de ces réfugiés...

En même temps c'est la question du chômage, et de la croissance en Europe car il y a quand même des pays qui souffrent, même des pays comme la Belgique ou la France souffrent. On est dans un monde sous pression qui favorise aussi ces choses-là. L'Eglise a-t-elle une position sur tout cela, notamment la question du chômage ?

Oui, la COMECE a organisé ces dernières années une conférence au Parlement européen sur le chômage des jeunes européens, car on a aussi beaucoup d'organisations de jeunesse qui travaillent en contact avec les jeunes sur les questions d'éducation et de formation continue. Mais plus généralement sur la question sociale, on suit actuellement beaucoup cette proposition d'un socle des droits sociaux que veut proposer le Président Juncker; on travaille beaucoup sur l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle, et on trouve qu'avec la crise on a libéralisé énormément par exemple, toutes les règles sur le temps de travail et les temps de repos synchronisés. La COMECE a participé avec les syndicats, des organisations sportives et familiales, à la création d'une alliance européenne pour la protection du dimanche⁸ et des horaires de travail décents, L'alliance milite pour un jour de repos hebdomadaire commun en Europe et des temps de repos synchronisés. Pourquoi des temps de repos communs et pas individualisés ? Parce qu'il s'agit de cohésion sociale : les gens ne sont pas juste des consommateurs et des travailleurs, ce sont des êtres humains qui s'engagent, qui font du bénévolat, qui ont des familles, qui ont un besoin d'épanouissement humain, et donc le modèle social européen que l'on veut est un modèle inclusif et de cohésion. Et si on continue comme cela, à morceler les temps de repos en disant que chacun peut prendre son temps de repos quand il veut, ou quand l'employeur le décide, et puis on ouvre le dimanche etc., on casse le lien social en Europe, on empêche l'engagement bénévole, sportif, politique même, syndical puisqu'il faut des temps où on peut "faire société". Cette initiative est intéressante car c'est assez unique de voir des églises et des syndicats travailler ensemble.

⁸ www.europeansundayalliance.eu

On travaille sur cela beaucoup, on suit notamment l'EU Strategic Framework on health and safety, ce sont les propositions de la Commission qui a lancé une consultation sur ce thème l'année dernière. Et évidemment la directive sur la maternité, qui a été malheureusement recalée et qui va peut-être se retrouver sous une autre forme dans cette proposition...

Le danger de ces démarches c'est qu'elles sont inspirées de bonnes intentions, mais comme elles ne donnent pas lieu à des réalisations qui satisfassent des besoins, à ce moment-là on arrive – à force de faire les choses à moitié – à déprécier l'idée même des choses positives...

Oui ! Tout à fait ! Et des acquis sociaux aussi... Vous savez le premier acquis social de l'humanité c'est le shabbat. C'est dans les 10 commandements, le 7ème jour tu te reposes, et il n'y aura plus ni d'esclaves ni d'hommes libres. Et cette loi-là est prophétique car aujourd'hui en 2016, il y a de nouveau des esclaves et des hommes libres dans nos sociétés; il y a ceux qui peuvent aller jouer au golf le dimanche, et il y a ceux qui doivent travailler derrière la caisse au supermarché, souvent des femmes d'ailleurs... Alors oui, ces travailleurs ne sont pas contraints en tant que tel, mais une maman qui élève seule ses enfants et qui a besoin d'argent, elle ne va pas dire non à un salaire augmenté de 50% le dimanche... il y a une sorte d'injustice qui se crée de facto, même si les employeurs disent qu'il n'y a que des volontaires, ce n'est pas vrai; il existe des pressions sur les employés.

A Bruxelles, la ville a lancé une initiative " iShopOnSundays " qui vise à ouvrir les magasins le dimanche. Cependant beaucoup de commerçants ont finalement indiqué qu'ils ne voulaient pas ouvrir tous les dimanches car ils ne faisaient pas suffisamment de chiffre d'affaire.

A Londres et au Royaume-Uni, tout est ouvert le dimanche ! C'est le modèle anglo-saxon, c'est leur culture... les gens le dimanche vont faire du shopping, c'est terrible, ils n'ont pas d'autre activité culturelle.

Et le Plan Juncker alors ?

Nous n'avons pas vraiment suivi, c'est plutôt économique et financier, et la COMECE n'a pas d'avis là-dessus.

Et sur la Grande-Bretagne, l'Eglise a-t-elle une position ?

Oui, vous pouvez lire l'édito du Père Patrick Daly dans le n° d'Europe-infos du mois de janvier⁹ : il lance un appel pour que les catholiques en Grande-Bretagne votent en faveur de rester dans l'Union européenne, en rappelant que les britanniques font partie du projet européen, il cite Churchill etc...

On a aussi essayé de poser la question à nos évêques en Angleterre pour voir s'ils allaient prendre position, mais ce n'est pas certain. Ils sont prudents, et on ne sait pas si du côté religieux ils vont se mobiliser. Ce n'est pas évident... Et puis, leur influence n'est pas non plus tellement énorme en Angleterre, le pays est plutôt anglican.

Et sur la fonction publique européenne, qu'est-ce que vous en pensez ?

Personnellement, je n'ai pas de position là-dessus. J'ai été assistante d'un député mais je n'ai jamais été et je ne serai pas fonctionnaire. Mais je pense que vous êtes soumis à énormément de critique au sein d'une partie de la population qui ne perçoit pas toujours le travail de la fonction publique européenne, certains pensent même que les fonctionnaires devraient au moins payer les impôts locaux...

Mais ce n'est pas exact, les fonctionnaires, par exemple, paient les précomptes immobiliers, les taxes régionales, des impôts prélevés à la source versés au budget de l'Union, la TVA...! Et n'oubliez pas que si Bruxelles-région est la 3ème région la plus riche d'Europe, c'est grâce à la présence des institutions, de l'OTAN et de tout ce qu'il y a autour. Après, les bruxellois ont d'autres problèmes; la Belgique ne défend pas sa capitale car vous savez que le revenu issu des impôts est dirigé vers les lieux où les gens habitent, et donc comme il y a beaucoup de navetteurs, et que souvent Bruxelles a été abandonnée plutôt par les classes aisées, elle souffre d'une sous dotation...

Mais en tout cas, il y a quand même un statut spécial des fonctionnaires qui est équivalent au statut d'un fonctionnaire qui travaillent pour l'ONU par exemple à Genève.

En tout cas, je dirai que j'ai beaucoup d'admiration pour les gens qui viennent travailler dans les institutions car ils acceptent de quitter leur pays pour travailler pour ce projet européen, donc je pense que quelque part ils ont quand même une foi européenne, ils

⁹ *To be or not to be in*, l'édito du Père Daly:
<http://www.europe-infos.eu/to-be-in-or-not-to-be-in>

croient à quelque chose quand ils viennent ici; c'était peut-être plus vrai à l'époque des pionniers certes, mais il y a quand même des jeunes qui viennent ici qui sont très enthousiastes, et je pense qu'ils ont besoin de soutien. La pastorale catholique est très présente à Bruxelles, avec de nombreuses paroisses linguistiques qui regroupent les expatriés allemands, polonais, slovaques etc. Dans le quartier européen, la chapelle de la résurrection et La Viale-Europe offrent des lieux de prière, d'échange et de débat à de nombreux fonctionnaires européens et à leurs familles. Ces lieux d'écoute, de rencontre jouent un rôle important car ils sont extrêmement sous pression, surtout avec cette crise économique et celle des réfugiés. Ils ont besoin d'un soutien moral dans leur travail au service des citoyens européens... Je connais un fonctionnaire qui travaille au plus haut niveau de la Commission européenne, qui passe tous ces week-end au bureau... il est marié et il a deux enfants... Donc il y a un réel engagement, et ces gens payent de leur personne. Et en plus, ils se font conspuer par la population et par les médias, donc vraiment il faut tenir bon. Et j'admire cela...

La question c'est que l'on se bat pour un ensemble de valeurs et ce qui est en cause c'est notre capacité à apporter des solutions au nom de ces valeurs...

Moi je pense qu'il faudrait les définir ces valeurs, car on dit toujours "les valeurs, les valeurs" mais lesquelles ?

Par exemple la solidarité, il faut la revisiter. Car on dit "solidarité" mais concrètement, dans cette crise des réfugiés, il s'agit bien de solidarité, et là, les Etats membres n'ont pas été solidaires. Il y a trois directives qui datent de 2013, qui ne sont toujours pas transposées par certains pays, l'Allemagne notamment. La Commission européenne a sorti un communiqué il y a quelques semaines pour dire qu'elle attendait toujours la transposition de la directive relative aux procédures d'asile par exemple : ceux qui donnent des leçons n'ont même pas encore été capables et sont au-delà des délais d'appliquer des directives cruciales. Si on les avait appliquées, peut-être qu'aujourd'hui on n'aurait pas à construire des logements d'urgence, des lieux d'accueil d'urgence etc... Il y a quand même un discours paradoxal des Etats; quand ils sont concernés ils appellent en effet à la solidarité, mais en 2013 il semblerait que c'était l'Allemagne qui bloquait le système commun d'asile.

Et c'est assez drôle de voir que pendant la guerre dans les Balkans, c'était l'Allemagne qui faisait appel à la solidarité mais les pays du sud ne voulaient pas aider (c'est l'Italie et l'Espagne qui bloquaient) et puis maintenant on est dans la situation inverse... Il y a une sorte d'étroitesse d'esprit parmi nos dirigeants, et je pense qu'il y a un manque d'esprit européen parmi nos gouvernements actuels. Ca

leur ferait du bien de faire de l'Erasmus à ces gens-là, de parler une autre langue... Par exemple, Mr Hollande, je ne sais pas ce qu'il connaît de l'Allemagne, mais c'est quand même catastrophique d'être Président de la France et d'avoir si peu de culture du 1er partenaire culturel, politique, économique ! Prenez le dernier sommet européen, il n'a rien dit ! Ce sont les Belges qui se sont battus sur le Brexit, la France était totalement absente ! Il y a , selon moi, vraiment un désintérêt profond pour notre responsabilité européenne commune dans nos élites : c'est inquiétant. J'ai l'impression que des jeunes Erasmus sont plus formés et seraient plus aptes à gérer cette responsabilité commune...

Le *narrative* pro-européen que tiennent nos gouvernants est un discours vernis, mais quand on gratte, il n'y a plus rien... Et je crois qu'il y a aussi un vrai problème de communication, parce que je pense qu'il faut parler aux gens, il faut leur « communiquer » le projet européen, leur parler de nos valeurs et de nos projets d'avenir : les gens n'attendent que cela !

Sur la communication, moi je reçois beaucoup de groupes de visiteurs ici – en ce moment à la COMECE nous avons d'ailleurs la visite d'un groupe de Caritas Italie -. Je présente à ces citoyens qui viennent nous voir le projet européen, je leur explique de façon simple et compréhensible le fonctionnement des institutions, l'engagement de l'Eglise en sa faveur.

A travers mon travail, je communique beaucoup sur l'Europe. A titre bénévole et militant, j'ai lancé en 2014, un site internet¹⁰, en 7 langues, qui fait dialoguer la doctrine sociale de l'Eglise et les politiques européennes. Cela montre comment les valeurs chrétiennes peuvent inspirer les différentes politiques européennes, c'est un site en 3 étapes: informez-vous, inspirez-vous, agissez !

Je suis allée présenter ce site dans toute l'Europe, et c'est une vraie plateforme de dialogue.

A côté de mon travail, je fais aussi une émission de radio, avec un journaliste professionnel, *Le temps de l'Europe*, que j'enregistre en direct du Parlement européen qui est diffusée sur RCF Belgique.

Donc voilà, moi j'essaye de communiquer un maximum sur l'Europe, d'expliquer l'enjeu, et je sais par expérience que quand on explique et que l'on est pédagogue et enthousiaste, les gens sont réceptifs et comprennent.

J'ai fait cela avec nos nouveaux évêques membres qui sont arrivés la semaine dernière à la COMECE; je leur ai fait 3 heures de formation sur "comment marche l'Union européenne ?" et je leur ai même fait faire un jeu de rôles pour qu'ils jouent l'adoption d'une directive...! On a réellement besoin de pédagogie, de témoignages, et c'est pour cela que je fais aussi souvent intervenir Paul

¹⁰ Le site internet lancé par Johanna Touzel: www.theuropeexperience.eu

Collowald, témoin de Robert Schuman et spécialiste de la déclaration du 9 mai 1950. Il a 93 ans et c'est un homme qui est toujours aussi vif et enthousiaste sur le projet européen !

Donc voilà, je sens, quand je vais donner dans une conférence au fin fond de l'Italie expliquer le projet européen et l'engagement de l'Eglise, que les gens sont vraiment réceptifs et contents qu'on prenne le temps de leur expliquer, de les écouter. Souvent, ils ressortent émus et touchés. Ils se sentent enfin associés et impliqués par ce projet, qui est un projet de civilisation. ...

Oui mais il n'en demeure pas moins que l'impression qui prévaut est que les institutions ne jouent pas assez leur rôle. Tout ce que l'on tente est fait au niveau intergouvernemental...

Oui, ça c'est sûr. On a trahi la méthode Monnet, on est revenu à de l'intergouvernemental, comme au 19e siècle, en délaissant la méthode communautaire qui était révolutionnaire. Pourtant c'était ça l'idée : on est une communauté. Nous avons supprimé la "communauté" européenne pour devenir une "union". C'est la vue britannique qui a prévalu là-dedans, parce que la communauté ça veut dire autre chose; on a des choses en commun, on fait partie d'une communauté.

Mais comment se fait-il que les gouvernements ne font pas confiance aux gens qu'ils nomment?

Et bien je pense qu'au cœur de tout cela il y a une crise de confiance entre partenaires, vis-à-vis de la Commission Européenne.

Mais c'est leur organe...

Oui c'est leur organe. Les gouvernements ne comprennent pas ce concept de souveraineté partagée. Ils préfèrent regagner leur propre souveraineté. La souveraineté française par exemple ne sert à rien quand on veut régler le problème climatique, le rapport aux Etats-Unis, à la Chine, c'est absurde mais nous sommes en train de perdre de la souveraineté.

Ne serait-ce pas plutôt une question politique ? Delors jouissait d'une autonomie parce que Kohl, Mitterrand, Gonzales et les autres la lui donnaient au nom d'une politique. Sur cette base, il pouvait donc jouer son rôle. L'absence de politique commune explique le manque de confiance dans les institutions et dans leurs dirigeants et explique aussi le jeu intergouvernemental. En l'absence d'une politique, les dirigeants ne peuvent pas déléguer et sont obligés de monter au créneau à chaque fois.

Oui, ils faisaient confiance à Delors... Et vous vous souvenez, Delors avait des rapports personnels avec chacun, il allait les voir et avait d'ailleurs un rapport de confiance avec Mitterrand et Kohl. Il est certain que nous ne pouvons plus avoir ce genre de rapports à 28...

Pensez-vous qu'une "communauté" européenne à 28 pays est encore possible ? Il y avait moins de pays avant, et ils étaient tout de même plus proches culturellement.

C'est vrai que quand on y réfléchit, on parlait – presque - la même langue à l'époque. Les dirigeants étaient tous de culture chrétienne, ils venaient d'un certain milieu culturel, bref, ils se comprenaient. C'était l'Europe de l'ouest. Aujourd'hui non, à titre personnel, je ne pense pas que cela puisse marcher à 28. A mon avis, il faut se concentrer sur la zone euro et redémarrer peut-être quelque-chose autour de ce cercle. Il faut aussi voir ce que veulent les pays d'Europe centrale, parce qu'ils ont peut-être envie de suivre la voie des anglais. D'ailleurs, quand je regarde ce que font ces derniers, je les comprends quelque part; ils se disent "pourquoi resterions-nous dans un club qui n'a pas de vision, qui ne sait pas où il veut aller, qui n'a pas de projet ? Nous, on se retire". Ils sont logiques, moi je les comprends.

Le problème est qu'ils ne se retirent pas, ils demandent de dénaturer le projet...

Oui, mais justement parce qu'il n'y a pas de projet pour l'Europe. Je pense que le problème vient plutôt des français que des anglais. Ils n'ont aucune vision pour le futur.

Vous parlez des français et des anglais, mais au-delà, ce sont les corps intermédiaires, auxquels l'Eglise est attachée, qui doivent aussi jouer leur rôle. Ce sont les organisations politiques, les syndicats, les associations, le patronat, qui n'ont plus de projet européen. Le patronat par exemple en avait un, qui était de dire "on confie à une autorité supranationale la gestion des conflits issus de la gestion économique" et donc quand il y avait des surplus, c'est quand même la CECA qui organisait tout. Est-ce le cas encore aujourd'hui dans le contexte de la mondialisation?

Il y a quand même des clivages au sein des corps intermédiaires, par exemple au niveau des syndicats. J'ai participé il y a deux semaines à la "6th European Social Week" qui est un mouvement regroupant des syndicats chrétiens de tous les états membres. Ils sont franchement pro-européens et le congrès de trois jours, à

Doorn, aux Pays-Bas était vraiment excellent : on sentait que dans tous les mouvements il y a un grand soutien du projet européen, mais aussi une conscience de la crise, une conscience qu'il va falloir complètement adapter nos modèles et changer complètement face à la crise. Il va falloir réinventer le dialogue social, c'était d'ailleurs le thème "Comment réinventer le dialogue social". Il est certain que dans les corps intermédiaires il y a des clivages, je vous ai parlé de l'église, là on a parlé des syndicats, et ce sont dans chacun de nos corps intermédiaires des batailles à mener. Le danger vient des forces anti-européennes de repli avec des valeurs individualistes dangereuses, voir populistes, et je pense d'ailleurs qu'il y a aussi des populistes et des anti-européens dans les syndicats, mêmes parmi les fonctionnaires européens, c'est pourquoi chacun de nous doit mener ses batailles, qui sont parfois très dures parce qu'on se prend beaucoup de coups, mais il faut communiquer, je pense que c'est la seule solution.

On a l'impression que chacun se bat pour soi finalement...

Oui, c'est normal, chacun rassemble ses troupes, mais nous avons tous l'objectif que l'aventure continue au niveau européen. On sait que l'on va vers des périls gigantesques quand on voit les élections régionales en Allemagne par exemple, les résultats que fait "Alternative für Deutschland" sont effrayants, ils atteignent 20%.. C'est extrêmement inquiétant. Il y a aussi la montée du Front National en France, en Slovaquie on a un parti d'extrême droite qui est au parlement maintenant, on a Trump aux Etats-Unis et l'influence de Poutine sur beaucoup de partis en Europe centrale comme en République Tchèque ou en Slovaquie. On ne sait pas à la veille de quoi on se trouve. Je suis historienne de formation et ça me rappelle les années 30...

Pensez-vous que ça pourrait aller jusque-là ?

Ça y ressemble beaucoup en tout cas, regardez les facteurs: crise économique, pauvreté, clivage encore plus grand entre riches et pauvres, crise des migrants qui en rajoute là-dessus... C'est vraiment très inquiétant.

Alors pourquoi continue-t-on cette même politique d'austérité qui a montré ses limites ?

Je ne sais pas, je ne suis pas économiste.
Mais nous sommes dans une situation absurde, parce que l'Europe est vraiment notre îlot de protection dans cette mondialisation qui est extrêmement inquiétante, elle est le seul projet qui pourrait concrètement nous aider à nous stabiliser, à nous harmoniser. Nous sommes vus comme un modèle d'intégration par l'Amérique latine

par exemple, donc nous sommes quand même regardés de l'extérieur comme un projet intéressant et pourtant, nous nous auto-sabordons, par manque d'idées, par hostilité, par manque de solidarité. Puisque les gouvernements n'arrivent pas à relever l'Europe, peut-être que la seule chance qui reste est que ce soient les peuples qui la relèvent.

Mais le peuple le fera-t-il spontanément ?

Peut-être, si les médias faisaient leur travail ! Il faut des médias qui informent beaucoup plus sur les enjeux, il faut des rédacteurs en chefs de différents journaux européens qui se parlent, qui s'échangent les sujets. Pour ce qui est de la France par exemple, et il faudrait que nous arrêtions de parler du microcosme parisien dans les journaux français, pour parler davantage des enjeux européens. Mais non, en fait on a l'impression que les médias jouent le jeu des gouvernements, de ne pas impliquer les citoyens dans les débats qui comptent vraiment.

Merci pour cette interview. Nous avons pensé à vous car nous nous sommes demandé quels sont encore nos alliés aujourd'hui pour poursuivre la construction de l'Union et défendre le projet européen ?

Les églises restent des alliées, surtout avec le pape François, même si elles traversent des confrontations internes...

Les opinions exprimées par Johanna Touzel sont personnelles et ne reflètent pas nécessairement celles de la COMECE.

Entretien avec Georges Dassis

Président du Comité économique et social européen

Jeudi 11 février 2016

GRASPE continue sa série d'entretiens, avec une troisième personnalité politique européenne, afin de pouvoir mieux comprendre certains mécanismes propres à l'Europe, et récolter une certaine vision des problèmes actuels et du futur européen.

Georges Dassis est un syndicaliste grec. Il est actuellement président du Comité économique et social européen (CESE) pour la période 2015-2018. Ancien résistant à la dictature des colonels en Grèce – il a été réfugié politique -, il représente à partir de 1981 les syndicats dans de nombreuses organisations grecques, européennes et internationales. Favorable à davantage d'intégration européenne, Georges Dassis critique les politiques économiques mises en place par l'Union européenne pour répondre à la crise économique depuis 2008: «la politique d'austérité entraîne une régression extrêmement grave (...) des droits sociaux en Europe».

Georges Dassis, tu es Grec, tu étais syndicaliste, tu as représenté les syndicalistes au Comité économique et social européen (CESE) et maintenant, tu en es le président, pour une période de...?

Deux ans et demi.

Deux ans et demi, renouvelable ?

Non...

Pourquoi seulement deux ans et demi ?

C'est ce que prévoit le règlement intérieur du Comité. En vertu du traité, le mandat des conseillers est de cinq ans et en vertu du règlement intérieur, on change également de président à mi-mandat. Par contre, j'ai fait trois demi-mandats successifs comme président du Groupe des travailleurs, donc au total sept ans, puisque le premier mandat était de deux ans. Ce mandat-là était renouvelable. La présidence du CESE, elle, est assurée à tour de rôle par chaque groupe.

Soit celui des travailleurs, soit...

Oui: c'était le tour des travailleurs et moi, j'ai été désigné à l'unanimité par mon groupe pour devenir président du Comité – je ne cesse d'ailleurs pas d'être syndicaliste parce que je suis devenu président du Comité: mon rôle est différent mais je fais toujours partie du Groupe. Puis, en séance plénière, le 7 octobre dernier, j'ai été élu. Avec 6 voix contre, ce qui est un bon score.

C'était du côté des employeurs, les six voix contre ?

Oh, je n'ai pas cherché à savoir qui a voté contre: nous sommes en démocratie. Les votes sur les avis du Comité sont publics, mais les votes sur des personnes sont secrets. Cela dit, six voix contre, seulement, c'est un très bon score. Je ne crois pas qu'il y ait eu beaucoup d'autres présidents qui ont eu un score si favorable.

Et donc il n'y a que deux chambres ? Les employeurs et...?

Les employeurs, les travailleurs et un troisième groupe, celui des «intérêts divers».

Et c'est quoi cela ?

Les «intérêts divers», ce sont les organisations sociales ou professionnelles autres que patronales et syndicales. À l'origine, c'étaient surtout les agriculteurs, avec la PAC. Quand je dis «à l'origine», c'est à partir de 1957, quand le Comité a été mis en place par le traité de Rome: les agriculteurs constituaient, à l'époque, l'essentiel du troisième groupe. Mais au fil du temps, d'autres associations sont devenues importantes, comme celles des consommateurs, les environnementalistes, les professions libérales et puis certaines ONG, comme celles qui représentent les personnes handicapées, par exemple. En fait, les gouvernements doivent proposer au Conseil des représentants d'organisations représentatives de la société civile nationale. Au niveau des travailleurs salariés, ce principe est plutôt respecté – bon, il y a parfois des conseillers qui proviennent d'organisations moins représentatives, mais c'est plutôt rare. Au niveau des employeurs, c'est pareil. Au niveau du troisième groupe, c'est difficile: il y a tellement d'associations... prenez les unions professionnelles, par exemple. Il y en a beaucoup: des chambres de commerce – souvent représentées au Comité –, des associations d'avocats, de médecins, de pharmaciens... Donc chaque gouvernement doit faire un choix. Il décide, selon ses propres critères, qui désigner pour le troisième groupe.

Donc cela crée des espèces de corporations d'associations ?

Le troisième groupe est intéressant: ce n'est pas un groupe homogène. Mais s'agissant d'organisations de la société civile de 28 pays, donc, par exemple, d'organisations syndicales de 28 pays, l'unanimité n'est pas nécessairement acquise dès le départ non plus. On y arrive à travers un dialogue permanent, sincère...

Ce troisième groupe a un président ?

Oui, bien sûr: le troisième groupe élit son président aussi. C'est un groupe particulier, mais très utile: il y a nombre d'«organisations de la société civile» autres que patronales et syndicales qui sont très sérieuses et importantes. Les gouvernements ont le devoir de proposer des personnes qui représentent des associations réellement représentatives, ce qui est très bien, s'ils le font correctement. Cela dit, nous n'avons nous-mêmes aucune action là-dessus: c'est la prérogative des gouvernements. Ensuite, le Conseil procède aux nominations. En pratique, il respecte toujours les propositions des gouvernements. Il est arrivé qu'il y ait des protestations, bien sûr ! Par exemple, lorsque que le gouvernement Berlusconi avait envoyé deux «syndicalistes» qui ne l'étaient pas réellement au regard des organisations italiennes membres de la Confédération européenne et, par voie de conséquence, de la plupart des organisations syndicales européennes. Mais la seule chose qu'on a pu faire, à l'époque, ce fut de ne pas accepter qu'ils siègent dans le Groupe des syndicalistes.

Et ils ont siégé où ? Dans le troisième groupe ?

Ils pouvaient siéger dans le troisième groupe... à condition que celui-ci les accepte, car l'appartenance à un groupe est conditionnée à deux choses: d'abord il faut que le conseiller concerné demande lui-même à faire partie du groupe et, ensuite, il faut que la majorité des membres du groupe l'acceptent. L'appartenance à un des trois groupes n'est pas obligatoire: on peut rester «non-inscrit». Cela dit, sur les 350 conseillers nommés par le Conseil, il n'y en a actuellement qu'un seul qui ne fasse partie d'aucun des trois groupes.

Pourquoi ?

Oh, ce sont des affaires internes des conseillers et des groupes. Un conseiller pourrait ne se sentir à sa place dans aucun des trois groupes, préférer rester indépendant ou ne pas apprécier les choix que le groupe fait, par exemple, et un groupe pourrait estimer, de son côté, qu'un conseiller ne représente pas le type d'organisations qui en font partie. Moi, comme président du Comité, je n'ai pas à

me mêler des affaires internes des groupes, je dois juste assurer la participation aux travaux du Comité des conseillers n'appartenant à aucun groupe: ils peuvent évidemment siéger en séance plénière et participer aux travaux d'au moins deux sections, comme tout autre conseiller. Là s'arrêtent mes compétences: l'organisation des groupes, c'est une affaire interne et c'est eux qui décident.

Donc le rôle du Comité est consultatif, il émet des avis...?

Le rôle du Comité est consultatif par essence. Mais il a historiquement démontré l'importance de ce rôle et je suis convaincu qu'il continuera à le démontrer, à la condition que tout le monde cherche le consensus. Je dis souvent qu'à mon avis, il y a presque toujours moyen d'établir des positions communes et de trouver des consensus sans y perdre son âme. Par exemple, à l'époque où le Comité a préparé un projet de Charte des droits sociaux fondamentaux, le Groupe des travailleurs m'avait désigné pour faire partie du groupe d'étude. Le rapporteur était un syndicaliste français, qui allait devenir président du Comité quelques années plus tard: François Staedelin. On a préparé un texte qui a donné lieu à maintes discussions: chacun argumentait en sens divers. Nous, nous voulions une charte aussi forte que possible. Les employeurs avaient un point de vue un peu différent. Toujours est-il qu'en fin de compte, nous sommes parvenus à voter à une très large majorité un texte intitulé «Charte des droits sociaux fondamentaux». Et c'est ce texte-là qui, aujourd'hui, fait partie intégrante des traités. D'abord, il a été proclamé via une «déclaration solennelle» de François Mitterrand au sommet de Strasbourg, en 1989 et ma réaction en tant que syndicaliste et membre du groupe d'étude qui avait participé à la rédaction du texte, avait été de dire «on n'a pas demandé une déclaration platonique, on a demandé que cette charte devienne un instrument contraignant». Alors on est restés polis mais on a agi, on a fait pression et finalement, ce texte fait partie intégrante du droit communautaire.

Mais ce texte n'est pas encore contraignant encore...

En tout cas, moi, je peux te dire que j'ai vu des arrêts de la Cour de justice fondés sur la Charte. Cela signifie que si quelqu'un respecte pas ce texte, que ce soit une entreprise, un État ou une institution, on peut introduire un recours à Luxembourg et, en principe, avoir gain de cause.

Mais il y a des règles par exemple en rapport avec le droit du travail, qui pour éviter la précarisation totale, stipulent qu'au bout de 2 contrats, 2 renouvellements, tu as un contrat à durée

indéterminée. Et au niveau des institutions, on ne l'accepte pas. La Cour affirme que le droit national n'est pas applicable ici.

Voilà un point pour un débat juridique, mais ce que tu évoques, c'est un accord qui n'a pas été négocié au sein du CESE, mais qui a été négocié sur base du protocole de l'accord du 31 octobre 1991, juste avant la signature du traité de Maastricht. Il s'agit d'un accord entre partenaires sociaux. À l'époque, côté patronal, il y avait deux organisations – l'UNICE, ancienne appellation de BusinessEurope, et le Centre européen des entreprises publiques –, plus une troisième – l'Union européenne de l'artisanat et des PME –, mais cette dernière participait sous la bannière de l'UNICE. Enfin, peu importe, c'est une affaire interne aux employeurs. Côté travailleurs, la Confédération européenne des syndicats avait désigné une délégation dans laquelle toutes les organisations n'étaient pas représentées – c'eût été impossible –, mais la règle était qu'il y ait au moins un syndicaliste par pays. Dans les pays où il y avait plusieurs syndicats, ceux-ci avaient l'obligation de se mettre d'accord pour mandater quelqu'un, sans quoi cela devenait ingérable. On a négocié un accord sur le contrat à durée indéterminée. Et là, effectivement, j'avais soutenu avec force qu'on ne peut pas conserver un travailleur ad vitam aeternam sous contrats à durée déterminée, donc l'enjeu, c'était de dire que le deuxième ou le troisième contrat était automatiquement à durée indéterminée. Maintenant, si, au niveau des institutions, ils disent que cela ne les regarde pas, cela me paraît curieux. En tout cas, moi, je peux te dire que je défends avec force les contrats à durée indéterminée. Je ne sais pas si je parviendrai à quelque chose – et je ne suis pas trop optimiste, car un mandat de deux ans et demi passe très vite et que je n'ai pas un pouvoir particulier – mais je défends ça avec force. C'était notre revendication première...

D'ailleurs, dans cet accord que je viens de citer, il y a une phrase qui dit que le contrat normal doit être un contrat à durée indéterminée. Ce n'est pas aussi avantageux qu'un statut de fonctionnaire, celui-ci étant une espèce de «discrimination positive» à laquelle je suis évidemment favorable – à condition qu'on n'en abuse pas, ce qui arrive parfois, malheureusement. Mais le contrat à durée indéterminée, avec une réglementation qui définit les indemnités de licenciement, les préavis et tout cela, c'est une situation saine. Il y a beaucoup de personnes dans la précarité au sein des institutions et, pour moi, cela n'est pas acceptable. Je n'ai malheureusement pas le pouvoir de changer cela, et il faut aussi que les syndicats des fonctionnaires soient convaincus.

Tu es donc un homme heureux, car tu as une grande œuvre derrière toi, celle de la Charte des droits fondamentaux et son

inscription dans les traités, qui, quand même, est une grande avancée...

Un homme heureux... (rires) J'en suis fier, en tout cas, et j'utilise cet exemple pour dire qu'une institution consultative, à mon avis, est un acquis démocratique important. Car c'est une institution qui est financée par le pouvoir en place. Un pouvoir qui finance un organe afin que l'organe en question le conseille, mais qu'il ait aussi la faculté de le critiquer, pour moi, c'est une caractéristique importante d'un régime démocratique. Quant à l'influence, évidemment, si moi, je viens au Comité avec ma position syndicale, que je tiens à tout prix à faire passer telle quelle ma position syndicale et que les autres arrivent dans le même état d'esprit, il n'y a rien qui se fera. Et le pouvoir n'en aura cure. S'il n'y a pas d'accord entre les différents représentants de la société civile, le pouvoir peut se dire qu'il peut vraiment faire ce qu'il veut sans aucun scrupule. À l'inverse, si chacun, sans y perdre son âme, s'efforce de trouver une proposition de consensus, là, on sait qu'on influence le pouvoir.

Prends l'exemple de la taxation des transactions financières. C'est une vieille revendication syndicale: ma barbe était encore noire, quand on parlait de la taxe «Tobin». Quand la crise est survenue, on a cherché des propositions – il faut toujours chercher à contre-proposer quelque chose: on ne peut pas s'en tenir à marquer son désaccord, c'est trop facile – pour trouver de l'argent afin de soulager ceux qui entraînent dans la misère, et ils étaient de plus en plus nombreux: l'Irlande au début, puis la Grèce, le Portugal, l'Espagne, et puis l'Italie a commencé, et même la France. Alors une idée a été de remettre sur le devant de la scène cette vieille revendication et on a rédigé un avis. Comme président du groupe, j'avais proposé à un collègue suédois d'être rapporteur sur cet avis, qui a suscité des débats difficiles même au sein du groupe, et, en bout de course, on a obtenu une majorité qualifiée. Nous disions qu'avec une taxe – je n'ai plus les chiffres exacts en tête, mais je crois que c'était un taux de 0,05%, l'Union aurait pu récolter entre 50 et 55 milliards d'euros par an. À mon sens, cette taxe était infiniment petite. Le commissaire Lewandowski, chargé du budget, avec qui on a eu un débat intéressant, m'avait répondu personnellement «vous avez probablement raison, mais il est impossible d'appliquer une telle taxe uniquement en Europe». J'ai rétorqué que je n'acceptais pas cette réponse, car aujourd'hui, l'Europe, ce sont plus de 500 millions d'habitants, c'est un ensemble de pays qui représente le plus grand volume commercial et si cet ensemble, qui se veut progressiste et qui se vante de son mérite social, n'est pas capable d'avancer, alors l'humanité ne va pas avancer. Deux ans après cela, M. Barroso est venu en séance plénière et a annoncé, très fièrement, «la Commission présente une

proposition de taxation des transactions financières», et c'était notre proposition, avec le même calcul. En tout cas, le résultat était le même.

Et qu'est-il advenu de cette proposition ?

Elle était en bonne voie: il y avait 12 pays qui avaient déclaré qu'ils allaient l'appliquer, y compris l'Allemagne et la France. Et à un certain moment, le gouverneur de la Banque de France a commencé à émettre des doutes sur l'utilité de cette taxe. Maintenant, je ne suis pas dans le secret, mais je sais aussi que les Britanniques s'y sont farouchement opposés... Mais selon moi, on peut appliquer la taxe et trouver un moyen d'exercer une pression sur les pays qui ne veulent pas l'appliquer. Pendant la COP21 à Paris, je participais à un séminaire international, et le problème pour les pays en voie de développement c'est la facture: Sauver la planète, oui, mais comment répartir la charge pour la sauver ? Alors l'idée m'est venue de leur parler de ce projet de taxe qui est en train d'avancer en Europe et j'ai plaidé pour que cette taxe soit appliquée à l'échelle mondiale. Comme je l'ai expliqué, si on voulait appliquer une taxe encore plus petite à l'échelle mondiale, les fameux 100 milliards de dollars qu'il faut trouver pour soutenir les pays en voie de développement – qui vont souffrir des mesures prises afin de revenir à 1,5°C au-dessus de la température qu'il y avait avant l'ère industrielle –, on les récolterait tout de suite. C'est un autre exemple précis, concret, d'influence, et je dirais même du sérieux du travail que nous faisons ici.

Sur le dialogue social, le Parlement nous a demandé de donner un avis. Mon groupe m'a désigné comme rapporteur, avec l'accord des deux autres groupes. On est parvenus à écrire un avis qui a été adopté à l'unanimité. Enfin, moins une voix, et je parie que c'est quelqu'un qui s'est trompé de bouton. Ça arrive (rires). Comment y est-on parvenus ? Parce que dans cet avis, en tant que rapporteur, j'ai convaincu le groupe des employeurs qu'il y avait moyen de s'entendre. Ainsi, juste avant la signature du traité de Maastricht, après des séances interminables – la Commission nous payait d'ailleurs des interprètes, sinon on n'y arrivait pas (rires) – nous sommes parvenus à une décision qui, à mon sens, est historique: la possibilité de signer des conventions collectives européennes valables pour tous les travailleurs.

Cela a été pratiqué ?

Oui bien sûr. C'est l'accord des partenaires sociaux, devenu directive et donc contraignant, qui régit le travail à temps partiel sur l'ensemble des pays de l'Union. Personnellement, à l'époque, j'avais demandé une décision du Conseil, parce que j'avais peur que des

petits malins ne réussissent à s'immiscer dans un accord entre partenaires sociaux, ce qui est contraire à la Convention internationale du travail n° 98. Et je savais qu'au Parlement, il y en avait, des gens malveillants qui ne connaissaient rien au sujet. Mais heureusement il y a eu une promesse de la part des députés plus sérieux, qui disaient «rassurez-vous, on ne va rien changer». La directive était l'accord des partenaires sociaux, sans toucher à une virgule. Ça s'est appliqué au travail à temps partiel, aux contrats à durée déterminée, aux congés parentaux. Et puis, avec le télétravail, ça a commencé à tourner dans le mauvais sens, parce que les employeurs voulaient des accords dits «autonomes». Chacun peut interpréter comme il le veut le mot «autonome»: c'est trompeur. Mais pour les employeurs, cela voulait dire qu'on conclut un accord au niveau européen, puis on l'applique au niveau national, par la volonté des partenaires sociaux nationaux. Pour vous donner un exemple, en ce qui concerne la Grèce, j'ai demandé à l'exécutif de la Confédération générale du travail de faire en sorte que l'accord signé soit respecté et cet accord est entré dans une convention collective interprofessionnelle entre la CGT de Grèce et toutes les organisations patronales (il y en avait 3). Du coup, en Grèce, le travail est régi par cet accord, mais cela n'a pas été le cas dans tous les pays. Donc 20 ans plus tard, on constate qu'il y a encore 7 ou 8 pays où il n'existe rien pour les travailleurs en matière de télétravail. Et là, il y avait une obligation de suivi de l'application de l'accord... Dans l'avis sur le dialogue social, j'évoque cette question, en disant qu'il est temps que le législateur intervienne et qu'il confirme qu'il faut appliquer cet accord partout. À mon sens, à partir de là, on a assisté à un déclin. Pourquoi ? C'est une interprétation personnelle, mais toutes ces bonnes choses se sont déroulées quand il y avait une Commission européenne qui faisait preuve de beaucoup de sensibilité sur les aspects sociaux du marché. Je peux même aller plus loin et dire qu'il y avait beaucoup d'hommes et de femmes, au sein de la Commission, qui se rendaient compte que sans une Europe sociale, le reste de l'Europe ne marcherait pas. Je me souviens d'une phrase de Jacques Delors, qui avait dit «les citoyens européens ne sont pas amoureux d'un marché intérieur». Et effectivement, ils n'en ont rien à fiche, du marché intérieur, si ce marché doit signifier un abaissement du niveau de vie. Au sein du Parlement aussi, il y avait, et il y a toujours, une volonté de bien faire, d'aller dans le bon sens. Mais Jacques Delors est parti, la Commission Santer est arrivée, puis elle a démissionné: souvenez-vous de l'histoire. La Commission Barroso est arrivée et le ton a changé... Moi j'attribue cet affaiblissement, je ne dirais pas du désir mais en tout cas de la volonté d'arriver à des accords entre partenaires sociaux européens, au fait que la Commission Barroso – surtout durant le premier mandat et la première moitié du deuxième - n'a pas laissé entendre qu'elle prendrait la relève en cas d'échec des partenaires sociaux. Et

comme la Commission ne risquait pas de proposer d'elle-même quelque chose de bon pour nous, les organisations d'employeurs s'en tenaient à dire qu'on devait faire des déclarations communes. Je n'ai rien contre, mais quand le dialogue social se limite à produire des déclarations communes «anodines», comme je les appelle, sans conséquences concrètes pour le travailleur et le citoyen, alors je trouve qu'on ne remplit pas correctement notre rôle.

On vient donc de parler de deux institutions qui jouent un rôle dans la démocratie. Alors, selon toi, d'où provient ce sentiment que l'Europe n'est pas si démocratique ?

J'entends souvent ce constat et je pense qu'il y a des raisons et que, par moments, c'est vrai. Prenons un exemple: j'essaye de promouvoir l'idée qu'il faut «parlementariser» l'UEM: il faut que les décisions prises par l'Eurogroupe soient soumises à un contrôle parlementaire, ce qui n'est pas le cas actuellement... Ce qui a fait le plus de tort, c'est l'attitude des politiciens qui ont nationalisé les réussites – chaque fois que ça allait bien, c'était grâce aux pays – et européanisé les échecs – chaque fois que ça allait mal, c'était la faute à l'Europe. Mais, ce que les gens oublient ou ne savent pas, c'est que les «institutions européennes», ce n'est pas quelque chose d'abstrait: quel que soit leur pouvoir, à ces institutions, en fin de compte, les décisions sont prises par les ministres des 28 pays et, quand il y a codécision, par les députés des 28 pays.

Mais le mal a aussi été fait par certains medias. Je me souviens très bien, un jour, aux informations françaises: «la Commission de Bruxelles» (rires)... Le citoyen français qui entend cela se dit tout de suite «tiens, on est gouvernés par un truc qui est à Bruxelles», alors qu'à l'époque, la France avait deux commissaires, désignés par le gouvernement français. C'est dommage de fausser l'information au lieu de critiquer correctement ce qui ne va pas au niveau de l'Union. Car c'est sûr, tout n'est pas rose...

Prenez aujourd'hui, et ce n'est pas la faute de «Bruxelles»: quand des pays qui ont bénéficié par le passé d'une solidarité très concrète refusent à présent d'offrir un peu de solidarité face à une crise humanitaire énorme, ce n'est pas la faute de «Bruxelles» (soupirs). C'est une attitude inacceptable de la part de certains hommes et femmes politiques.

Au niveau des institutions, à l'origine, le Parlement européen n'était pas semblable aux parlements nationaux. D'ailleurs, à l'époque, il s'appelait «l'assemblée consultative». Mais avec la révision des traités successifs, et notamment avec Maastricht – que beaucoup

ont voulu jeter au feu –, on a eu des députés élus et des pouvoirs ont été conférés au Parlement.

Peut-être qu'il y a aussi deux raisons supplémentaires. D'une part, le pouvoir du Parlement européen est limité, car il n'a pas la possibilité de disposer de ressources propres. Et, d'autre part, j'aimerais citer Balibar, un philosophe français disait qu'«il faut une adhésion populaire qui suppose que les citoyens voient dans les institutions communes un accroissement de leur pouvoir d'intervention et d'influence sur leurs conditions d'existence, plutôt que pour paraphraser Marx et Rousseau, qu'une délégation à des gens qui se font élire tous les cinq ou six ans pour piétiner les intérêts de leurs mandants». Autrement dit, la question de la perception par les citoyens du fait que c'est utile. Qu'est-ce que tu en penses de tout cela ?

Bon, alors, d'abord au niveau du budget: le Parlement européen, malheureusement, ne décide pas sur le montant du budget – et c'est un handicap – mais il contrôle son exécution. Moi je suis en faveur d'une Europe fédérale, mais on n'y est pas encore... On n'est même pas à une fédération des États-nations. À chaque fois que l'on décide du budget de l'Union, il y a des débats. Par exemple, pour la période de programmation 2007-2013, j'ai beaucoup travaillé et j'ai essayé de convaincre. On a écrit un bon avis – c'était sous la Commission Prodi, à l'époque, et M. Prodi était content – dans lequel on demandait que le budget de l'Union soit d'au moins 1,30 % du PIB, et finalement on avait enlevé les mots «au moins», donc on demandait 1,30 %. Ce n'est pas beaucoup mais cela représentait quand même 30% d'augmentation (rires). Beaucoup de députés étaient d'accord avec cet avis. Mais en décembre 2003 «la lettre des six» signée par l'Autriche, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, la Suède et les Pays-Bas disait qu'il n'était pas question de dépasser 1 %. Donc le budget de l'Europe a été décidé par les chefs d'États et de gouvernements, qui ont donné la ligne «pas plus de 1 %». Et le Parlement n'a rien à dire... Mais ce n'était pas un budget digne de l'Union. Ce n'était même pas un budget digne des ambitions de Chirac, qui était un vrai européiste, et cela on ne peut pas le contester. C'est un manquement grave, à mon sens, mais le fait qu'il y ait des manquements ne rend pas nuls tous les acquis. Moi je dis et je répète inlassablement aux jeunes que tout ce qu'ils ont connu n'est pas tombé du ciel. Le fait qu'ils soient nés dans la paix et qu'ils continuent à vivre dans la paix, on le doit à l'existence de cette Union. Et je peux le prouver, c'est facile: quand on regarde l'histoire, c'est la première fois que l'Europe n'est pas en guerre pendant une si longue période. Et s'il n'y avait pas eu la tragédie yougoslave, cela aurait été parfait, mais cela, c'est une autre histoire.

Il y a trois maux qui rongent l'Union et qui atteignent les institutions, car cela nous démontre qu'elles ont des difficultés à gérer ces situations: la crise et le chômage, notamment des jeunes, la crise migratoire, dans laquelle l'Europe, qui est un continent qui exportait des gens dans le monde entier, a quelque peine à saisir la chance que représente pour elle toute cette population, et le Brexit, où on a l'impression que l'on va céder à un chantage qui touche les fondamentaux... Comment tu vois la situation ?

Bon, alors, tout d'abord: migrants et réfugiés. C'est triste, surtout quand je vois l'attitude de certains gouvernements. Nous au CESE, on a réagi très vite. Mon mandat commençait le 7 octobre. En novembre, on a pris la décision d'envoyer 12 missions – on dispose d'un petit budget, et comme on ne peut pas envoyer 10 personnes par groupe, on a décidé d'envoyer une personne par groupe, donc c'étaient des délégations de 3 personnes – dans 11 pays membres de l'Union et en Turquie, pour voir ce qui se passe et faire des rapports. Les rapports de onze missions ont déjà été rédigés. La douzième aurait dû avoir lieu cette semaine, mais malheureusement, il y a deux des trois membres qui ont eu un empêchement en dernière minute, donc le rapport sortira plus tard. En mars, nous allons avoir un débat, en séance plénière, avec la présence du commissaire compétent, M. Avramopoulos, pour dégager des propositions concrètes.

Mais tout d'abord, nous allons dire d'une manière très claire qu'il ne faut pas confondre le problème des réfugiés avec le problème des migrants. Le problème des réfugiés est un problème particulier. Ce sont des gens qui sont partis de chez eux en fuyant la guerre et la mort, et si on veut rester ce que l'Europe démocratique a été jusqu'ici, il faut au moins respecter ce qui est inscrit dans la convention de Genève de 1951. Donc on doit leur accorder l'asile et les aider à s'intégrer dans nos sociétés. Et je pense qu'on peut le faire. Ce qui se passe avec les réfugiés est, selon moi, inacceptable.

Pour les migrants, il est évident qu'il y a des dizaines et des dizaines de millions d'êtres humains qui aimeraient partir de leur pays, et l'Union ne peut pas accepter des millions et des millions de migrants qui désirent venir. Par contre, les pays de l'Union ont besoin d'un flux migratoire, cela n'a pas changé... en plus, la population de l'Union est une population vieillissante. Donc oui, l'Europe vieillit, mais l'Europe ne peut pas accueillir d'un coup deux ou trois millions de personnes. On n'a pas encore une vraie politique migratoire européenne. Chaque pays fait pratiquement ce qu'il veut. Il faut une politique migratoire européenne, il faut aussi laisser venir des travailleurs migrants mais cela ne peut pas se faire n'importe comment. Et si on veut empêcher les gens de partir de

chez eux – parce que ces personnes ne partent pas par plaisir, ils partent parce qu'ils sont dans la misère et la pauvreté – il faut qu'il y ait un plan d'investissement à l'échelle mondiale pour aider les pays du tiers monde.

Et la crise ? Cette crise dont on n'arrive pas à se dépêtrer... En plus, le plan Juncker n'a pas l'air de tout à fait bien marcher...

M. Juncker a fait une bonne proposition et je l'ai soutenue en public. Mais cela n'enlève rien au fait que l'effort qu'il a fait n'est pas suffisant. D'ailleurs, le Comité a dit, dans un avis, que le plan était bien mais qu'il serait meilleur si on pouvait consacrer 2 % du PIB par an à l'emploi, pour soutenir l'emploi et enrayer le chômage. À mon avis, il y a moyen de le faire, mais il n'y a pas la volonté politique pour cela. Bon, le problème est complexe et je ne vais pas faire le malin à dire que je sais tout, mais je peux vous dire ce que je ressens: on voit des financiers qui deviennent, sur le papier, des industriels. C'est malsain. Les financiers qui se présentent comme industriels, bien souvent, achètent pour fermer. Et moi je ne peux pas accepter que l'Union européenne se désindustrialise sans réaction.

L'Union européenne ne peut pas vivre sans industrie. Simplement, l'industrie doit être adaptée à notre temps. Il faut développer une industrie «à bas carbone», il faut investir massivement dans la production d'énergie par des sources propres.

Est-ce que tu as l'impression, et c'est une autre question que soulève Balibar, qu'«il faut se demander si une partie du capitalisme européen dans son ensemble qui, après avoir profité de la construction européenne, s'en détache à présent pour utiliser l'ensemble européen comme un marché captif qui va vers la mondialisation». Après la chute du mur de Berlin, on a l'impression qu'une partie des entrepreneurs voient le grand large... As-tu cette impression aussi ?

Après la dislocation de l'Union soviétique, j'ai constaté – objectivement – que les employeurs de niveau mondial en ont conçu une espèce d'arrogance, visiblement parce qu'il n'y avait plus de «camp adverse». Le problème des entreprises européennes, en tout cas le problème que moi je perçois, c'est qu'on a de moins en moins affaire à de réels patrons: on a affaire à des représentants de multinationales, parfois des multinationales qui décident en dehors du territoire de l'Union. Au niveau du CESE, heureusement, le dialogue avec les collègues du groupe des employeurs est réel et a souvent produit de résultats concrets.

Si on laisse faire le marché, c'est sûr qu'on va à la catastrophe: seul, le marché ne résout rien. On l'a vu par le passé et on le verra encore. Si l'Europe a progressé, c'est parce qu'il y avait un contrôle public. Aujourd'hui on dirait que les financiers ont pris le dessus. L'argent existe, mais il est amassé par quelques centaines, quelques milliers de personnes. Si on avait une Europe unie, on aurait pu contrecarrer ça. Mais à partir du moment où, dans beaucoup de dossiers européens, il n'y a pas une seule loi, mais quatre ou cinq... Et c'est cela notre combat: progresser dans le sens d'une intégration européenne sur les dossiers importants. Exemples: le commerce extérieur, les relations extérieures, la défense... Airbus est un exemple formidable de coopération ! C'est une vraie entreprise européenne qui marche très bien ! Mais il devrait y avoir d'autres «Airbus» dans des secteurs innovants, et au sein d'entreprises qui soient adaptées à notre monde: on ne peut plus polluer, on doit investir pour ne pas polluer... Et l'argent existe !

Et sur le Brexit...?

Le Brexit... Ce serait triste que le Royaume-Uni quitte l'Union, car d'un point de vue géographique et culturel, le Royaume-Uni a toujours fait partie de l'Europe. Mais de là à céder au chantage, moi je dis non ! On ne peut pas avancer comme cela... En plus, c'est devenu une habitude. Je ne me souviens pas d'un gouvernement britannique qui a fait quelque chose pour avancer dans le sens de l'intégration (rires). Par contre, je me souviens d'un tas de cas où le gouvernement britannique a tout fait pour ne pas avancer. À mon avis il n'y aura pas de Brexit, mais je ne suis pas fakir. Si les populistes britanniques parviennent à convaincre une majorité qu'ils ont intérêt à quitter l'Europe, à mon avis, cela va leur coûter cher. S'ils croient que les autres européens vont commencer à pleurer, ils se trompent. Mais en admettant qu'il y ait une majorité favorable pour quitter l'Union, moi je n'ai pas vu une majorité d'Écossais vouloir quitter l'Union, au contraire: tous les Écossais qui voulaient être indépendants du Royaume-Uni voulaient adhérer à l'Union. Alors qu'est-ce qu'ils vont faire ? On pouvait s'attendre à une demande immédiate de l'Écosse pour adhérer à l'Union, et à mon avis, on ne le leur refuserait pas. De même, je ne sais pas ce que le Pays de Galles penserait ou ferait.

Dernière question, tu as encore 2 ans en tant que président du CESE, est-ce que tu as des projets pour ces 2 ans ? Qu'est-ce que tu veux faire ?

D'abord, j'ai moi-même beaucoup de projets, mais si je n'arrive pas à en faire des projets du CESE, alors ce n'est pas la peine d'en parler. En tant que président, j'ai l'ambition de mettre le Comité à la place qu'il mérite d'avoir. J'ai cité quelques exemples et je tiens à

poursuivre dans ce sens, en promouvant de bonnes propositions, en demandant des mesures concrètes pour les citoyens et surtout, en essayant d'œuvrer dans le sens du processus d'intégration européenne. Pour moi, c'est la seule chance, notamment pour les jeunes. Si nous parvenons à proposer des choses avec une certaine majorité, je suis quasiment certain que ces propositions feront du chemin. Et c'est par des mesures concrètes qu'on va contrer le populisme, qui cultive la haine. Il faut respecter la notion de solidarité qui est à l'origine de l'Europe. C'est absurde de se dire que si on ferme la frontière d'un pays, tout ira mieux: le surlendemain, le pays voisin va fermer sa frontière, et le résultat ? Eh bien, ils se feront la guerre !

Comme disait Mitterrand le jour où il a donné la main à Kohl, «le nationalisme c'est la guerre».

Conférence organisée par Graspe, Europe solidaire, en association avec le Groupe Europe de l'UEF:

"Le revenu universel: un des moyens pour accroître la cohésion économique et sociale européenne et sortir du marasme économique actuel ?"

**Le 10 mai à 18 heures,
rue de la loi 80 à Bruxelles,
grande salle de réunion**

Entrée libre (pièce d'identité requise)

Avec :

Philippe Van Parijs, philosophe, professeur d'université UCL Louvain et

Georges Dassis, Président du comité économique et social européen (CESE)

Dossier

Les accords de Schengen au cœur de la crise migratoire

Avril 2016

"La suppression des frontières internes de l'Union Européenne, c'est la marque de reconnaissance que tous les citoyens des Etats concernés appartiennent au même espace et qu'ils partagent une identité commune"(Bronislaw Geremek, *Schengen*, 18/12/2007).

L'actualité internationale de ces dernières années est marquée par un afflux massif de réfugiés et/ou migrants aux portes de l'Europe. Ainsi, le Vieux continent se retrouve confronté à l'une des plus graves crises migratoires de son histoire contemporaine. Pendant que l'Union européenne tarde à adopter les mesures nécessaires, plusieurs centaines de migrants auraient péri dans la nuit du 12 au 13 avril, au large de la Libye, lors du naufrage de leur embarcation. Le médiocre accord conclu fin mars entre l'Union européenne et la Turquie ne règle absolument pas la situation. Pour l'essentiel, il s'agit là de tenter de maîtriser l'afflux de réfugiés fuyant les guerres de Syrie et d'Irak, voire d'Afghanistan, et qui, venant de Turquie, passent clandestinement en Grèce pour solliciter l'asile politique dans l'un des vingt-huit Etats membres. Cette situation cause des divisions et des tensions diplomatiques importantes, car les Etats membres peinent à se mettre d'accord sur l'attitude à adopter.

Rappelons tout d'abord que l'accueil des réfugiés est en principe réglementé par le droit international. Il existe plusieurs textes dont la convention de Genève sur les réfugiés du 28 juillet 1951 qui engage 145 Pays signataires à accueillir toute personne qui fuit la guerre ou toute persécution du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. Ces pays s'engagent donc à accueillir les réfugiés. A cela s'ajoute, les accords de Schengen de 1985 consacrant « l'espace Schengen ». Dans cet espace, 26 pays se sont unis pour former une zone où les contrôles aux frontières intérieures sont abolis, et remplacés par des contrôles approfondis aux frontières extérieures de la responsabilité des États où se trouvent

ces frontières. Dans ce système, tout dépend de la façon dont les pays situés à la frontière de la zone gèrent la situation. Et c'est là que réside tout le problème : l'accueil des réfugiés dans l'Union européenne.

D'un point de vue historique, les accords de Schengen sont emblématiques de ce qu'est l'Union. La création de cet espace est l'une des plus formidables réussites de l'Union, car cela a donné naissance à la première des grandes libertés, la libre circulation des personnes. De plus, selon une enquête Eurobaromètre de novembre 2012, 62% des participants considèrent que la libre circulation est le résultat le plus positif des quelques 60 années d'intégration européenne. En effet, l'espace Schengen est présenté comme le "processus logique" de l'intégration européenne, après la mise en place d'un marché commun dans la cadre de la Communauté économique européenne (CEE) en 1957, puis l'Union douanière en 1968. En un mot, Schengen est considéré comme à la fois l'approfondissement d'une idée d'un territoire de libre-échange purement économique et un ensemble territoriale où les citoyens sont libres de circuler.

Ainsi la situation précédemment décrite met en exergue un certain problème dont l'histoire migratoire, l'absence de politique et enfin une crise de la gouvernance.

Rappelons ce que signifie l'espace Schengen

Aujourd'hui comprenant 26 pays – dont 22 membres de l'Union européenne - cet espace s'est construit progressivement à partir de 1985, date d'un accord de principe conclu entre cinq membres de la CEE¹¹. Sa mise en œuvre ne sera effective qu'à partir de 1995. Au sein de cet espace, les contrôles des personnes aux frontières intérieures des pays participants sont supprimés. En contrepartie, ils sont renforcés à la frontière extérieure grâce à une harmonisation des règles et un renforcement des coopérations. En effet, des règles communes ont été fixées pour l'entrée, le séjour et le droit d'asile. De plus, la police d'un pays peut – par exemple - poursuivre la surveillance d'un individu sur le territoire d'un autre pays, l'entraide judiciaire a été développée, et une base de données communes, le système d'information Schengen (SIS) a été créée. En outre, même si les frontières intérieures ne devraient plus exister que sur le papier au sein de l'espace Schengen, ses membres ont toutefois la possibilité de rétablir des contrôles exceptionnels et temporaires. D'après l'article 2.2 de la convention de Schengen, les Etats peuvent rétablir provisoirement des contrôles aux frontières

¹¹ Que sont la France, l'Allemagne de l'ouest, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas.

Aujourd'hui, le contrôle aux frontières est réinstauré par au moins six pays européens dont le Danemark, l'Allemagne, la France depuis les attentats du 13 novembre, Autriche, et la Suède.

dans des circonstances exceptionnelles. En effet, c'est le "code frontières" Schengen de 2006 qui en précise les contours: il autorise le rétablissement des contrôles en cas de "(...) menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure" d'un pays signataire. Mais c'est pour une durée maximale de deux mois. Un pays peut toutefois prolonger ces contrôles de six mois supplémentaires, s'il argue de la survenue d'un événement prévisible (rencontre sportive, réunion internationale à haut risque, manifestations), propre, selon lui, à menacer sa sécurité intérieure. Cependant, le président français, Nicolas Sarkozy et le président du conseil italien, Silvio Berlusconi ont réclamé un durcissement de ces règles. Ainsi depuis 2013, les pays composant l'espace Schengen ont la possibilité de rétablir leurs frontières jusqu'à 24 mois, pour des "circonstances exceptionnelles", et notamment une défaillance grave du contrôle des frontières extérieures. Mais, dans tous les cas afin de pouvoir mettre en place ce mécanisme particulier, une consultation des autres Etats du groupe Schengen est nécessaire.

Les manifestations de la crise migratoire et ses implications

La crise migratoire. Actuellement l'Europe connaît la plus grave crise migratoire de son histoire et pour Jean-Louis Bourlanges il s'agit là « *d'un défi lancé à l'Europe, à ses États et à ses peuples* ». En fait, des dizaines de milliers de réfugiés (Syriens, Afghans, ou Erythréens pour la plupart) fuyant la guerre ou les régimes dictatoriaux, sont entrés illégalement dans l'Union européenne par la Grèce ou l'Italie. Par ailleurs, la Grèce qui est membre de l'espace Schengen est le seul pays de l'Union qui n'a aucune frontière avec un autre pays membre de Schengen.

L'Europe se retrouve donc, non pas à protéger ses frontières extérieures, mais à empêcher l'accès à des Etats non-membres, à partir d'un pays européen. Soumise à une austérité drastique depuis cinq ans, la Grèce n'a plus assez de policiers, de garde-côtes, ou d'infrastructures pour gérer cette crise migratoire. Le ministre grec de la politique migratoire, Yannis Mouzalas, appelle l'Union européenne à plutôt faire pression sur la Turquie, qui est "la porte" des flux vers l'Europe¹².

D'après les Accords de Dublin sur le droit d'asile, il est du devoir de ces pays, situés sur le pourtour de l'espace Schengen, que de

¹² Selon ce dernier: "si les flux ne sont pas contrôlés à partir des côtes turques, il est impossible que la Grèce, ou un quelconque membre de l'Union européenne, puisse contrôler ses flux (...) la seule façon d'agir à une frontière maritime, c'est de faire des opérations de sauvetage. Sauf à laisser les migrants se noyer...".

gérer ces arrivées. Cependant submergés par ces afflux massifs, ces derniers n'arrivent plus à administrer convenablement la situation. Pendant ce temps, des pays tels que l'Allemagne, la Hongrie, l'Autriche, les Pays-Bas ou la Slovaquie réinstallent des contrôles temporaires aux frontières. Précisons, que c'est la onzième fois depuis 2011, que des frontières aussi étendues sont momentanément contrôlées au sein de l'espace Schengen. Notons que le rétablissement des contrôles aux frontières s'est déjà fait dans le passé, la nouveauté d'aujourd'hui est le nombre de pays concerné par ce rétablissement et la quantité de migrants en jeu. L'Union européenne ne compte pas s'arrêter là¹³. Par conséquent, si dans les trois prochains mois, la Grèce ne prenait pas les mesures adéquates pour résoudre ce problème majeur, les Etats membres prévoyaient d'avoir l'autorisation de prolonger jusqu'à deux ans les contrôles aux frontières intérieures. Somme tout, il s'agit, en réalité, d'éviter que certains pays se retrouvent en infraction avec le code Schengen, ce qui équivaldrait à la mort symbolique et idéologique de cet espace de libre-circulation.

Ainsi quand certains pays réclament un retour des contrôles à leurs frontières pendant que d'autres doivent faire face seuls à l'afflux conséquent et constant de réfugiés; force est de constater que l'Union européenne est dispersée quant à la gestion de cette crise migration.

En effet ce flux migratoire met en exergue l'insuffisance des moyens déployés, la mauvaise gestion politique de l'Union européenne à ce sujet.

L'insuffisance des moyens déployés. Les accords de Schengen et les conventions d'application de Dublin souffrent de la résistance abusive des États face aux exigences de l'Union. C'est le refus d'un partage équitable des responsabilités et des coûts qui a jusqu'à présent interdit toute politique sérieuse de contrôle commun des frontières extérieures de l'Union. Rappelons que ceux-ci n'ont pas été conçus pour faire face à des phénomènes de migration aussi importants. Il ne s'agissait initialement que de faciliter la libre circulation à l'intérieur de l'Union par un renforcement du contrôle extérieur et par la transmission à chaque État des informations recueillies à l'occasion de ces contrôles. Ainsi la mise à mal de Schengen pour son incapacité à réguler cette crise, n'est donc un faux débat.

¹³ En ce sens, un projet de rapport adopté par la Commission européenne conclut que la Grèce "(...) a sérieusement négligé ses obligations et qu'il y a de graves déficiences aux frontières extérieures (...)".

De plus, politiquement l'UE a été pensée pour permettre aux États d'agir ensemble sans obéir à l'un d'entre eux. **Pourtant les décisions nationales remplacent la politique européenne.** Pour exemple, les États membres individuels sont opposés à l'introduction de quotas de réfugiés et la lutte pour préserver les contrôles aux frontières. Les partis politiques modérés défendent encore les mérites de l'accord de Schengen et la libre circulation des travailleurs en Europe, mais un mouvement d'opposition nationaliste naissant exige le rétablissement des frontières nationales et des lois plus sévères en matière d'immigration. Ainsi, la négociation unilatérale menée par l'Allemagne contrevient formellement aux règles de procédure définies à partir de la Convention de Genève.

Cependant la presse européenne et mondiale ont salué cette « *solidarité allemande* » dans sa volonté d'accueillir massivement des réfugiés. En effet, la chancelière Angela Merkel¹⁴ assurait que l'Union européenne ne pouvait pas laisser la Grèce plonger dans le chaos; "*Pouvez-vous sérieusement croire que les pays de l'euro ont combattu jusqu'au dernier pour que la Grèce reste dans l'euro (...) pour qu'un an plus tard, au final, on laisse pour ainsi dire la Grèce plonger dans le chaos?*", a-t-elle lancé lors d'une émission télévisée sur une chaîne allemande. Elle a d'ailleurs rappelé que les valeurs et les engagements internationaux – la Convention de Genève de 1951, le protocole de 1967 sur les réfugiés et les traités européens – nous font devoir d'examiner individuellement les demandes d'asile et d'accueillir ceux qui les portent sans contingentement. Néanmoins, la situation a basculé et l'Allemagne a fini par rétablir le contrôle à ses frontières. Acte qui lui vaudra d'être qualifié de "retournement de veste" pour certains, et de "décision perso" pour d'autres. Ainsi, le journaliste, Jurek Kuczkiewicz, soulignera que "*(...) l'Allemagne invitait les réfugiés à venir s'enregistrer chez elle. Elle a généré un appel d'air et s'est retrouvée saturée. On a loué la Chancelière pour cette proposition d'accueil mais cette annonce a tout de même été faite de manière unilatérale (...) ce qui, a fortiori, démontre un rejet du règlement des accords de Dublin (...). C'est une remise en cause extrêmement lourde du système (...). C'est un symbole de l'Europe qui vole en éclats (...)*".

A cela s'ajoute **l'absence d'une véritable politique migratoire de l'Union européenne** (une compétence partagée entre États membres et institutions communautaires)¹⁵. D'après l'article d'Anaïs Delbarre, "*La politique migratoire de l'UE, entre communautarisation et individualisme*" en 1985 est signé l'Accord

¹⁴ Elle a appelé à ne pas "*abandonner ainsi*" Athènes.

¹⁵ Autrement dit, ni entièrement communautaire ni complètement entre les mains des États membres non plus.

de Schengen désireux donc de supprimer les contrôles aux frontières internes et de mettre en place une politique de visas uniforme vis-à-vis de l'extérieur. Cet Accord constitue les prémisses d'une politique migratoire commune à tous les Etats membres, devenant plus tard ce qu'on appelle aujourd'hui l'Espace Schengen. A cet Accord de Schengen succède en 1992 la signature du Traité de Maastricht, qui communautarise la politique des visas, tandis que tout le reste de la politique migratoire est encore traité de manière inter-gouvernementale, c'est-à-dire par les Etats membres exclusivement. C'est le traité d'Amsterdam de 1997 qui institutionnalise véritablement la politique migratoire en communautarisant la lutte contre l'immigration clandestine, l'asile et le contrôle aux frontières extérieures. Enfin, en 2007, le traité de Lisbonne applique la procédure législative ordinaire pour tous les volets de la politique migratoire.

Cette communautarisation progressive de la politique migratoire permet à l'Union européenne de définir les conditions d'entrée et de séjour des migrants des Etats tiers sur son sol. Mais dans le même temps, les compétences des Etats membres en termes de migrations sont réaffirmées : pour exemple, le Conseil européen définit lui-même la stratégie migratoire à appliquer dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice qu'est l'Union européenne, ce qui laisse une marge de manœuvre significative au modèle inter-gouvernemental. La volonté d'affirmation des Etats vis-à-vis de la politique migratoire est à comprendre dans le contexte des histoires politiques et économiques de chacun, des positionnements géographiques et des perceptions nationales à l'égard des étrangers. Ainsi, selon un sondage Eurobaromètre en 2012, 42% seulement des citoyens de l'UE pensent que l'immigration devrait être encouragée sur le territoire européen. Dès lors, les stratégies nationales divergent et il devient complexe d'élaborer une politique migratoire commune à tous les membres.

En termes de politique d'accueil par exemple, il existe de grandes disparités entre les Etats membres. La Suède est l'Etat européen où la tradition d'accueil est la plus ancrée, à l'inverse de la Lettonie où les nationaux restent le moins favorables aux politiques d'immigrations. Se pose alors la question de savoir combien de sommets européens faudra-t-il pour sortir l'Union européenne de cette crise migratoire ? Chaque mois les institutions européennes organisent des réunions d'urgence consacrées au problème des migrations, le nombre de réfugiés ne fait qu'augmenter. En 9 mois, quelque 700 000 personnes ont franchi les frontières européennes, selon l'agence Frontex dont le directeur rappelait récemment que non seulement il n'avait pas la haute main sur l'action des services douaniers qui demeurent de la compétence exclusive des États mais qu'il n'avait pas même accès aux informations recueillies à

Ainsi, face aux drames en Méditerranée, le quotidien espagnol El País publiait le 5 janvier 2015, un article intitulé "L'Union européenne doit coordonner sa politique migratoire": "(...) La politique migratoire européenne ne doit pas livrer à eux-mêmes les gouvernements nationaux. L'ensemble de l'Europe doit se rendre à l'évidence: elle est prise comme dans un étau entre les droits de l'homme et les sentiments anti-immigration croissants au sein de la population, attisés par des partis extrémistes qui intimident les politiques modérés... Il ne faut pas abandonner les différents gouvernements à ce dossier... Le problème relève de la responsabilité de l'ensemble de la communauté internationale, mais l'Europe a la responsabilité de trouver une position commune et donc de surmonter l'opposition entre ceux qui veulent initier de grandes opérations de sauvetage et ceux qui les refusent pour ne pas attirer encore plus de migrants (...)"

En ce sens, le pape François a déclaré en avril dernier en évoquant la politique migratoire de l'Union qu'il s'inquiétait pour "l'âme de l'Europe"; Le journal autrichien Wiener Zeitung affirmera par la suite, que le pape a bien cerné la position de l'Europe: "L'Europe est devenue une autorité en matière de double-morale; le pape est donc réduit à devoir pardonner les péchés commis. De nombreux citoyens sont indignés par les nouvelles victimes en Méditerranée, mais dans le même temps, ils signent des pétitions contre les centres d'accueil pour réfugiés trop près de chez eux. Ces réfugiés sont originaires de pays africains dont les infrastructures – comme en Lybie – ont été détruites depuis l'Europe (...). Nous acceptons le pétrole libyen mais nous laissons les gens se noyer. Personne ne veut se confronter à leur misère (...). Si l'Europe ne retrouve pas son âme, ces paroles n'auront servi à rien". Jean-Louis Bourlanges résume la situation en ces termes: "la méfiance souverainiste confine ici à l'absurde". Car c'est à chacun des États frontaliers de faire le travail pour le compte de tous les autres, en l'absence d'une véritable politique migratoire commune.

L'Union européenne s'agaçant des réticences grecques d'accepter une aide extérieure dans la gestion de la crise migratoire, c'est Jean-Claude Juncker, le président de la Commission européenne, qui a su finalement convaincre la Grèce d'accepter une aide supplémentaire de l'agence européenne de surveillance des frontières : « la Grèce subit une pression immense (...) La Commission a engagé des efforts considérables pour assister le pays (personnel de Frontex supplémentaire, aide financière, etc.). La solidarité des autres pays, avec de l'expertise et l'accélération de la relocalisation des réfugiés, est également essentielle. C'est la seule manière de retourner à une situation où les frontières intérieures de Schengen sont à nouveau ouvertes, la Grèce participant pleinement au système européen commun d'asile». Cependant force est de constater que cette stratégie de fermeture va encore augmenter le nombre de réfugiés coincés sur le territoire grec. Elle est particulièrement redoutée par Athènes, qui se plaint du manque de solidarité des autres pays européens.

l'occasion de ces contrôles et transmises à chacun des États membres par le Système d'information Schengen . En effet, d'après Laurent Chalard, docteur en géographie de Paris IV-Sorbonne, le problème est d'ordre politique. Aujourd'hui on est face à une sorte de dilemme, considère-t-il, « *on a d'un côté un problème migratoire qui concerne l'ensemble de l'UE alors qu'on a des pays qui, eux, réfléchissent uniquement à l'échelle de leurs territoires, à l'échelle nationale* ». Ce qui fait que 28 pays ont une politique migratoire absolument différente et n'ont pas du tout les mêmes objectifs à ce niveau-là.

Les conséquences de cette crise migratoire

Cette crise migratoire fait apparaître de nombreuses interrogations, dont la remise en cause de l'espace Schengen en lui-même et la possibilité d'exclure définitivement un de ces membre.

Une remise en cause de l'espace Schengen, vers son abolition ?

Une abolition de l'espace Schengen engendrerait pour tous les pays membres des conséquences économiques colossales et un impact symbolique conséquent et l'idéologie européenne balayée.

Des impacts économiques catastrophiques. Les conséquences économiques d'une abolition de l'espace Schengen seraient négatives et alarmantes pour tous les pays membres de la zone. En effet, une abolition de l'espace Schengen sous-entend, a fortiori, une remise en place permanente des contrôles aux frontières intérieures à l'espace, qui se traduirait par un coût économique annuel pour la France de 1 à 2 milliards d'euros, à court terme, et de 10 milliards d'euros à plus long terme. En ce sens et d'après Jean Quatremer au sein de son article "*Le coût économique d'un abandon de Schengen*", on oublie trop souvent que c'est à la demande des acteurs économiques, qui souffraient des surcoûts impliqués par les frontières, que le processus qui a abouti à la convention de Schengen, entrée en vigueur en 1995, a été lancé dès 1984 par l'Allemagne et la France (accord de Sarrebrück).

À plus long terme, la généralisation des contrôles permanents serait équivalente à une taxe de 3 % sur le commerce entre pays de la zone, qui diminuerait structurellement de 10 % à 20 %. Cela se traduirait par une perte d'au moins un demi-point de PIB pour la France, soit une dizaine de milliards d'euros. S'y ajouteraient d'éventuels effets sur l'investissement étranger et la mobilité des travailleurs. Par ailleurs, pour les pays de l'espace Schengen, l'impact serait plutôt de l'ordre de 0,8 point de PIB, soit plus de 100 milliards d'euros. D'autres effets sont à envisager — notamment une perte de mobilité pour les travailleurs, une

réduction des investissements directs et des flux financiers — mais ils restent difficiles à évaluer.

De plus à court terme, les plus touchés par cette mesure sont les touristes de court séjour en provenance des pays voisins, les touristes non européens visitant plusieurs pays en Europe, les travailleurs frontaliers et enfin le trafic routier de marchandises. Le coût direct pour la France serait de un à deux milliards d'euros selon l'intensité des contrôles aux frontières (sans compter le coût budgétaire de ces contrôles). La moitié de ce coût évalué s'explique par une baisse de la fréquentation touristique, 38 % par l'impact sur les travailleurs frontaliers et 12 % par les freins au transport de marchandises.

Des impacts symboliques non négligeables. Geste rempli de symbolique, le pape François a invité toutes les communautés catholiques d'Europe à accueillir chacune une famille de réfugiés¹⁶, précisant qu'il commencerait par les deux paroisses du Vatican. Plus récemment, son voyage à Lesbos confirme sa démarche et le 18 février 2016, à la suite de sa visite au Mexique, il a affirmé – en répondant à la question d'un journaliste sur les positions anti-immigrés de Donald Trump – qu' "*une personne qui veut construire des murs et non des ponts n'est pas chrétienne*". Bien que cette phrase ait été destinée au candidat américain, il est accablant de constater qu'aujourd'hui l'Europe s'emmure... Paradoxalement, vingt-six ans après la chute du mur de Berlin, les barrières aux frontières au sein de l'Union se multiplient; "*Avant, on avait une frontière entre le communisme et le capitalisme, et maintenant on a une frontière entre les Européens et les autres (...) rien n'est nouveau dans ce monde*" déplore un ancien garde-frontière bulgare. En effet, même si les murs en Europe ne datent pas d'hier – exemple des enclaves espagnoles barricadées en 1993, de la clôture grecque à sa frontière avec la Turquie en 2012 (...) – la Bulgarie, la Hongrie, l'Autriche ou encore la Slovénie ont érigé de nouvelles barrières et le repli identitaire gagne profusément du terrain.

L'abolition des frontières a eu un effet important sur l'Union européenne, tellement important que ç'en est devenu un "acquis européen" avec le traité d'Amsterdam. Par conséquent, quel serait l'impact idéologique d'une abolition de l'espace Schengen ? Quelle serait l'image et la perception de l'unité européenne ?

Deux visions s'opposent. D'une part, la Commission ne pense pas que la crise migratoire marque la fin de l'espace Schengen; ainsi, le

Ainsi tous les secteurs de la vie économique intra-européenne seraient durement impactés : travail frontalier (qui a explosé depuis 1995), tourisme, commerce, investissements étrangers. Et cela, sans compter l'augmentation des dépenses publiques impliquées par l'infrastructure nécessaire à ces contrôles (bâtiments, embauches de fonctionnaires, matériel), l'augmentation du chômage (pertes d'emplois frontaliers et dans l'industrie et les services) et bien sûr les conséquences pour le projet européen lui-même. Comme l'a expliqué le Président Jean-Claude Juncker, le marché unique et même l'euro seraient menacés, ces deux réalisations n'ayant aucun sens dans un espace fragmenté. D'après Jean Quatremer, "(...) ces risques sont d'autant plus absurdes que ces contrôles fixes ne sont d'aucune utilité, sauf à établir un véritable rideau de fer autour de la France et à bâtir un nouveau mur de l'Atlantique. Et encore, aucune barrière n'a jamais empêché durablement le passage des êtres humains. D'ailleurs, depuis leur rétablissement, les contrôles n'ont pas permis d'arrêter qui que ce soit (...)".

Le Pape François déplore cette situation en Europe, "(...) Paul est un pontife, un constructeur de ponts et non un constructeur de murs. C'est cette même attitude qui est demandée aujourd'hui aux chrétiens car Jésus n'a exclu personne. Il a construit des ponts, non des murs et son message de salut s'adresse à tout le monde".

¹⁶ Ce n'est d'ailleurs pas la première fois que le Pape François prend la défense des migrants. Il s'agit même d'un marqueur de son pontificat. Dès juillet 2013, peu de temps après son élection, il avait alors dénoncé la «[mondialisation de l'indifférence](#)».

"The Commission has repeatedly underlined that the Schengen framework cannot be held responsible for the current crisis. On the contrary, Schengen can be part of the solution. Addressing the two major challenges faced in the Schengen area — the refugee crisis and the terrorist threat — requires full and correct implementation of the measures already contained in the two sets of documents tabled by the Commission in spring: the European Agenda on Migration and the European Agenda on Security. These include measures that are essential for ensuring the proper functioning of the Schengen acquis and of the Schengen area. The Commission therefore firmly believes that it is of utmost importance to implement rapidly and effectively all measures included in these two Agendas" (Huitième rapport bi-annuel sur le fonctionnement de l'espace Schengen, 15.12.2015).

D'après Dimitris Avramopoulos, commissaire européen aux Migrations et aux Affaires intérieures, "(...) Schengen est l'exemple le plus tangible de l'intégration européenne, la fin de cette libre circulation mettrait donc tout le projet européen en jeu (...)"

huitième rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace de libre circulation explique qu'au contraire, que Schengen peut faire partie de la solution. Ce point de vue diverge largement par rapport à l'opinion visible dans les médias. En ce sens, un article dans *the Economist* affirme que "la crise migratoire présente un énorme danger pour Schengen, la mentalité générale, égoïste, des pays membres à terme en signera sa mort, le rétablissement de contrôles aux frontières étant un premier pas vers sa fin (...)".

D'autre part, il est sans doute important de rappeler que le rétablissement des contrôles aux frontières s'est déjà fait dans le passé; la nouveauté liée à la crise migratoire actuelle est le nombre de pays concernés par ce rétablissement, et la quantité de réfugiés en jeu.

La dernière grande controverse concernant les contrôles aux frontières internes datent de 2011, durant les "printemps arabes". Entre janvier et mai de cette année, près de 30 000 réfugiés clandestins sont arrivés sur le sol italien. Dépassé, le gouvernement a délivré plusieurs centaines de permis temporaires de séjour, donnant la possibilité aux réfugiés de circuler librement dans l'espace Schengen. Similairement à la situation en Grèce aujourd'hui, l'Italie a alors proclamé l'état d'urgence humanitaire, et a appelé l'Union européenne à l'aide, en demandant le déploiement d'une mission Frontex pour aider à contrôler les flux de migrants. La France quant à elle a répondu en renforçant ses contrôles de sécurité aux frontières. Cet épisode prouve l'existence d'un "*choc asymétrique*", choc qui n'affecte que certains Etats membres de l'espace Schengen, mais pas tous. Un mécanisme à l'échelle européenne est nécessaire pour faire face à ce choc. L'idée est inscrite dans l'article 80 TFUE qui dispose "(...) *les politiques européennes de contrôles aux frontières, d'immigration et d'asile doivent être gouvernées par un principe de solidarité et de responsabilité (...)*". Suite à ce conflit, le code frontière Schengen a été modifié, et le contrôle aux frontières est considéré comme une mesure de dernier recours.

Pour conclure nous dirons que Schengen, c'est surtout la mise en place d'une coopération policière et judiciaire européenne (avec des visas communs, le droit de poursuite transfrontalier, les patrouilles mixtes, le contrôle étendu à l'ensemble du territoire, le mandat d'arrêt européen, etc.) qui disparaîtrait avec son abandon.

Une remise en cause de la présence grecque dans l'espace Schengen, vers son exclusion ?

Le peuple grec se sent tel un exclu, un misérable de l'espace Schengen et son exclusion est au cœur de nombreux débats. Si la Grèce n'agit pas, "*la frontière extérieure de l'Europe va se déplacer*

vers l'Europe centrale" affirmait d'un ton menaçant la ministre de l'intérieur autrichienne, Johanna Mikl-Leitner. En effet, si la procédure lancée par la Commission européenne¹⁷ est menée à son terme, la Grèce - située à la périphérie de Schengen - risquerait d'être davantage isolée¹⁸. Ce qui traduit une certaine forme d'hypocrisie, un sentiment partagé par l'enseignant chercheur en science politique Michel Vakaloulis qui affirme que *"cette décision soutenue par de nombreux Etats comme l'Allemagne, l'Autriche, la Slovaquie ou encore la Hongrie revient à mettre la question des réfugiés sous le tapis, d'autant que personne en Europe ne respecte les engagements de répartition des réfugiés"*. De part cette décision, les gouvernements d'Europe centrale espèrent bloquer la route des Balkans, quitte donc à [abandonner la Grèce à son sort](#) et, de nouveau, à renoncer à la solidarité. De fait, la procédure d'activation de l'article 26 *"pourrait être lourde de conséquence, notamment pour la Grèce"*, explique Yves Pascouau, spécialiste des migrations au sein du think tank European Policy Center: *"Dans les faits, les contrôles aux frontières aéroportuaires avec d'autres Etats membres seraient maintenus pendant une longue période (2 ans maximum), ce qui pourrait avoir des effets relativement négatifs sur l'activité touristique grecque"*. En effet, le Conseil européen ayant donné 3 mois à Athènes pour pallier les "sérieuses défaillances" constatées dans sa gestion des migrants, les pays européens pourront, en cas d'échec, rétablir durablement les contrôles aux frontières. Un diplomate européen souligne que *"cette décision ne doit pas être comprise comme une volonté d'ostraciser la Grèce, mais tout simplement comme une démarche permettant de rester dans le cadre de Schengen"*. Néanmoins, et même si la Grèce a considérablement amélioré les conditions d'accueil des migrants, les objectifs demandés par la Commission ne pourront être tenus par Athènes.

Pourtant, les traités d'Amsterdam et de Lisbonne intègrent "l'acquis de Schengen" et consacrent la libre circulation. Par conséquent, il faudrait modifier ces deux traités pour qu'un Etat puisse sortir de Schengen, à condition en plus que les autres membres de l'espace Schengen soient d'accord à l'unanimité. Un expert britannique, Steve Peers, pose lui la question de la légalité de la remise en cause de Schengen. Selon lui, il est faux de reprocher à la Grèce de ne pas tenir ses frontières extérieures quand elle ne renvoie pas les migrants. Il ajoute que les demandeurs d'asile doivent toujours pouvoir entrer dans l'Union, même ceux qui font leur demande à la frontière, la Grèce n'a aucune obligation de les renvoyer, ce n'est pas Athènes qui est fautif, ce sont les textes réglementant l'asile qui

L'article 26 du cde Schengen en prévoit notamment de laisser à ses membres le choix de réinstaurer des contrôles pour une durée qui pourrait atteindre deux ans. D'un point de vue technique et juridique, il est en effet, plus facile et rapide d'imposer des changements à tout l'espace Schengen que de suspendre l'un de ses membres. Ce serait la première fois en 20 ans que l'espace de libre circulation serait durablement entravé.

"Il n'est pas juridiquement possible d'exclure un Etat de la zone Schengen", affirme Jean Asselborn, faisant allusion au scénario d'une suspension ou d'une exclusion de la Grèce de cette zone de libre circulation, évoqué dans plusieurs médias ces derniers jours. Précisons que s'il existe des dysfonctionnements dans la gestion des frontières extérieures, Schengen préconise de prendre des mesures graduelles qui permettent en dernier ressort de rétablir des contrôles ponctuels à des frontières intérieures.

Le secrétaire d'Etat à l'Asile et l'Immigration, Theo Francken tenait ce discours « les réfugiés sont à peine enregistrés. Les Grecs refusent même l'aide européenne à mieux mettre en œuvre les contrôles (...) une sortie n'est tout simplement pas envisageable mais il y a cependant un certain nombre d'articles qui peuvent parler d'une suspension temporaire. Et je pense à ce sujet, tout comme un certain nombre d'autres pays ».

¹⁷ Procédure de l'article 26 du Code Schengen).

¹⁸ Rappelons que c'est par la mer Egée et la frontière maritime avec la Turquie, très difficile à sécuriser, que sont arrivés plus de 850 000 migrants en 2015.

ne sont pas fonctionnels. En effet, la Convention de Dublin avait été pensée à une autre époque et pour des flux d'une moindre ampleur.

Par ailleurs, certains membres de Schengen (pays du Benelux, Allemagne et Autriche) auraient eu l'idée de mettre en place une sorte de "mini-zone Schengen". La référence directe et explicite à Schengen implique par conséquent le retour de contrôles aux frontières extérieures de cette zone.

Pour conclure, une suspension ou une exclusion juridique d'un membre au sein de l'espace Schengen n'est donc concrètement pas possible, à moins – effectivement – de réviser les Traités et, a fortiori, "l'acquis européen" consacré à l'espace de libre circulation. Ainsi, si Grèce ne répond pas, dans les trois prochains mois, aux exigences édictées par le Conseil européen, son isolement des autres pays membres de Schengen sera en effet synonyme d'une exclusion symbolique de l'espace de libre circulation.

Conclusion

Ainsi, comme le titrait le journal Le Monde en septembre 2015, "les réfugiés sont au secours de la démographie allemande". En effet, entre janvier et décembre 2015, le nombre d'habitants en Allemagne est passé de 81,2 millions à au moins 81,9 millions, ce qui correspond à la croissance démographique la plus importante depuis 1992. Dans un pays vieillissant, ce flux pourrait contribuer à enrayer le déclin démographique.

L'Union doit comprendre qu'elle n'a pas d'autres choix que d'établir en priorité une politique commune d'accueil des immigrants, qui sont d'ailleurs une chance dans de nombreux domaines pour le Vieux continent. De plus, les réfugiés représentent aussi une chance pour l'économie et les salaires contrairement aux idées reçues que la crise des migrants entraîne avec elle; "*à long terme, ils seront comparables aux migrants économiques et ils apporteront une contribution nette fiscale. C'est-à-dire qu'ils paieront plus de taxes et de cotisations sociales qu'ils ne recevront de prestations annuelles (...)* L'immigration aurait alors un impact positif sur la croissance" explique Jean-Christophe Dumont, chef de la division chargée des migrations internationales à l'OCDE. En outre, le taux d'emploi des natifs n'est pas dégradé par l'arrivée des migrants; "*(...) les nouveaux arrivants comblent des besoins dans les secteurs sans perspectives délaissés par les natifs*" précise JC Dumont "*même si ces professions sont en déclin elles n'ont pas disparu et continuent de recruter. Les immigrants permettent de maintenir des activités dont l'emploi s'est réduit (...)*". Thibault Gajdos, directeur de recherche au CNRS, ajoute que "*les migrants les moins qualifiés prennent les postes les moins qualifiés et poussent les natifs à obtenir des emplois plus qualifiés et donc à gagner des salaires plus élevés*".

En outre, le 7 mars 2016, lors d'un sommet entre l'Union européenne et la Turquie, les vingt-huit Etats membres ont clairement exprimé leur volonté de changer de cap et d'affirmer une politique nouvelle, à savoir de fermer la porte aux réfugiés et de confier une partie des clés à la Turquie. Ce basculement démontre, en d'autres termes, que l'Union n'a pas su, n'a pas pu, et n'a pas voulu faire face à cette crise migratoire...

Mais les économistes reconnaissent aussi que les effets des migrations varient selon le contexte dans lequel elles s'opèrent, "*cela dépend des politiques d'intégrations, des conditions du marché du travail, des profils des migrants*" affirme JC Dumont, mais "*les impacts sont toujours modestes, qu'ils soient positifs ou non. Donc on n'a aucune raison de craindre ces migrations*".

Tout ceci démontre le flottement des gouvernements européens et met l'accent sur leur manque criant de coordination entre les Etats membres. Pour cause immédiatement après un événement

choquant, les gouvernements nationaux et les fonctionnaires européens appellent invariablement à une plus grande coopération entre les Etats membres. Pour autant, les intérêts nationaux des Etats membres individuels prévalent toujours, ce qui limite la possibilité d'intégration au sein du bloc européen. Plus précisément, cette crise se traduit par une crise de la gouvernance européenne. Avant le dernier sommet, pendant que le président du Conseil faisait le tour des capitales à la place de la Commission, pour trouver une solution, la chancelière allemande en compagnie du premier ministre turc et de son homologue hollandais, trouvaient un compromis qu'elle impose aux autres Etats membres et aux institutions. En somme l'Union européenne fait face à une coopération limitée/relative rappelant ainsi que, même après des décennies d'intégration, l'Union reste dans une certaine mesure un pacte entre les Etats-nations. D'ailleurs les traités de l'Union européenne prévoient que les questions de politique étrangère sont décidées à l'unanimité, conférant ainsi un droit de veto à chaque membre. L'Union a atteint un point où une plus grande intégration entre les Etats membres les obligera à abandonner des prérogatives qui leurs sont tout simplement trop cruciales. Selon Jean-Louis Bourlanges « *ce dévoiement du fonctionnement institutionnel de l'Union, apathie et pusillanimité internationales de ses dirigeants, dissociation du couple franco-allemand, sécession de l'Europe périphérique, remise en cause des valeurs fondatrices de la construction européenne, c'est bien la désolante image de toutes nos défaillances que n'en finit pas de nous renvoyer le miroir de la crise migratoire* ».

Pour autant, l'Union n'est pas menacée dans sa survie. Toujours selon Bourlanges « Penser que la construction européenne pourrait tout simplement disparaître revient paradoxalement à surestimer les capacités d'initiative de ses dirigeants : ceux-ci sont devenus aussi incapables de rompre que d'aller de l'avant. Dislocation improbable, sursaut introuvable, l'Europe des âmes grises ne manque pas d'avenir ».

L'équipe de GRASPE ne partage pas certaines affirmations de ce texte. Néanmoins, elle le trouve significatif d'une certaine déception voire d'un désenchantement d'une partie des fonctionnaires européens. Les critiques pertinentes de ce texte, au-delà de certaines formulations parfois excessives, doivent conduire à un débat nécessaire sur le sens de notre métier et sur le rôle à jouer par la Commission

Témoignage

Sauvegarder les effectifs : pour quoi faire ?

Vers une perte de sens des activités

Les sondages se suivent et se ressemblent, marquant une défiance marquée des opinions publiques, avec un glissement accéléré et inquiétant au sein des Etats dont l'adhésion est plus récente, vis-à-vis de l'Union européenne et ses instances exécutives, tétanisées et incapables d'affronter par le haut les « poly-crisis » qui l'affectent.

Parallèlement, « par le bas », une égale désillusion s'est emparée des fonctionnaires communautaires, dont le travail, au service d'une machine bureaucratique ronronnante et repliée sur elle-même, est progressivement vidé de sens et de perspectives.

Cette double frustration fait écho à l'incapacité de la Commission, au-delà de la limitation objective et sérieuse de ses compétences face aux Etats membres, à assumer son rôle d'initiative, abandonné à quelques grandes capitales et à ne traiter que par des réponses techniciennes et chronologiquement décalées les défis qu'affronte le vieux continent. Sans vision, ni sens politique.

La crise migratoire en fournit un premier exemple intéressant. Alors que déferlent sur le continent des hordes de miséreux fuyant les affres de la guerre, parfois, ou le marasme économique de leurs contrées d'origine, le plus souvent, encouragés pour cela par les appels d'une chancellerie oublieuse de se coordonner avec ses pairs, un plan d'accueil est bricolé en catastrophe, sommant les Etats membres de porter leur part d'un fardeau pesant majoritairement sur les pays aux marches de l'Empire. Mais voilà que les nouveaux se rebiffent, arguant la plupart du temps de la protection de leur identité, culturelle, ethnique et religieuse, pourtant vrais sujets politiques, s'il en est. Et ces positions des gouvernements, au demeurant pas tous fascistes, sont largement soutenus par une population dont les voyages à l'Ouest leur auront permis de découvrir avec une circonspection pas forcément illégitime, en Seine Saint-Denis, à Brixton, Molenbeek ou Malmö, les bienfaits évidents du multiculturalisme subventionné par nos sociales

démocraties. En résumé, une réponse tardive, technique (les quotas), inefficace et illusoire (les quotas seront dépassés et les excédents jamais expulsés), non concertée, ni coordonnée, (mal) gouvernée par l'émotion, à une crise réelle, alimentée par des drames humains. Sans réellement en traiter les causes (dont le chantage d'une Turquie qui aura malicieusement ouvert les vannes), ni les conséquences – et coûts - structurels à long terme (sociales, culturelles et économiques, dessinant une reconfiguration de territoires et de populations) ou même les défis d'intégration (là encore autrement que « techniques » sur le financement de logements sociaux par exemple), y compris et surtout dans leur dimension identitaire. Malheur cependant aux Etats, gouvernements et population inclus, qui aborderaient la crise sous un tel angle, mis à l'index démocratique ou même menacés d'être privés de leurs subsides communautaires. En filagramme, ces vagues de migrants témoignent d'un phénomène d'osmose migratoire bien naturel et posent en filagramme la question démographique d'un continent vieillissant et à la fertilité en berne.

Deuxième exemple. Les perspectives démographiques sont en effet mauvaises, alimentées par un taux de fécondité, rarement supérieur à 1,5 et même inférieur à 1 dans plusieurs régions. Les projections de population sont dès lors alarmantes, avec des réductions drastiques, de lors d'un tiers en deux décennies, pour certains pays baltes ou orientaux. Avec des conséquences structurelles et irréversibles, sociales et économiques, qu'il s'agisse de la désertification de territoires, de l'appauvrissement prévisible des classes retraitées, des contraintes budgétaires pesant sur le financement du modèle social, du rétrécissement du marché intérieur et de l'attractivité pour les investissements étrangers, de l'effritement de la productivité ou de la rentabilité économique et financière des investissements. Au vu de ces enjeux, la question démographique devrait finalement figurer en bonne place dans les priorités de feu la stratégie de Lisbonne, en appelant à une politique migratoire européenne construite ou en encourageant les Etats membres à développer des politiques familiales et natalistes holistiques. Que nenni. De l'agenda 2020 ? Non plus. En figurant en bonne place au sein des recommandations du semestre européen ? Idem. Tout au plus, certains symptômes sont abordés incidemment, en appelant à un accroissement de la durée du travail et de la population active. Avec les piètres résultats que l'on sait. Mais jamais les causes n'auront été traitées : par manque de courage et, aussi, crispation idéologique. Promouvoir des politiques natalistes ? Cris d'orfraie de certaines féministes. Développer une politique migratoire commune et équilibrée ? Complicé et provoquerait les partis dits populistes. Trop politique et trop sensible. Enterrement de la question démographique donc et

concentration sur l'agenda digital, ô combien plus important. Et sûrement plus consensuel.

L'enlisement des économies européennes dans un long cycle de croissance molle, avec ses conséquences sociales. Troisième exemple. L'incendie monétaire, par lequel les dettes privées (bancaires), ont été en partie transformées en dettes publiques, a été contenu en le noyant sous une masse (une bulle ?) de liquidités, grâce (?) à la prodigalité de la Banque Centrale et sa politique d'assouplissement quantitatif. Les taux baissent et les directions du budget respirent (encore et provisoirement pour beaucoup). Quitte à susciter une trappe à liquidités entraînant le vieux continent dans une spirale déflationniste mortifère. Et pendant ce temps, aucun ou très peu des problèmes structurels auront été réglés, dont les causes varient selon les Etats mais se nomment mauvaise gouvernance, rigidités du marché du travail et trappes à chômage, faillite de l'Etat providence (encore la démographie), baisse de la compétitivité et arrêt des gains de productivité, mauvaise spécialisation géographique ou dégradation de la qualification de la main d'œuvre (dont les cerveaux s'exilent de plus en plus). Dès lors la Commission adresse chaque année ses recommandations aux Etats membres, qui restent de moins en moins impressionnés et toujours aussi timorés à les mettre en œuvre. Et l'on découvre que dans une zone monétaire très loin d'être optimale, la convergence des cycles économiques et la coordination des politiques économiques et budgétaires s'imposent. Mais là aussi, les résultats sont à la hauteur de l'enthousiasme suscité dans les capitales nationales, laissant la Commission assez impuissante.

D'où l'initiative d'un large plan d'investissements, sensé générer croissance et emplois. S'il est pertinent de vouloir soutenir un investissement défaillant sous le coup de coupes budgétaires (pour les investissements publics), il s'agit avant tout d'une logique d'offre, alors que les investissements privés sont d'abord motivés par les perspectives de demande future (le carnet de commande). L'investissement et l'embauche ne se décrètent pas. Même plus à La Havane ou Pyongyang semble-t-il. Et, s'agissant des investissements publics, l'Ouest du continent est déjà plutôt bien équipé, tandis que le profil de risque est souvent trop élevé et la demande trop atone à l'Est pour générer l'effet de levier sur des investisseurs privés trop frileux. D'ailleurs, les gouvernements peinent déjà à y absorber leurs fonds structurels, offrant 80% à 90% de grasses subventions et auprès desquels ces instruments complexes manquent franchement d'attractivité. Et il aurait été judicieux de tirer les leçons des politiques de relance par des investissements publics opérés au pays du soleil levant : ils auront certes contribué à pousser la dette publique à des niveaux stratosphériques, mais failli à relancer l'activité et contrer durablement le péril déflation-

niste dans un pays souffrant d'une demande intérieure structurellement essoufflée, symptomatique de sa démographie déprimée (tiens donc...).

Ces quelques exemples illustrent un certain échec des institutions à tenir les promesses de prospérité inscrites dans les traités fondateurs, en même temps qu'ils mettent en lumière le déplacement du centre de gravité décisionnel, autour de quelques grandes capitales, au détriment d'un exécutif communautaire de plus en plus impuissant. Il est alors évident que cet état de fait ne sera pas sans conséquence lorsque reviendra l'heure des choix quant au budget confié à la Commission. Y compris pour ses dépenses de fonctionnement. En clair, payer des fonctionnaires européens : pourquoi faire ? La réponse devient de moins en moins évidente auprès d'une opinion publique incrédule et lassée.

D'autant plus que cette relative incapacité des institutions n'est pas totalement étrangère au fonctionnement d'une technostructure qui se rigidifie et se sclérose.

L'accroissement des compétences dévolues à l'Union au gré des Traités aura conduit à fragmenter les services de la Commission en nombreuses directions générales. D'aucuns diront aussi que les vagues d'élargissement y contribuaient aussi, puisqu'il fallait bien accoler un service à chaque commissaire. Cette segmentation des politiques, en services vivant indépendamment leur vie bureaucratique, permet mal le maintien d'une veille politique suscitant des initiatives anticipant des crises et défis souvent polymorphes et multisectoriels. Les services du secrétariat général manquent de souplesse à cet égard et ne permettent qu'une coordination procédurale sinon procédurière. La Commission Juncker aura néanmoins utilement innové à cet effet, par la création de postes de vice-présidents. Cela permet aux intéressés de coordonner des portefeuilles plus cohérents et ainsi à même de traiter efficacement les défis afférents. Elle confère aussi et surtout aux commissaires « sectoriels » une plus grande responsabilité, au pilotage de portefeuilles un peu plus étoffés. Idéalement, ces vice-présidents auraient pu disposer de petites équipes flexibles, menant une veille stratégique et analytique sur les portefeuilles alloués et permettant une réactivité nécessaire à l'exercice de la compétence d'initiative dévolue à la Commission.

Une déclinaison locale, en quelque sorte, de ce qui fut feu le BEPA, dont le fonctionnement aura été dans le passé largement dévoyé pour se limiter de facto à un cimetière « d'elephanticus cabinetus ». Dans cette perspective, la création du statut d'experts seniors offrait une opportunité prometteuse, permettant de libérer des spécialistes reconnus au service d'une créativité intellectuelle

renforcée, à la disposition par exemple et notamment des vice-présidents. Elle aura aussi et surtout permis de construire des chemins de carrière alternatifs au seul accès aux postes d'encadrement, libérant ces derniers pour des profils aux capacités managériales confirmées, augmentant par ricochet l'efficacité des services et offrant des perspectives à une fonction publique communautaire très largement frustrée et désabusée. Las ! Les postes budgétaires d'experts auront été rapidement distribués, dans une transparence confondante, calmant provisoirement les déceptions de ceux à qui les portes de l'encadrement auront été fermées. Surtout s'ils ne possédaient pas le bon sexe (ou genre ?), puisqu'il s'agit désormais de la nouvelle norme indépassable de compétence d'encadrement nous aura-t-on expliqué... Opportunités de modernisation irrémédiablement gâchées au royaume de la médiocratie managerielle.

A une échelle plus opérationnelle, c'est-à-dire au cœur des services, le même constat de désolation s'impose malheureusement. La machine bureaucratique tourne à vide, sans projet, ni même de sens. Le quotidien des fonctionnaires s'est progressivement rempli de tâches décérébrantes, entre procédures et reporting, sur des activités dont ils ont depuis longtemps perdu le contrôle et, parfois l'intelligence. Les réunions interservices se multiplient, pour arbitrer (lorsqu'elles sont efficaces) des querelles toujours plus byzantines. Au final, les services de la Commission opèrent un repli aut centré et autiste. Ils travaillent de moins en moins « au service » des Etats et de leurs citoyens. Au quotidien, ils ne font plus leurs métiers, c'est-à-dire œuvrer au développement économique, à la santé et la protection des consommateurs ou à l'insertion sociale. Leurs tâches ont désormais évolué et remplir une *check list*, débattre des heures avec leurs collègues sur la correction stylistique à un courrier interne ou renseigner des tableaux de données (récupérées auprès des administrations nationales) sont devenues les nouvelles priorités. Et comme les services s'en acquittent convenablement, ils organisent à échéances fixes quelques sessions, toujours émouvantes, d'autocongratulation, fiers du devoir accompli.

En parallèle, un mouvement important d'externalisation s'est opéré, via des agences exécutives, réelles ou déguisées (instrument Jaspers pour la gestion de l'aide, structurelle et extérieure, par exemple), mais aussi, de plus en plus, au profit des banquiers (européens nous rappelle-t-on) de Luxembourg, qui embauchent dès lors massivement. Corolaire des baisses d'effectifs, externalisant alors des tâches pour un coût (direct) bien supérieur, mais au diable l'efficacité, puisqu'il s'agit de lignes budgétaires différentes. Le contribuable appréciera, ou peut-être la Cour des Comptes, le jour où cette situation l'intéressera. Mais pas

uniquement : il s'agit de requérir une expertise réputée manquante au sein des institutions (mais alors, à quoi bon les rémunérer si grassement ? Et que fait donc EPSO ?). L'efficacité d'une externalisation requiert cependant de maintenir un minimum de capacité endogène, afin de maîtriser les tâches sous-traitées. Et le poncif selon laquelle les tâches nobles (la « politique ») relèveraient de l'autorité contractante, déléguant à des tiers leur exécution se révèle aussi peu convaincant que simpliste. La conception des politiques se nourrit en effet du retour de leur mise en œuvre, tandis que leur efficacité requiert également une certaine visibilité auprès des destinataires. En clair, les services perdent de plus en plus le contact, et donc l'intelligence, des politiques censées être appliquées via des organismes tiers.

D'autant plus que les fonctions externalisées ne se limitent plus à des tâches exécutives mais incluent de plus en plus souvent des prérogatives échéant normalement à la puissance publique, lorsque ces organismes doivent se prononcer, pour décider par exemple de l'octroi d'un financement, de la compatibilité avec le droit communautaire ou de la cohérence avec les priorités communautaires. Exit donc les fonctions régaliennes : ce n'est plus la DG Concurrence qui décidera du respect du droit communautaire matériel, ni la DG Environnement du droit environnemental, mais une agence exécutive (au mieux) ou un consultant externe (au pire). Et sans appel ni contradictoire, s'il vous plaît. Le pire est que cette situation finit par ne plus émouvoir de nombreux fonctionnaires, à l'esprit anesthésié et à l'intelligence émoussée, quand il ne s'agit pas de lobotomies sévères. Et cette situation semble difficilement réversible, puisqu'il est invraisemblable d'imaginer que les agences créées puissent un jour sinon dégraisser, a fortiori disparaître. L'entropie bureaucratique, nous dit-on.

Il n'est pas surprenant, dans ce contexte, que les fonctionnaires ne comprennent plus leur mission. Pire, pour certains, notamment parmi les plus jeunes, ils ne le savent plus ou ne l'ont même jamais su. Et doutent dès lors avec raison de leur utilité. De là à ce que les mêmes doutes s'emparent de l'opinion publique et / ou des décideurs budgétaires, il n'y a qu'un frêle Rubicon vite enjambé et dont les conséquences sur la renégociation du cadre financier pluriannuel ne devraient pas être indolores.

Alors, à quoi bon défendre le maintien des effectifs, ou même des salaires si leur utilité échappe même aux intéressés? Quelques festivités régulières (avec des bons mots du commissaire et de son directeur général reconnaissants pour leur travail foormidable, un verre de mousseux et des cotillons) devraient suffire à maintenir à leur zénith l'enthousiasme et la foi des serfs, même un peu hagards, semble-t-on croire. Vol au-dessus d'un nid de coucous.

Ainsi, la crédibilité des institutions se détériore, en même temps que le fossé de la défiance des populations s'accroît, sous l'effet d'un coup de ciseau. Par le haut, par une incapacité structurelle à prendre les initiatives idoines, portées par une vision et un vrai courage politiques, requises pour affronter les nombreuses crises et défis du continent. Incapacité en partie construite par les capitales nationales, est-il cependant honnête de reconnaître, qui ont l'Europe qu'ils ont voulue et donc méritée. Et par le bas, par une technocratie engluée dans sa médiocrité et qui finit par ronronner (tourner irait trop vite) à vide et dont les fonctionnaires, très largement désabusés, ne comprennent plus ce qu'ils font.

S'il est plus complexe d'agir sur la lame supérieure, actionnée en grande partie par des doigts extérieurs, il est parfaitement envisageable d'agir efficacement par le bas et les recettes sont connues. Un management efficace et courageux (c'est-à-dire la nomination de gestionnaires compétents, préalablement identifiés et accompagnés et disposant d'une colonne vertébrale, une réorganisation des carrières en valorisant des profils d'experts alternatifs au seul accès à l'encadrement, une mobilité encouragée mais intelligente, une plus grande autonomie et responsabilisation conférés à l'encadrement intermédiaire, une valorisation transparente des performances en flexibilisant les promotions... sont autant d'outils à même d'insuffler une nouvelle dynamique aux services, redonnant de la visibilité, de la confiance et de l'espoir à des fonctionnaires compétents et en attente de sens. Il est minuit moins le quart au sein d'une Commission dite de la dernière chance.

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

Retrouvez tous les numéros de GRASPE sur notre site

GRASPE.EU

Fiche de lecture

L'homme qui ne voulait pas être roi, conversation avec Jacques Delors

Auteur: Cécile Amar
Editeur: Grasset
Date d'édition: avril 2016
Nombre de pages: 225

Cécile Amar est une jeune journaliste politique française travaillant au *Journal du Dimanche*. Experte dans les interviews des grandes personnalités politiques françaises, elle enquête essentiellement sur les personnalités de la gauche socialiste et écologiste. Elle a également travaillé chez France Soir et à France Culture. Auteur réputé, elle a également publié chez Grasset *Jusqu'ici tout va mal*, portant sur les premières années du quinquennat de François Hollande.

L'homme qui ne voulait pas être roi est un récit journalistique rédigé sous forme de confession, et dans lequel l'auteur nous résume l'ensemble de ses conversations avec Jacques Delors, effectuées durant approximativement 6 mois (de juin à décembre 2015) ainsi que l'ensemble de ses cartons d'archives personnelles. Essentiellement consacré à Jacques Delors, l'ouvrage nous délivre le regard que porte ce dernier sur l'actualité politique européenne à la lumière de son expérience de président de la Commission européenne durant la décennie 1984-1994. Et plus précisément : « au moment où l'Europe se délite, où plus personne ou presque ne croit en elle, à l'époque où la politique s'affaisse, s'affadit, où l'on cherche en vain le sens, les valeurs qui guident nos dirigeants, Delors apparaît comme le contre-exemple ».

L'exercice est une énième occasion pour Jacques Delors de livrer au lecteur sa pédagogie. Aujourd'hui âgé de 90 ans, il est décrit par l'auteur comme un homme brillant et humble qui intellectuellement n'a pas pris une seule ride. C'est un syndicaliste dans le cœur et un politicien dans l'âme. L'homme porte un œil toujours aussi vif et critique sur la politique et les politiciens européens. Il suit l'actualité et ne rate pas une occasion d'enseigner, de délivrer son message à l'attention de qui veut bien l'écouter.

Cet ouvrage met en exergue « l'héritage, les legs et les idées chères » de l'ancien président de la Commission. Il y est plus précisément question, 22 ans après, d'expliquer ce qu'il nomme lui-même sa « méthode » de présidence, sa vision pour l'Union européenne, l'élaboration et le succès de l'Acte unique, Maastricht, son sentiment de honte quant à la gestion du cas de l'ex-Yougoslavie et l'agonie du monde rural mais aussi celle du syndicalisme. L'ouvrage aborde également en substance d'autres points dont sa brève carrière politique française et son admiration pour sa fille Martine Aubry.

Devant la montée grandissante de la remise en cause de la construction européenne, le regard de Jacques Delors n'est pas flatteur. Le tableau est sombre et pessimiste, l'homme surnommé « monsieur Europe » est inquiet pour l'avenir de l'Union et ses propos sont crus mais murement réfléchis. D'après l'ancien président de la Commission, l'Union s'est construite avec « un vice de construction » qu'aujourd'hui il est impératif de pallier. Afin d'éviter « la désunion européenne », il recommande de faire repartir la machine européenne. Ceci passe non seulement par la pédagogie mais aussi par l'anticipation des choses.

Homme de prévision, pour lui avoir un coup d'avance, est primordial. Car « la clé c'est la continuité et la rupture c'est de l'anti pédagogie ». Pour ce faire, il est important de garder les mêmes fondamentaux. C'est-à-dire un projet central mobilisateur et une méthode de travail. Cette dernière est particulièrement importante et la méthode communautaire, qui a fait ses preuves dans le passé, est une solution toute trouvée pour l'Union des 28. Ce faisant, les dirigeants devraient se servir des valeurs européennes comme d'une force. Donc rétablir les bases tels que : le couple solidarité / responsabilité, reconstituer la social-démocratie qui d'après lui est un double compromis entre l'Etat et le marché et un compromis entre les syndicats et les patrons, les efforts collectifs et la patience.

Il recommande également de restaurer la pensée de "réunir" sur le territoire européen car « pour l'Europe, s'unir, c'est la survie ou le déclin, compte tenu des transformations géopolitiques et géoéconomiques du monde ». Il manque chez les 28, un sang européen qui circule, une ambition commune. De plus, « ... il faut d'abord la rassurer et en profiter pour faire quelques avancées sociales »; c'est pourquoi il recommande de renforcer le syndicalisme en Europe. C'est par là que l'évolution pourra se faire permettant ainsi de développer les acquis sociaux car « le progrès social conditionne le progrès économique ».

Il est également impératif de restaurer une véritable volonté politique européenne permettant ainsi de mettre un terme à la bureaucratie. L'Europe devrait s'incarner politiquement, car elle n'avance pas dans le bon sens et les dirigeants politiques ne sont pas à la hauteur. Selon Delors : « il est important que ce soit l'Europe de tous et pas l'Europe des patrons et des technocrates ». Il est également important de reconnaître l'importance du monde rural, il s'agit là d'un « enjeu de civilisation pour les sociétés européennes » car « un nouveau modèle de développement est nécessaire » permettant d'instaurer « un monde plus sobre ». Enfin il faudrait restaurer l'affectio societatis, refonder l'Union économique et monétaire et enfin accepter davantage de transferts souveraineté vers l'Union de la part des Etats membres.

Fiche de lecture

"An ever closer union among the peoples of Europe?"

Are social and economic inequalities in Europe unavoidable?

DG Research and Innovation recently published a review on rising inequalities in the EU and their social, economic and political impacts¹⁹. This publication is very important because it shows the extent of inequalities, also well-documented elsewhere by the OECD or now famous authors like T. Piketty, but it also documents the links between inequalities and other negative outcomes such as social exclusions and the depoliticisation of people at the bottom of the hierarchy of incomes.

In other words, it prudently but clearly states that rising inequalities are working against democracy or, stated in classical political theory terms, that our democracies should still fight for equality in economics and politics through better support to the least included citizens so as not to have perfect equality but much less inequality. The history of Europe after 1945 until the mid-1980s actually proves that this is possible. The question is: how in a more globalised world?

Rising financial inequalities

Giving a precise account of income is a challenge, because there is often a significant difference between gross and disposable income. Furthermore the size and scope of the shadow economy is particularly pronounced in countries with a low domestic product, so drawing conclusions about the standard of living based on income is not always reliable.

Tax-benefit systems play an important role in reducing inequalities in standards of living in all countries, in particular in Hungary, Germany, France and Ireland. The effect is smallest in Cyprus,

¹⁹ http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/kina26814enc.pdf

Latvia, Lithuania and the Netherlands. Regarding the evolution of financial inequalities, there is no evidence that countries with a low 2005 GINI coefficient (coefficient of inequalities, 0 being total equality, 1 being total inequality) have become more unequal over the years. Denmark, Bulgaria and Germany have seen a pronounced increase in inequality but Finland, the Czech Republic and Slovenia have kept their coefficient down.

Concerning wealth, the median figure for it in the euro area is 109 200 euro, whereas the mean net wealth of all households is EUR 230 000. This discrepancy shows how unevenly wealth is distributed in Europe. Wealth has grown faster than the GDP in many countries, meaning larger inequalities; while the top 10% of all households earn 31% of the total income, it owns over 50% of the total wealth.

Turning to poverty in the EU, its measure is set at 60% threshold of a country's median income. In 2012, 17% of EU citizens lived below this measure. The rates are much higher in Romania, Spain, Bulgaria, Croatia and Greece, reaching 23% in the latter. However, when looking at the actual number of people at risk, Germany has the highest number with 13 million people being at risk of poverty, compared to a little over 3 million in Greece.

This approach to the definition of poverty is not undisputed, because in countries with a low GNP the risk-of-poverty line is so low that it fails to capture the full extent of material deprivation, as many people who are above the poverty line still cannot afford essential goods. The EU indicator on material deprivation may be a more accurate measure of poverty; it is based on nine specific poverty aspects in the areas of economic strain, durables and housing. The range of materially deprived persons is quite wide across the EU, from 1% in Sweden to 45% in Bulgaria, the EU average being 10%.

In the fight against poverty, the main point of focus is set on work and fighting unemployment, the assumption being that getting people into paid work is the same as lifting them out of poverty. This assumption, however, disregards the existence of low-wage jobs, meaning jobs that pay less than two-thirds of the median wage. On average, 17% of all employees in the EU are low-wage earners. In Bulgaria, you must earn less than EUR 1.50 per hour in order to fall into this category and 22% of the working population does. In Denmark, it is EUR 16.60 per hour and 8% fall into it.

Part-time employees account for many low-wage earners. Women and young employees face a much higher risk of falling into the low-wage sector than men; on average, 21% of women belong to

the sector, compared to 13% of men and 30% of young employees earn wages below the low-wage threshold. Eleven EU countries have a national statutory minimum wages, but except for France, its amount falls below the low-wage threshold, meaning that while it helps reduce income-based social inequalities, it seldom provides protection against low wages.

Full-time employment may be seen as the solution but it is unrealistic due to the current labour market situation. A better solution for in-work poverty is the path chosen by the Netherlands, Denmark and Finland: extending part-time employment and the regulations accompanying it, meaning there is no part-time penalty, as there normally is.

Obviously, taxing high incomes has historically proven to be a very useful tool to fight inequalities. But governments are less and less ideologically prone to such obvious measures, meaning that the great bulk of low and medium earners will proportionately pay more taxes than richer people.

Education and inequalities: the need to reduce educational poverty

Across the EU, the amount of 25- to 34-year-olds not continuing education after high school ranges from 41% in Malta to 6% in Poland, the Czech Republic and Slovakia. Differences are much more pronounced concerning tertiary education –university-, ranging from 23% in Italy to 50% of 25- to 34-year-olds in Ireland being enrolled in tertiary level education.

Regarding the cognitive competences of 15-year-olds, the European Union counts 20% of low achievers and 7% of high achievers. Bulgaria, Romania and Cyprus have the highest amount of low achievers, with 30%, whilst Finland, France, Belgium, Ireland and Poland have the highest amount of high achievers; 10%. As a comparison, in Shanghai and Singapore, 40% of school pupils reach the highest levels of competences.

Can the two measures converge? It seems from PIAAC that the correlation between low level competences and low level degrees is very high, however, there are a few countries, such as Belgium, where most people have basic competences but have few or no educational degrees. The inverse pattern is visible in Poland. On the other hand, high education levels do not necessarily correspond to high cognitive competences. Actually, in all countries, there is a higher proportion of 29- to 34-year-olds with tertiary degrees than with high level competences. This means that university degrees

have lost their value and are less related to cognitive competences wanted by employers. The problem is that employers still look at degrees when recruiting people, but if degrees lose their meaning, so does employers' confidence in them.

Nevertheless, social origins remain the strongest determinant of educational success, both in terms of degrees and competences. In only a few countries, such as Finland and Estonia, do social origins play little role in educational attainments. Educational inequalities have increased over the last decades in most EU countries, nowadays, an average of 19% of 15-year-olds is considered "functionally illiterate or innumerate".

Highly stratified school systems with early selection are not the answer. International comparison shows that countries that have improved their performance overtime have opened their education systems and sorted students at a much later stage. Target measures for the weaker students, increasing the schools' autonomy and developing teacher training have successfully reduced educational inequalities in these countries.

Employment and inequalities: the EU must fight for more AND better jobs

The current common reasoning is that paid work determines who is included and excluded from society. In theory, employment protects from poverty and provides social integration. However, the reality is quite different; two employment measures must be distinguished to understand this: employment rates and types of employment.

A good job is typically considered to be a full-time job, with a predefined career path and corresponding salary increases over time. However, "atypical employment" does represent a non-negligible proportion of employment types. In the Netherlands for example, only 37% of employees are in "standard full-time" employment. In some countries, employment rates are low but those in employment have "standard full-time" jobs. In other countries, employment rates are high, but people are engaged in atypical jobs with potentially limited resources. Across most EU countries, women are more often found in atypical employment than men. The EU focuses on employment rates while still insufficiently addressing the various forms of employment. A 2012 research Review of the European Commission entitled 'New skills and jobs in Europe: Pathways towards full employment' outlined these issues.

Another challenge is fighting youth unemployment. Early-career unemployment has long-term consequences and enhances the chances of unemployment later in life. Young people who are neither employed, nor in education, nor in training are called NEETS, their proportion across the EU-28 being 15,9%.

The transition between school and employment is to be looked into to try to understand this situation. There are three main vocational training systems. The first exists in Ireland and the UK, where training takes place on the job and the skills taught are largely practical and company specific. This means changing into a new company may pose a problem. In Scandinavian countries and France, training is theoretical, highly standardized and not company specific. This system poses a problem when first entering into the labour market. The third type exists in Denmark, Germany and Austria, it combines both preceding systems. This last type leads to a quicker and usually more stable transition into employment because apprentices are part of the company before and their training is also broad-based and standardized.

Across the board, people with low qualifications find it harder to find stable and quality jobs, furthermore, associative mating – marriages between individuals who have similar educational backgrounds- are more prevalent today and have the effect of entire households being excluded from employment. The exclusion of people with low-level qualifications creates individual problems that are also passed on to the next generation, fostering inequalities and causing damage to society on the longer term.

Finally, in all EU-27 countries, the employment rates for men are higher than for women by 12% on average. Variations between countries are important, ranging from 32% in Malta to 1% in Lithuania. Women are also found in more atypical employment than men, but again, with variations between countries, ranging from only 12% of women being in standard full-time employment in the Netherlands (versus 44% for men) and only a difference of 7 percentage points in Finland between both genders.

Income, education and employment

In all countries, the higher the education level, the higher the employment rates and the higher the salary. Wages rise exponentially with education; those with low-level qualifications earn on average 15% less than persons with mid-level qualifications, who in turn earn 44% less than persons with high-level of education. However, earnings and competences are also connected, though at different levels depending on the country. In Poland and the UK, people with high competences earn 65% more

than people with low competences, but in Denmark, the difference is of 20% only.

Interestingly, though women are more often found in atypical employment and are generally less employed than men, they have a higher level of education than men. Females are more likely than men to interrupt their careers, which have a long term effect on their income; the gender wage gap is rather small at the beginning of people's working lives but increase over time. In Germany and Finland for example, the gap is of 4% at the age of 25-29 but of 31% at the age of 55-59. The wage gap is particularly wide in the upper income brackets. Whereas the right to 'equal pay for equal work' has been firmly established in most countries, the principle of 'equal pay for comparable work' has not. The gender pay gap then leads to a gender pension gap, the average of which is 39% at the European level, and of 53% when excluding widows' pensions. This gap and is especially high in Luxembourg and Germany (47% and 44% respectively) but very small in eastern European countries. It has widened over time; the average gap between the age of 65 and 80 is 41%, compared to only 33% in the group older than 80.

In order to tackle this gap, public policies to help balance work and family life should be designed. Furthermore, a policy of reducing the gainful employment of men in order to redistribute paid and unpaid work between men and women is also needed.

Social and political outcomes of financial inequalities

Life expectancy has risen considerably in all EU member states and the differences between countries have become smaller over time. Health is linked to educational attainment and socio-economic status in all EU countries but a country's GDP is not causally linked to life expectancy and the extent of income inequality does not relate to the extent of health inequality. Overall, research on the links between income and health is still at an early stage and as a consequence, drawing conclusions is not always possible.

Turning to politics, people with good income and education are more likely to vote and pursue democratic values than persons with low income and low levels of education. There is, however, no clear link between inequalities and electoral participation. Nevertheless, non-electoral forms of political participation –civic participation and democratic attitudes- are indeed negatively affected by inequalities, according in particular to the GINI European research project.

Conclusion

The Review has shown that not all citizens have access to the same educational opportunities, though they may have the same abilities. Higher education does not go in pair with competences and access to good employment but income opportunities are still closely connected to levels of education, in terms of degrees and competences. In many countries, inequalities in income or wealth distribution have increased in the last 35 years, putting a test on the EU's so-called social model. Issues such as low-wage earners, the risk of poverty and the gender pay gap should not be overlooked in favour of calling for short-term economic growth solutions. Beyond the economic issue, the social exclusion of a higher number of citizens may also link more and more with a phenomenon of political exclusions which threatens our democracies.

The Review also notes that higher levels of growth before the crisis never meant less inequalities but actually more inequalities in many EU countries. The crisis since 2008 has actually put a brake on inequalities or even slightly reversed them in some countries. Contrary to what is often heard among mainstream economists, economic growth per se and fiscal liberalism for the rich cannot be a panacea for most citizens, nor can they be substitutes for democracies. It is thus important to take up policies that will decrease financial inequalities by taxing more the highest levels of rich citizens and redistributing better in favour of the less endowed by social origins. The often quoted "moral hazard" met by public policies and denounced by economists can certainly be limited if due investment is made in developing policies that support people in education and employment, whether we talk about children and teachers, employees and employers. Far from being a "help to the poor", the new policies that are needed should think about overall systems of education, employment and taxes that bring collective benefits to all actors rather than to a few.

Typologie et cadre juridique des agences de l'Union européenne

par

Fabrice ANDREONE

Administrateur principal à la Commission européenne

Docteur en droit et en sciences politiques¹

Les premières agences ont été instituées par le Conseil, à partir de 1975, comme organes communautaires décentralisés: il s'agit du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle² (CEDEFOP) et de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail³ (Eurofound).

Depuis lors, le nombre d'agences n'a cessé de croître jusqu'à quarante-trois⁴, à tel point que certains observateurs se sont inquiétés de l'éparpillement de la fonction exécutive au sein de l'Union européenne, et ont qualifié la prolifération de ces organes "d'agencification" de l'exécutif communautaire.

Depuis 1975, on a pu constater plusieurs vagues de création d'agences. Si aucune d'entre elles n'a été établie dans les années quatre-vingt, le processus a pris de l'ampleur, au début des années quatre-vingt-dix, avec l'accomplissement du marché intérieur, dans le contexte du traité de Maastricht. On peut notamment citer la création de Office de l'harmonisation dans le marché intérieur⁵ ⁶ (OHIM), ayant pour tâche la protection des marques, dessins et brevets communautaires, ou l'Office communautaire des variétés végétales⁷ (CPVO), en charge de la protection des obtentions végétales dans l'Union européenne.

¹ L'auteur s'exprime à titre personnel. Ce texte n'engage ni la Commission, ni l'Union européenne.

² Règlement (CEE) n° 337/75 du 10.02.75, portant création d'un centre européen pour le développement de la formation professionnelle. JOCE L 39 du 13.2.75, p. 1.

³ Règlement (CEE) n° 1365/75 du 26.05.75, concernant la création d'une Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. JOCE L 139 du 30.5.75, p. 1.

⁴ L'Institut européen de technologie (EIT) n'est pas inclus dans ce décompte; car la composition de son organe de direction et les tâches dont il est chargé diffèrent fondamentalement de ce qui caractérise les agences de régulation en la matière. On le considère habituellement comme un organe sui generis de l'Union européenne.

⁵ Règlement (CE) n° 40/94 du 20.12.93, sur la marque communautaire. JOCE L 11 du 14.1.1994, p. 1.

⁶ L'Office pour l'harmonisation du marché intérieur (OHIM) est devenu l'office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO) cf. JOUE L 341 du 24.12.2015, p. 21.

⁷ Règlement (CE) n° 2100/94 du 27.07.94, instituant un régime de protection communautaire des obtentions végétales. JOCE n° L 227 du 01/09/1994, p. 1.

La deuxième vague de création d'agences intervient au tournant des années 2000, comme instrument de réponse de l'Union européenne, aux crises politiques, environnementales ou sanitaires. C'est ainsi que l'Autorité européenne de sécurité des aliments⁸ (ESFA) a été instituée, suite à la crise de la vache folle, et l'Agence européenne pour la sécurité maritime⁹ (EMSA), après la catastrophe de l'Erika. D'autres agences ont été créées dans cette même approche, comme l'Agence européenne de la sécurité aérienne¹⁰ (EASA) ; en 2002, l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information¹¹ (ENISA), en 2004; l'Agence ferroviaire européenne¹² (ERA) ou bien l'Agence européenne des produits chimiques¹³ (ECHA). En réponse à la crise financière, la Commission a proposé l'établissement de trois nouveaux organes, en 2010, l'Autorité bancaire européenne¹⁴ (EBA), l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles¹⁵ (EIOPA) et l'Autorité européenne des marchés financiers¹⁶ (ESMA). Ces trois agences ont pour objectif la surveillance du secteur financier et bancaire, dans le contexte de la zone euro. A cela, il est nécessaire d'ajouter le Conseil de résolution bancaire unique¹⁷ (SRB), dont la mission est de garantir la résolution ordonnée des banques défailiantes.

Outre la création d'agences comme réponse à des crises politiques, qu'elles soient alimentaires, maritimes ou financières, les organes communautaires décentralisés ont été utilisés comme instrument de la politique d'externalisation des programmes communautaires afin de permettre à la Commission de se recentrer sur ses tâches institutionnelles¹⁸. En fait, suite à la crise de l'administration communautaire et la démission du Collège présidé par M. Santer, en 1999, la Commission, en accord avec le Conseil et le Parlement, a décidé d'utiliser les agences comme un instrument de gestion des programmes, dans un paradigme externalisation/ré-internalisation¹⁹.

Cette contribution a pour objectif de mener une analyse du phénomène des agences et d'établir leurs caractéristiques, en l'absence d'une définition précise, insérée dans une disposition du traité. A contrario, ce texte présente également les autres organes de l'Union européenne²⁰, dont les caractéristiques fondamentales ne correspondent pas à celles des agences: les entreprises communes et les offices chargés de la gestion administrative des institutions.

⁸ Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires. JOCE L 31 du 01/02/2002, p. 1.

⁹ Règlement (CE) n° 1406/2002 du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime. JOCE L 208 du 5.8.2002, p. 1.

¹⁰ Règlement (CE) n° 1592/2002 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2002 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne. JOCE L 240 du 7.9.2002, p. 1.

¹¹ Règlement (CE) n° 460/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 instituant l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information. JOUE L 77 du 13.3.2004, p. 1.

¹² Règlement (CE) n° 881/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2004 instituant une Agence ferroviaire européenne (règlement instituant une Agence). JOUE L 164 du 30.4.2004, p. 1.

¹³ Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission. JOUE L 396 du 30.12.2006, p. 1

¹⁴ Règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement Européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/78/CE de la Commission. JOUE L 331 du 15.12.2010, p. 12.

¹⁵ Règlement (UE) n° 1094/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/79/CE de la Commission. JOUE L 331 du 15.12.2010, p. 48.

¹⁶ Règlement (UE) n° 1095/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/77/CE de la Commission. JOUE L 331 du 15.12.2010, p. 84.

¹⁷ Règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010. JOUE L 225 du 30/07/2014, p. 1.

¹⁸ Cf. Infra.

¹⁹ Idem.

²⁰ En dehors des six organes de l'Union européenne qui sont institués par des dispositions du droit primaire.

Avant de présenter notre analyse, il est important de rappeler que seules sept institutions sont établies sur le fondement des dispositions de l'article 13 par. 1^{er} TUE: le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil, la Commission, la Cour de justice, la Banque centrale européenne et la Cour des comptes européennes). Leur fonctionnement est prévu dans la partie VI du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (art. 223 à 287). Le droit primaire établit également six organes communautaires. A la différence des institutions, ils sont dotés d'une compétence sectorielle au sein du cadre institutionnel européen. Il s'agit tout d'abord des organes consultatifs: le Comité économique et social européen²¹ (CESE), chargé de rendre des avis sur les propositions de législation dans le domaine économique, social et environnemental; le Comité des régions²² (CdR), dont la mission est de défendre les intérêts des collectivités locales au sein de l'Union européenne. Le traité établit, par ailleurs, deux organes techniques de contrôle, le Médiateur européen²³, d'une part, en charge d'empêcher les cas de mauvaise administration des institutions et organes de l'UE; et, d'autre part, le Contrôleur européen de la protection des données²⁴ (CEPD), dont la principale activité est de superviser le traitement des données à caractère privé, effectué au sein des institutions et organes de l'Union. On doit aussi mentionner la Banque européenne d'investissement²⁵ (BEI) à qui le traité confère la mission d'emprunter sur les marchés pour financer le développement de l'Union européenne. Enfin, le Service européen d'action extérieure²⁶ (SEAE), établi par le traité de Lisbonne, constitue le service diplomatique de l'Union européenne, placé sous l'autorité du Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (PESC).

Notre étude opère une première distinction entre les institutions et organes centralisés²⁷ et les agences de l'Union européenne, en l'absence de définition normalisée de ces dernières. Les premiers sont institués par des dispositions ayant une valeur quasi constitutionnelles, alors que les secondes sont établies, soit par voie d'un règlement communautaire, soit par le biais d'une décision du Conseil ou de la Commission.

L'autre différence fondamentale entre les institutions et organes prévus dans les traités, d'une part, et les agences, d'autre part, réside dans le fait que les premiers sont établis dans les trois villes qui abritent le siège des institutions européennes, Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg, alors que les secondes sont localisées, par principe²⁸, sur tout le territoire de l'Union européenne. Le but de ce texte n'est pas de mener une analyse des institutions et organes prévus par les dispositions des traités, mais de se concentrer sur les agences de l'Union européenne, dont la floraison rend l'investigation complexe.

Par conséquent, notre typologie aborde la problématique des organes communautaires décentralisés, sur le fondement de la distinction entre agences de régulation et agences d'exécution, avant de présenter les autres organes de l'Union européenne²⁹ qui ne constituent pas des agences.

²¹ Cf. article 13 par. 4 TUE et 300, 301 à 304 TFUE.

²² Cf. article 13 par. 4 TUE et 300, 305 à 307 TFUE.

²³ Cf. articles 20, 24 et 228 TFUE.

²⁴ Cf. articles 20, 24 et 228 TFUE.

²⁵ Cf. articles 308 et 309 TFUE.

²⁶ Cf. articles 27 par. 3 TUE.

²⁷ Cf. Supra.

²⁸ Il existe quelques exceptions à ce principe. Cf. Infra.

²⁹ En dehors des six organes prévus par les traités.

Section I- Les agences de régulation de l'Union européenne

Notre étude est consacrée tout d'abord à la présentation des principales caractéristiques des agences de régulation de l'Union européenne, avant d'examiner les différentes catégories de celles-ci.

I- Le cadre général et les caractéristiques des agences de régulation de l'Union européenne

Il s'agit tout d'abord de se pencher sur le cadre général, juridique et politique au sein duquel évoluent les agences de régulation de l'Union européenne, avant d'examiner la définition et les principales caractéristiques de ces organes

A- La mise en place d'un cadre général incomplet des agences de régulation de l'Union européenne, depuis 2002

Si le phénomène des agences de régulation est resté relativement marginal pendant vingt-cinq ans, il a pris de l'ampleur au tournant des années 2000, en raison de différentes crises auxquelles l'Europe a été confrontées, mais également suite à la réflexion menée par la Commission à propos de ses tâches et de son organisation. A partir du milieu des années nonante, l'exécutif communautaire a lancé des discussions, afin d'encadrer la création, le fonctionnement et les modes opératoires de ces organes, en l'absence de base juridique dans les traités.

Il ne faut pas se tromper sur les aspects politiques de cette réflexion qui recoupe des enjeux de pouvoir fondamentaux entre les différentes institutions communautaires, notamment eu égard à la fonction exécutive au sein de l'Union européenne entre la Commission et le Conseil, alors que le Parlement affirme son pouvoir, au fil de la révision des traités. En effet, les agences de régulation sont placées sous l'autorité du Conseil, de par la structuration et la composition de leurs organes de direction, au sein desquels l'influence de la Commission est plus restreinte. On peut considérer cette situation plus comme une forme de démembrement de la fonction exécutive au sein de la sphère communautaire ou, à tout le moins, comme un risque de voir de tels organes empiéter sur les compétences qui relèvent des services de la Commission, considérant les différents types de tâches qu'assument ceux-ci.

Ainsi, la première étape de la démarche de la Commission, visant à un encadrement politique et juridique des agences de régulation, est constituée par l'adoption du livre blanc sur la gouvernance européenne, en juillet 2001³⁰, qui considère le modèle de l'agence de régulation comme un instrument permettant d'améliorer la mise en œuvre des politiques et des réglementations communautaires. Ce texte rappelle la nécessité de définir un cadre général pour la création, le fonctionnement et le contrôle de telles instances, dans le contexte de la gouvernance européenne. On peut d'ailleurs constater que la Commission semble alors favorable à l'établissement de ces nouveaux organes, qu'elle intègre dans la problématique plus générale de l'exercice de la fonction exécutive, tout en demandant leur normalisation.

Dans une deuxième Communication du 6 juin 2002³¹, le Collège réitère son approche favorable à la décentralisation de certaines des tâches exécutives vers des agences de régulation, qui doit s'accompagner de la responsabilité afférente dans des limites clairement définies. Dans ce texte, la Commission annonce la préparation d'un accord interinstitutionnel avec le Conseil et le Parlement, afin de déterminer les conditions de création de ces agences, basé sur les principes d'une claire séparation des responsabilités.

En décembre 2002, le Collège adopte une nouvelle Communication sur l'encadrement des agences de régulation³², en vue de préparer un accord interinstitutionnel qui réaffirme le besoin, pour le Conseil, le Parlement européen et l'exécutif européen, de définir plus précisément un cadre pour les agences de

³⁰ "Livre blanc sur la gouvernance européenne": COM(2001) 428 du 25 juillet 2001. JOCE C 287 du 12.10.2001, p. 1.

³¹ Communication de la Commission "Gouvernance européenne : Mieux légiférer". COM(2002) 275 du 6 juin 2002.

³² Communication de la Commission "l'encadrement des agences de régulation": cf. document COM (2002) 718 du 11.12.2002.

régulation de l'Union européenne. Le Parlement³³ a soutenu l'adoption de cet accord, de même qu'en 2002, le Conseil semble également favorable à une telle approche³⁴.

Le 25 février 2005, la Commission propose formellement au Parlement européen et au Conseil l'adoption d'un projet d'accord interinstitutionnel, afin de définir ce qu'est une agence de régulation ainsi que les missions qui peuvent être conférées à ce type d'organe. L'objectif de ce texte est de déterminer les conditions relatives à la création et au fonctionnement de ces organes, établis dans le cadre du premier pilier du traité (pilier communautaire). Ce texte se limite, dans un premier temps, aux agences de régulation encore à établir. Il définit la notion d'agence de régulation ainsi que les mécanismes pour assurer un équilibre entre autonomie et responsabilité de ces organes. Il propose également d'établir au sein des conseils d'administration des agences une parité entre les représentants des deux organes chargés de la fonction exécutive au sein du cadre de gouvernance européen, le Conseil et la Commission. Si ce projet d'accord interinstitutionnel a reçu le soutien du Parlement européen³⁵; le Conseil s'y est opposé, sur le fondement de l'absence de base juridique adéquate dans les traités. Par ailleurs, il a considéré que ce projet contenait des dispositions qui liaient son pouvoir de législateur, par le biais de dispositions à inclure dans chaque acte de base établissant une nouvelle agence de régulation³⁶. En fait, il est probable que les Etats membres n'ont pas souhaité appliquer une stricte parité entre représentants de la Commission et du Conseil, au sein des organes de direction des agences de régulation, afin de conserver leur influence sur ces organes.

Un peu plus de deux ans plus tard, le Collège relance la discussion sur les agences de régulation, dans le contexte d'un débat tenu le 19 juillet 2007. Un document des services de la Commission dresse un état des lieux de la situation des organes communautaires décentralisés³⁷, afin de déterminer si le Collège doit prendre de nouvelles initiatives dans ce domaine.

Suite à ce débat et à la floraison d'agences de régulation, pendant cette période, la Commission a finalement décidé de reprendre l'initiative, afin de contourner le blocage du Conseil. Le Collège adopte une nouvelle Communication "*Agences européennes: orientations pour l'avenir*"³⁸ qui constate la nécessité d'adopter d'une approche commune avec le Parlement et le Conseil. Cette approche, tout en respectant la diversité de ces organes, devrait viser à délimiter un cadre normalisé, pour leur permettre d'occuper une place cohérente dans la gouvernance européenne. La Communication du Collège revient en fait sur les différents aspects abordés par le projet d'accord interinstitutionnel, à savoir les tâches, les structures, le fonctionnement et la responsabilité de ces organes, de même que le processus d'établissement et de dissolution des agences de régulation.

Afin de faire adopter ce texte et de surmonter le blocage du Conseil, la Commission propose tout d'abord, de retirer le projet d'accord interinstitutionnel, le 25 mars 2009, bien qu'elle préconise d'en retenir les principes. Elle décide également de lancer une évaluation des agences^{39 40}, dont les conclusions soulignent la création de ces organes, au cas par cas, sans vision globale; la fixation des sièges sur des critères peu transparents; le chevauchement des compétences de différentes agences; les modes de gouvernance, à revoir; la responsabilité et les obligations des directeurs d'agence, à préciser. En outre, la Commission décide d'un moratoire sur l'adoption de propositions d'établissement de nouvelles agences de régulation, pendant toute la période de cette évaluation, à finaliser en 2009/2010. Ce moratoire ne touche pas les propositions en cours, à ce moment-là, à propos de l'établissement d'agences dans le domaine de l'énergie (Agence de coopération des régulateurs de l'énergie⁴¹ (ACER)), des télécommunications (Organe des régulateurs européens des communications électroniques⁴² (BEREC)) et de la coopération judiciaire et policière dans le domaine pénal

³³ Résolution du Parlement européen du 13/01/2004: document P5_TA(2004)0015.

³⁴ Conclusions du Conseil du 28 juin 2004: document 17046/04.

³⁵ Résolution du Parlement européen du 1er décembre 2005: document P6_TA(2005)0460.

³⁶ CJCE, aff. C-25/94, Commission / Conseil, 19 mars 1996, Rec. P. I-1469.

³⁷ Document de la Commission SEC (2007) 1947.

³⁸ Documents COM (2008) 135 et SEC (2008) 323.

³⁹ Evaluation of the EU decentralised agencies in 2009, Final Report Volume I, Synthesis and prospects, Ramboll, Euréval, Matrix, December 2009.

⁴⁰ La dernière date de 2003.

⁴¹ Règlement (CE) n° 713/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 instituant une agence de coopération des régulateurs de l'énergie. JOUE L 211 du 14.08.2009, p. 1.

⁴² Règlement (CE) n° 1211/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 instituant l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) ainsi que l'Office. JOUE L 337 du 9 18.12.2009, p. 1.

(Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice⁴³ (EU-LISA)). Toutefois, la Commission a dû mettre fin à ce moratoire, en raison de la crise financière et de l'adoption de propositions instituant trois organes de régulation dans le domaine financier. Enfin, le Collège a créé un groupe de travail interinstitutionnel, avec des représentants du Parlement européen et du Conseil, pour dresser un bilan politique des actions et de la place des agences de régulation dans la gouvernance européenne, afin de concevoir un modèle qui définisse la responsabilité politique des institutions vis-à-vis de ces organes. Au sein de cette instance, le Conseil a eu pour objectif de préserver son autorité sur les agences, dont les organes dirigeants sont composés de représentants des Etats membres, tout en limitant le pouvoir du Parlement européen et en fixant un cadre au pouvoir de la Commission. Le Parlement européen a souhaité accroître son pouvoir de contrôle. Quant à la Commission, elle s'est efforcée de clarifier et consolider son rôle dans la gouvernance des agences. Finalement, ce groupe s'est accordé sur une approche commune⁴⁴, afin d'accommoder les réticences du Conseil.

Ce texte, présenté sous forme d'une déclaration commune des trois institutions, a pour caractéristique première de n'être pas contraignant, ce qui le distingue fondamentalement d'un accord interinstitutionnel, dont les dispositions sont juridiquement obligatoires. Par ailleurs, il permet de nombreuses dérogations aux principes fixés. Il se penche, tout d'abord, sur la création d'agence qui doit se fonder sur une analyse d'impact, à propos de l'opportunité de créer un nouvel organe communautaire décentralisé, sur base de l'évaluation des différentes options possibles. Il propose également que l'acte fondateur de chaque nouvelle agence puisse inclure une clause de fermeture ou de révision. Une clause de limitation dans le temps devrait être accompagnée de dispositions relatives à la fermeture. Concernant le siège, la déclaration commune réaffirme la prérogative du Conseil de fixer le lieu du siège et la répartition des organes décentralisés, sur tout le territoire de l'Union européenne. Le texte recommande que le choix de la localisation soit décidé par le Conseil, avant la fin de la procédure législative, afin de générer des coûts supplémentaires⁴⁵. Il propose des critères objectifs pour que le Conseil soit à même d'arrêter sa décision à propos du siège d'une agence: accessibilité et facilité de scolarisation des enfants des agents, accès des familles d'agents au marché du travail, aux soins médicaux et à la sécurité sociale. Le texte formule également des recommandations à propos du cadre de gouvernance qui, tout en demeurant incomplet, constitue néanmoins un progrès. A propos de la composition du conseil d'administration, le Conseil conserve sa position privilégiée, avec la nomination d'un représentant par Etat membre. La Commission doit désigner deux représentants, ce qui revient à entériner la limitation de sa représentativité au sein de cette instance. Ainsi, le Collège n'est parvenu à convaincre le Conseil de la nécessaire parité de la représentation des deux branches du pouvoir exécutif au sein de l'organe de direction, en raison du souhait des Etats membres de préserver leur position privilégiée. Le Parlement désigne un membre au sein du conseil d'administration, s'il y a lieu. Le texte prévoit également un nombre restreint de représentants des parties prenantes, sans toutefois mentionner de chiffre précis. Par ailleurs, il limite la durée des mandats des membres des conseils d'administration à quatre ans renouvelables; vise à une sélection plus encadrée de ces mêmes représentants; de même qu'une gestion plus rigoureuse des conflits d'intérêt. La déclaration commune prévoit également, en tant que de besoin, une structure intermédiaire, appelée conseil exécutif, composée d'un nombre limité de personnes, dont un représentant de la Commission. Cet organe pourrait être créé pour participer au contrôle des activités de l'agence et renforcer la supervision dans les domaines budgétaire et administratif. L'approche commune dispose que, sauf exception, le directeur est nommé par le conseil d'administration de l'agence, sur la base d'une liste de candidats sélectionnés par la Commission. En revanche, le texte ne prévoit pas d'audition du directeur, avant sa nomination, par la commission parlementaire compétente, en raison de l'opposition du Conseil sur ce point. Il s'agit, sans doute, pour les Etats membres de contenir l'influence grandissante du Parlement européen, suite à l'accroissement continu de ses compétences et pouvoirs. Si le texte prévoit que le mandat d'un directeur d'agence peut être prorogé une seule fois, après évaluation de ses prestations, il indique simplement que l'acte fondateur de chaque agence fixe le mandat, sans mentionner de durée précise. Il dispose également de la nécessité de mettre en place une politique de prévention et de gestion des conflits d'intérêt et prévoit la possibilité de démettre le directeur de ses fonctions. La déclaration commune comporte

⁴³ Règlement du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1077 /2011 du 25 octobre 2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. JOUE L 286 du 1.11.2011, p. 1.

⁴⁴ Il ne s'applique pas aux agences créées dans le domaine de la PESC ni aux agences exécutives.

⁴⁵ Démarrage provisoire à Bruxelles et déménagement vers un autre lieu, une fois le siège fixé: cette situation s'est produite à plusieurs reprises, en l'absence d'accord sur les sièges entre les Etats membres.

également plusieurs dispositions concernant l'amélioration du fonctionnement des agences de régulation ainsi que des mécanismes de contrôle de celles-ci. Parmi ces mesures, le texte arrête une disposition innovante: il s'agit d'un système d'alerte déclenchée par la Commission, à l'attention du Conseil et du Parlement, au cas où une agence ne respecterait pas son mandat ou adopterait des décisions contraires à la politique de l'Union. Le Collège pourrait alors demander à l'agence concernée de suspendre une décision, en attendant la position des trois institutions. Si la déclaration commune possède une force juridique et substantielle moindre que le projet d'accord interinstitutionnel de 2005, elle constitue le point de départ et la référence d'une harmonisation entre les agences de régulation. En 2013, la Commission a adopté une feuille de route des mesures à prendre pour la mise en œuvre de cette déclaration commune. Elle a la responsabilité d'en assurer l'application et le suivi.

Après avoir tenté une analyse du cadre existant pour la création et le fonctionnement des agences de régulation, ce texte aborde la définition et les principales caractéristiques de ces organes, en l'absence de définition dans les traités.

B- Définition et caractéristiques principales des agences de régulation de l'Union européenne

Dans le projet d'accord interinstitutionnel de 2005 sur l'encadrement des agences de régulation⁴⁶, la Commission a proposé une définition de ces organes, en l'absence de dispositions insérées dans les traités: *"Une agence européenne de régulation peut donc être définie comme une entité juridique autonome créée par le législateur pour participer à la régulation d'un secteur à l'échelle européenne et à la mise en œuvre d'une politique communautaire. Par ses tâches, elle contribue en effet à améliorer la façon dont les règles sont mises en œuvre et appliquées dans toute l'UE. Elle participe ainsi activement à l'exercice de la fonction exécutive au niveau communautaire."*⁴⁷.

A ce jour, cette définition est la seule qui permet d'appréhender le phénomène des agences de régulation de l'Union européenne, dans sa globalité. Elle nous conduit également à aborder le concept de régulation qui pourrait ressembler à une mauvaise traduction de mot anglais "*regulation*". Toutefois, il existe une différence entre les concepts de réglementation et de régulation. Si la réglementation implique l'adoption de normes juridiques contraignantes et de portée générale, la régulation s'inspire plus de la *soft law*. Il s'agit alors de recourir à des moyens incitatifs tels que la co-régulation, l'autorégulation, les recommandations, le recours à l'autorité scientifique, la mise en réseau et la convergence de bonnes pratiques, l'évaluation de l'application et de la mise en œuvre des règles, etc. Les agences de régulation s'insèrent dans cette approche anglo-saxonne de l'administration qui peut paraître un peu distante des approches françaises, plus réglementaires.

A la définition avancée par la Commission, on doit ajouter que ces organes communautaires sont décentralisés, c'est-à-dire qu'ils sont localisés en dehors des villes où les institutions de l'Union européenne ont leur siège (Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg), ce qui en fait une caractéristique importante puisque ces agences de régulation sont aussi appelées organes communautaires décentralisés ou bien encore agences décentralisées.

Sur base de cette tentative de définition, notre analyse va montrer qu'en définitive, il existe presque autant de cas particuliers que d'agences, malgré les caractéristiques communes que nous nous proposons d'examiner ci-dessous.

⁴⁶ Cf. Supra.

⁴⁷ Cf. document COM (2005) 59, 25 février 2005, p. 5.

a- Base juridique et siège des agences de régulation de l'Union européenne

Il s'agit d'aborder, tout d'abord, le type de base juridique utilisée par le législateur pour instituer une agence de régulation, en l'absence de disposition dans le traité. Puis, on abordera la fixation du siège des agences de régulation, avec deux approches utilisées par les Etats membres.

1- Base juridique des agences de régulation de l'Union européenne

Tout d'abord, on a pu constater que les premières agences ont été instituées sur base de l'article 352 par. 1er TFUE⁴⁸ (ex art. 308 TCE), qui prévoit l'adoption par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen, des mesures appropriées pour réaliser l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu des pouvoirs d'action. Lors de la création des premières agences, il a été considéré par la Commission et le législateur que le traité ne permettait pas d'utiliser d'autre base juridique pour la création d'instances institutionnelles telles que les agences.

A partir de 2002 et la création de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), la Commission et le législateur communautaire sont revenus sur cette approche et se sont accordés pour utiliser les bases juridiques sectorielles, liées aux politiques instaurées par le droit communautaire primaire. Dans cette nouvelle approche, les agences constituent un instrument de mise en œuvre d'une politique déterminée, qu'elle soit définie dans le même acte ou qu'elle soit déjà règlementée. Il est, par conséquent, justifié de retenir les bases juridiques sectorielles, pour la création d'organes communautaires décentralisés. Cette approche s'inscrit dans la perspective, non pas d'établir un nouvel organe institutionnel, mais de créer un nouvel instrument de mise en œuvre de politiques spécifiques. D'ailleurs, les Etats membres n'ont finalement pas retenu l'idée d'introduire dans le traité une disposition constituant la base juridique relative aux agences.

Par ailleurs, le recours à une base juridique sectorielle permet d'utiliser la procédure législative ordinaire, en codécision, avec adoption de l'acte de base, par le Conseil, à la majorité qualifiée. Il s'agit ainsi d'éviter les blocages institutionnels et d'aller de l'avant, à la différence de la procédure à l'unanimité de l'article 352 TFUE. On verra dans la suite de ce texte, que la base juridique de création des agences d'exécution est différente⁴⁹.

On peut constater que sur trente agences de régulation créées par un règlement du Conseil⁵⁰, seules neuf ont été instituées sur la base de l'article 352 par. 1er TFUE⁵¹. A partir de 2002 et de la création de l'EFSA, vingt et une autres agences de régulations ont été instituées sur base de dispositions définissant des politiques sectorielles du traité.

L'ensemble des sept agences, créées par des décisions du Conseil, soit dans les domaines de la PESC, de la coopération judiciaire et policière en matière pénale, et de la Communauté de l'énergie atomique (CEEA), ont également été établies par le biais de bases juridiques sectorielles.

Il est nécessaire d'aborder la question de la fixation du siège des agences de régulation de l'Union européenne.

2- Fixation du lieu du siège des agences de régulation de l'Union européenne

A titre liminaire, on peut remarquer que l'article 341 TFUE⁵² (ex art. 289 TCE) n'établit ni les critères pour déterminer le siège d'une agence, ni les procédures à suivre à cet effet. Il se borne à prévoir que le siège des

⁴⁸ L'article 352 par. 1er TFUE prévoit l'adoption par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen, de mesures appropriées pour réaliser l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action.

⁴⁹ Cf. *Infra*.

⁵⁰ L'Institut européen de technologie (EIT) n'est pas compté dans ce nombre.

⁵¹ On peut noter également que l'agence pour la reconstruction, aujourd'hui dissoute, était fondée sur l'article 308 TCE (art. 352 TFUE), de même que l'Observatoire des phénomènes racistes et xénophobes (EMCR), remplacé par l'agence des droits fondamentaux (FRA), en 2007.

⁵² "*Le siège des institutions de l'Union est fixé du commun accord des gouvernements des États membres.*"

institutions est fixé, de commun accord, par les gouvernements des Etats membres. On peut se demander si cette disposition s'applique aux agences qui formellement ne constituent pas des institutions au sens du traité. Dans une première approche, les Etats membres ont fait une application, par analogie, de ces dispositions du traité aux agences de régulation, à laquelle la Commission ne s'est pas opposée. Par ailleurs, la fixation du siège d'une agence de régulation est un des éléments constitutifs de celle-ci. Ainsi, la détermination du lieu du siège de l'agence peut donc légitimement figurer dans le règlement portant création de l'agence. Il s'agit de la seconde approche. Ainsi, on a pu constater que la pratique des Etats a varié entre ces deux approches.

L'application de l'article 341 TFUE (ex art. 289 TCE) du traité, par analogie, aux agences, a été utilisée dans le contexte de la fixation du siège de vingt-quatre agences de régulation, établies par voie réglementaire et de trois agences relevant du domaine de la coopération judiciaire et policière en matière pénale, créées par une décision du Conseil. Soit les décisions arrêtées par les Etats membres de commun accord fixent le siège de plusieurs agences, dans le contexte d'une négociation globale; soit elles fixent le siège d'une seule agence.

Le Conseil a adopté deux décisions qui fixent plusieurs sièges d'agence, dans le contexte d'une répartition entre les Etats membres. La première, du 29 octobre 1993⁵³, détermine le siège des huit organes suivants: l'Agence européenne pour l'environnement⁵⁴ (EEA) à Dublin; la Fondation européenne pour la formation⁵⁵ (ETF) à Turin; l'Observatoire européen des drogues et toxicomanies⁵⁶ (EMCDDA) à Lisbonne; l'Agence pour l'évaluation des médicaments⁵⁷ (EMA) à Londres; l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail⁵⁸ (OSHA) et l'Office pour l'harmonisation du marché intérieur⁵⁹ (OHIM), en Espagne; et le Centre de traduction⁶⁰ (CdT), à Luxembourg. Par ailleurs, ce texte fixe le siège de l'Office européen de police⁶¹ (Europol), devenu entretemps une agence créée par une décision du Conseil⁶², à La Haye⁶³.

Après des discussions tendues lors du Conseil européen de Laeken à propos de la localisation des organes communautaires décentralisés, une seconde décision arrêtée de commun accord par les représentants des Chefs d'Etat et de gouvernement, le 13 décembre 2003⁶⁴, fixe le siège de neuf nouvelles agences: Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), à Parme; Agence européenne pour la sécurité maritime (EMSA) à Lisbonne; Agence européenne de la sécurité aérienne (EASA) à Cologne; Agence ferroviaire européenne (ERA) à Lille et Valenciennes; Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA)⁶⁵ à Héraklion; Centre européen de prévention et de contrôle des maladies⁶⁶ (ECDC) en Suède⁶⁷; Agence européenne des produits chimiques (ECHA) à Helsinki; Collège de police européen⁶⁸

⁵³ 93/C 323/01: décision prise de commun accord des Représentants des gouvernements des Etats membres réunis au niveau des Chefs d'Etat et de gouvernement du 29 octobre 1993 relative à la fixation des sièges de certains organismes et services des Communautés européennes, JOCE C 323 du 30.11.93, p. 1

⁵⁵ Règlement (CEE) n° 1360/90 du 07.05.90, portant création d'une Fondation européenne pour la formation. JOCE L 131 du 23.5.1990, p. 1.

⁵⁶ Règlement (CEE) n° 302/93 du 08.02.93, portant création d'un observatoire européen des drogues et des toxicomanies. JOCE L 36 du 12.2.1993, p. 1.

⁵⁷ Règlement (CEE) n° 2309/93 du Conseil du 22 juillet 1993 établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance des médicaments à usage humain et à usage vétérinaire et instituant une agence européenne pour l'évaluation des médicaments. JOCE L 214 du 24.8.93, p. 1.

⁵⁸ Règlement (CE) n° 2062/94 du 18.07.94, instituant une Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail. JOCE L 216 du 20.8.1994, p. 1.

⁵⁹ Les autorités espagnoles ont décidé de localiser les deux agences respectivement Bilbao et Alicante.

⁶⁰ Règlement (CE) n° 2965/94 du 28.11.94, portant création d'un Centre de traduction des organes de l'Union européenne. JOCE L 314 du 7.12.1994, p. 1

⁶¹ 2009/371/JAI: Décision du Conseil du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol). JOUE L 121 du 15.05.2009, p. 37.

⁶² Europol a été établi à l'époque dans le contexte d'une convention entre les Etats membres, surbase de l'article K3 du traité.

⁶³ On doit noter que cette même décision fixe le siège de l'IME, organe qui a précédé la BCE, à Francfort, et de l'Office vétérinaire, service de la Commission, dans un lieu en Irlande. Il a été établi à Grange. Cf. Infra.

⁶⁴ 2004/97/CE, Euratom: décision prise du commun accord des Représentants des Etats membres réunis au niveau des Chefs d'Etat et de gouvernement du 13 décembre 2003 relative à la fixation des sièges de certains organismes de l'Union européenne. JOUE L 29 du 3.2.2004, p. 15.

⁶⁵ Les autorités grecques ont décidé de localiser l'agence à Héraklion.

⁶⁶ Règlement (CE) n° 851/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 21 avril 2004 instituant un Centre européen de prévention et de contrôle des maladies. JOUE L 142 du 30.4.2004, p. 1.

⁶⁷ Les autorités suédoises ont décidé de localiser l'agence à Stockholm.

(CEPOL) à Bramshill⁶⁹, au Royaume-Uni, et Agence européenne pour le renforcement de la coopération judiciaire⁷⁰ (Eurojust) à La Haye⁷¹.

Par ailleurs, les Etats membres ont arrêté, de commun accord, six décisions individuelles afin d'établir le siège d'un organe communautaire décentralisé: Office communautaire des variétés végétales⁷² (CPVO) à Angers; Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes⁷³ (EIGE) à Vilnius⁷⁴; Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) à Ljubljana⁷⁵; Office de l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (BEREC) à Riga⁷⁶; Bureau européen d'appui en matière d'asile⁷⁷ (EASO) à La Valette⁷⁸; et Agence du GNSS européen⁷⁹ (GSA) à Prague⁸⁰.

Par conséquent, les règlements fondateurs des agences ci-dessus référencées ne comportent pas de mention relative au siège, fixés dans d'autres actes juridiques. On doit noter également que les débats, sans fin, entre les Etats membres, pour déterminer la localisation des agences, notamment dans le contexte de négociations par paquets, a considérablement ralenti la création et le fonctionnement de plusieurs de ces organes. Il est certain que cette question doit être mise en perspective dans le contexte de l'épineuse question des sièges des institutions européennes.

Au contraire, dans d'autres cas, le législateur communautaire a fixé le siège de certaines agences dans le contexte de l'acte de base, afin de favoriser un démarrage rapide de l'organe. Le recours par le Conseil à la clause de compétence générale de l'article 352 par. 1er TFUE (ex art. 308 TCE) afin de créer des agences, a permis aux Etats membres de préserver leur compétence dans ce domaine. En revanche, dès que le Conseil a accepté d'utiliser une base légale sectorielle⁸¹, les actes de base instituant de nouveaux organes, ont été adoptés en codécision avec le Parlement européen, à la majorité qualifiée, ce qui a réduit son pouvoir dans la détermination du siège. Toutefois, le recours à une base juridique sectorielle dans ce domaine, découle de l'approche développée, à partir des années 2000, qui considère l'agence comme un instrument de gestion et non comme un nouvel organe institutionnel. La Commission a d'ailleurs préconisé que le siège de chaque nouvelle agence soit déterminé dans son règlement fondateur. Ainsi, l'acte de base de treize organes

⁶⁸ 2005/681/JAI: Décision du Conseil du 20 septembre 2005 instituant le Collège européen de police (CEPOL) et abrogeant la décision 2000/820/JAI. JOUE L 256 du 1/10/2005, p. 63. A partir du 1er juillet 2016, le CEPOL deviendra l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (CEPOL): cf. Règlement (UE) 2015/2219 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 sur l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (CEPOL) et remplaçant et abrogeant la décision 2005/681/JAI du Conseil. JOUE L 319 du 4 décembre 2015, p. 1.

⁶⁹ Le siège du CEPOL a été transféré à Budapest par le biais d'un Règlement (UE) n° 543/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 modifiant la décision 2005/681/JAI du Conseil instituant le Collège européen de police (CEPOL). JOUE L 163 du 29.5.2014, p. 5.

⁷⁰ 2002/187/JAI: Décision du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité. JOCE L 63 du 06.03.2002, p. 1.

⁷¹ Le CEPOL et Eurojust sont des organes qui relèvent de la coopération judiciaire et policière en matière pénale et qui ont été transformés en agences de régulation

⁷² 97/C 36/01: Décision prise du commun accord des représentants des gouvernements des États membres du 6 décembre 1996 relative à la fixation du siège de l'Office communautaire des variétés végétales. JOCE C 36 du 05/02/1996, p. 1.

⁷³ Règlement (CE) n° 1922/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 portant création d'un Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes. JOUE L 403 du 30.12.2006, p. 9.

⁷⁴ 2009/96/CE: Décision prise d'un commun accord des représentants des gouvernements des États membres du 11 décembre 2004 fixant le siège de l'Institut pour l'égalité entre les hommes et les femmes. JOUE L 403 du 30.12.2006, p. 61.

⁷⁵ 2009/913/UE: Décision prise d'un commun accord des représentants des gouvernements des États membres du 7 décembre 2009 fixant le siège de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie. JOUE L 322 du 9.12.2009, p. 39

⁷⁶ 2010/349/UE: Décision prise d'un commun accord des représentants des gouvernements des États membres du 31 mai 2010 fixant le siège de l'Office de l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE). JOUE L 156 du 23.06.2010, p. 12.

⁷⁷ Règlement (UE) N° 439/2010 du Parlement Européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile. JOUE L 132 du 29 mai 2010, p. 11.

⁷⁸ 2010/762/UE: Décision prise d'un commun accord des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 25 février 2010, fixant le siège du Bureau européen d'appui en matière d'asile, JOUE L 324 du 9/12/2010, p. 47.

⁷⁹ Règlement (UE) n° 912/2010 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2010 établissant l'Agence du GNSS européen, abrogeant le règlement (CE) n° 1321/2004 du Conseil sur les structures de gestion des programmes européens de radionavigation par satellite et modifiant le règlement (CE) n° 683/2008 du Parlement européen et du Conseil. JOUE L 276 du 20.10.2010, p. 11.

⁸⁰ 2010/803/UE: Décision prise d'un commun accord des représentants des gouvernements des États membres du 10 décembre 2010 fixant le siège de l'Agence du GNSS européen. JOUE L 342 du 28/12/2010, p. 15.

⁸¹ Voir Supra.

communautaires décentralisés⁸² détermine leur localisation: Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP) à Thessalonique⁸³; Agence européenne pour la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne⁸⁴ (FRONTEX) à Varsovie; Agence d'approvisionnement Euratom (ESA)⁸⁵ à Luxembourg⁸⁶; Agence européenne de contrôle des pêches⁸⁷ (EFCA) à Vigo; Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne⁸⁸ (FRA) à Vienne⁸⁹; Autorité bancaire européenne (EBA) à Londres; Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (EIOPA) à Francfort; Autorité des marchés financiers (ESMA) à Paris⁹⁰; Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (EU-LISA) à Tallin; Agence européenne de l'armement⁹¹ (EDA)⁹² et Conseil de résolution unique (SRB) à Bruxelles⁹³. Il en est de même pour le Centre satellitaire de l'Union européenne⁹⁴ (EUSC) et de l'Institut de sécurité de l'Union européenne⁹⁵ (IIES), transférées depuis l'Union de l'Europe Occidentale (UEO)⁹⁶, suite à sa dissolution, et dont le siège était déjà fixé, pour la première à Torrejon et pour la seconde à Paris. Dans les deux cas, chacune des décisions du Conseil établissant ces deux organes communautaires décentralisés, confirme la localisation des structures existantes.

Il convient de se pencher, de manière détaillée, sur l'autonomie et la responsabilité des agences de régulation de l'Union européenne qui a pour corollaire la responsabilité de ces organes.

b- Autonomie et responsabilité des agences de régulation de l'Union européenne

Outre la personnalité juridique et la capacité juridique qui en découle, l'autonomie d'une agence européenne de régulation constitue la clé de voûte de son efficacité et de sa crédibilité sur le long terme. Elle doit permettre à l'agence de prendre en compte toutes les données de son environnement en s'affranchissant des interférences extérieures, notamment pour les appréciations techniques et scientifiques auxquelles elle doit se livrer. Par conséquent, il importe qu'elle soit dotée d'une marge d'autonomie non négligeable, établie non seulement vis-à-vis des institutions communautaires mais aussi des États membres et des parties prenantes dans le dossier. L'autonomie passe donc par le mode de gouvernance des agences de régulation.

⁸² Ce chiffre inclut les trois agences instituées dans le domaine de la PESC.

⁸³ Le siège du CEDEFOP est fixé à Berlin par son règlement fondateur: Règlement (CEE) n° 337/75 du 10.02.75, portant création d'un centre européen pour le développement de la formation professionnelle. JO L 39 du 13.02.75, p. 1. Il est transféré à Thessalonique par le biais d'un règlement qui modifie l'art. 1er par. 3 du règlement fondateur: Règlement (CE) n° 1131/94 du Conseil du 16 mai 1994 modifiant le règlement (CEE) n° 337/75 portant création d'un Centre européen pour le développement de la formation professionnelle. JO L 127 du 19.5.1994, p. 1

⁸⁴ Règlement du Conseil (CE) n° 2007/2004 du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne. JOUE L 349 du 25.11.2004, p 1.

⁸⁵ Décision du Conseil du 12 février 2008 établissant les statuts de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom (2008/114/CE, Euratom). JOUE L 41 du 15.02.2008, p. 15.

⁸⁶ Cette agence relève des dispositions du traité CEEA. Voir Infra.

⁸⁷ Règlement (CE) n° 768/2005 du Conseil du 26 avril 2005 instituant une agence communautaire de contrôle des pêches et modifiant le règlement (CEE) n° 2847/93 instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche. JOUE L 128 du 21.5.2005, p. 1.

⁸⁸ Règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. JO L 53 du 22.2.2007, p. 53. L'Agence succède juridiquement à l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes. JOCE L 151 du 10.6.97, p. 1

⁸⁹ A noter que le siège de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes a été fixé par la décision 97/C 194/02 prise d'un commun accord des représentants des gouvernements des États membres du 2 juin 1997 fixant le siège de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes. JOCE C 194 du 25/06/97, p. 4.

⁹⁰ Il est probable que les sièges des trois organes ont été fixés, suite à un accord informel entre chefs d'Etat.

⁹¹ 2011/411/PESC: Décision du Conseil du 12 juillet 2011 définissant le statut, le siège et les modalités de fonctionnement de l'Agence européenne de défense et abrogeant l'action commune 2004/551/PESC. JOUE L 188 du 13 juillet 2011, p. 16.

⁹² L'EDA relève du domaine de la PESC. Elle est instituée par une décision du Conseil.

⁹³ Ces deux dernières agences ont leur siège à proximité des services de la Commission européenne.

⁹⁴ Décision 2014/401/PESC du Conseil du 26 juin 2014 relative au Centre satellitaire de l'Union européenne et abrogeant l'action commune 2001/555/PESC relative à la création d'un centre satellitaire de l'Union européenne. JOUE L188, 27.06.2014, p. 73.

⁹⁵ Décision 2014/75/PESC du Conseil du 10 février 2014 relative à l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne. JOUE L 41 du 12 février 2014, p. 13.

⁹⁶ Cf. Infra.

1. Le mode de gouvernance, garantie de l'autonomie des agences de régulation de l'Union européenne

Notre texte présente tout d'abord l'organe collégial de direction ainsi que les autres composantes, constitutifs des agences de régulation. L'organisation des agences de régulation et de leurs différents organes est la garantie de leur autonomie de décision et de fonctionnement

1.1- L'organe collégial de direction des agences de régulation de l'Union européenne: le conseil d'administration⁹⁷

Tout d'abord, on a pu constater que les organes collégiaux sont composés essentiellement de représentants des Etats membres, désignés par le Conseil, ce qui constitue une de leurs caractéristiques majeures⁹⁸. On a pu établir une première distinction sur base de l'organisation de ces instances.

Soit, ils sont composés d'un représentant par Etat membre, disposant chacun d'une voix: ce modèle s'applique dans le cas des agences qui participent à l'exercice de la compétence exécutive de l'Union européenne dans un domaine spécifique. Cette composition leur permet d'exercer les obligations qui leur incombent, en vertu de l'article 4 par. 3 TUE. Ce modèle de gouvernance s'applique à l'écrasante majorité des agences.

Soit, les organes collégiaux de direction sont composés d'un nombre de représentants des Etats membres inférieur à vingt-huit: dans ce cas, les tâches, conférées à l'agence par son règlement fondateur, n'impliquent pas, en principe, l'exercice de la compétence exécutive dans un domaine spécifique. Cette approche a été peu utilisée par le législateur. Elle concerne les agences, dont la mission est liée à des questions relevant du social et/ou du dialogue social: CEDEFOP, Eurofound et EU-OSHA, dont les conseils d'administration sont composés de membres désignés par les organisations d'employeurs et d'employés aux côtés des représentants désignés par les Etats membres. Les conseil d'administration de l'EIGE et l'EFSA sont également dans la situation où le nombre de représentants des Etats membres au sein du conseil d'administration est inférieur au nombre d'Etats. Dans ce cas, le Conseil procède à une rotation des représentants, en tenant compte également de la nationalité.

En principe, la Commission désigne au moins un représentant au sein des organes collégiaux de direction des agences de régulation, afin de permettre à celle-ci d'exercer sa compétence exécutive aux côtés des Etats membres. Dans la majorité des cas, elle désigne deux membres au sein de ces instances, ce qui correspond aux préconisations de l'approche commune de 2012⁹⁹. Toutefois, cette règle n'est pas absolue et ce nombre peut varier entre un représentant désigné par le Collège (EUIPO, CPVO, EASA, EFSA, BEREC, EIGE, EU-LISA, CEPOL, EUROPOL, les trois agences financières¹⁰⁰, et les trois agences qui relèvent de la PESC), et trois représentants nommés par la Commission (CEDEFOP, EU-OSHA, Eurofound et ECDC). De manière plus exceptionnelle, ce nombre peut être supérieur à trois membres nommés par le Collège: quatre à l'EMSA et à l'ERA, cinq à l'agence GSA, et six à l'EFCA et à l'ECHA. Enfin, dans quelques rares organes communautaires décentralisés, la Commission ne désigne aucun représentant: l'EFSA, de par la désignation de son conseil d'administration¹⁰¹, et Eurojust, où la Commission est pleinement associée aux travaux de l'agence. Ainsi, malgré plusieurs tentatives d'établir une parité entre les deux branches de l'exécutif de l'Union européenne au sein des organes de direction des agences, la Commission n'est pas parvenue à atteindre cet objectif, en raison de la volonté des Etats membres de conserver leur autorité sur de telles instances.

⁹⁷ Ils sont aussi appelés "Comité exécutif" ou "Comité de direction" etc.

⁹⁸ C'est probablement pour cette raison que l'Institut européen de technologie (EIT) de Budapest n'est en général pas considéré comme une agence; mais plutôt comme un organe similaire à une agence de régulation. En effet, son comité directeur est composé comme suit: "**un comité directeur composé de membres de haut niveau ayant une grande expérience du monde de l'enseignement supérieur, de la recherche, de l'innovation et des entreprises**" (article 4 par. 1^{er} point a) du règlement (CE) n° 294/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 portant création de l'Institut européen d'innovation et de technologie. JOUE L 97 du 9.4.2008, p. 1. L'annexe du règlement détaille la composition et prévoit que ce comité est composé de dix-huit nommés par la Commission. Ainsi, l'organe collégial de l'EIT ne comprend formellement aucun représentant des Etats membres; ce qui le distingue d'une agence de régulation de l'UE.

⁹⁹ Cf. Supra.

¹⁰⁰ Dans ces trois agences (EBA, ESMA, EIOPA), le conseil d'administration est appelé conseil des autorités de surveillance et le bureau exécutif est appelé conseil d'administration.

¹⁰¹ La liste des quatorze membres est proposée par la Commission pour désignation par le Conseil en consultation avec le parlement européen.

On a également pu observer que plusieurs actes de base d'agences prévoient la désignation de représentants, le plus souvent indépendants, es-qualité ou issus de la communauté scientifique, par le Parlement européen (EEA, EMCDDA, EMEA, ECDC, CEHA et ACER). On peut y voir une certaine confusion des pouvoirs, puisque l'organe législatif, par essence, est amené à désigner dans un organe qui participe du pouvoir exécutif de l'Union européenne.

Pour clôturer cet aspect controversé entre le Conseil et la Commission, s'agissant des agences chargées de l'assistance scientifique aux institutions dans la prise des décisions ou de l'application du droit communautaire, l'objectif fondamental consiste à renforcer leur efficacité et leur fiabilité, notamment via leur indépendance. Dans ce contexte, le législateur a adapté la composition de l'organe collégial de direction, en impliquant également une représentativité des acteurs intéressés, en vue d'accroître la légitimité de l'agence. On a pu constater que les milieux intéressés désignent des membres dans le conseil d'administration des organes suivants: CEDEFOP, Eurofound, EU-OSHA, EMSA, ENISA, ERA. Dans le cas d'autres agences, notamment dans la période la plus récente, le législateur n'a pas opté pour ce choix, pour donner la préférence à la création d'organes spécifiques au sein de l'agence, afin qu'elle puisse solliciter l'avis d'instances qui représentent les intéressés¹⁰².

Le président du conseil d'administration d'une agence de régulation est, en principe, désigné par les membres de cet organe. Il existe toutefois certaines exceptions, à l'instar de l'EIPO, du CPVO ou d'Europol, organes dont le président est désigné par le Conseil, sans doute en raison de l'importance politique que revêtent ces organes pour les Etats membres. Le conseil d'administration des trois agences relevant de la PESC¹⁰³, est présidé par le Haut représentant pour la PESC. Les conseils d'administration du Centre de traduction (CdT) et celui de l'ETF sont présidés par un membre désigné par la Commission, car ces deux organes relèvent plus de la compétence de gestion, la traduction, d'une part, et les programmes de formation à destination de la zone de voisinage, d'autre part.

Après avoir examiné la composition des organes de direction des agences de régulation, il convient d'en présenter les tâches qui sont, en général, détaillées dans les dispositions du règlement de base. Elles sont, similaires à celles habituellement attribuées à un organe de surveillance: nommer et, le cas échéant, révoquer le directeur et les membres de certains organes de l'agence, adopter le programme annuel de travail, dresser chaque année un état prévisionnel des dépenses et des recettes, arrêter le budget définitif et le tableau des effectifs à l'issue de la procédure budgétaire annuelle, adopter le rapport annuel et le règlement intérieur, et arrêter la réglementation financière applicable à l'agence.

Si, les organes collégiaux de direction des agences communautaires sont autonomes d'un point de vue formel, ils peuvent être regardés essentiellement comme des émanations intergouvernementales d'un point de vue substantiel. Pour l'essentiel on peut affirmer que les Etats membres, qui disposent de la majorité des voix au sein des organes de direction, disposent d'une grande influence au sein des agences. Ils ont donc la faculté, grâce à leur représentativité, d'orienter les décisions de ces organes. Quant à la Commission, son influence découle de son rôle central dans le système institutionnel communautaire et notamment dans les domaines statutaire et financier. Toutefois, la coopération qui s'établit entre la Commission et les agences, notamment pour ce qui concerne la définition de leur programme de travail, n'affecte pas l'autonomie opérationnelle de ces dernières, car le Collège n'exerce pas une tutelle à l'égard de leurs organes de direction¹⁰⁴.

Notre texte doit maintenant aborder les autres organes qui caractérisent les agences de régulation.

1.2- Les autres organes des agences de régulation de l'Union européenne

On doit noter que la fonction de président du conseil d'administration est normalement dissociée de celle de directeur d'agence, puisque dans un cas, il s'agit de présider un organe de surveillance et dans l'autre de diriger concrètement une agence. Ces deux fonctions semblent donc peu compatibles. Il existe néanmoins

¹⁰² Cf. Infra.

¹⁰³ EDA, EUSC, EUISS.

¹⁰⁴ Sauf pour certaines agences, où la Commission exerce le contrôle de légalité.

des exceptions, comme l'EUIPO et le CPVO, où elles ont été confondues en une. En principe, le directeur d'une agence de régulation est désigné par le conseil d'administration, sur proposition de la Commission. Dans certains cas, celle-ci dresse une liste de plus ou moins trois candidats, dans d'autres, elle propose directement un nom à l'instance délibérative.

Toutefois, il existe des exceptions à la procédure de présentation de candidats par la Commission, avant la désignation formelle par le conseil d'administration. Dans certaines agences, la Commission n'est pas impliquée dans la désignation du directeur: CPVO, EUIPO, CDT, EMSA, EFCA, ERA, ECHA, BEREC, EUROPOL.

On doit aussi noter que le processus de désignation diffère notablement dans trois cas liés au domaine social. Le directeur du CEDEFOP est désigné par la Commission, celui de l'OSHA par le conseil d'administration sur base d'une proposition de la Commission et, à l'inverse, le directeur d'Eurofound est désigné par la Commission, sur proposition du conseil d'administration. Dans d'autres agences de régulation, le directeur est nommé par le Conseil, sur base d'une liste ou d'une proposition du conseil d'administration de l'organe collégial (EUROPOL, EUIPO) ou de la Commission (CPVO). Par ailleurs, la Commission nomme le directeur de l'ESA qui est directement sous son contrôle, eu égard au rôle très spécifique de cet agence, dans le contexte du traité Euratom, ce qui constitue un cas unique dans le monde des agences de régulation.

Par conséquent, on peut donc constater que, s'il existe un modèle pour la procédure de désignation des directeurs d'agences de régulation, celle-ci peut varier considérablement d'un organe à l'autre.

Enfin, on peut également noter que la désignation du directeur des trois agences financières, créées en 2010, doit être confirmée par le Parlement européen. Il s'agit d'une situation singulière, puisque le Conseil s'est opposé à l'intervention du Parlement dans la désignation des directeurs d'agence. D'ailleurs, la déclaration commune adoptée, en 2012¹⁰⁵, ne propose pas d'aller dans cette voie, en raison de l'opposition des Etats membres.

De manière générale, les tâches des directeurs d'agences de régulation de l'Union européenne sont les suivantes: préparer le programme annuel de travail, le projet d'état prévisionnel des recettes et des dépenses de l'agence, son règlement intérieur et celui du conseil d'administration, sa réglementation financière et les délibérations du conseil d'administration, participer, sans droit de vote, aux réunions du conseil d'administration, mettre en œuvre le programme annuel de travail, exercer les fonctions d'ordonnateur, exécuter le budget mettre en place un cadre de contrôle et de suivi afin de procéder aux évaluations requises et préparer sur cette base le projet de rapport annuel d'activités, gérer le personnel et exercer le pouvoir d'autorité habilité à conclure les contrats (AHCC), définir la structure organisationnelle et la soumettre au conseil d'administration pour approbation, prendre toute autre disposition nécessaire pour assurer le fonctionnement de l'agence conformément à son acte de base, représenter l'agence en toutes circonstances. Dans ce domaine aussi, il existe de nombreuses variantes impliquant le comité exécutif (instance restreinte du conseil d'administration) voire le conseil d'administration lui-même.

Les agences de régulation qui fournissent un avis technique et scientifique à la Commission et, le cas échéant, aux Etats membres sont, en principe, dotées d'un ou de plusieurs comité(s) scientifique(s) et/ou d'experts¹⁰⁶.

Celles qui adoptent des décisions individuelles pouvant faire grief à des tiers, sont pourvues d'une ou de plusieurs chambre(s) de recours, dont la mission est de vérifier que l'agence a appliqué correctement les règles de mise en œuvre, dans la limite des tâches qui lui sont dévolues et des responsabilités qui lui sont attribuées. On doit enfin noter que certaines agences sont également pourvues de forum des parties prenantes¹⁰⁷.

Les agences communautaires disposent également de l'autonomie financière. En effet, leurs organes de direction décident de manière autonome de l'établissement et de l'exécution de leur propre budget. Certes, pour la plupart d'entre elles, la recette quasi-exclusive voire exclusive est constituée par une subvention

¹⁰⁵ Cf. Supra.

¹⁰⁶ Par exemple, l'EFSA, Eurofound, FRA, EMCDDA.

¹⁰⁷ Par exemple, l'ECDC, l'ECHA, l'EFSA, l'EIGE, l'ENISA.

octroyée par l'autorité budgétaire, sur proposition de la Commission¹⁰⁸. Cependant, lorsque cette subvention est versée, les organes de direction en disposent librement, en conformité avec le budget qu'ils ont établi.

Cette autonomie n'est pas sans limites, elle a pour conséquence la responsabilité des organes communautaires décentralisés, dans le contexte d'un cadre de contrôle qui se manifeste au niveau politique et juridique, mais aussi budgétaire et financier.

2- Responsabilité et contrôle des agences de régulation de l'Union européenne

L'autonomie, dont jouissent les agences, appelle, en contrepartie, un régime de responsabilité qui s'applique tant à l'agence elle-même qu'à ses propres organes.

2.1- Responsabilité politique et contrôle de légalité des actes des agences de régulation de l'Union européenne

S'agissant de la responsabilité politique, les agences ne sont pas soumises au contrôle parlementaire, selon le schéma classique. Formellement, ni les agences en tant que telles, ni leurs organes de direction ne doivent répondre de leurs actions devant le Parlement européen, en dehors de la procédure de décharge de la Commission, à laquelle elles participent. Leur obligation principale consiste à transmettre un rapport annuel d'activités aux institutions de l'Union européenne. La justification invoquée pour l'absence de contrôle parlementaire, réside dans la nature technique des missions des agences, mais aussi en raison du contrôle assuré par leur organe de direction.

De facto, la responsabilité politique des agences s'analyse surtout dans la perspective des relations intergouvernementales, étant donné la composition de leurs organes de direction. De plus, elles s'adressent aux utilisateurs du secteur privé et sont donc également soumises à une forme de contrôle par ces derniers. En fait, pour pouvoir affirmer leur autorité et continuer ainsi à opérer, elles doivent gagner la confiance des utilisateurs en cause, notamment à travers la transparence et l'efficacité de leur action.

De manière plus concrète, si la Commission n'exerce pas une tutelle sur les agences, elle dispose d'une forme d'autorité à l'égard de ces organes, notamment à travers ses prérogatives institutionnelles. Tout d'abord, elle peut exercer sa compétence d'initiative en arrêtant, le cas échéant, une proposition de révision ou d'abrogation de l'acte de base d'une agence de régulation. Elle propose également, chaque année, à l'autorité budgétaire le montant de la subvention destinée à l'agence et les effectifs qu'elle estime nécessaires pour celles-ci (tableau des effectifs), sur la base de l'état prévisionnel des dépenses et des recettes dressé par le conseil d'administration. Elle exerce aussi sa responsabilité exécutive par l'intermédiaire de ses représentants au sein du conseil d'administration¹⁰⁹, de l'établissement d'une liste de candidats pour la nomination du directeur¹¹⁰, de l'adoption d'avis sur le programme annuel de travail et le règlement intérieur de l'agence.

Le contrôle de légalité des actes des agences de régulation de l'Union européenne ressort de la compétence de la Cour de justice qui peut être saisie, non seulement des recours en annulation des actes arrêtés par une agence qui produisent des effets juridiques contraignants à l'égard des tiers, mais aussi des recours en carence ou des actions en réparation pour dommages causés par toute agence¹¹¹, dans le cadre de ses activités.

Il est nécessaire d'examiner le cadre de la responsabilité financière des agences de régulation de l'Union européenne.

¹⁰⁸ Ce n'est pas toujours le cas: on peut citer, par exemple, l'EUIPO qui tire une grande partie de ses recettes de ses activités opérationnelles

¹⁰⁹ Cf. Supra.

¹¹⁰ Ce n'est pas le cas dans toutes les agences. Cf. Infra.

¹¹¹ Ou par tout agent dans l'exercice de ses fonctions. L'article 22 du statut des fonctionnaires de l'Union européenne prévoit d'ailleurs un droit de subrogation à l'encontre des agents.

2.2- Responsabilité financière des agences de régulation de l'Union européenne

Toute agence de régulation de l'Union européenne doit adopter sa propre réglementation financière. Si l'agence reçoit une subvention communautaire, celle-ci doit appliquer les dispositions du règlement financier (RF) de l'Union européenne¹¹². La réglementation financière de l'agence doit également être conforme au règlement délégué (UE) n° 1268/2012 de la Commission du 29 octobre 2012 relatif aux règles d'application du règlement financier ainsi qu'au règlement portant règlement financier-cadre des organismes visés à l'article 208 RF¹¹³. L'agence ne peut s'écarter de la réglementation financière de l'Union que si les exigences spécifiques de son fonctionnement le nécessitent, avec l'accord préalable de la Commission. Si elle est autofinancée, sa réglementation financière s'inspire des règlements financiers précités, tout en respectant le caractère propre de l'agence.

Le budget de chaque agence de régulation est arrêté, chaque année, par son conseil d'administration, avec le tableau des effectifs. Le législateur budgétaire autorise les crédits au titre des subventions, destinées à chacune des agences de régulation.

S'agissant de la responsabilité financière, toutes les agences bénéficiaires d'une subvention du budget de l'Union, doivent présenter leurs comptes de gestion à la Commission et à la Cour des Comptes, qui en assure l'examen, en vertu de l'article 314 TFUE. En outre, la décharge sur l'exécution des budgets des agences bénéficiaires d'une subvention communautaire, est donnée, chaque année, par le Parlement européen sur recommandation du Conseil, comme disposé par l'article 208 par. 2 RF. Si l'agence est autofinancée, la décharge est donnée par le conseil d'administration de l'agence à son directeur.

Le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)¹¹⁴ s'applique aux agences de régulation de l'Union européenne. En principe, l'acte de base de l'agence prévoit qu'elle adhère, dès sa création, à l'accord interinstitutionnel du 25 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission relatif aux enquêtes internes effectuées par l'OLAF.

L'auditeur interne de la Commission exerce à l'égard de l'agence bénéficiaire d'une subvention communautaire, les mêmes compétences que celles qui lui sont attribuées à l'égard de la Commission, en application de l'article 208 par. 3 RF.

Sur base des caractéristiques que nous venons d'aborder, il importe de dresser un inventaire des agences de régulation de l'Union européenne, par le biais de la classification présentée ci-après.

II- Typologie des agences de régulation de l'Union européenne

Ce classement a été établi sur la base du critère de l'instrument juridique qui institue l'agence. Certes, elles sont toutes créées par un acte de droit dérivé, cependant certaines sont établies sur base d'un règlement et d'autres sur le fondement d'une décision du Conseil.

¹¹² Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil. JOUE L 298 du 26.10.2012, p. 1. Cf. l'article 208 par. 1^{er} RF.

¹¹³ Règlement délégué (UE) n° 1271/2013 de la Commission du 30 septembre 2013 portant règlement financier-cadre des organismes visés à l'article 208 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil. JOUE L 328 du 7.12.2013, p. 42.

¹¹⁴ Règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil. JOUE L 248 du 18.9.2013, p. 1.

A- Les agences de régulation de l'Union européenne, créées par un règlement communautaire

C'est dans cette catégorie que l'on retrouve la très vaste majorité des agences de régulation. Pour bien les appréhender, il a été possible d'opérer une distinction sur bases des tâches qui leur sont conférées. Dans son projet d'accord interinstitutionnel de 2005¹¹⁵, la Commission proposait d'opérer la distinction suivante:

"Une agence peut être chargée d'une ou plusieurs des tâches suivantes:

- a) appliquer les normes communautaires à des cas particuliers. A cette fin, l'agence est dotée d'un pouvoir d'adopter des décisions individuelles qui produisent des effets juridiques contraignants à l'égard des tiers ;*
- b) fournir une assistance directe à la Commission et, le cas échéant, aux Etats membres dans l'intérêt de la Communauté, sous forme d'avis techniques et scientifiques et/ou de rapports d'inspection ;*
- c) mettre en réseau et organiser la coopération entre les autorités nationales compétentes dans l'intérêt de la Communauté en vue de collecter, d'échanger et de comparer l'information et les bonnes pratiques."*

Notre contribution reprend ces trois catégories, en ajoutant deux autres types d'agences de régulation: celles qui mènent des activités opérationnelles, sans être des agences d'exécution, et celles qui rendent des services aux autres institutions de l'Union européenne, sans être pour autant des offices ou organes, rattachées à la Commission européenne.

Toutefois, la première distinction s'opère sur le pouvoir, conféré par le législateur, à une agence de régulation d'appliquer des normes communautaires à des cas particuliers et ainsi, de facto, de participer, de manière indirecte, au pouvoir d'exécution au sein de l'Union européenne.

a- Les agences de régulation de l'Union européenne, chargées d'appliquer les normes communautaires à des cas particuliers

Le traité de Lisbonne a clarifié la question du pouvoir d'exécution dans l'Union européenne¹¹⁶, en insérant deux nouvelles dispositions qui se réfèrent aux actes délégués (art. 290 TFUE) et aux actes d'exécution (art. 291 TFUE), arrêtés par la Commission européenne. Le législateur européen peut déléguer à la Commission son pouvoir d'adopter des actes de portée générale qui complètent ou modifient des dispositions législatives. L'acte législatif fixe les conditions de la délégation qui peut toujours être révoquée, à l'initiative d'une branche de l'autorité législative.

Par ailleurs, sur le fondement de l'article 291 TFUE, des actes juridiquement contraignants de l'Union européenne confèrent la compétence d'exécution à la Commission, si des conditions uniformes sont nécessaires pour la mise en œuvre de ces mêmes actes. Cette compétence générale d'exécution, octroyée par le législateur à la Commission, sur base du droit primaire, fait l'objet de règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les Etats membres (art. 291 par. 3 TFUE). Ce contrôle, appelé autrement comitologie, est mis en œuvre dans le contexte du règlement n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011¹¹⁷.

Par conséquent, on peut considérer que le législateur communautaire, s'il dispose de la compétence d'adopter des normes générales et abstraites mettant en œuvre les actes législatifs, la confère à la Commission, dans un cadre clairement défini. Ni le système juridictionnel, ni le législateur communautaire ne peuvent habiliter des organes communautaires décentralisés à arrêter de tels actes. En outre, le pouvoir d'adopter des normes générales doit trouver son origine dans une disposition du droit communautaire primaire qui en constitue la base légale et en prévoit la force juridique. Ainsi, un acte législatif ne permet pas, en principe, que le pouvoir d'exécution conféré à la Commission soit exercé par d'autres organes, à l'instar des agences de régulation. Par conséquent, le cadre institutionnel et juridique de l'Union européenne n'autorise pas l'attribution à une agence de régulation d'un quelconque pouvoir d'adopter des actes de portée générale qui complètent ou modifient des dispositions législatives, sans remettre en cause l'équilibre des pouvoirs au sein de l'Union européenne.

¹¹⁵ Cf. document COM (2005) 59, p. 11.

¹¹⁶ Auparavant, ces questions relevaient de l'art. 202 TCE.

¹¹⁷ Règlement du Parlement européen et du Conseil n° 182/2011 du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les Etats membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission. JOUE L 55 du 28 février 2011, p. 13.

On doit ajouter que l'exercice de la compétence d'exécution nécessite de procéder à des choix politiques et/ou discrétionnaires, ce qui semble peu compatibles avec les tâches d'une agence de régulation.

L'attribution de pouvoirs décisionnels à une agence de régulation, afin d'appliquer une réglementation communautaire dans un domaine hautement technique, même si ces pouvoirs sont strictement limités à la mise en œuvre des dispositions, n'est pas sans impact sur l'équilibre institutionnel au sein de l'Union européenne. Afin de préserver cet équilibre, le législateur communautaire et la Commission confèrent aux agences ce type de pouvoirs seulement pour l'application de la réglementation européenne à des cas individuels, n'appelant que des appréciations purement techniques. On peut donc affirmer que ces agences ne disposent en aucun cas de pouvoirs discrétionnaires, mais sont dotées d'une marge d'appréciation technique. Cette compétence est prévue dans l'acte de base, adopté par l'autorité législative, sur base d'une proposition de la Commission.

Finalement, pour l'accomplissement de ce type de tâches, on peut considérer que ces organes de régulation participent à l'exercice de la fonction exécutive de l'Union européenne. Les agences qui adoptent des décisions individuelles sont dotées d'une compétence d'exécution normative. Cette compétence est toutefois limitée à l'application des règles du droit dérivé à des cas particuliers, conformément au système institutionnel et à la jurisprudence de la Cour de justice¹¹⁸.

La capacité des agences de régulation d'adopter des actes individuels appliquant une réglementation communautaire, est encadrée par la juridiction communautaire qui peut contrôler l'ensemble des actes faisant griefs qu'elles adoptent. Ainsi, les actes fondateurs des agences de régulation, chargés d'appliquer des normes communautaires à des cas particuliers, prévoient la création de comités d'appel ou de chambres de recours, dont les décisions sont susceptibles d'être contestées devant le juge communautaire¹¹⁹.

Parmi les quarante-trois agences de régulations que nous avons pu dénombrer, seulement neuf d'entre elles peuvent être classées dans cette catégorie: EUIPO, CPVO, EASA, ECHA, ACER, EBA, EIOPA, ESMA et SRB.

Les autres tâches allouées aux agences de régulation qui ne sont pas dotées du pouvoir d'arrêter des décisions individuelles, leur permettent d'apporter à la Commission l'expérience et l'expertise nécessaires pour qu'elle puisse assumer pleinement sa responsabilité d'exécutif communautaire. Il s'agit d'une autre manière de participer à la fonction exécutive au sein de l'Union.

Il existe également plusieurs catégories d'agences auxquelles le législateur ne confie pas de pouvoir décisionnel. Elles sont présentées dans le point suivant.

b- Les agences de régulation de l'Union européenne qui ne sont pas dotées du pouvoir d'appliquer des normes communautaires à des cas particuliers

Au sein de cette catégorie, on a pu distinguer les organes chargés de fournir une assistance scientifique, de ceux dont la mission est de collecter et d'échanger l'information, des agences en charge d'activités de coopération et de celles qui rendent des services aux institutions et organes de l'Union européenne.

1- Les agences de régulation de l'Union européenne, chargées de fournir une assistance directe à la Commission et aux Etats membres, sous forme d'avis techniques et scientifiques et/ou de rapports d'inspection

Afin de renforcer la crédibilité du processus de décision communautaire dans des domaines hautement techniques tels que la sécurité de la collectivité, il est apparu nécessaire au législateur de séparer la phase d'analyse et d'examen d'une situation particulière (évaluation du risque), de la phase de décision sur les

¹¹⁸ CJCE, aff. Meroni /Haute autorité C-9/56, 13.06.58, Rec. 1958, p. 11: dans cette affaire, la Cour annule une décision de la Haute autorité dans le domaine de la ferraille, au motif qu'il n'est pas possible pour la Haute autorité de déléguer des pouvoirs impliquant une large marge d'appréciation. Cette approche est confirmée et approfondie dans l'aff. Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord /Parlement européen et Conseil. Dans cet arrêt, la Cour constate que les pouvoirs de l'autorité des marchés financiers (ESMA) ont été précisément délimités, qu'ils sont susceptibles de contrôle juridictionnel et qu'ils n'impliquent pas de large pouvoirs d'appréciation (aff. C-270/12, référence: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0270>). Dans l'affaire Romano/INAMI, (CJCE, 14.05.81, par. 20, rec. 1981, p. 1241) le juge relève qu'une commission administrative, instituée par un règlement, ne peut être habilité par le Conseil à arrêter des actes revêtant un caractère normatif.

¹¹⁹ Cf. Supra.

mesures à mettre en œuvre, pour assurer le traitement le plus approprié de cette situation (gestion du risque). L'attribution de la responsabilité de ces deux phases à deux entités distinctes est le meilleur moyen de garantir leur séparation effective.

C'est ainsi que le législateur européen a recouru aux agences, en vue de leur attribuer la phase d'évaluation du risque, en utilisant leur expertise technique. La Commission reste responsable de la phase de gestion du risque et de la décision politique dans le domaine concerné, sur base de l'avis scientifique d'un organe indépendant et qualifié. L'agence est la forme juridique qui permet ainsi de garantir l'indépendance nécessaire tant vis-à-vis de la Commission européenne que des parties intéressées.

Ainsi plusieurs organes ont été créés par le législateur communautaire pour exercer des tâches d'assistance scientifique et de conseil, à l'instar de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), de l'Agence européenne de la sécurité maritime (EMSA) et de l'Agence ferroviaire européenne (ERA). On peut aussi remarquer que certaines agences, dotées de pouvoirs décisionnels¹²⁰, exercent aussi des tâches de même nature, comme l'Agence européenne de la sécurité aérienne (EASA).

Une autre catégorie d'agences est chargée de la mise en réseau et de l'organisation de la coopération entre les autorités nationales, en vue de collecter, d'échanger et de comparer l'information et les bonnes pratiques.

- 2- Les agences de régulation de l'Union européenne, chargées de mettre en réseau et d'organiser la coopération entre les autorités nationales compétentes, en vue de collecter, d'échanger et de comparer l'information et les bonnes pratiques.

Le législateur communautaire a conféré à ce type d'organe un rôle de coordination et de partage de l'information dans des domaines très spécialisés, au bénéfice des Etats membres et de la Commission.

D'une part, le Conseil a confié ce type de tâches à trois agences qui opèrent dans le domaine social et du dialogue social: formation professionnelle (Centre européen de développement de la formation professionnelle (CEDEFOP)), conditions de vie et de travail (Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound)) et sécurité et santé au travail (Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA)). L'organe directeur de ces trois agences a la particularité d'être composé de représentants des employeurs et des employés, aux côtés de ceux des Etats membres¹²¹, afin de leur permettre d'augmenter la connaissance et la technicité dans leurs domaines respectifs.

D'autre part, le législateur a eu recours à la création de ce type d'agence de régulation dans d'autres secteurs techniques: environnement (Agence européenne pour l'environnement (EEA)), drogues et addictions (Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (EMCDDA)), santé (Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC)), droits fondamentaux (Agences des droits fondamentaux de l'UE (FRA)), égalité entre les femmes et les hommes (Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE)), réseaux informatiques (Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA)), et communications électroniques (Organe des régulateurs européens des communications électroniques (BEREC)).

Une troisième catégorie d'agence de régulation est chargée d'activités opérationnelles, en principe en dehors de la gestion des programmes communautaires, généralement confiée à des agences exécutives¹²².

¹²⁰ Idem.

¹²¹ La composition de ces organes est tripartite. Cf. Supra.

¹²² Cf. Infra.

3- Les agences de régulation de l'Union européenne chargées d'activités opérationnelles

On doit distinguer les agences de régulation chargées d'activités opérationnelles des agences d'exécution¹²³, définies par un règlement cadre du Conseil. Ces dernières ont pour mission unique la gestion administrative et financière des programmes communautaires, sur base d'un acte de délégation de la Commission. A contrario, les agences de régulation chargées d'activités opérationnelles, ne sont, en principe, pas responsables de la gestion administrative et budgétaire de programmes européens.

Le législateur a tout d'abord établi des agences de régulation, dont la mission est de permettre et renforcer la coopération opérationnelle entre Etats membres de l'Union européenne dans des domaines très spécifiques. Trois de ces agences sont liées au domaine de la justice et des affaires intérieures. Il s'agit de l'agence pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX), du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) qui a pour mission de développer et coordonner la coopération opérationnelle des Etats membres en matière d'asile, et enfin de l'agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (EU-LISA), en charge de la gestion des systèmes informatiques de l'espace Schengen. On a également pu constater qu'un quatrième organe entre dans cette catégorie: il s'agit de l'Agence européenne de contrôle des pêches (EFCA) qui veille à assurer la coopération des Etats membres dans le domaine de la pêche.

Par ailleurs, des organes communautaires décentralisés ont également été créés par le législateur européen, afin de mener à bien directement des activités opérationnelles pour le compte de l'Union européenne. L'agence du GNSS européen (GSA) gère la prestation et l'exécution de services dans le domaine de la navigation par satellite. Par ailleurs, la Fondation européenne pour la formation (ETF) met en œuvre les programmes d'aide à la modernisation et à la formation des pays tiers (pays candidats, Balkans, voisinage, Asie centrale et Russie). Pour être exhaustif, on peut mentionner l'agence européenne de reconstruction¹²⁴ (EAR), dont la mission était de mettre en œuvre les programmes d'aide communautaire au Kosovo puis à l'ensemble des Balkans occidentaux. Si le mandat de cette agence a été renouvelé, le législateur a mis fin à l'existence de cet organe, en 2008. Cette agence de régulation possède donc la particularité d'être la seule, dont les activités ont pris fin.

Il est nécessaire d'aborder une dernière catégorie d'agences de régulation de l'Union européenne. Il s'agit des organes au service d'autres agences de l'Union.

4- Les agences de régulation de l'Union européenne au service d'autres organes et agences communautaires

A ce jour, on a pu identifier une seule agence de ce type. Il s'agit du Centre de traduction (CdT), dont la mission est de fournir à ses clients, les autres organes et agences communautaires, des services de traduction de qualité. Le CdT a la particularité de ne pas être décentralisé en dehors des lieux d'établissement des services de la Commission européenne, puisqu'il est situé à Luxembourg, à la différence des autres agences de régulation de l'Union européenne. On doit noter que le Centre de traduction constitue une exception puisque les autres organes en charge de fournir des services de nature administrative aux institutions et organes de l'Union européenne, sont soit des offices interinstitutionnels, soit des offices de la Commission européenne¹²⁵.

Après avoir présenté les agences de régulation créées par voie réglementaire, il convient de se consacrer à celles établies par une décision du Conseil. On peut d'ores et déjà noter qu'elles sont plus proches de cet

¹²³ Cf. Infra.

¹²⁴ Règlement (CE) n° 2667/2000 du Conseil du 5 décembre 2000 relatif à l'Agence européenne pour la reconstruction. JOCE L 306 du 7.12.2000, p. 7.

¹²⁵ Cf. Supra et Infra.

organe, en raison notamment de leur domaine de compétence (PESC et coopération judiciaire et policière dans le domaine pénal).

B- Les agences de régulation de l'Union européenne créées par une décision du Conseil

Outre les agences de régulation créées par un règlement communautaire, il existe d'autres organes communautaires décentralisés, dont la particularité est d'être établis sur le fondement d'une décision du Conseil et non sur la base d'un règlement communautaire.

Cette spécificité s'explique, sans doute, par le fait que ces organes ont été institués dans le contexte des anciens piliers du traité sur l'Union européenne (PESC et coopération judiciaire et policière dans le domaine pénal), à l'origine, intergouvernementaux. Logiquement pour des domaines sensibles voire de souveraineté, les Etats membres ont souhaité conserver un contrôle et une influence plus importante sur ces agences que pour celles qui relèvent du pilier communautaire. L'instrument juridique adopté reflète très clairement cette position, puisqu'il s'agit d'un acte de droit dérivé, adopté par le Conseil. Il n'en demeure pas moins que ces organes entrent dans la catégorie des agences de régulation de l'Union européenne.

On doit aussi mentionner une catégorie additionnelle d'organe communautaire décentralisé: les agences établies par une décision du Conseil qui relèvent des dispositions du traité de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom).

a- Les agences de régulation de l'Union européenne qui relèvent de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

Le domaine des affaires étrangères de l'Union est très sensible pour les Etats membres. Depuis, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Haut Représentant pour les affaires étrangères et de sécurité, Vice-président de la Commission européenne, appuie son action sur un nouvel organe de l'Union européenne, prévu par l'article 27 par. 3 TUE: le Service européen d'action extérieure (SEAE). Il est constitué de services centraux à Bruxelles et d'un réseau de délégations présentes dans presque tous les pays tiers de l'Union européenne. A côté de ce service diplomatique européen, le Conseil a établi trois organes, afin de compléter le dispositif de l'Union, dans le domaine des affaires étrangères.

Il est important de souligner que ces trois agences partagent deux spécificités qui les différencient par rapport aux agences de régulation, examinées jusqu'à présent. En effet, elles ne bénéficient pas d'une contribution financière de la Communauté européenne, reprise annuellement au budget de l'Union européenne, à l'instar des autres agences. Leur budget provient des contributions des Etats membres, dont la clé de répartition est basée sur le revenu national brut (RNB).

L'autre spécificité découle du fait que le personnel au service de ces trois organes, n'est pas couvert par le statut des fonctionnaires de l'Union européenne et le règlement applicable aux autres agents (RAA). Des règles particulières s'appliquent donc aux conditions d'emploi de ces agents, ce qui le distingue de toutes les autres agences de régulation, mais également des agences d'exécution, dont l'ensemble des personnels est couvert par le règlement mentionné¹²⁶.

Les spécificités mentionnées découlent de la situation de ces deux organes, "hérités" de la défunte Union de l'Europe Occidentale (UEO), dont l'existence en tant qu'organisation internationale a cessé le 30 juin 2011. L'Union européenne a donc intégré dans le giron communautaire deux anciens organes de l'UEO, sous forme

¹²⁶ On doit noter ici que le CEDEFOP et Eurofound disposaient d'un statut du personnel qui a été abrogé au moment de l'entrée en vigueur de la révision du statut des fonctionnaires de l'UE et du RAA, le 1^{er} mai 2004; et en particulier de l'art. 1^{er} bis par.2 qui dispose:

"La définition [du fonctionnaire] figurant au paragraphe 1 s'applique également aux personnes nommées par les organismes de l'Union (ci-après dénommés "agences") auxquels le présent statut s'applique en vertu des actes qui les établissent. Les références faites aux institutions dans le présent statut s'entendent également comme faites aux agences, sauf disposition contraire du présent statut."

d'agence de régulation. Il s'agit du Centre satellitaire de l'Union européenne (EUSC), en charge de fournir des services basés sur l'imagerie satellitaire, et de l'Institut d'études de sécurité (EUISS), dont la mission consiste à promouvoir une culture de sécurité au sein de l'Union européenne, de contribuer à la politique de sécurité et d'animer le débat stratégique dans l'Union.

Outre ces deux agences, le Conseil a établi une troisième entité dans le domaine de la PESC, qui n'existait pas dans le contexte de l'UEO. Il s'agit de l'agence européenne de défense (EDA), pour développer la coopération entre les Etats membres en matière d'armement, d'équipements et de défense.

On doit également noter que la base juridique de deux de ces trois agences (EUSC, EUISS) a été modifiée par les décisions actuellement en vigueur qui abrogent les actes d'établissement initiaux. En effet, elles ont été institués, en 2001, chacune par une action commune, dans le cadre du pilier PESC du traité sur l'Union européenne. Suite à la refonte des traités, conséquence de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Conseil a abrogé les actions communes, à l'origine de la création de l'EUSC¹²⁷, de l'EUISS¹²⁸ et de l'EDA¹²⁹, pour adopter les décisions actuelles¹³⁰.

On doit examiner également les agences de régulation de l'Union européennes qui relèvent de de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

b- Les agences de régulation de l'Union européenne qui relèvent de la coopération policière et judiciaire, en matière pénale

En 1992, le traité de Maastricht institué un pilier "justice et affaires intérieures" (JAI) de l'Union européenne, distinct du pilier communautaire, qui devient, avec le traité d'Amsterdam, la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Ce domaine s'est développé très rapidement, notamment en raison de l'actualité, et les Etats membres ont été amenés à mettre en place des organes spécifiques pour mettre en œuvre les dispositions prévues dans le traité. Ils ont alors recouru au modèle offert par les organes communautaires décentralisés.

C'est ainsi que le législateur communautaire a établi trois agences de régulation de l'Union européenne, afin de compléter le dispositif européen dans ce domaine. Il s'agit tout d'abord l'Office européen de police (Europol), dont la mission est de soutenir l'activité des Etats membres dans le domaine de la criminalité internationale et du terrorisme, de l'unité de coopération judiciaire de l'Union européenne (Eurojust), en charge du renforcement de la coopération et de la coordination judiciaire entre les Etats membres, pour combattre la criminalité, et du Collège européen de police¹³¹ (CEPOL) qui est une l'école de police européenne.

On doit toutefois noter que la création de l'Office européen de police (Europol) a été décidée dans le traité sur l'Union européenne du 7 février 1992 et a fait l'objet d'une convention entre les Etats membres¹³², sur la base de l'article K.3 de ce même texte. De fait, le Conseil a souhaité aligner le statut d'Europol sur celui des deux autres organes établis dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. En 2009, il a par conséquent pris une décision¹³³ qui fait de la structure actuelle le successeur de l'Office Europol, institué par la convention du même nom. Il est également précisé par l'article 1^{er} par. 1^{er} de cette même décision que ce texte succède aux dispositions de la convention "Europol".

¹²⁷ 2001/555/PESC: Action commune du Conseil du 20 juillet 2001 relative à la création d'un centre satellitaire de l'Union. JOCE L 200 du 27.07.2001, p. 5.

¹²⁸ 2001/554/PESC: Action commune du Conseil 20 juillet 2001 relative à la création d'un institut d'études de sécurité de l'Union européenne. JOCE L 200 du 25.7.2001, p. 1.

¹²⁹ 2004/551/PESC: Action commune du Conseil du 12 juillet 2004 concernant la création de l'Agence européenne de défense. JOUE L 245, 17. 7.2004, p. 17.

¹³⁰ Cf. Supra.

¹³¹ A compter du 1er juillet 2016, le CEPOL devient l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs. Cf. Supra.

¹³² Acte du Conseil du 26 juillet 1995, portant établissement de la convention sur la base de l'article K. 3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police (convention Europol). JOCE C 316 du 27.11.1995, p. 1.

¹³³ Cf. Supra.

Par ailleurs, on a pu noter que la décision du Conseil instituant le CEPOL a été modifiée, à deux reprises depuis l'adoption de son acte fondateur en 2005, par un règlement du Parlement européen et du Conseil. L'utilisation de cet acte législatif traduit l'intégration de la coopération judiciaire et policière en matière pénale dans le traité, et la disparition de la structure en trois piliers distincts, qui prévalait jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

A la différence des trois agences du domaine de la PESC¹³⁴, les trois organes qui relèvent de la coopération judiciaire et policière en matière pénale, bénéficient d'une contribution financière de la Communauté européenne, reprise annuellement au budget de l'Union européenne. Par ailleurs, les personnels de ces agences sont couverts par le statut des fonctionnaires de l'Union européenne et par le règlement applicable aux autres agents (RAA), à l'instar des autres agences de régulation de l'Union européenne. Ainsi, on ne retrouve pas les spécificités des agences liées à la PESC, dans les caractéristiques des agences du secteur coopération judiciaire et policière en matière pénale.

Il existe une dernière catégorie d'organes communautaires décentralisés, créés par une décision du Conseil: il s'agit des agences relevant des dispositions du traité Euratom.

c- *Les agences de l'Union européenne qui relèvent du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom).*

Le traité CEEA, signé en 1957, avait pour objectif de garantir l'indépendance énergétique des six Etats membres de l'Euratom, notamment par la mise en commune les industries nucléaires civiles. L'industrie nucléaire militaire n'est pas couverte par ce texte.

A la différence de la Communauté économique du charbon et de l'acier (CECA), expirée le 22 juillet 2002 et dont l'ensemble des compétences a été transféré à la Communauté européenne, la CEEA continue d'exister et le traité de Lisbonne s'est contenté d'en adapter certaines dispositions dans le cadre du protocole n° 12, modifiant le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique.

Dans ce contexte, une des missions fixées à la CEEA est de veiller à l'approvisionnement régulier et équitable de tous les utilisateurs de minerais et combustibles nucléaires, au sein de l'Union européenne. L'approvisionnement dans ces matières est assuré selon le principe de l'égal accès aux ressources et par la poursuite d'une politique commune d'approvisionnement. Il est donc institué une agence chargée de l'approvisionnement, pourvue d'un droit exclusif de conclure des contrats pour la fourniture de minerais ou de matériaux fissibles. Il s'agit de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom¹³⁵ (ESA), créée par une décision du Conseil du 6 décembre 1958¹³⁶, abrogée et remplacée par une nouvelle décision du Conseil du 12 février 2008¹³⁷.

Il importe de noter que cet organe opère sous l'autorité de la Commission qui peut lui donner ses directives et dispose d'un droit de veto sur ses décisions, ce qui est assez unique pour un agence de régulation de l'Union européenne, dont l'autonomie constitue, en principe, une caractéristique¹³⁸.

Après avoir présenté la typologie des différentes agences de régulation de l'Union européenne, il s'agit ici et maintenant d'examiner les agences d'exécution, les caractéristiques qui fondent cette catégorie d'organes et leurs différences avec les agences de régulation.

¹³⁴ Idem.

¹³⁵ Il ne faut pas confondre Euratom Supply Agency avec European Space Agency qui n'est pas un organe de de l'Union européenne.

¹³⁶ Décision du Conseil du 6 décembre 1958 sur les statuts de l'agence d'approvisionnement d'Euratom. JO 27 du 6.12.1958, p. 534/58.

¹³⁷ Cf. Supra.

¹³⁸ Cf. Infra.

Section II- Les agences d'exécution, organes de gestion des programmes communautaires

Comme on a pu l'observer, les agences de régulation, ont été créées par vagues successives, en fonction des crises de l'Union, en l'absence de vision globale. Malgré différentes tentatives, la Commission a connu les plus grandes difficultés pour faire adopter, par le Conseil, une approche commune, en 2012, pour ce type d'organes, en raison de la volonté des Etats de maintenir leur contrôle sur ces organes communautaires décentralisés. Par conséquent, les agences de régulation se caractérisent par une grande diversité et quelques points communs. Comme on va le voir, les agences d'exécution ont été conçues dans un plan d'ensemble. Le législateur a accepté d'adopter un cadre solide pour ces organes, par voie réglementaire, et la Commission dispose de l'autorité sur ces organes. Par conséquent, il semble important d'étudier, en premier lieu, les dispositions qui encadrent la création et le fonctionnement des agences d'exécution, avant de les présenter, en second lieu.

I- Le cadre général de la politique d'externalisation de la gestion des programmes communautaires, défini par la Commission européenne, au tournant des années 2000

Dans le contexte du livre blanc sur la réforme administrative¹³⁹, la Commission présidée par Romano Prodi, a décidé de se recentrer sur ses missions traditionnelles, et plus particulièrement la conception, l'initiative politique et le contrôle du respect du droit communautaire, ce qui implique de nouvelles formes de partenariat entre les différents niveaux de gouvernance en Europe, étant donné le développement des politiques et des programmes communautaires, depuis le milieu des années quatre-vingt.

Ce même texte propose de définir une politique d'externalisation qui consiste à déléguer tout ou partie de certaines tâches ou activités de la Commission, pour mettre en œuvre sa stratégie de recentrage sur les activités politiques. Certes, l'exécutif européen a recouru depuis longtemps à des ressources externes et notamment au Bureaux d'Assistance Technique (BAT) pour la gestion des programmes communautaires. Toutefois, jusqu'au tournant des années 2000, ce recours s'est fait, sans cadre précis (critères, instruments juridiques, notamment), ce qui a conduit à certains excès, à l'origine de la démission de la Commission de M. Santer. Ce document précise également la limite de l'externalisation qui doit s'arrêter où commence la responsabilité que la Commission doit exercer notamment en ce qui concerne l'exécution du budget, conformément à l'article 317 TFUE (ex art. 274 TCE). Ainsi, les missions attribuées par le traité aux institutions impliquant l'exercice d'une marge d'appréciation de nature à traduire des choix politiques, ne peuvent faire l'objet de mesures d'externalisation¹⁴⁰.

Suite au livre blanc sur la réforme administrative, la Commission précise sa stratégie d'externalisation dans sa Communication du 13 décembre 2000¹⁴¹. Ce texte présente les différents instruments que l'exécutif communautaire envisage d'utiliser pour mener à bien cet exercice. Il définit également le cadre général d'utilisation de ces instruments qui permettront de mettre fin au système des BAT, entités de droit privé, employant du personnel sous contrat de droit privé. Le champ de l'externalisation s'applique à la gestion administrative et financière des programmes communautaires, dont la mise en œuvre est confiée à la Commission (aide extérieure, programmes de recherche, programmes santé etc.) Il est délimité par le principe que la Commission ne peut s'exonérer de sa responsabilité de s'assurer de la maîtrise des tâches à exécuter à l'extérieur de ses services, pas plus qu'elle ne peut s'exonérer des compétences d'exécution, conférées par le législateur.

La Communication de décembre 2000 propose ensuite trois moyens de mettre en œuvre l'externalisation de l'exécution des programmes et activités de la Commission: la décentralisation des responsabilités vers des entités de droit public des Etats membres, la sous-traitance au secteur privé, dans le contexte d'une relation contractuelle, la délégation des responsabilités à des entités de droit communautaire (agences d'exécution) qui seront intégrées dans le paysage institutionnel de l'Union européenne.

¹³⁹ Livre blanc, réforme de la Commission: cf. document (2000) 200 du 5 avril 2000.

¹⁴⁰ Cf. Supra.

¹⁴¹ Cf. document COM (2000) 788 du 13 décembre 2000.

Il s'agit ici d'approfondir la troisième option qui préconise la création d'agences exécutives, à qui la Commission va déléguer la gestion de programmes communautaires. Le texte recommande que ces organes soient exclusivement chargés de la gestion administrative et financière d'un ou plusieurs programmes. Il préconise aussi que ces agences soient clairement distinctes des services de la Commission, afin de profiter de l'autonomie et de la flexibilité dans la gestion quotidienne des projets. Toutefois, ces organes doivent être strictement encadrés par la Commission, pour atteindre les objectifs qu'elle leur aura fixés.

Dans ce document, la Commission définit aussi les caractéristiques générales que ces agences doivent revêtir: haut niveau d'expertise tout au long du cycle de projet, séparation claire entre la programmation qui ressort de la Commission, et l'exécution qui relève de l'agence exécutive, projets à caractère technique, dont l'exécution ne nécessite pas de décision politique, économies d'échelle générées par la spécialisation de ces organes, regroupement de programmes similaires gérés par une même agence, et renouvellement périodique des programmes, des objectifs et des modes de faire.

La création de ces agences exécutives ressort de la compétence de la Commission, par voie décisionnaire, sur base d'un règlement cadre du Conseil¹⁴², car certains aspects de cet encadrement relèvent de la compétence du législateur qui en définit les conditions et les modalités institutionnelles: liens avec la Commission, mode de délégation, financement, composition et pouvoirs du comité directeur, directeur, personnel, tâches à déléguer, gestion financière et contrôles.

Par ailleurs, la Commission ne souhaite pas affecter de fonctionnaires permanents à des tâches d'exécution et propose de créer une nouvelle catégorie d'agents qui bénéficieront de contrats à durée indéterminée, après deux renouvellements, et dont les conditions d'emploi seront nettement moins avantageuses que celles des fonctionnaires. Il s'agit donc de permettre à ces nouvelles agences d'employer du personnel de droit communautaire, dans un statut plus précaire, correspondant à la nature des tâches confiées à ces agents. La Commission introduit cette nouvelle catégorie de personnel (article 3 bis RAA) dans sa proposition de révision du statut et du règlement applicables aux autres agents (RAA) de l'Union européenne, définitivement adoptée en 2003, et entrée en vigueur le 1^{er} mai 2004.

Enfin, la création de chaque agence d'exécution est subordonnée à l'adoption d'un acte de délégation qui définit strictement les tâches déléguées à l'agence, par la Commission. Cette délégation a une validité dans le temps et peut-être révoquée par l'organe délégataire.

Dans une autre Communication, adoptée en juillet 2000¹⁴³, la Commission a établi une liste potentielle de programmes ou de tâches qui pourraient être délégués à des agences d'exécution. Il s'agit des programmes qui concernent les domaines suivants: échanges, assistance et information de la DG élargissement (DG NEAR¹⁴⁴), promotion des droits de l'homme, aide aux pays tiers (DG DEVCO¹⁴⁵), santé et consommateurs (DG SANCO¹⁴⁶), réseau d'information du service de presse et communication de la DG EAC¹⁴⁷, et information et publications de la DG EMPL¹⁴⁸. Comme on va le voir, la création d'agences exécutives ultérieurement va toucher certains des secteurs visés dans ce document, mais pas nécessairement¹⁴⁹.

Pour terminer, ce que la Commission a qualifié d'externalisation pour des raisons de stratégie politique et de communication peut être considéré comme une ré-internalisation des activités, si ce n'est dans les services de l'exécutif européen, sans aucun doute dans le giron communautaire. En effet, jusqu'à la démission de la Commission de M. Santer, ces programmes étaient gérés par des entités relevant du droit privé (les BAT), par du personnel employé sous contrat de droit privé, dans un contexte juridique flou et de manière peu contrôlée. Le cadre d'externalisation analysé et présenté ci-dessus, donne à la Commission la possibilité de

¹⁴² Règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil du 19 décembre 2002 portant statut des agences exécutives chargées de certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaires. JOCE L 11 du 16.01.2003, p. 1.

¹⁴³ "Adéquation entre ressources humaines et tâches de l'institution – des moyens pour atteindre nos objectifs". Cf. document SEC (2000) 2000 du 25 juillet 2000.

¹⁴⁴ Direction générale de la Commission en charge de la politique du voisinage (y inclus l'élargissement).

¹⁴⁵ Direction générale de la Commission en charge du développement.

¹⁴⁶ Direction générale de la Commission en charge de la santé et de la protection des consommateurs.

¹⁴⁷ Direction générale de la Commission en charge de l'éducation et de la culture

¹⁴⁸ Direction générale de la Commission en charge de l'emploi et des affaires sociale.

¹⁴⁹ Cf. *Infra*.

déléguer la gestion de certains programmes à des organes régis par le droit public communautaire, les agences d'exécution, employant du personnel de droit communautaire, auquel est appliqué le statut des fonctionnaires et le règlement applicable aux autres agents. Ce cadre prévoit aussi l'application du règlement financier de l'Union européenne et du système de contrôle de la Commission (audit interne etc.) à ces agences d'exécution. Ainsi, la mise en place de ce nouveau cadre a pour objectif d'améliorer la gestion des programmes communautaires par rapport à la situation qui prévalait antérieurement. Il s'agit de mener cette tâche dans un environnement juridique et budgétaire sécurisé.

Après avoir analysé le contexte et les règles qui président à l'établissement d'agences d'exécution, il convient d'en dresser la cartographie.

II- La typologie des agences d'exécution de l'Union européenne

Le règlement (CE) n°58/2003¹⁵⁰ du Conseil du 19 décembre 2002 portant statut des agences exécutives chargées de certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaires, définit une agence d'exécution comme "*une entité juridique instituée conformément au présent règlement*". Par conséquent, ce type d'organe se définit par les caractéristiques qui sont reprises dans l'acte précité, ce qui le distingue des agences de régulation de l'Union européenne.

Il s'agit d'examiner, tout d'abord, les caractéristiques communes à toutes les agences d'exécution, telles que définies dans le règlement cadre du Conseil n°58/2003, avant de présenter ces organes, de manière plus détaillée.

A Les caractéristiques des agences d'exécution de l'Union européenne

Si la Commission n'a pas réussi à faire adopter de règles contraignantes, afin d'encadrer l'établissement et le fonctionnement des agences de régulation, elle est parvenue, en concertation avec le législateur communautaire, à un accord pour créer un modèle d'agence d'exécution, sous la forme d'un statut, défini par le règlement cadre du Conseil n°58/2003. Si le Conseil a accepté de déléguer son pouvoir de création des agences d'exécution, à la Commission, c'est uniquement parce que les tâches dévolues à ces instances sont purement liées à la gestion administrative et budgétaire des programmes communautaires et donc ressortent pleinement de la compétence de la Commission. On peut clairement établir une différence avec les tâches habituellement confiées aux agences de régulation plus variées et substantiellement différentes: assistance scientifique dans la proposition réglementaire et la prise de décision, collecte, analyse et mise en réseau de données, activité opérationnelles, missions de contrôle et services à d'autres organes et agences communautaires¹⁵¹. Il est aussi nécessaire d'ajouter que cette externalisation des tâches de gestion des programmes, a été demandée par le Conseil à la Commission, après la démission de la Commission de M. Santer, suite aux deux rapports du Comité des experts indépendants des 15 mars et 10 septembre 1999¹⁵². Par conséquent, le Conseil n'avait aucune raison de s'opposer à l'adoption d'un cadre pour l'établissement et le fonctionnement des agences d'exécution, proposé par la Commission, puisqu'il devait permettre de mettre en œuvre ses recommandations dans le domaine de l'externalisation de la gestion des programmes communautaires.

Sur base de l'article 352 TFUE (ex art. 308 TCE), le règlement n°58/2003, adopté à l'unanimité des Etats membres, délègue ainsi à la Commission le pouvoir de création et de suppression des agences d'exécution et sert de référence pour l'établissement de cette catégorie d'organes communautaires. On peut d'ailleurs y voir une autre différence avec les agences de régulation, créées par le législateur, alors que les agences d'exécution sont établies par la Commission. C'est la raison pour laquelle, une distinction est souvent opérée

¹⁵⁰ Règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil du 19 décembre 2002 portant statut des agences exécutives chargées de certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaires. JOCE L 11 du 16.01.2003, p. 1.

¹⁵¹ Cf. Supra.

¹⁵² http://www.europarl.europa.eu/experts/default_fr.htm

entre agences dites du Conseil (agences de régulation) par rapport aux agences dites de la Commission (agences d'exécution).

Ce texte examine, tout d'abord, les dispositions concernant la base juridique des agences d'exécution, puis celles qui règlementent l'autonomie et la responsabilité de ces organes.

a- Base juridique et siège des agences d'exécution de l'Union européenne

La base juridique des agences d'exécution est le règlement n°58/2003 par lequel le législateur, le Conseil, délègue à la Commission européenne, son pouvoir de création et de suppression des agences d'exécution, à la différence des agences de régulation établie sur le fondement d'une disposition du droit primaire. On doit aussi noter que les agences d'exécution sont créées pour une durée limitée, en principe liée à la durée des programmes, dont elles ont la charge. Leur existence peut être prolongée d'une durée équivalente à la période initiale au maximum (article 3 par. 1^{er} et 3 du règlement n°58/2003). Dans cette disposition, réside une différence importante avec les agences de régulation, dont le mandat est à durée indéterminée. Toutefois, l'autorité compétente peut toujours mettre fin à leur existence et à leurs activités, à l'instar de la fermeture de l'Agence européenne pour la reconstruction (EAR), dont les activités ont pris fin en 2008.

Le siège des agences d'exécution est fixé dans un des lieux, où sont implantés les services de la Commission européenne, à savoir Bruxelles ou Luxembourg¹⁵³ (article 5 du règlement n°58/2003). On peut dire que ces agences d'exécution sont des organes centralisés, à proximité des services de la Commission, à la différence des agences de régulations, implantés dans vingt-deux Etats de l'Union européenne. Il existe une logique à la proximité physique de ces organes avec la Commission, puisqu'ils doivent gérer des programmes communautaires délégués par l'exécutif européen. Cette localisation facilite donc les relations entre les services de la Commission européenne, en particulier les Directions générales de tutelle, et les six agences exécutives (REA¹⁵⁴, ERC¹⁵⁵, EACEA¹⁵⁶, INEA¹⁵⁷, EASME¹⁵⁸ et CHAFEA¹⁵⁹) On peut donc les qualifier d'organes communautaires centraux ou centralisés, par opposition aux organes communautaires dits décentralisés, constitués par les agences de régulation.

On doit à présent se pencher sur l'autonomie de ces organes et à la responsabilité qui en découle.

b- Autonomie et responsabilité des agences exécutives de l'Union européenne

Malgré le cadre harmonisée et la forte présence de la Commission, la base juridique de ces organes prévoit leur autonomie. Le corollaire de cette autonomie est bien entendu la responsabilité de leurs actions et de leur fonctionnement ainsi que les différents contrôles pour s'assurer qu'elles respectent le cadre politique, légal et financier, dans leur fonctionnement.

¹⁵³ Seule l'agence CHAFEA est établie à Luxembourg, en raison de la proximité des services de la DG SANCO. Les autres agences d'exécution sont implantées à Bruxelles.

¹⁵⁴ 2013/778/UE: Décision d'exécution de la Commission du 13 décembre 2013 instituant l'Agence exécutive pour la recherche et abrogeant la décision 2008/46/CE. JOUE L 346 du 20.12.2013, p. 54.

¹⁵⁵ 2013/779/UE: Décision d'exécution de la Commission du 17 décembre 2013 instituant l'Agence exécutive du Conseil européen de la recherche et abrogeant la décision 2008/37/CE. JOUE L 346 du 20.12.2013, p. 58.

¹⁵⁶ 2009/336/CE: Décision d'exécution de la Commission du 20 avril 2009 instituant l'Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture» pour la gestion de l'action communautaire dans les domaines de l'éducation, de l'audiovisuel et de la culture, en application du règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil. JOUE L 101 21.4.2009, p. 46.

¹⁵⁷ 2013/801/UE: Décision d'exécution de la Commission du 23 décembre 2013 instituant l'Agence exécutive pour l'innovation et les réseaux, et abrogeant la Décision 2007/60/CE modifiée par la décision 2008/593/CE. JOUE L 352 du 24.12.2013, p. 65.

¹⁵⁸ 2013/771/UE: Décision d'exécution de la Commission du 17 décembre 2013 instituant l'Agence exécutive pour les petites et moyennes entreprises et abrogeant les décisions 2004/20/CE et 2007/372/CE. JOUE L 341 du 18.12.2013, p. 73.

¹⁵⁹ 2013/770/UE: Décision d'exécution de la Commission du 17 décembre 2013 instituant l'Agence exécutive pour les consommateurs, la santé et l'alimentation et abrogeant la décision 2004/858/CE. JOUE L 341 du 18.12.2013, p. 69.

1- Autonomie des agences d'exécution de l'Union européenne

A l'instar des agences de régulation, cette autonomie se traduit par la personnalité juridique et la capacité juridique, attribuées aux agences d'exécution (art. 4 du règlement n°58/2003), mais aussi par l'autonomie financière, puisque le comité directeur de l'agence adopte le budget, sur proposition du directeur, et le transmet à la Commission pour inscription dans l'avant-projet de budget, comme subvention pour le fonctionnement de l'agence d'exécution (art. 12 et 13 du règlement n°58/2003).

Le principe d'autonomie des agences d'exécution a également pour conséquence l'autonomie des instances dirigeantes de ces organes, de la même manière que pour les agences de régulation. Elles sont placées sous la direction d'un organe collégial, appelé comité directeur. Comme l'agence est chargée de l'accomplissement de tâches de gestion des programmes, l'exigence d'assurer l'autorité et le contrôle effectif de la Commission doit se traduire dans l'organisation des organes de direction de l'agence. C'est ainsi que les membres du comité directeur sont désignés par la Commission. Si cette-dernière possède, sans aucun doute, par ce biais un pouvoir d'influence, il n'en demeure pas moins que ces organes sont autonomes dans les pouvoirs qui leur sont conférés, sur le fondement de l'article 9 du règlement n°58/2003: adoption du programme de travail annuel qui doit respecter la programmation définie par la Commission, adoption du budget de fonctionnement de l'agence, et toute autre décision relative à l'organisation générale ou à la supervision de l'agence (art. 7 à 9 du règlement n°58/2003). Sur cet aspect, le parallèle avec les agences de régulation est également pertinent, puisque si les Etats membres y possèdent une grande influence, les organes collégiaux de ces agences sont autonomes dans l'exercice des pouvoirs qui leur sont conférés¹⁶⁰.

A l'instar des agences de régulation, chaque agence d'exécution est dotée d'un directeur, nommé par la Commission (art. 10 du règlement n°58/2003). Le directeur est, par définition, un fonctionnaire ou un agent de l'Union européenne, au sens du statut ou du RAA. Il a pour mission de représenter l'agence, de préparer les décisions du comité directeur, d'exécuter concrètement les opérations de gestion des programmes communautaires déléguées à l'agence, de préparer et exécuter le budget de fonctionnement de l'agence, d'exercer la responsabilité de toute question concernant le personnel de l'agence, en tant qu'autorité habilitée à conclure les contrats (AHCC) (art. 11 du règlement n°58/2003). Par conséquent, si le mode de nomination des directeurs d'agence de régulation est différent (liste proposé par la Commission et nomination par l'organe collégial¹⁶¹), leurs tâches sont similaires à celles allouées aux directeurs d'agences d'exécution.

On doit noter un dernier point qui permet de distinguer de manière fondamentale les agences d'exécution des agences de régulation. Il s'agit de la spécialisation de leurs tâches, toutes liées à la gestion administrative et financière des programmes communautaires (art. 6 du règlement n°58/2003). Il est également prévu que la Commission adopte un acte de délégation qui définit les conditions, les critères, les paramètres et les modalités que l'agence de régulation doit respecter dans l'accomplissement de ses tâches de même que les contrôles exercés par les services de la Commission pour s'assurer du bon fonctionnement de l'agence d'exécution.

Le principe d'autonomie de ces organes possède une contrepartie: le principe de responsabilité et les contrôles qui en découlent.

2- Responsabilité des agences d'exécution de l'Union européenne

Tout d'abord, ces organes sont responsables de l'exécution du budget de fonctionnement, dont le directeur rend compte auprès du Parlement européen, de la Commission et du comité de direction. Les dispositions financières applicables à ces organes, sont arrêtées dans un règlement de la Commission¹⁶² qui adapte le règlement financier de l'Union européenne à la spécificité des agences exécutives (art. 15 du règlement n°58/2003). La décharge sur l'exécution de ce budget est accordée à l'agence par le Parlement, au plus tard deux ans après l'exercice budgétaire visé (art. 14 du règlement n°58/2003).

¹⁶⁰ Cf. Supra.

¹⁶¹ Idem.

¹⁶² Règlement (CE) n° 1653/2004 de la Commission du 21 septembre 2004 portant règlement financier type des agences exécutives en application du règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil portant statut des agences exécutives chargées de certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaires. JOUE L 297 du 22.9.2004, p. 6.

Par ailleurs, la responsabilité nécessite la mise en place d'un cadre de contrôle des agences d'exécution, dont les différents aspects sont énumérés à l'article 19 du règlement n°58/2003: contrôles effectués par l'auditeur interne de la Commission, qui fait rapport tant à la Commission qu'à l'agence même, contrôles par l'Office de lutte anti-fraude, sur la base de l'accord interinstitutionnel du 25 mai 1999¹⁶³, relatif aux enquêtes internes de l'OLAF, contrôles par la Cour des Comptes, conformément à l'article 287 TFUE (ex art. 248 TCE).

Le règlement n°58/2003 organise également le contrôle de légalité des actes arrêtés par chaque agence d'exécution, dans le contexte de son pouvoir de décision autonome: l'article 21 de ce texte, étend le régime du contrôle de légalité des actes de la Commission, effectués par la Cour de justice aux termes de l'article 263 TFUE (ex. art. 230 TCE), aux actes de l'agence d'exécution qui sont destinés à produire des effets juridiques obligatoires. L'article 20 du règlement n°58/2003 prévoit le régime de la responsabilité contractuelle et extracontractuelle de l'agence et stipule que la Cour de justice est compétente pour connaître des litiges dans ce domaine.

Enfin, n'étant pas présent dans l'organe collégial des agences exécutives, les Etats membres conservent un droit de regard par le biais de l'institution d'un comité de réglementation pour les agences exécutives¹⁶⁴, au sens des articles 5 et 7 de la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission dans ce domaine (art. 24 du règlement n°58/2003). En effet, l'institution d'une agence d'exécution constitue une mesure de portée générale, au sens de l'article 202 TCE et de l'article 2 de la décision en référence.

On doit noter que depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les dispositions relatives aux compétences d'exécution de la Commission sont fixées par les dispositions de l'article 291 TFUE et plus particulièrement de son paragraphe 3 qui sert de base juridique au règlement n°182/2011 du Parlement Européen et du Conseil du 16 février 2011¹⁶⁵, établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les Etats membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission qui se substitue à la décision du Conseil de 1999. Dans ce contexte, la procédure de réglementation est remplacée par la procédure d'examen (art. 5 du règlement de 2011). Si les Etats membres contrôlent directement les agences de régulation, par le biais du conseil d'administration, ils exercent un contrôle indirect sur les agences d'exécution, par le biais des procédures de comitologie. Il s'agit d'une différence majeure entre les deux types d'agences.

Notre texte vient de définir les principaux caractères des agences d'exécution, telles que définies dans le règlement cadre du Conseil n°58/2003. Cette définition nous a permis également de présenter les points communs et les différences avec les agences de régulation de l'Union européenne. Dans ce cadre, il importe de dresser un inventaire des agences d'exécution créées par la Commission, depuis 2003.

B- Les différentes agences d'exécution de l'Union européenne

A l'instar des agences de régulation, la Commission a institué ces nouvelles entités en plusieurs vagues. On peut considérer qu'une première série d'agences exécutives a été établie entre 2003 et 2006. Il s'agit en quelque sorte d'une phase d'expérimentation ou de rodage pour l'établissement de ce nouveau type de structures. Le premier organe, appelé Agence exécutive énergie intelligente¹⁶⁶ (IEEA), a été établi fin 2003, afin de gérer le programme «énergie intelligente – Europe». Fin 2004, la Commission a délégué le programme santé publique de l'Union européenne à l'Agence exécutive santé publique¹⁶⁷ (EAPHP). Fin

¹⁶³ Cf. Supra.

¹⁶⁴ Ce comité appelé "comité des agences exécutive", couvre les six agences existantes.

¹⁶⁵ JOUE L 55 du 28.2.2011, p. 13.

¹⁶⁶ 2004/20/CE: Décision de la Commission du 23 décembre 2003 instituant une agence exécutive, dénommée " Agence exécutive pour l'énergie intelligente", pour la gestion de l'action communautaire dans le domaine de l'énergie en application du règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil. JOUE L 5 du 9.1.2004, p. 85.

¹⁶⁷ 2004/858/CE: Décision de la Commission du 15 décembre 2004 instituant une agence exécutive dénommée «Agence exécutive pour le programme de santé publique» pour la gestion de l'action communautaire dans le domaine de la santé publique — en application du règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil. JOUE L 369 du 16.12.2004, p. 73.

2005, elle crée l'Agence exécutive éducation, audiovisuel et culture¹⁶⁸ (EACEA), afin de gérer les projets relevant de treize programmes communautaires dans cette matière. Enfin, le Collège a décidé de déléguer la gestion des programmes des réseaux transeuropéens de transport à l'Agence exécutive du réseau transeuropéen de transport¹⁶⁹ (TEN-TEA), en 2006.

Suite aux évaluations relatives à l'activité de cette première série d'organes, la Commission passe à la vitesse supérieure et poursuit son programme d'externalisation. Elle va ainsi créer deux nouvelles agences d'exécution, dans le contexte du programme communautaire de recherche (7^{ème} PCRD), adopté le 18 décembre 2006¹⁷⁰. Elle établit tout d'abord l'Agence exécutive de la recherche¹⁷¹ (REA), pour gérer certains volets du programme spécifique «Personnes», la partie du programme consacrée à la «Recherche au profit des PME» du programme «Capacités», et enfin de certains volets des thèmes «Espace» et «Sécurité» du programme «Coopération». Par ailleurs, elle institue une seconde agence, en charge de la gestion des programmes de recherche: le Conseil européen de la recherche¹⁷² (ERC), dont la mission est de mettre en œuvre le programme «Idées» du 7^{ème} PCRD.

En parallèle, la Commission a revu le mandat des quatre agences existantes (IIEA, EAPHP, EACA et TEN-TEA). Tout d'abord, elle prolonge le mandat de l'Agence IIEA, jusqu'au 31 décembre 2015, et élargit la compétence de cet organe à la gestion de nouveaux programmes dans le domaine de l'innovation et de la compétitivité (en particulier les PME). L'agence IIEA devient l'Agence exécutive pour la compétitivité et l'innovation¹⁷³ (EACI). De même, une décision de la Commission¹⁷⁴ étend le mandat de l'agence EAPHP aux programmes communautaires qui soutiennent la politique des consommateurs et prolonge son existence au 31 décembre 2015. Elle devient ainsi l'Agence exécutive pour la santé et les consommateurs¹⁷⁵ (EAHC). L'acte fondateur qui établit l'agence EACEA, est aussi modifié¹⁷⁶, pour couvrir vingt-huit programmes de l'Union européenne, sur la période de programmation 2007-2013, et prolonger le mandat de cette entité au 31 décembre 2015, avant l'adoption d'une décision complémentaire visant à accroître encore le nombre de programmes gérés par cet organe¹⁷⁷. Enfin, le Collège modifie la décision qui institue l'agence TEN-TEA¹⁷⁸, afin de prolonger son existence au 31 décembre 2015.

¹⁶⁸ 2005/56/CE: Décision de la Commission du 14 janvier 2005 instituant l'Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture» pour la gestion de l'action communautaire dans les domaines de l'éducation, de l'audiovisuel et de la culture, en application du règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil. JOUE L 24 du 27.1.2005, p. 35.

¹⁶⁹ 2007/60/CE: Décision de la Commission du 26 octobre 2006 instituant l'Agence exécutive du réseau transeuropéen de transport, en application du règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil. JOUE L 32 du 6.2.2007, p. 88.

¹⁷⁰ 2006/1982/CE: Décision du Parlement européen et du Conseil relative au septième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (2007-2013), adoptée le 18 décembre 2006. JOUE du 30.12.2006, p. 1.

¹⁷¹ 2008/46/CE: Décision de la Commission du 14 décembre 2007 instituant l'Agence exécutive pour la recherche pour la gestion de certains domaines des programmes communautaires spécifiques Personnes, Capacités et Coopération en matière de recherche, en application du règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil. JOUE L 11 du 15.1.2008, p. 9.

¹⁷² 2008/37/CE: Décision de la Commission du 14 décembre 2007 instituant l'Agence exécutive du Conseil européen de la recherche pour la gestion du programme communautaire spécifique Idées en matière de recherche exploratoire, en application du règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil. JOUE L 9 du 12.1.2008, p. 15.

¹⁷³ 2007/372/CE: Décision de la Commission du 31 mai 2007 modifiant la décision 2004/20/CE pour transformer l'Agence exécutive pour l'énergie intelligente en Agence exécutive pour la compétitivité et l'innovation. JOUE L 140 du 1.6.2007, p. 52.

¹⁷⁴ 2008/544/CE: Décision de la Commission du 20 juin 2008 modifiant la décision 2004/858/CE aux fins de transformer l'Agence exécutive pour le programme de santé publique en Agence exécutive pour la santé et les consommateurs. JOUE L 173 du 3.7.2008, p. 27.

¹⁷⁵ Décision 2008/544/CE de la Commission du 20 juin 2008 modifiant la décision 2004/858/CE aux fins de transformer l'«Agence exécutive pour le programme de santé publique» en «Agence exécutive pour la santé et les consommateurs». JOUE L 173 du 3.7.2008, p. 27.

¹⁷⁶ 2007/114/CE: Décision de la Commission du 8 février 2007 modifiant la décision 2005/56/CE instituant l'Agence exécutive Éducation, audiovisuel et culture pour la gestion de l'action communautaire dans les domaines de l'éducation, de l'audiovisuel et de la culture, en application du règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil. JOUE L 49 du 17.2.2007, p. 21.

¹⁷⁷ 2009/336/CE: Décision de la Commission du 20 avril 2009 instituant l'Agence exécutive «Éducation, audiovisuel et culture» pour la gestion de l'action communautaire dans les domaines de l'éducation, de l'audiovisuel et de la culture, en application du règlement (CE) N° 58/2003 du Conseil. JOUE du 21.4.2009 du L 101, p. 46.

¹⁷⁸ 2008/593/CE: Décision de la Commission du 11 juillet 2008 modifiant la décision 2007/60/CE en ce qui concerne les tâches et la période de fonctionnement de l'agence exécutive du réseau transeuropéen de transport. JOUE L 190 du 18.7.2008, p. 35.

Suite au nouvel accord sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020¹⁷⁹, la Commission adapte les instruments de l'externalisation existants, pour préparer la mise en œuvre de la nouvelle programmation financière, et plus particulièrement le nouveau programme de recherche Horizon 2020¹⁸⁰, adopté en décembre 2013. Elle abroge les actes fondateurs des deux agences recherche (REA et ERC) et arrête pour chacune d'elle un nouvel acte de base. La Commission confie à la REA la gestion, jusqu'au 31 décembre 2024, de cinq volets du programme de recherche Horizon 2020: «Excellence scientifique», «primauté industrielle», «défis sociétaux», «propager l'excellence et élargir la participation», «la science avec et pour la société». De même, le Collège délègue à l'ERC, jusqu'au 31 décembre 2024, la réalisation de l'objectif spécifique «renforcement de la recherche aux frontières de la connaissance, dans le cadre des activités du Conseil européen de la recherche» du volet «Excellence scientifique» du programme de recherche. L'exécutif communautaire remplace également les actes fondateurs de trois autres agences exécutives (EAHC, EACI et TEN-TEA), en abrogeant leurs actes fondateurs respectifs. La première décision remplace l'agence EAHC par l'Agence exécutive pour les consommateurs, la santé et l'alimentation¹⁸¹ (CHAFEA), dont le mandat est étendu à la gestion du programme de formation dans le domaine de la sécurité alimentaire, jusqu'au 31 décembre 2024. De la même manière, l'agence EACI est transformée en Agence exécutive pour les petites et moyennes entreprises¹⁸² (EASME), dont le mandat est élargi, outre les programmes pour la compétitivité des PME, au programme PME d'Horizon 2020 (certaines parties du volet II «Primauté industrielle» et du volet III «Défis sociétaux»), à l'environnement et l'action pour le climat (LIFE), au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), y compris la politique maritime intégrée (PMI). La Commission établit l'Agence exécutive pour l'innovation et les réseaux¹⁸³ (INEA), pour succéder à l'agence TEN-TEA. L'INEA a pour mandat de gérer le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, ainsi qu'une partie du volet III "défis sociétaux" d'Horizon 2020, jusqu'au 31 décembre 2014. Enfin, le mandat de l'EACEA¹⁸⁴ est étendu à la gestion de trente-six programmes communautaires.

Ce paysage des agences communautaires, avec six organes (REA, ERC, EACEA, INEA, CHAFEA et EASME), est toujours d'actualité aujourd'hui. Ces agences d'exécution fondamentalement et substantiellement différentes des agences de régulation de l'Union européenne, opèrent dans un cadre bien établi, sous le contrôle de la Commission européenne et du Conseil. Suite à la possible révision de l'accord sur les perspectives financières 2014-2020, à mi parcours, il n'est pas impossible que de nouvelles adaptations du périmètre et du fonctionnement des organes actuels soient nécessaires. Toutefois, cette révision n'a pas été lancée par la Commission, à ce jour, dans l'attente du résultat du référendum britannique qui pourrait avoir des conséquences non négligeables sur le budget de l'Union européenne.

Après avoir examiné en détail les caractéristiques et le fonctionnement des agences de l'Union européenne, il nous semble nécessaire de les distinguer des autres organes de l'Union européenne.

Section III- Les autres organes de l'Union européenne¹⁸⁵

Afin de compléter cette typologie des agences, il importe de les distinguer des autres organes de l'Union européenne. Comme déjà mentionnée, cette distinction ne concerne ni les institutions ni les six organes de l'Union européenne, établis par les traités¹⁸⁶. Elle ne s'applique pas non plus aux organes qui opèrent pour le compte ou dans le champ de l'Union européenne, mais qui ne sont pas institués par le droit communautaire, à

¹⁷⁹ Règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020. JOUE L 347 du 20 décembre 2013, p. 884.

¹⁸⁰ Règlement (UE) n° 1291/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation "Horizon 2020" (2014-2020) et abrogeant la décision 1982/2006/CE. JOUE L 347 du 20.12.2013, p. 104.

¹⁸¹ Voir Supra.

¹⁸² Idem.

¹⁸³ Idem.

¹⁸⁴ Voir Supra.

¹⁸⁵ En dehors des six organes définis par les traités (Cf. Supra) et des agences d'exécution et de régulation.

¹⁸⁶ On ne traitera donc pas des organes créés par les traités: les deux organes consultatifs (CESE, CdR), les deux organes techniques (Médiateur et CEPD), BEI et SEAE. Cf. Supra.

l'instar de l'Institut universitaire de Florence (EUI)¹⁸⁷ ou bien les Ecoles européennes (EE)¹⁸⁸, créés chacun par une Convention relevant du droit international, entre les Etats membres de l'Union européenne¹⁸⁹.

Il existe néanmoins d'autres organes de l'Union européenne, établis par le droit communautaire, sans être pour autant des agences de régulation ou d'exécution de l'Union européenne. On doit tout d'abord citer les entreprises communes de l'Union européenne, créées dans le contexte de la politique de recherche communautaire et fondées sur une disposition de droit primaire. L'autre catégorie est constituée par les offices de la Commission ou les offices interinstitutionnels, en charge de la gestion de questions administratives, dont on a pu constater la multiplication depuis le tournant des années 2000.

I- Les entreprises communes de l'Union européenne

A l'instar des agences, notre papier analyse le cas des entreprises communes, à travers la présentation de leurs caractéristiques, puis en dressant une typologie de ces organes.

A- Les caractéristiques des entreprises communes de l'Union européenne

L'article 187 définit une entreprise commune de l'Union européenne de la manière suivante: "***L'Union peut créer des entreprises communes ou toute autre structure nécessaire à la bonne exécution des programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration de l'Union.***"

Pour étayer cette définition, il s'agit tout d'abord de présenter la base juridique et le siège de ces organes, puis l'autonomie et la responsabilité des entreprises communes.

a- Base juridique et siège des entreprises communes de l'Union européenne

Les entreprises communes sont instituées sur la base des articles 45 à 50 du traité CEEA¹⁹⁰ ou bien sur le fondement des articles, 187 et 188 par. 1^{er} TFUE du traité (ex art. 171 et 172 TCE), pour celles qui opèrent dans le domaine de l'énergie atomique civile. Cet ancrage les différencie substantiellement des agences, en l'absence de disposition insérée dans le droit primaire de l'Union européenne pour les instituer. La situation des entreprises communes est de ce fait plus claire.

Les dispositions du traité Euratom détaillent de manière assez précise l'établissement et le fonctionnement de ces organes. L'article 49 CEEA prévoit qu'une décision du Conseil est à l'origine de la constitution d'une entreprise commune, dans le domaine de l'énergie atomique. L'article 47 dispose de la procédure d'adoption de cette décision. Les entreprises communes dans le domaine de l'énergie atomique sont dotées de la personnalité et de la capacité juridiques (art. 49 par. 1^{er} à 3 CEEA). L'article 46 par. 2, 2^{ème} phrase, points a) à e) CEEA précise que la proposition de création d'une entreprise commune, est arrêtée par la Commission et qu'elle prévoit notamment le lieu d'implantation, les statuts, le volume et le rythme du financement, la participation éventuelle de la CEEA à son financement, la participation éventuelle d'un État tiers, d'une organisation internationale ou d'un ressortissant d'un État tiers au financement ou à la gestion de cet organe.

Les articles 187 et 188 TFUE définissent les entreprises communes en dehors du domaine de l'énergie atomique. Tout en étant assez floue sur les structures à mettre en place, les dispositions du traité fixent un objectif à ces entités: exécuter les "***programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration de l'Union.***", ce qui est extrêmement concret. Toutefois, sauf exception, l'existence de ces partenariats publics-privés est également prévue par les actes communautaires qui adoptent le programme communautaire de recherche: 7^{ème} PCRD, puis Horizon 2020¹⁹¹.

¹⁸⁷ <http://www.eui.eu/Documents/AboutEUI/Convention/ConsolidatedConventionRevising.pdf>

¹⁸⁸ Convention portant statut des écoles européennes, JOCE L 212 du 17/08/1994 p. 3.

¹⁸⁹ A l'instar de la convention Europol, avant sa transformation en agence de régulation de l'UE. Cf. Supra.

¹⁹⁰ Ce traité est toujours en vigueur, au côté du TUE et du TFUE, alors que le traité CECA a cessé de produire des effets, à échéance de cinquante ans, après sa ratification.

¹⁹¹ Cf. Supra.

Par ailleurs, on a pu constater que les entreprises communes relevant du traité CEEA, sont créées par une décision du Conseil, à l'image des agences relevant de la PESC et de la politique intérieure. En revanche, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose que de telles structures sont créées par un règlement du Conseil, dans le contexte d'une procédure de simple consultation du Parlement européen (art. 188 par 1^{er} TFUE), ce qui les différencie des agences de régulation de l'Union européenne, établies par le législateur communautaire, dans le contexte de la procédure législative ordinaire.

Pour ce qui concerne le siège de chacune des entreprises communes de l'Union, on doit aussi établir une distinction entre celles instituées par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et celles qui relèvent du traité Euratom. Dans le premier cas, le siège de chacune des sept entreprises communes est fixé à Bruxelles, à proximité de la Commission européenne et des Directions générales en charge du programme de recherche, à l'instar des agences d'exécution. En revanche, dans le second cas, le siège est localisé en dehors de Bruxelles: le Joint European Torus (JET)¹⁹² était établi à Culham, au Royaume-Uni, jusqu'à la cessation de ces activités en 1999. Quant à l'agence ITER (F4E), elle est située à Barcelone. Cet aspect rapproche les entreprises communes, prévues par le traité CEEA, des agences de régulation de l'Union européenne, et les entreprises communes relevant du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, des agences d'exécution.

Enfin, on doit constater que les sept entreprises communes qui relèvent du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sont toutes établies pour une durée limitée, jusqu'au 31 décembre 2024. L'agence ITER (F4E) doit fonctionner pendant trente cinq ans, jusqu'au 19 avril 2042. Il s'agit d'un point commun avec les agences d'exécution, dont la durée de vie est liée à celles des programmes, dont elles ont la charge.

Il importe, à présent d'examiner si ces organes disposent de toute l'autonomie pour remplir leur mandat et, dans ce cas, quelle est leur responsabilité et les contrôles qui en découlent.

b- Autonomie et responsabilité des entreprises communes de l'Union européenne

On peut tout d'abord remarquer que les différents actes de base qui instituent les entreprises communes, qu'elles relèvent de l'Union européenne ou de l'Euratom, sont organisées sur le même modèle, même s'il n'existe pas de règlement cadre ou de décision type pour ces instances, à l'instar du règlement n°58/2003 pour les agences d'exécution. Malgré cette approche, on va pouvoir constater des variations dans la gouvernance de ces différents organes, bien qu'ils soient tous autonomes et responsables.

1- Autonomie des entreprises communes de l'Union européenne

De même que les agences, la principale caractéristique des entreprises communes est leur autonomie qui se manifeste par la personnalité et la capacité juridiques, attribuées par l'acte fondateur de chacune de ces structures.

Le cadre de gouvernance des entreprises communes reproduit également la dualité existante au sein des agences, entre le directeur et l'organe collégial de direction. Ce dernier, appelé en principe comité directeur, est l'instance dirigeante. Sa spécificité réside dans son organisation très particulière par rapport aux agences de l'Union européenne. En effet, l'originalité tient dans la place accordée aux partenaires privés¹⁹³, à la différence des instances de direction des agences de l'Union européenne, normalement composées de représentants des Etats membres (agences de régulation) ou de la Commission (agences d'exécution).

¹⁹² 78/471/Euratom: Décision du Conseil, du 30 mai 1978, relative à la constitution de l'entreprise commune Joint European Torus (JET), Joint Undertaking, JOCE L 151 du 7.6.1978, p. 10.

¹⁹³ On doit noter que le conseil de direction de l'agence F4E ne comprend pas de partenaires privés, à l'instar des autres entreprises communes. Il est composé de représentants des Etats membres de la CEEA; de la Commission, pour Euratom; et des Etats tiers ayant un accord de coopération avec Euratom dans le domaine de la fusion nucléaire contrôlée. Cette entreprise commune se rapproche donc très fortement des agences de l'Union européenne et ne rentre pas dans le schéma de gouvernance des entreprises communes instituées dans le contexte du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Par ailleurs, les représentants de la partie "publique" ne sont pas désignés par les Etats membres¹⁹⁴, mais par les membres du partenariat. Par exemple, dans le cas de SESAR2, il s'agit de la Communauté européenne, représentée par la Commission, d'Eurocontrol, et des partenaires privés. Les membres de l'entreprise commune IMI2 sont l'Union européenne, représentée par la Commission, la fédération européenne des associations et industries pharmaceutiques (EFPIA) et toute entité juridique qui soutient directement ou indirectement la recherche dans le domaine pharmaceutique dans un Etat membre.

Il est prévu que les partenaires privés soient à parité avec les partenaires publics, au sein du comité directeur de chacun de ces organes. Ils bénéficient soit d'un droit de vote proportionnel à leur contribution financière (SESAR2¹⁹⁵, IMI2¹⁹⁶), soit chaque membre dispose d'un nombre de voix égal¹⁹⁷ (CleanSky2¹⁹⁸, PCH2¹⁹⁹, ECSEL²⁰⁰, BBI²⁰¹, S2R²⁰²).

La présidence du comité directeur est assurée soit par le représentant de la Commission européenne (SESAR2, S2R), soit par un membre élu par cette instance (BBI, ECSEL, PCH2, CleanSky 2, F4E²⁰³), et, dans certains cas, à tour de rôle, par un représentant de la partie "publique" et "privée" (IMI2).

Le comité directeur assure la supervision de l'entreprise commune, dont il a la charge. Les compétences qui lui sont attribuées par voie réglementaire, sont, en général, les suivantes: nomination du directeur, arrêt du budget et adoption du programme de travail. On doit noter qu'il exerce le pouvoir d'Autorité habilitée à conclure les contrats (AHCC) à l'égard du personnel, dévolu, généralement, au directeur, dans les agences. A cet égard, on doit d'ailleurs remarquer que le personnel des entreprises communes est soumis au statut des fonctionnaires de l'Union européenne et au RAA, sans aucune dérogation, alors qu'il s'agit de partenariats public-privé. Il est probable que le législateur communautaire a souhaité simplifier la gestion administrative de ces organes de taille modeste, en appliquant le droit communautaire au personnel à leur service.

Chaque entreprise commune est dirigée par un directeur exécutif, nommé par le comité exécutif. Il est le représentant légal de la structure, prépare les décisions du comité directeur, exécute le budget et assure l'ensemble des tâches relevant de la gestion quotidienne.

Par ailleurs, les entreprises communes sont dotées d'organes spécifiques qui ne sont, en principe, pas toujours constitutifs des structures des agences. La plupart de ces instances²⁰⁴ sont dotées d'un groupe des représentants des Etats membres (ou comité des autorités publiques)²⁰⁵. Ils permettent à ces derniers de se réunir dans une instance qui leur est propre, afin d'assurer le lien avec les politiques de recherche, d'effectuer

¹⁹⁴ Le comité directeur de ECSEL comprend des représentants de chaque Etats membres, aux côtés de ceux de l'Union européenne, représentée par la Commission européenne, et de ceux de trois associations représentant les partenaires privées (ARTEMISIA, EPoSS et AENEAS). La composition de cette structure est intermédiaire entre le modèle de l'entreprise commune et celui de l'agence de régulation de l'UE.

¹⁹⁵ Règlement (UE) n° 721/2014 du Conseil du 16 juin 2014 modifiant le règlement (CE) n° 219/2007 du Conseil relatif à la constitution d'une entreprise commune pour la réalisation du système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien (SESAR) en ce qui concerne la prolongation de la durée d'existence de l'entreprise commune jusqu'en 2024. JOUE L 192 du 17.7.2014, p. 1.

¹⁹⁶ Règlement (UE) n° 557/2014 du Conseil du 6 mai 2014 portant établissement de l'entreprise commune "Initiative en matière de médicaments innovants 2". JOUE L 169 du 7.6.2014, p. 54.

¹⁹⁷ Il existe une exception à cette règle. Les droits de vote au sein du Comité directeur d'ECSEL sont répartis par tiers, pour répondre au tripartisme de la composition de cet organe: un tiers pour la Commission, un tiers détenus collectivement par les membres privés et un tiers détenus collectivement par les Etats membres. Article 6 du règlement fondateur d'ECSEL Cf. Règlement (UE) n° 561/2014 du Conseil du 6 mai 2014 établissant sur l'entreprise commune ECSEL. JOUE L 169 du 7.6.2014, p. 152.

¹⁹⁸ Règlement (UE) n° 558/2014 du Conseil du 6 mai 2014 établissant l'entreprise commune Clean Sky 2. JOUE L 169 du 7.6.2014, p. 77.

¹⁹⁹ Règlement (UE) n° 559/2014 du Conseil du 6 mai 2014 portant établissement de l'entreprise commune Piles à combustible et Hydrogène 2. JOUE L 169 du 7.6.2014, p. 108.

²⁰⁰ Cf. Supra.

²⁰¹ Règlement (UE) n° 560/2014 du Conseil du 6 mai 2014 établissant l'entreprise commune Bio-industries. JOUE L 169 du 7.6.2014, p. 130.

²⁰² Règlement (UE) n° 642/2014 du Conseil du 16 juin 2014 portant création de l'entreprise commune Shift2Rail. JOUE L 177 du 17.6.2014, p. 9.

²⁰³ Sur proposition de la Commission européenne qui représente Euratom.

²⁰⁴ C'est le cas pour IMI2, CleanSky2, PCH et BBI.

²⁰⁵ On doit noter que l'entreprise commune ECSEL est dotée d'un comité des membres privés.

le suivi des activités et des financements publics et d'assurer l'interface avec les parties prenantes, au niveau national. A l'instar de certaines agences²⁰⁶, l'acte fondateur de certaines entreprises communes²⁰⁷ prévoit la création d'un forum des parties prenantes, assimilable à une assemblée générale des actionnaires d'une entreprise privée. Ce forum a pour objectif de tenir les parties informées, de manière régulière, des activités de l'entreprise commune. Enfin, certaines de ces dernières sont également pourvues d'un comité scientifique qui fournit le cadre des échanges entre chercheurs et scientifiques²⁰⁸.

Après avoir examiné l'autonomie de ces instances, il importe de présenter son corollaire: la responsabilité et les contrôles qui s'appliquent à ces organes.

2- Responsabilité et contrôle des entreprises communes de l'Union européenne

La responsabilité des entreprises communes s'analyse notamment à travers l'organisation de leur comité directeur. Sauf exception (F4E, IMI2), il s'agit de l'Union européenne, représentée par la Commission et de partenaires privés. La responsabilité politique des entreprises communes s'exerce vis-à-vis de ces membres. On retrouve ici un rôle central pour l'exécutif communautaire qui représente l'Union au sein de l'organe collégial de ces instances, d'autant que la Commission possède généralement un pouvoir de blocage dans les comités directeurs. Par ailleurs, ce rôle est renforcé par la place qu'occupe la Commission dans le domaine administratif, statutaire, financier et budgétaire, applicable à ces entités. On peut aussi noter que les Etats membres sont moins présents dans ces organes que dans les agences de régulation, à l'exception de IMI2 et F4E. Enfin, à la différence des agences de régulation, les procédures de comitologie prévues par le règlement n°182/2011 du Parlement européen et du Conseil, établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les Etats membres de l'exercice de compétences d'exécution par la Commission, arrêtée sur base de l'article 291 TFUE, ne s'applique pas explicitement aux entreprises communes de l'Union européenne, alors qu'elles sont utilisées dans le contexte des agences d'exécution²⁰⁹.

La Cour de justice est compétente dans le domaine de la responsabilité contractuelle et extracontractuelle des entreprises communes, de même que pour connaître des litiges qui les opposent à leur personnel, relevant du statut et du RAA. En revanche, le droit de l'Etat où se trouve le siège de l'entreprise commune est applicable à toute matière non couverte par le règlement fondateur ou par d'autres actes juridiques de l'Union.

Les règles financières et budgétaires de l'Union européenne sont applicables aux entreprises communes, moyennant certaines adaptations, afin de tenir compte de la composante privée de ces organes. Pour ce qui concerne le budget, elles adoptent leur budget et leur tableau des effectifs, ce qui pour les agences relève, en principe, de la compétence du législateur de l'Union européenne. La décharge de la contribution communautaire à leur budget fait partie de la décharge, accordée par le Parlement à la Commission.

Pour ce qui touche aux règles financières, la situation a évolué entre 2007 et 2013. Lors de l'établissement des premières entreprises communes, en 2007, elles ont été assimilées aux agences, couvertes par l'article 185 RF, alors en vigueur. Chacun de ces organes devait ainsi adopter un règlement financier spécifique. La révision du règlement financier de l'Union européenne, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, prévoit des dispositions financières particulières pour ces entités (art. 209 RF), distinctes des agences décentralisées couvertes par d'autres dispositions (art. 208 RF). Il est prévu que chaque entreprise commune adopte ses propres règles financières, sur base d'un règlement financier type, adopté par la Commission européenne, le 30 septembre 2013²¹⁰. On doit toutefois noter que F4E et SESAR2 restent assimilés à une agence décentralisée, pour les questions d'application des règles financières et sont donc soumises aux dispositions de l'article 208 RF.

²⁰⁶ Cf. Supra.

²⁰⁷ IMI2 et PCH.

²⁰⁸ A l'instar de certaines agences de régulation de l'UE. Cf. Supra.

²⁰⁹ Cf. Supra.

²¹⁰ Règlement délégué (UE) n° 110/2014 de la Commission du 30 septembre 2013 portant règlement financier type pour les organismes de partenariat public-privé visés à l'article 209 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil. JOUE L 38 du 7.2.2014, p. 2.

B- Typologie des entreprises communes de l'Union européenne

Pour présenter ces organes, il importe d'opérer une distinction entre ceux qui relèvent d'une décision du Conseil, dans le contexte du traité CEEA, et ceux qui sont institués par un règlement du Conseil, dans le cadre du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

a- Les entreprises communes de l'Union européenne, établies par une décision du Conseil, dans le contexte du traité instaurant la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom)

Les entreprises communes sont, à l'origine, instaurée par les articles 45 à 51 CEEA. Dans le traité Euratom, le recours à de tels organismes a pour objectif de financer des programmes concernant l'ensemble du cycle de recherche jusqu'à la commercialisation et de faire coopérer l'ensemble des acteurs, dans le secteur du nucléaire civil: entreprises privées, universités, centres de recherche etc.

Le Joint European Torus (JET) est la première entreprise commune, créée en 1978, par une décision du Conseil. Il est chargé de développer la recherche communautaire dans le domaine de la fusion thermonucléaire. Ce programme a pris fin le 31 décembre 1999. Pour amplifier le processus dans ce domaine fondamental de la recherche nucléaire, l'Union européenne a décidé de la participation d'Euratom au projet international ITER, aux côtés des Etats-Unis, de la Russie, du Japon, de la Corée du sud et de l'Inde. L'accord international, à l'origine du projet ITER, prévoit que chaque partie apporte sa contribution, à travers des structures domestiques. L'Union européenne s'est donc dotée d'une entreprise commune, appelée Fusion for Energy (F4E), par le biais d'une décision du Conseil²¹¹, afin de gérer la contribution de la CEEA à ITER. Aujourd'hui, il n'existe pas d'autre entreprise commune dans le domaine du nucléaire civil, tel que prévue par le traité CEEA.

On doit aborder la catégorie des entreprises communes créées dans le contexte du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

b- Les entreprises communes de l'Union européenne, instituées par un règlement du Conseil, dans le cadre du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)

On a pu constater deux vagues de création d'entreprises communes, à l'image de la situation des agences d'exécution²¹².

Tout d'abord, la partie coopération" du programme de recherche communautaire²¹³ (7ème PCRD) favorise les entreprises communes, sur le fondement de partenariats privé-public, nationaux et européens, en prévoyant des subventions communautaires et des prêts ou des garanties de la BEI. En 2007, le législateur a établi une première série de six organes, dans le contexte du 7ème PCRD., dont l'objet est d'encadrer la mise en œuvre de ces initiatives technologiques.

Suite à l'adoption du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne 2014-2020²¹⁴, par le Conseil européen, et l'établissement du plafond de crédits d'engagement de la rubrique "croissance intelligente et inclusive", le programme de recherche de l'Union Horizon 2020²¹⁵ consacre 7 milliards d'EUR aux entreprises communes. Dans le contexte d'Horizon 2020, le législateur a décidé de prolonger l'existence de quatre des six entreprises communes, établies en 2007, jusqu'au 31 décembre 2024: IMI2, FCH, CleansSky2,

²¹¹ Décision du Conseil du 27 mars 2007 instituant une entreprise commune pour ITER et le développement de l'énergie de fusion et lui conférant des avantages (2007/198/Euratom). JOUE L 90, 30.03.2007, p. 58.

²¹² Cf. Supra.

²¹³ Idem.

²¹⁴ Idem.

²¹⁵ Idem.

SESAR2. Il en a également créé trois nouvelles: BBI, S2R, ECSEL, cette-dernière résultant de la fusion de deux entités déjà existantes (ENIAC²¹⁶ et ARTEMIS²¹⁷).

Après avoir présenté les entreprises communes, pour les distinguer des agences, il importe d'étudier la définition et les caractéristiques d'une autre catégorie d'organes: les offices de l'Union européenne, en charge de la gestion administratives des institutions.

II- Les offices de l'Union européenne en charge de la gestion administrative des institutions

Dans sa Communication de juillet 2000²¹⁸, la Commission définit les différents instruments de l'externalisation²¹⁹ et les activités qui pourraient être externalisées. Elle propose notamment de revoir les contrôles et inspections de la réglementation communautaire, effectués par les services de la Commission dans le secteur des pêches et des centrales nucléaires, auxquels elle ajoute les activités de contrôle dans le domaine aérien, maritime, ferroviaire et alimentaire. Le texte propose aussi l'externalisation de la gestion de certains programmes également gérés par la Commission: échanges, assistance et information (TAIEX) de la DG Elargissement²²⁰, promotion des droits de l'homme, aide aux pays tiers du Service commun des relations extérieures²²¹, santé publique de la DG Santé et protection des consommateurs²²², informations du service presse et communication, information grand public de la DG Education et culture, information et publications de la DG Emploi et affaires sociales. Si la Commission décide, in fine, de conserver au sein de ses services l'inspection des activités liées à la pêche²²³ (DG MARE) et aux centrales nucléaires (DG ENER), elle va proposer à l'autorité législative d'établir quatre nouvelles agences de régulation, en charge des activités de contrôle: EASA, EMSA, ERA et EFSA²²⁴. C'est ainsi que la grande majorité des programmes mentionnés dans ce document, comme susceptibles d'être externalisés, a été transférée à l'une des six agences d'exécution existantes²²⁵.

En outre, la Communication précise que la Commission a entrepris des analyses de faisabilité et de coûts/bénéfices relatifs à un certain nombre de domaines précis, liés à l'administration, qui pourraient faire l'objet de nouveaux modes de gestion. Ce texte se penche notamment sur la gestion des infrastructures et des biens (immeubles, informatique, etc.) et la fourniture de services techniques, les services sociaux à destination des fonctionnaires et agents de l'Union européenne, les tâches administratives liées au statut des fonctionnaires (traitements, remboursements des frais, etc.), la gestion des fichiers tiers de la DG BUDG, les productions audiovisuelles et les studios, les traductions, et le contentieux auprès de la Cour de justice, géré par le Service juridique. Le document mentionne également trois domaines interinstitutionnels qui pourraient aussi faire l'objet de mesures de rationalisation: le recrutement, l'interprétation et la comptabilité des institutions de l'Union européenne.

C'est dans ce contexte que la Commission a entrepris la création d'offices qui, s'ils s'apparentent à des agences, n'en sont formellement et substantiellement pas. En effet, ces organes ne répondent pas aux

²¹⁶ Décision (UE) 2015/2212 du Parlement européen du 27 octobre 2015 concernant la décharge sur l'exécution du budget de l'entreprise commune ENIAC pour l'exercice 2013, JOUE L 314 du 1.12.2015, p. 41.

²¹⁷ Règlement (CE) n° 74/2008 du Conseil du 20 décembre 2007 portant établissement de l'entreprise commune Artemis pour la mise en œuvre d'une initiative technologique conjointe sur les systèmes informatiques embarqués, JOUE L 30 du 4.2.2008, p. 52.

²¹⁸ SEC (2000) 2000 du 25 juillet 2000.

²¹⁹ L'externalisation se définit comme la délégation par la Commission d'une partie de ses tâches de gestion et d'exécution. Sont considérés comme instruments d'externalisation: la gestion partagée avec des organismes publics nationaux, le recours à des organismes communautaires décentralisés ou la création d'un nouveau modèle d'agence d'exécution ainsi que le recours à la sous-traitance.

²²⁰ DG NEAR aujourd'hui.

²²¹ DG DEVCO aujourd'hui.

²²² DG SANTE aujourd'hui.

²²³ L'EFCA n'effectue pas de contrôles sur le terrain. Elle mène des audits de système et réunit des données.

²²⁴ Cf. Supra.

²²⁵ Idem.

caractéristiques que nous avons déjà abordées auparavant, en l'absence de définition précise et normalisée des agences.

On a pu distinguer deux types d'offices: les offices interinstitutionnels et les offices de la Commission. Toutefois, le terme d'office a parfois été utilisé pour désigner des services spécifiques de la Commission. C'est notamment le cas des directions générales de la Commission qui sont qualifiées d'office, comme la DG ECHO, ou le Centre commun de recherche (JRC), supervisé par un conseil des gouverneurs²²⁶. C'est aussi le cas de certaines directions de la Commission européenne, comme l'Office vétérinaire, basé à Grange (FVO), qui constitue en fait une direction de la DG SANTE, ou bien encore de l'Office d'investigation et de discipline (IDOC). Ce dernier est le service d'enquête interne de la Commission dans le domaine de la discipline. Il est une direction de la DG Human Resources, sur le plan administratif. Cette contribution ne traite pas de ces structures purement internes de la Commission qui sont qualifiées d'offices, pour se concentrer sur les deux catégories mentionnée ci-dessus.

Si les offices partagent des points communs avec les agences exécutives, ils ont néanmoins tout à fait distincts de celles-ci. C'est ce que nous allons pouvoir constater en présentant leurs caractéristiques fondamentales, tout d'abord en examinant la base juridique et le siège de ces organes, puis, en analysant la gouvernance des offices.

A- Base juridique et siège des offices de l'Union européenne

Tout d'abord, les offices sont institués sur des bases juridiques spécifiques qui diffèrent de celles utilisées pour l'établissement des agences. Ainsi, les offices de la Commission (Office pour les infrastructures et la logistique à Bruxelles²²⁷ (OIB), Office pour les infrastructures et la logistique à Luxembourg²²⁸ (OIL) et Office de gestion et de liquidation des droits individuels²²⁹ (PMO)) ont été institués sur le fondement de l'article 20 du règlement intérieur de la Commission²³⁰ qui dispose: *"Pour répondre à des besoins particuliers, la Commission peut créer des structures spécifiques chargées de missions précises et dont elle détermine les attributions et les modalités de fonctionnement."* L'Office de lutte anti-fraude^{231,232} (OLAF) est établi sur une base juridique différente (art. 131 par. 2 CEEA; art. 249 par. 1er TFUE) qui dispose que la Commission arrête son règlement intérieur, ce qui renvoie à la même approche que pour les trois organes mentionnés précédemment.

En revanche, la base juridique des offices interinstitutionnels est ancrée dans le statut des fonctionnaires de l'Union européenne qui constitue un règlement du Parlement européen et du Conseil: article 2 par. 2 du statut²³³ pour l'Office européen de sélection du personnel²³⁴ (EPSO) et article 24 bis du statut²³⁵ (ex art. 24

²²⁶ Bien que rattaché à la Commission, le JRC est supervisé par un conseil des gouverneurs, composé d'un représentant par Etat membre, ainsi que des membres désignés par certains Etats de l'EEA, du voisinage ou pays candidats.

²²⁷ 2003/523/CE: Décision de la Commission du 6 novembre 2002 portant création de l'Office pour les infrastructures et la logistique à Bruxelles. JOUE L 183 du 22.7.2003, p. 35.

²²⁸ 2003/524/EC: Décision de la Commission du 6 novembre 2002 portant création de l'Office pour les infrastructures et la logistique à Luxembourg. JOUE L 183 du 22.7.2003, p. 40.

²²⁹ 2003/522/EC: Décision de la Commission du 6 novembre 2002 portant création de l'Office de gestion et de liquidation des droits individuels. JOUE L 183 du 22.7.2003, p. 30.

²³⁰ Cf. document C (2000) 3614 du 29.11.2000.

²³¹ 1999/352/CE, CECA, Euratom: Décision de la Commission du 28 avril 1999 instituant l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). JOCE L 136 du 31.05.1999, p. 20.

²³² L'OLAF est en charge de la lutte contre la fraude au budget de l'Union européenne, y compris en interne aux institutions. L'IDOC (Cf. Supra) est en charge des enquêtes dans le domaine disciplinaire et des violations des dispositions du statut et du RAA.

²³³ *"Toutefois, une ou plusieurs institutions peuvent confier à l'une d'entre elles ou à un organisme interinstitutionnel l'exercice de tout ou partie des pouvoirs dévolus à l'autorité investie du pouvoir de nomination, à l'exception des décisions relatives aux nominations, aux promotions ou aux mutations de fonctionnaires"*.

²³⁴ 2002/620/CE: Décision Parlement européen, du Conseil, de la Commission, de la Cour de justice, de la Cour des comptes, du Comité économique et social, du Comité des régions et du Médiateur du 25 juillet 2002 portant création de l'Office de sélection du personnel des Communautés européennes. JOCE L 197 du 26.07.2002, p. 53. 2002/621/EC: Décision des secrétaires généraux du Parlement européen, du Conseil, de la Commission, du greffier de la Cour de justice, des secrétaires généraux de la Cour des comptes, du Comité économique et social, du Comité des régions et du représentant du médiateur du 25 juillet 2002 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Office de sélection du personnel des Communautés européennes. JOCE L 197 du 26 juillet 2002, p. 56.

par. 3) pour l'Ecole européenne d'administration (EUSA)²³⁶. L'Office des publications de l'Union européenne²³⁷ (OP) se trouve dans une situation particulière, puisqu'il est créé sur le fondement d'une décision des représentants des gouvernements des Etats membres, relative à l'installation provisoire de certaines institutions et de certains services des Communautés, du 8 avril 1965 et des trois traités (CECA, CEE, CEEA) qui en constituent la base juridique.

Chacun des offices de l'Union européenne, chargé de la gestion administrative des institutions, est établi, soit par une décision de la Commission (OIB, OIL, PMO et OLAF), soit par une décision conjointe des institutions (OP, EPSO, EUSA). On peut les qualifier d'actes d'organisation.

Si les actes fondateurs des offices interinstitutionnels sont muets sur leur localisation, les actes de base des offices de la Commission prévoient leur établissement à Bruxelles (OLAF, OIB, PMO) ou à Luxembourg (OIL). Les offices interinstitutionnels sont de facto situés à proximité des services de la Commission, à Bruxelles (EPSO, EUSA) et Luxembourg (OP).

On doit également présenter le cadre de gouvernance des ces organes.

B- La gouvernance des offices de l'Union européenne

La création d'offices permet d'habiliter des structures distinctes des services de la Commission, à exécuter des tâches autres que celles qui sont directement liées son rôle de gardienne des traités ou celles qui découlent de son droit d'initiative. A la différence des agences, qu'elles soient de régulation ou bien d'exécution, ces tâches sont liées à la gestion administrative: les infrastructures, les biens (immeubles, informatique) et la fourniture de services techniques (OIB et OIL), les tâches administratives liées au statut (traitements, remboursements des frais, caisse maladie, retraites etc.) (PMO²³⁸). On doit noter que la Commission, lors de la création de ses offices, a considéré qu'ils pourraient constituer un instrument approprié pour préparer le passage, en temps utile, à une coopération interinstitutionnelle renforcée, en regroupant un certain nombre de tâches administratives et d'appui.

Par ailleurs, les offices interinstitutionnels se voient déléguer des tâches dans le domaine de l'administration, au service de toutes les institutions de l'Union: les processus de sélection et de concours, pour l'EPSO, la formation professionnelle des fonctionnaires et agents dans certains secteurs (cours pour la certification, l'entrée en service et le management), pour l'EUSA, les publications, pour l'OP, le processus d'enquête en matière de fraudes externes ou internes au sein des institutions, pour l'OLAF.

En fait, ce qui distingue les offices des agences, c'est qu'ils constituent un mode d'organisation, soit de la Commission, soit des institutions. Par conséquent, leur autonomie est très limitée. Ainsi, ils ne sont pas dotés de la personnalité juridique, à la différence des agences d'exécution et de régulation ou des entreprises communes de l'Union européenne. Ils peuvent néanmoins être habilités, par leur acte de base, à agir dans un cadre juridique et par exemple conclure des contrats. Dans ce cas, ils agissent au nom d'une institution. Ainsi, quand un destinataire ou un tiers conteste un acte arrêté par un office, il attaque l'institution de rattachement de cet organe. C'est ainsi que toutes les contestations et tout le contentieux devant la juridiction

²³⁵ *"L'Union facilite le perfectionnement professionnel du fonctionnaire dans la mesure où celui-ci est compatible avec les exigences du bon fonctionnement des services et conforme à leurs propres intérêts. Il est tenu compte également de ce perfectionnement pour le déroulement de la carrière."*

²³⁶ 2005/118/CE: Décision du Parlement européen, du Conseil, de la Commission, de la Cour de justice, de la Cour des comptes, du Comité économique et social européen, du Comité des régions et du Médiateur européen du 26 janvier 2005 portant création de l'École européenne d'administration. JOUE L 37, 10.2.2005, p. 14. 2005/119/CE: Décision des Secrétaires Généraux du Parlement européen, du Conseil, de la Commission, du Greffier de la Cour de justice, des Secrétaires Généraux de la Cour des comptes, du Comité économique et social européen, du Comité des Régions et du Médiateur concernant l'organisation et le fonctionnement de l'École européenne d'administration du 26 janvier 2005. JOUE L 37 du 10 février 2005, p. 17.

²³⁷ 2009/496/CE, Euratom: Décision du Parlement européen, du Conseil, de la Commission, de la Cour de justice, de la Cour des comptes, du Comité économique et social européen et du Comité des régions du 26 juin 2009 relative à l'organisation et au fonctionnement de l'Office des publications de l'Union européenne. JOUE L 168 du 30.6.2009, p. 41

²³⁸ Le PMO n'est pas un organe interinstitutionnel; toutefois il gère aussi les droits du personnel d'autres institutions et organes, sur base de Service Level Agreement (SLAs).

communautaire dans le domaine de l'organisation des concours EPSO, est géré par le Service juridique de la Commission.

Si l'autonomie des offices de l'Union européenne demeure très limitée, ils disposent, en revanche d'organes autonomes. A l'instar des agences, on retrouve, dans le contexte des offices, un mode de gouvernance organisé autour d'un organe collégial et d'un directeur, dont les fonctions sont nettement différenciées.

On doit constater que les offices de la Commission (OIB, OIL, PMO) sont placés sous l'autorité politique du Collège qui nomme les membres du conseil d'administration. De même, les offices interinstitutionnels (OP, EPSO²³⁹) sont placés sous l'autorité des institutions²⁴⁰ qui disposent chacune d'un représentant au sein de l'organe collégial de direction²⁴¹, mais dont le poids est très variable. On peut considérer la Commission comme étant "l'actionnaire principal" des offices interinstitutionnels, en raison du rôle qu'elle exerce dans le domaine de la gestion et de l'administration de l'Union européenne, mais aussi de son poids prépondérant en termes de personnel et de budget. L'OLAF constitue un cas particulier puisqu'il est placé, dans sa fonction d'enquête, sous le contrôle d'un comité de surveillance²⁴². Si la Commission désigne le président du conseil d'administration de ses offices de gestion administrative (PMO, OIB, OIL), le président de l'organe de direction des offices interinstitutionnel est désigné par les membres de cette instance (EPSO, OP). L'organe collégial de direction de chacun de ces offices est en charge de la supervision et du bon fonctionnement de la structure: à cette fin, chacun d'eux adopte la lettre de mission du directeur et le programme de travail de l'office.

Les directeurs des offices institués par la Commission (OIB, OIL, PMO) sont désignés par le Collège, selon les procédures internes applicables en la matière. Chacun des directeurs d'offices interinstitutionnels (OP, EPSO, EUSA²⁴³) est également nommé par la Commission, selon des procédures particulières. Le Directeur général de l'OLAF est nommé par la Commission, en concertation avec le Parlement européen et le Conseil. Les directeurs de chacun de ces offices sont chargés de la gestion quotidienne de l'organe.

L'ensemble des offices de l'Union européenne est rattaché à la Commission européenne. C'est bien entendu le cas des offices de gestion (OIB, OIL, PMO) et de l'OLAF, mais également celui des offices interinstitutionnels (EPSO, OP, EUSA²⁴⁴), également rattachés à l'exécutif européen, pour les questions administratives. Tous les offices (OIB, OIL, PMO, OLAF, EUSA, EPSO, OP) sont donc assimilés à des Directions générales de la Commission pour les questions administratives et budgétairesxx.

Sur le plan budgétaire, les postes de fonctionnaires et d'agents temporaires, mis à la disposition de ces offices, sont repris dans le tableau des effectifs de la Commission, mais de manière distincte. Il en est de même pour le budget: les offices disposent d'une ligne budgétaire séparée figurant dans la section du budget consacré à l'administration de la Commission.

Les offices sont placés sous l'autorité d'une ou plusieurs institutions, ce qui les différencie des agences, placées sous le contrôle des Etats membres (agences de régulation) ou de la Commission (agences d'exécution)²⁴⁵. On doit noter que les procédures de comitologie et de contrôle politique, prévues pour les

²³⁹ Le conseil d'administration d'EPSO est l'organe de direction de l'EUSA. Le Directeur d'EPSO est directeur de l'EUSA.

²⁴⁰ Au sens de l'article 1^{er} ter du statut qui assimile un certain nombre d'organes aux institutions, au sens du traité: SEAE, CESE, CdR, Médiateur de l'Union européenne et CEPD. Cf. Supra.

²⁴¹ Le Centre de traduction (Cf. Supra) se rapproche de ce modèle, toute en étant une agence de régulation qui donne des services de traduction aux agences et organes de l'UE.

²⁴² **"Le comité de surveillance se compose de cinq membres indépendants ayant l'expérience de hautes fonctions judiciaires ou d'enquête ou de fonctions comparables en rapport avec les domaines d'activité de l'Office. Ils sont nommés d'un commun accord par le Parlement européen, le Conseil et la Commission."** (Art. 14 par. 2 du règlement n°883/2013. Cf. Règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil. JOUE L 248 du 18.9.2013, p. 1.

²⁴³ Le directeur de l'EPSO est le directeur de l'EUSA.

²⁴⁴ L'EUSA est rattaché à EPSO qui est attaché administrativement à la Commission européenne.

²⁴⁵ On peut constater une similitude entre les offices et les agences de régulation; puisque ces deux catégories d'organes sont placées sous l'autorité de la Commission européenne.

agences d'exécution, ne s'appliquent pas dans ce contexte²⁴⁶. En effet, les offices constituent un mode d'organisation des institutions: ils sont chargés de la gestion administrative pour le compte des institutions, ce qui ne relève pas des compétences d'exécution de l'Union européenne. Le Conseil n'est, en principe, pas impliqué dans la supervision de ces structures. Toutefois, il possède un droit de regard au sein des offices interinstitutionnels, puisque le Secrétariat général du Conseil y désigne un représentant, en tant qu'institution de l'Union européenne et non comme représentant des Etats membres²⁴⁷. Enfin, si la responsabilité politique de ces structures est bien portée par la Commission ou les institutions, les offices sont soumis au cadre de contrôle de la Commission qui prévoit une déclaration annuelle d'activité, signée par le directeur, en tant qu'ordonnateur subdélégué, et implique que le service d'audit interne de la Commission est également compétent pour ces offices.

Pour terminer, on peut constater que ces structures ont des caractéristiques différentes des agences de l'Union européenne, qu'elles soient de régulation ou bien d'exécution, même si on a pu déterminer certains points communs avec ces deux types d'organes.

Conclusion

Ce texte dresse un inventaire de l'ensemble des agences de l'Union européenne et de leurs caractéristiques particulières, tout en les distinguant d'autres organes comme les offices ou les entreprises communes. On a pu constater que le nombre élevé d'agences et leurs nombreuses variations rend difficile cette catégorisation, en l'absence de définition au sein des traités.

Il sera sans doute primordial, dans l'avenir, de réfléchir à nouveau, à la possibilité d'une base juridique pour définir et établir les agences, au sein des dispositions du traité. Elle devra inclure l'ensemble des catégories existantes pour mieux les encadrer. Pour parvenir à ce résultat, il est clair que le contexte politique de l'Union européenne et le rapport de force entre institutions devra évoluer, sans quoi il paraît assuré que la création de telles instances devra continuer à s'opérer dans le cadre existant aujourd'hui qui demeure incomplet et inachevé.

L'auteur s'exprime à titre personnel. Ce texte n'engage ni la Commission, ni l'Union européenne.

²⁴⁶ Cf. Supra.

²⁴⁷ On peut noter ici la dualité du Conseil: représentant des Etats membres et institution de l'Union européenne.