

Sommaire

Editorial : Profiter des vents favorables?	3
Dialogue avec A. Campinos	6
Entretien avec Dana Manescu	23
Quel rôle politique pour le gaz de Méditerranée orientale ?	33
Les enseignements d'Altiero Spinelli	44
Revising the European Treaties	48
Dialogue avec Philippe Lamberts	50
Que devrait faire l'Union Européenne après le Brexit ?	67
Discours sur l'Etat de l'UE 2017 : Une brève analyse	77
Fiches de lecture : <i>S'il est minuit en Europe</i> de Pierre Moscovici	82
<i>European civil service in times of crisis. A political sociology of the changing power of eurocrats</i> de D. Georgakakis	89
Petite radiographie de la fonction publique européenne	104
Droits fondamentaux des fonctionnaires de l'Union et de la discipline	111

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

ERASME

Éditeur responsable : Georges VLANDAS

Rédaction : Tomas GARCIA AZCARATE, Olivier BODIN, Trémeur DENIGOT, Andréa MAIRATE, Paolo PONZANO, Bertrand SORET, Jean-Paul SOYER, Catherine VIEILLEDENT, Sylvie VLANDAS.

Site web et maquette : Jean-Paul SOYER
Diffusion : Agim ISLAMAJ

Contributeurs

Michel AGLIETTA	Johanna ERUST	Benoît NADLER
Philippe AIGRAIN	Elie FAROULT	Koen NOMDEN
Stéphane ANDRÉ	Tomas GARCIA	Béatrice ORNSTEDT
Fabrice ANDREONE	AZCARATE	Naphsica PAPANICOLAOU
Michel ANDRIEU	Fernando GARCIA	Jaime PEREZ VIDAL
Jean-Pierre BOBICHON	FERREIRO	Ines PERIN
Jacques BABOT	Sandrine GAETE	Victoria PEUVRELLE
Jean-Michel BAER	Didier	Paolo PONZANO
Angelo BAGLIO	GEORGAKAKIS	Jacques PRADE
Bernard BARTHALAY	Isabel GONZALEZ	Dorian PRINCE
Gilles BERTRAND	FORTES	Jean-Louis QUERMONNE
Olivier BODIN	Mireille GRUBERT	Antoine QUERO MUSSOT
Thimios BOKIAS	Daphne HALIKIOPOULOU	Jacques René RABIER
Laurent BONTOUX	Dimitris HATZISTRATIS	Michel RICHONNIER
Anastassios BOUGAS	Anders HINGEL	Nicolas SABATIER
Didier BOUTEILLER	Thomas HENOKL	Manuel SANCHIS i MARCO
Kostas BOTOPOULOS	Michel HUSSON	Ludwig SCHUBERT
Olivier BRUNET	Franco IANNIELLO	Burkart SELLIN
Francisco	Sylvie JACOBS	Giovanni SERGIO
CABALLERO SANZ	Olivier JEHIN	Anne SERIZIER
Yves CAELEN	Philippe KERAUDREN	Elli SFYROERAS
Bernard CAISSO	Georgios KASTRINOS	Vlassios SFYROERAS
Pierre CALAME	Frédéric KRENC	Kim SLAMA
Pino CALO	Marie LAGARRIGUE	Georges SPYROU
Antonio CAMPINOS	Philippe LAMBERTS	Piero SOAVE
Paraskevas CARACOSTAS	Eneko LANDABURU	Bertrand SORET
Rui CAVALEIRO	Notis LEBESSIS	Jean-Paul SOYER
AZEVEDO	Roberto LENTI	Michel STAVAUUX
Claude CHENE	Jean-Charles LEYGUES	Katerina TERLIXIDOU
Paul CLAIRET	Julie LEPRETRE	Béatrice THOMAS
Georges DASSIS	Joël LE QUÉMENT	Johanna TOUZEL
Victoria DAVYDOVA	Alain LIBEROS	Roger
Pierre DEFRAIGNE	Jose Manuel LOPEZ	VANCAMPENHOUT
Jacques DELORS	CEJUDO	Philippe VAN PARIJS
María Eduarda DE	Beatrice LUCARONI	Alexis VAN SOLANGE
MACEDO	Patrick LUSSON	Sofia VASILOPOULOU
Bertrand DELPEUCH	Robert MADELIN	Jean-Marc VENINEAUX
Trémeur DENIGOT	Andrea MAIRATE	Catherine VIEILLEDENT-
Isabelle DEMADE	Dana MANESCU	MONFORT
Yves DEVELLENES	Bernard MARX	Jerôme VIGNON
Jean-François DREVET	Manuel MEDINA	Georges VLANDAS
Marie DUFRASNE	ORTEGE	Sylvie VLANDAS
Yves DUMONT	Olivier MERLE	Timothée VLANDAS
Olivier DUPUIS	Francisco MOLERA	David WALKER
Isabelle DURANT	APARICIO	Henri WEBER
Wolfgang ENTMAYR	Ugur MUL DUR	Agnieszka WIDŁASZEWSKA

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

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

© GRASPE 2017

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

Éditorial : Profiter des vents favorables ?

Le 13 septembre dernier à Strasbourg, devant les eurodéputés réunis dans l'hémicycle, Jean Claude Juncker a donné sa vision et ses priorités pour l'Union européenne. Une vision qui se voulait stratégique, unitaire et démocratique, visant à mettre l'Europe en état de saisir la fenêtre d'opportunité qui s'ouvre d'ici mi-2019.

Ce discours volontariste insiste sur la nécessité d'une relance de la construction européenne par une mobilisation des citoyens lors des prochaines élections du Parlement européen, à partir d'un projet ambitieux - mais qui reste à définir et surtout à budgétiser. Il vise à dynamiser notre Union et à donner un sens à notre travail au service de la construction européenne.

Le président Juncker répond à l'avance aux discours tenus ici ou là, par exemple au sujet de la création d'un poste de ministre des affaires économiques-président de l'Eurogroupe. Il considère que ce poste doit être pourvu par le commissaire européen en charge du dossier, afin d'éviter l'affaiblissement de l'exécutif européen qu'est la Commission. De même, il opte pour que le Parlement européen soit l'organe démocratique qui contrôle les activités de la zone euro, et non pas une quelconque combinaison entre délégations issues du Parlement européen et des parlements nationaux. Il ne faut pas que la Commission, ni le Parlement perdent une partie de leurs attributions. Le budget de la zone euro doit être inclus dans celui de l'Union.

Enfin, et c'est le plus important, Jean-Claude Juncker ne veut pas lancer une révision des Traités dont il faudrait s'attendre à ce qu'elle soit longue, lourde, complexe, et surtout incomprise des citoyens qui attendent des réponses rapides à leurs problèmes concrets. Il compte mobiliser l'opinion publique européenne à partir d'un projet ambitieux, élaboré dans le cadre institutionnel actuel, qui réponde aux défis qu'affrontent les sociétés européennes. Ce faisant, il heurte certaines approches qui privilégient les réformes institutionnelles mais conforte ceux qui pensent qu'il faut tout d'abord infléchir les politiques pour satisfaire les attentes des citoyens.

L'appel à une nouvelle stratégie de politique industrielle est une dimension mobilisatrice et importante de ce discours qui insiste

également sur la nécessité d'une Union de l'égalité et d'un socle européen des droits sociaux¹, thème récurrent chez Juncker. Il n'esquisse cependant pas de pistes en vue d'une réduction rapide des inégalités. Celles-ci constituent pourtant le ciment qui unit et nourrit les adversaires de la construction européenne.

Dans le même ordre d'idées, rien n'est dit non plus sur l'accroissement du budget de l'Union, sans lequel rien ne permet de garantir que l'Europe parvienne à sortir de la croissance molle qui la frappe, et donc à corriger les inégalités et les déséquilibres, ni de lever les menaces qui pèsent sur les systèmes sociaux.

Le président Juncker propose enfin une simplification institutionnelle: la fusion des postes de Président de la Commission et de Président du Conseil européen. Cette proposition n'est pas toujours comprise par les partisans de la construction européenne². Pourtant l'intérêt d'une telle fusion des présidences serait d'accroître la visibilité et le poids de l'exécutif européen, tout en clarifiant la séparation des pouvoirs au sommet d'une union dont le président Juncker rappelle qu'elle est une Union des états et une Union des citoyens. Si une telle proposition était retenue, le président du Conseil et de la Commission serait la personne issue de la liste européenne la mieux élue par les citoyens. Outre la légitimité que cela conférerait à la personne située au sommet de l'exécutif de l'Union, cette proposition stimulerait aussi le débat démocratique au moment des élections et en accroîtrait l'intérêt. Son discours aborde la question des listes transnationales lors des élections parlementaires, elles aussi susceptibles de vivifier le débat européen.

Notre président rappelle l'importance de lutter pour l'unité de l'Union, entre l'Est et l'Ouest, contre une Europe à plusieurs vitesses. Cette lutte toutefois doit être fondée sur une communauté des valeurs et de principes.

Il est habité par l'urgence de la situation économique, sociale et politique, urgence dont nous comprenons le bien fondé. C'est pourquoi, nous sommes d'accord avec lui pour faire preuve d'audace, "maintenant qu'il fait beau, et tant qu'il fait beau", alors que nous sortons d'une crise majeure, même si le beau temps qui s'annonce n'est pas tout à fait encore là.

¹ Sommet de Göteborg : <http://europe-solidarity.eu/documents/social-pillar-goteborg.pdf>

² Voir cette analyse : <http://europe-solidarity.eu/documents/twoheads.pdf>

C'est une démarche ambitieuse que nous soutenons pleinement tout en regrettant qu'il l'énonce à titre personnel et donc pas au nom du Collège. Il s'agit ici d'une question importante car l'incapacité de profiter de l'embellie actuelle relancerait la crise et discréditerait en partie le diagnostic qui fonde la nécessité d'une politique plus ambitieuse au niveau européen.

C'est cette même compréhension qu'exprime également le livre (voir ci-après dans ce numéro) de Pierre Moscovici, commissaire européen : *S'il est minuit en Europe*, en écho au titre d'un livre d'un auteur belge³ écrit dans l'entre-deux guerres, juste avant la barbarie de la seconde guerre.

Enfin comme disait Sénèque, "*Ignoranti quem portum petat sus ventus est*" ("nul vent n'est favorable à qui ne sait quel port rejoindre"). On doit, sans perdre de temps, larguer les amarres et faire route de façon lisible et visible, vers un port défini de façon commune. Ce projet commun est la tâche dont nous devons assurer le succès.

³ *S'il est minuit dans le siècle* de Victor Serge (1939)

Dialogue avec Antonio Serge De Pinho CAMPINOS

Le vendredi 17 février 2017

Monsieur Antonio CAMPINOS est l'actuel Directeur Exécutif de L'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle - "EUIPO"⁴. Nommé par le Conseil de l'Union européenne en mai 2010, puis renouvelé en 2015, il exerce ses fonctions depuis le 1er octobre 2010. Il a succédé à ce poste à M. Wubbo de Boer et est accompagné par M. Christian Archambeau, Vice-Directeur Exécutif, et M. Théophile Margéllos, Président des Chambres de Recours.

Pourriez-vous vous présenter en quelques mots: qui êtes-vous, d'où venez-vous, quel est votre parcours et qu'avez-vous fait ?

Je suis né en 1968 à Poitiers en France. Je suis fils d'exilé politique. Mon père était étudiant en droit et dirigeant de la Maison des étudiants de l'Empire lorsqu'il a dû fuir le Portugal du fait de ses convictions politiques. Il est parti étudier à Poitiers où il a rencontré ma mère – qui, à l'époque, était étudiante en philosophie puis assistante universitaire de Roger Garaudy. Suite à la révolution des Œillets le 25 avril 1974, mon père, un des fondateurs du Parti socialiste en exil, a rejoint Mario Soares dans un périple à travers les principales capitales européennes dans le but de faire reconnaître la légitimité du nouveau régime. Lorsque les conditions politiques l'ont permis, nous avons rejoint mon père au Portugal.

Donc, à la fin des années 70 vous êtes retourné au Portugal, c'est exact ?

En effet, en 1975, nous sommes tous repartis au Portugal. J'y suis arrivé à l'âge de six ans. Après l'obtention de mon bac au lycée français, je suis parti à l'université en France. J'ai d'abord tenté l'économie puis me suis tourné vers le droit. J'ai ainsi d'abord obtenu une Maîtrise en droit à Montpellier, puis j'ai

⁴ Autrefois connue sous le nom de l'OHMI.

obtenu un Diplôme d'Études Supérieures au Centre Universitaire de Nancy et finalement, un DEA en droit public à Montpellier. Par la suite, j'ai commencé à travailler au Portugal au sein de la Caisse des dépôts et consignations, plus spécifiquement à la Caisse Générale des Pensions où j'occupais un poste de juriste. Le Centre national des pensions – qui est une institution assez curieuse – s'occupe du système des retraites du personnel de la fonction publique portugaise et – bien qu'autonome – est intégré dans la caisse des dépôts et consignations. J'ai dû en parallèle passer mon diplôme d'équivalence en droit auprès de l'Université Classique de Lisbonne afin de pouvoir exercer les fonctions de juriste à la Caisse Générale.

Par la suite, j'ai été invité à être l'adjoint du secrétaire d'Etat rattaché au ministre de l'économie. J'étais notamment en charge de revoir tous les projets de lois avant qu'ils ne soient soumis au Conseil des secrétaires d'État, et par la suite au Conseil des Ministres. C'est à cette époque que j'ai vécu mes premières expériences de négociation avec les syndicats dans le cadre de la concertation sociale. Ma première rencontre avec la propriété industrielle date du milieu des années 90 au moment de la rédaction d'un des plus grands textes de codification des lois de propriété industrielle au Portugal : le Code de la Propriété Industrielle de 1995. J'ai également participé à la Conférence Diplomatique de Paris, en 2000, dont l'objet était la révision de la Convention Européenne des Brevets.

J'ai ensuite été nommé directeur des marques à l'institut portugais de la propriété industrielle (INPI). Au bout de quelques années, j'ai été nommé président du conseil d'administration. En cette qualité j'ai représenté mon pays dans les conseils d'administration ou assemblées générales d'organisations européennes et internationales chargées de la propriété industrielle. A l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle, j'ai été nommé président du groupe ad-hoc qui visait à la simplification des Protocoles et Accord sur le système de Madrid. J'ai également assumé les fonctions de président du conseil d'administration de l'Office de l'Harmonisation dans le Marché Intérieur (OHMI) - qui est devenu aujourd'hui l'Office de l'Union Européenne pour la Propriété Intellectuelle (EUIPO) – avant de me porter candidat à sa présidence et d'y être élu en 2010. Depuis quelques années, je suis également Président du Conseil d'Administration du Centre d'Études Internationales de la Propriété Intellectuelle de l'Université de Strasbourg(CEIPI).

Pourriez-vous nous présenter l'Agence EUIPO. Comment fonctionne-t-elle ? De quoi s'occupe-t-elle ? Comment voyez-vous son avenir ?

L'Union européenne possède aujourd'hui environ une quarantaine d'agences décentralisées.

Parmi celles-ci, l'EUIPO possède une caractéristique qui lui est propre. En effet, il s'agit d'un office totalement autofinancé qui jouit d'une autonomie administrative⁵. Son budget est financé par les redevances que les utilisateurs du système de propriété intellectuelle payent en contrepartie de la procédure d'enregistrement de marques et de dessins et modèles. Le budget annuel s'élève à plus de deux cent millions d'euros et l'Office dispose d'un fond de réserve significatif généré par des surplus annuels dont nous aimons penser qu'ils sont aussi le fruit de notre efficacité opérationnelle.

A l'origine, en 1994, l'agence était en charge de l'administration du système de la marque communautaire. Le passage du nom de l'OHMI à EUIPO témoigne bien de la volonté des Institutions européennes d'aller au-delà de l'enregistrement des marques et de la publication de dessins et modèles, afin de traiter des questions de propriété intellectuelle dans l'avenir de façon plus transversale, cohérente et logique.

Ainsi, il y a six ans, les Institutions européennes ont transféré à l'Office une nouvelle compétence : l'Observatoire européen des atteintes aux droits de propriété intellectuelle⁶. Nous nous efforçons ainsi d'aider les décideurs à pouvoir mieux agir grâce à une meilleure compréhension de la réalité de la PI sous tous ses aspects, y compris celui des contrefaçons ou des infractions constatées dans le monde de l'internet qui deviennent aujourd'hui de plus en plus importantes.

Ont été également transférées à l'Office des compétences relatives à la gestion des œuvres orphelines, un projet très intéressant qui exige de mobiliser notre dynamisme habituel et d'aller bien au-delà de la simple création d'une base de données. Il s'agit de créer un réseau de bibliothèques voire de médiathèques afin d'alimenter cette base de données avec des informations pertinentes.

⁵ En d'autres termes notre budget ne dépend pas du budget de l'Union européenne.

⁶ L'observatoire a produit diverses études de notoriété publique qui sont aujourd'hui cités par le Parlement, le Conseil, la Commission et bien d'autres encore tels que les petites et moyennes entreprises. Les études ont été faites en partenariat avec le JRC, Europol, Interpol, l'OCDE, l'organisation européenne des brevets.

Depuis quelques années, la Commission européenne a également demandé à l'Office de gérer des programmes de coopération dans le cadre de projets financés par le budget de la Commission, d'abord en Russie puis dans les dix pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN ou ANASE), en Chine et récemment, en Amérique du Sud. J'espère que dans les mois qui viennent nous pourrions prêter main forte à la Commission dans un programme destiné à l'Afrique. L'Afrique mériterait que nous y investissions plus d'efforts et plus rapidement. Investir en Afrique, c'est aussi investir en Europe.

Plus récemment, la Commission européenne nous a lancé le défi de développer des services et outils visant à permettre aux PME et micro-entreprises de mieux connaître la réalité de la PI et de pouvoir accéder facilement aux divers services de propriété intellectuelle. La question est de savoir comment améliorer la compréhension du système de la Propriété intellectuelle et son accès, de façon à maximiser le retour des investissements en « branding » au moyen de la marque, dans l'apparence esthétique des produits, au moyen des dessins et modèles, dans de nouveaux procédés ou produits, au moyen des brevets d'invention, des obtentions végétales ou des indications géographiques etc. ou même de comprendre comment tirer profit d'outils qui vont au-delà de la propriété intellectuelle comme les secrets d'affaire.

Tout ceci est impressionnant car il s'agit véritablement d'un processus de fonctionnement qui est à la base du marché unique.

En effet, et d'ailleurs je pense que nous sommes en charge d'administrer l'un des premiers « droit unitaires » à travers le marché intérieur. Un système unique qui coexiste, je dirais même qui est complémentaire aux systèmes nationaux d'enregistrement de marque et pour lequel les juridictions nationales sont à même de jouer un rôle.

Cela étant, les recours concernant les décisions de l'office en première instance doivent être portés devant nos Chambres de recours, indépendantes au niveau de la prise de décision, ce qui constitue un préalable à l'introduction d'un recours en deuxième instance devant le Tribunal de l'Union européenne et éventuellement devant la Cour de Justice de l'Union européenne.

Pour bien comprendre l'envergure des systèmes de protection que nous administrons, il suffit de mentionner que nous

représentons plus de 30% des recours portés devant la Cour et que nous contribuons à hauteur de pratiquement la moitié du budget du Centre de traduction de l'UE.

Pour être plus précis vous payez vous-même les traductions qu'ils font. Est-ce bien exact ?

En effet, cela est correct. N'oublions pas que notre règlement nous confère cinq langues officielles et que nous examinons, jusqu'à la phase des publications, tous les dépôts de marques, dessins et modèles dans 23 langues. Vous pouvez imaginer la complexité de nos opérations ainsi que le défi pour la gestion de nos ressources.

Il est également important de signaler que l'EUIPO est un organisme qui est accrédité selon les normes ISO et que nous avons obtenu plusieurs accréditations. Nous en avons dans le domaine de la sécurité, de l'accessibilité, de la protection de nos systèmes informatiques...nous gérons ainsi six ou sept normes de qualité.

J'aimerais souligner que nous sommes un service public que je qualifierais d'industriel et commercial. Nous avons cette composante d'autorité publique mais nous cherchons aussi à gérer nos équipes avec les meilleurs principes issus de l'initiative privée. Nous avons ajouté, à une structure classique verticale de l'administration publique, une structure horizontale et nous nous dirigeons vers une logique matricielle où notre personnel a évidemment des « cœurs de compétence » mais peut également dédier une partie de son temps à des projets spécifiques ce qui permet de mieux exploiter les talents internes sans avoir nécessairement recours à des consultants.

En résumé l'Office possède des missions propres, un autofinancement et une autonomie financière. Mais finalement à quoi sert le conseil d'administration ?

Avec les amendements qui ont été apportés à notre règlement de base, le Conseil d'administration a aujourd'hui des pouvoirs accrus. Jusqu'alors les pouvoirs du Conseil d'administration étaient, pour l'essentiel, de participer en première instance à l'élection des Directeur exécutif et Directeur exécutif adjoint de l'Office, du Président des Chambres de Recours, (*in fine* élus par le Conseil des Ministres de l'UE), et d'approuver notre programme de travail et notre budget⁷. Aujourd'hui, le Conseil d'Administration constitue le véritable pouvoir législatif, notamment en matière de décision des règles d'application du statut des fonctionnaires et autre agents de l'UE applicables à

⁷ Pour être tout à fait exact, le budget est adopté par le comité budgétaire

l'Office. Le Directeur exécutif exerce le pouvoir de mise en œuvre par délégation du conseil d'administration. Naturellement, les pouvoirs d'approbation du programme de travail, du rapport d'activité et du budget demeurent.

Mais qui siège au Conseil d'administration ?

Jusqu'à la réforme législative, le Conseil d'administration était composé de représentants des 28 Etats Membres, tous avec un droit de vote, et d'observateurs sans droit de vote, dont la Commission avec un statut naturellement privilégié, l'Office de Propriété Intellectuelle du Benelux, l'Organisation mondiale de la Propriété intellectuelle, l'Office européen des Brevets, et sept observateurs d'associations représentatives de l'industrie, dont cinq à caractère permanent. Depuis la modification du Règlement, la Commission et le Parlement sont désormais membres avec droit de vote.

D'une certaine façon cela peut apparaître comme un affaiblissement du rôle que vous occupiez. Est-ce là un changement que vous avez initié ?

Non, sincèrement je ne le pense pas, du moins dans la pratique. Je pense que le législateur a voulu clarifier les rôles respectifs du Conseil d'administration et du Directeur exécutif. Dans la pratique, nos programmes de travail et rapport d'activité étaient déjà présentés pour opinion au Conseil. Aujourd'hui une décision leur est demandée. En ce qui concerne l'autre modification profonde, à savoir que le Conseil est aujourd'hui formellement l'Autorité Investie du Pouvoir de Nomination, dans la pratique il y a peu de changements puisque le règlement lui-même dispose que le Conseil doit déléguer ces pouvoirs au Directeur exécutif exception faite, et cela me semble naturel, pour les postes de nature politique. Le conseil serait à même de les reprendre uniquement dans des circonstances de particulière gravité. En vérité, cette partie de la réforme a eu pour conséquences de rajouter un élément de bureaucratie non négligeable qui, à mon sens, n'était pas nécessaire.

Ainsi est-il juste de dire que la Commission européenne est davantage présente ?

En effet, vous avez parfaitement raison. J'ai oublié de mentionner que la Commission européenne détient désormais deux droits de vote et le Parlement européen en détient un. Mais au-delà de la participation formelle de la Commission aux travaux du conseil d'administration, sa présence se fait davantage sentir à travers l'interaction de ses différentes Directions Générales (DG) avec l'Office. Naturellement, notre DG partenaire est la DG Grow, mais nous travaillons également étroitement avec la DG Trade tout particulièrement pour la

gestion des programmes de PI en Chine, ASEAN, Amérique du sud et Caraïbes, avec la DG AGRI qui aujourd'hui gère le registre des indications géographiques, service que nous serions mieux à même de gérer à mon avis, ou encore avec la DG TAXUD dans le cadre des activités réalisées par l'Observatoire contre les Infractions aux droits de Propriété Intellectuelle. Sans oublier naturellement la DG BUDG, pour toutes les questions financières et la DG HR, pour les questions statutaires du personnel.

Quels sont les services qui représentent la Commission européenne au sein du conseil d'administration ?

La Commission européenne nomme ses représentants. Par exemple, au cours des dernières réunions du Conseil d'administration et du Comité budgétaire, étaient présents des représentants de la DG GROW et de la DG BUDG.

Etant donné que vous êtes autofinancés et que vous disposez de ressources propres, qu'est-ce qui justifie la présence de ce représentant de la DG BUDG ? Pour les autres agences, la raison de sa présence saute aux yeux - car leur financement se fait à partir du budget. Mais alors qu'est-ce qui justifie la présence de ce représentant pour vous ?

Vous posez là une question à laquelle il ne m'appartient pas de répondre. Mais je dirais que cela a du sens dans la mesure où il s'agit d'une personne ayant une connaissance du fonctionnement du budget et des règles financières.

Mais permettez-moi de revenir sur l'étendue de nos compétences. Nous avons toujours coopéré avec nos Etats membres et même en dehors de l'Union européenne dans le cadre du « TM5 » qui réunit les cinq plus gros Offices du monde – processus qui permet de développer la convergence au niveau des procédures, des bases de données de PI et des moteurs de recherche. Avec la réforme législative, la coopération européenne et la coopération internationale sont devenues des cœurs de compétence de l'Office. Par exemple, au cours du premier plan stratégique de l'Office, nous avons investi plus de 50 millions d'euros afin de développer, avec les utilisateurs et les Etats membres, 19 outils informatiques qui ont été implémentés plus de 470 fois par les Offices de PI. Cela représente une moyenne de 13-14 implémentations par Etat membre. Nous avons développé un autre programme très intéressant – le programme de convergence. Nous avons, en coopération avec les EM et les Observateurs, identifié 7 domaines du droit des marques et des dessins et modèles où nous souhaitons aboutir à une plus grande convergence dans l'interprétation de la loi et de la pratique administrative. Nous

avons donc choisi des domaines qui ne tombaient pas sous le coup d'une contrainte législative spécifique ou d'une décision judiciaire. Nous sommes parvenus à nous mettre d'accord sur des communications communes dans ces 7 domaines, sur une pratique commune qui réduit substantiellement le coût de l'interaction des entreprises, et tout particulièrement des PME, avec les différents services de protection de la PI au niveau de l'Union ou de ces EM⁸. Cette nécessité de converger dans l'interprétation des normes et de la pratique est impérative, tant il est vrai que malgré l'œuvre d'harmonisation par voie législative, les pratiques et les interprétations divergentes génèrent des coûts importants pour nos citoyens et pour l'industrie. D'ailleurs, les documents récents de la Commission et du Président Junker font référence à cette nécessaire convergence. Je pense qu'au-delà de la nécessité de réfléchir à ce que devrait être l'Europe de demain, nous devons aussi améliorer l'espace commun de l'Europe d'aujourd'hui. L'harmonisation de la loi ne suffit pas puisque il faut l'interpréter et la divergence commence au moment où l'on interprète la loi. Je suis certain que dans l'hypothèse où l'on arrêterait de légiférer pour se concentrer sur la convergence de l'interprétation des textes en vigueur nous pourrions produire des économies substantielles en Europe en réduisant ses coûts bureaucratiques au bénéfice d'investissements en innovation⁹. Par exemple, nous pourrions prendre comme fil conducteur la micro-entreprise et essayer d'analyser ses interactions avec l'administration dans les différents domaines d'activité économique.¹⁰ Les différentes administrations des 28 Etats membres et la Commission européenne pourraient recenser les différences d'interprétation des uns et des autres et essayer de proposer des éléments de convergence de façon à ce que l'interprétation de la loi, qui dans beaucoup de cas est déjà harmonisée dans les termes, soit volontairement commune sans qu'il soit nécessaire d'en passer par une nouvelle législation. En bref, nous pourrions nommer cela « Programme de convergence pour l'Europe ».

En effet, tout ceci est tout à fait impressionnant et dénote à la fois une activité très importante pour la construction européenne et extrêmement diverse. C'est un peu comme un univers en pleine expansion. Mais tout ceci se fait avec quel

⁸ Ce que les économistes appellent les externalités négatives qui, selon les études de l'OCDE, sont beaucoup plus significatives lorsque l'on parle de micro et petites et moyennes entreprises que lorsque l'on parle de grandes entreprises.

⁹ Une sorte de processus Bologne pour les différents domaines d'activités économiques par exemple.

¹⁰ Par exemple, l'accès au financement, impôts, services, exportations etc...

personnel ? Comment est recruté le personnel qui travaille au sein de l'agence ? Comment est-il géré ? Et dans un deuxième temps, comment verriez-vous les choses dans le futur ?

Il y a plus de 40 agences dans l'Union européenne et très peu disposent de fonctionnaires. Jean-Claude Combaldieu, qui fut notre premier président, s'est battu pour que les Institutions reconnaissent qu'il était pertinent que cette agence ait des fonctionnaires, des « employés de première classe » pour l'Union européenne. Les présidents successifs se sont battus pour maintenir cet acquis, et je pense que dans le cadre d'une logique de mobilité interinstitutionnelle cela fait du sens. A l'heure actuelle nous avons une majorité de notre personnel, de nos collègues, qui sont fonctionnaires, auxquels s'ajoutent des agents temporaires et récemment – du fait de l'austérité imposée par l'accord interinstitutionnel de réduction des effectifs - nous avons commencé à avoir recours à des agents contractuels. Donc à ce jour, nos effectifs statutaires s'élèvent à 854 personnes : 474 sont des fonctionnaires, 255 sont des agents temporaires et 125 des agents contractuels. Mais nous avons aussi d'autres réalités en matière de ressources humaines qui sont très importantes pour nous. Nous avons développé¹¹ un programme nommé "*Pan-European Seal*"¹². Il s'agit d'un Programme de formation à vocation professionnelle au niveau européen où nous demandons aux universités qui y participent, plus de 40 à travers l'Europe, de proposer des candidats que nous formons à Alicante pendant un an. En contrepartie, ces universités s'engagent à utiliser les différents programmes de formation en PI développés par notre Académie. L'année dernière, nous avons reçu plus de 66 étudiants et nous avons déjà planifié de renouveler l'expérience pour cette année. Il convient de noter qu'une part significative de ceux qui ont réalisé un stage au sein de notre Office ont été employés dans des entreprises du secteur privé. Une autre partie a participé avec succès à une sélection d'agent contractuel et ces jeunes collègues travaillent aujourd'hui avec nous.

Nous avons également développé un programme de "*Seconded national experts* » - *Experts nationaux détachés*. Il s'agit de personnes, en principe fonctionnaires dans le service public d'un Etat Membre, qui viennent travailler avec nous pendant deux ou trois ans, dans tous nos domaines d'activité et qui retournent ensuite dans leur administration d'origine. Nous remboursons 100% de leur salaire d'origine à leur employeur (mais pas les coûts de certaines charges sociales) et payons un *per diem* aux

¹¹ Dans le cadre d'un accord signé avec aujourd'hui plus de 70 universités.

¹² Cf. la [décision n° ADM 14-15](#) REV contenant les règles qui régissent les stages au titre du programme Label paneuropéen.

intéressés, ce qui incite les autorités nationales à nous envoyer leurs meilleurs experts, particulièrement dans le contexte actuel d'austérité¹³. Ce programme est au cœur de notre vision ayant pour objectif de créer un réseau européen de marques, de dessins et modèles (et plus récemment de lutte contre les infractions en matière de propriété intellectuelle) constitué d'offices nationaux et de l'EUIPO. Il est également au cœur de nos programmes de convergence. En permettant à tous nos collègues des offices nationaux ou des autorités nationales, chargés de la mise en œuvre des droits de propriétés intellectuelle (*enforcement*), de comprendre les différentes approches envisagées sous la perspective de l'UE, leur coût pour l'industrie et le citoyen, et de leur permettre de débattre et d'identifier les meilleures pratiques avec nos experts, nous construisons une Europe de la PI qui fonctionne mieux au bénéfice de nos citoyens et de l'industrie. Peut-être qu'une telle approche, notamment pour le financement de ces experts, pourrait être répliquée dans d'autres domaines d'activité sous l'égide de la Commission. En quelque sorte, un processus de Bologne mais qui cette fois ne viserait pas la convergence du savoir et diplômes universitaires, mais la convergence de la pratique administrative dans tous les domaines d'activité harmonisés en Europe.

Donc vous souhaiteriez donner plus d'ampleur à ce programme de convergence européen par exemple pour les END ?

J'aimerais naturellement. Mais il existe certaines limites qu'il faut prendre en compte, soulevées naturellement par les représentants du personnel, ainsi que des contraintes de nature structurelle, à savoir la capacité des administrations nationales de nous envoyer des experts dont ils seront privés pendant un certain temps. Mais je suis certain qu'au fil des années, tous les partenaires ont compris qu'il s'agit là d'un programme brillant. Et il est aisé pour moi de le dire puisque je ne l'ai pas créé, j'ai simplement contribué à l'élargir.

Mais si l'on dépasse le simple niveau corporatiste nous avons intérêt à diffuser une culture européenne et en principe le personnel devrait même être favorable à des mesures qui finalement renforcent la coopération européenne, le rôle des institutions et la culture. Qu'en pensez-vous ?

En effet. Mais, comme vous savez, les représentants du personnel perçoivent parfois que les experts nationaux détachés remplissent des fonctions qui pourraient être assurées par du personnel statutaire. Mais, pour accroître la coopération européenne, le rôle des Institutions et leur compréhension, on

¹³ Au nombre de soixante-deux.

pourrait ajouter d'autres mesures qui renforceraient encore le programme d'experts nationaux détachés. L'Europe doit être plus présente dans les différents EM. Les agences en sont déjà un bon exemple. Le principe de subsidiarité un autre. Pourquoi ne pas penser à un système structuré de détachement en sens inverse: de l'Administration européenne vers les administrations nationales, des Institutions européennes vers les Institutions nationales. Plus de présence, plus de visibilité et plus d'efficacité sont gages d'une légitimité renforcée auprès de nos citoyens.

Mais c'est précisément cela que nous avons tué dans cette période d'austérité. Par exemple dans les années 90 dans la gestion des programmes des fonds structurels, il y avait une discussion entre les fonctionnaires et les responsables territoriaux. Aujourd'hui cette présence a été fortement réduite et nous nous sommes en partie transformés en caisses de redistribution de l'argent pour des parties significatives du budget. C'est dommage parce que le rôle d'animation politique de l'eupéanisation et tous les réseaux de coopération inter-régionale qui permettaient de faire cette osmose ont été effectivement réduits. Nous sommes en faveur de la poursuite de ce type de coopération et des échanges de fonctionnaires, d'ailleurs pas simplement au niveau des administrations nationales mais aussi au niveau des collectivités territoriales¹⁴. Concernant la gestion future du personnel, vous disiez qu'il y avait également une évolution que vous souhaiteriez plus grande. Pourriez-vous nous en dire un mot ?

La fonction d'un manager consiste à convertir des ressources en valeur ajoutée. Dans notre cas, notre objectif principal est d'assurer l'enregistrement des droits de propriété intellectuelle de haute qualité contre la perception d'une redevance. Je vous rappelle que nous ne dépendons pas du budget de l'Union. C'est une grande responsabilité et pour obtenir ce résultat, nous essayons d'appliquer des principes de gestion saine, logique et cohérente.

Quand j'ai pris mes fonctions à la fin de 2010, nous avions environ 90.000 dépôts de marque par an et, si la mémoire ne me fait pas défaut, moins de 80.000 dessins et modèles. A la fin de cette année, nous dépasserons probablement les 150.000 dépôts de marques annuels et les 100.000 dessins et modèles.

Chemin faisant et bien que nous ne dépendions pas du budget de l'Union l'accord interinstitutionnel sur la réduction de 5% des postes statutaires nous a été appliqué. Cela nous a amené, de façon prudente je souligne, à recourir à des agents contractuels

¹⁴ Je pense notamment aux collègues qui y ont travaillé dans certaines régions.

pour faire face non seulement à la croissance opérationnelle mais aussi à répondre aux nouvelles exigences générées par les compétences transférées à l'office.

Je ne ferai pas de remarque sur l'application de l'accord à l'Office puisque la logique semble être celle de la solidarité institutionnelle. Mais eu égard à la nature même de l'Office dont le fonctionnement dépend exclusivement des redevances perçues en échange de la prestation d'un service, une application aveugle de l'accord ne fait pas de sens. Ceci est d'autant plus vrai que cet office ne génère pas de perte mais au contraire des excédents, que les coûts unitaires des prestations diminuent, et que sa politique de personnel est fondée sur des principes clairs, 70% de permanents et 30% de temporaires, de façon à pouvoir si nécessaire faire face aux fluctuations de marché, et que nous avons recours au secteur privé lorsque nous considérons qu'il est mieux à même de prester un service de qualité dans des domaines « *non core* », comme par exemple la gestion de nos infrastructures, de notre informatique et de la restauration.

Il existe également une autre spécificité qui est relativement rare au sein des autres agences de régulation : il s'agit de la présence syndicale dans votre agence. C'est un fait singulier, même si le droit syndical est reconnu dans le traité de Lisbonne¹⁵. En somme, il existe au sein de votre agence un dialogue social avec les syndicats¹⁶, un comité du personnel¹⁷ et aussi un dialogue direct avec le personnel¹⁸, voire une participation de ce dernier aux décisions. Comment articulez-vous les relations directes avec les syndicats, les représentants du personnel et le personnel lui-même? Comment faites-vous l'articulation de ces trois volets ?

En effet, le dialogue social se réalise à deux niveaux, le premier appartenant au comité du personnel en ce qui concerne la gestion de l'Office. Pour ce qui concerne les grandes questions qui vont bien au-delà de l'agence et qui embrassent les Institutions et les agences dans leur globalité, question liées aux réformes du statut du personnel ou au système des pensions, dans l'essentiel, la sphère de compétence est celle des syndicats. Le dialogue social repose sur ces deux composantes mais aussi sur une troisième que vous avez justement mentionné, à savoir les contacts directs que j'aime entretenir avec mon personnel. Il faut également mentionner les résultats des enquêtes de satisfaction que nous lançons périodiquement au niveau du

¹⁵ Il s'agit même d'un des acquis fondamentaux de ce traité.

¹⁶ Premier volet.

¹⁷ Deuxième volet.

¹⁸ Troisième volet.

personnel et qui nous permettent d'identifier les domaines pour lesquels nous devons améliorer notre gestion.

Au cours de ces dernières années, nous avons tenté d'améliorer notre politique du personnel également en matière de dialogue social où nous avons connu des hauts et des bas. Notre politique de personnel s'appuie sur des principes cohérents et compréhensibles. Ainsi, la voie d'entrée pour un emploi permanent est celle d'un concours externe organisé par EPSO, ou de façon complémentaire et limitée, celle du deuxième renouvellement d'un contrat d'agent temporaire. Pourquoi limitée ? Car notre politique se fonde sur le ratio 70/30¹⁹ et que le tableau des effectifs contient un nombre de postes défini approuvé par notre comité Budgétaire. Ainsi le nombre de contrats indéterminés que l'on offre réduit d'autant le nombre de postes de fonctionnaires que nous pouvons offrir dans le cadre des concours EPSO en cours pour les groupes de fonction AD et AST. Qui plus est, nous compensons le fait que le concours soit destiné à des spécialistes de PI par une politique active dans les activités de support visant au transfert des Institutions ou nominations à partir des listes de réserve établies par EPSO dans ces domaines et réfléchissons aujourd'hui au lancement de concours internes organisés par EPSO pour des profils autre que la PI. Notre politique de gestion des contrats à durée déterminée, est aussi cohérente en ce sens, qu'indépendamment de la nature du contrat offert, temporaire ou contractuel, elle repose sur le principe d'une première période de 5 ans renouvelable pour une deuxième période de 5 ans, ouvrant droit à une pension communautaire et offrant la perspective de participer avec succès à un, voire plusieurs, concours EPSO pendant cette période. A ceci s'ajoute la possibilité complémentaire, déjà mentionnée, d'obtenir un contrat à durée indéterminée. Nous complétons cette politique en proposant une mobilité interne pour fonctionnaires et agents temporaires, ainsi qu'une mise à disposition partielle pour la mise en œuvre de projets nouveaux à hauteur de 20% du temps de travail et sur une politique de diversité, notamment en matière de genre, qui nous a permis de passer à plus de 30% de femmes dans des fonctions de direction. Les conditions de travail se sont également améliorées à l'Office. Je souhaite citer d'abord notre pari sur le télétravail (*teleworking*) pour lequel nous avons été pionniers au sein des Institutions et agences de l'Union.

¹⁹ 70 % de nos employés peuvent bénéficier d'un emploi à caractère permanent, 30 % de nos employés bénéficient d'un emploi à caractère temporaire

Nous disposons aujourd'hui de trois bâtiments, et bientôt, de deux autres additionnels, tous connectés, d'un auditorium d'une capacité d'environ 450 personnes, d'innombrables salles de réunion et d'espaces de loisir. L'organisation de l'espace dans les nouveaux bâtiments s'inspire de ce qui se fait de mieux dans le secteur privé au niveau de son aménagement, avec des espaces de collaboration modulables et beaucoup de transparence. Je sais qu'il ne s'agit pas d'une option sans critique mais je reste persuadé qu'il s'agit là d'un des éléments qui permet, - au-delà de la lutte continue contre les silos naturels existants dans toute organisation - de poursuivre la construction d'une administration horizontale qui, en se superposant au schéma classique vertical, nous permettra de construire l'administration du XXI siècle : une administration matricielle qui fonctionne en logique de réseau.

Quel est l'intérêt d'avoir des interlocuteurs sociaux ?

J'imagine que de la dialectique naît un monde meilleur. Mais pour qu'il y ait dialogue, il faut au moins deux intervenants. Selon moi, le dialogue avec le comité du personnel ou les syndicats me permet de prendre de meilleures décisions et/ou des décisions qui seront mieux perçues.

Cela est tout à fait intéressant parce que dans la plupart des agences, nous sommes confrontés à des difficultés, et donc ce qui se passe au sein de votre agence peut être emblématique du fait que, cela peut fonctionner sans en passer par la dramatisation ou le conflit.

Une autre singularité par rapport aux autres agences, c'est la présence d'une école européenne sur le territoire et son financement auquel l'Office participe. Est-ce bien cela ?

Effectivement, nous avons récemment volontairement signé un accord²⁰ tripartite avec la Commission européenne et les écoles européennes, dans le cadre duquel nous allons financer une plus grande partie des coûts de fonctionnement. En quelque sorte, nous allons financer les coûts directs et indirects relatifs à la scolarisation des enfants de nos agents. Ainsi, nous allons plus que doubler, pratiquement tripler, notre contribution financière.

Y a-t-il d'autres enfants que ceux de vos agents – soit des enfants de catégories 3 - dans cette école ?

En effet, l'école est composée d'un peu plus de 1000 élèves. Parmi eux, environ 600 sont les enfants de nos agents ou de fonctionnaires des Institutions et les 400 autres viennent de la société civile d'Alicante. Pour que cela puisse fonctionner, à partir de l'année prochaine, nous allons donc prendre en charge

²⁰ Il a d'ailleurs fallu créer un cadre juridique pour y parvenir.

une partie des coûts de scolarisation de ces enfants qui ne sont pas les enfants de nos fonctionnaires ou agents mais qui sont importants pour pouvoir composer des classes et faire fonctionner l'école.

Ce que vous venez de décrire revient à apporter une aide importante à la rubrique 5²¹. Donc diriez-vous que d'une certaine façon vous prenez part au budget communautaire ?

Je n'irai pas jusque-là et j'imagine que cela ne va pas faire une différence significative dans le budget de la Commission. Mais je pense qu'en fait, en termes de principe, si nous bénéficions d'une autonomie financière et administrative, et si l'école européenne a été créée pour cette agence, alors, il est tout à fait logique que l'on participe à hauteur de 80, 90 ou 100% au financement de cette école. Pour ma part, je n'étais pas opposé au fait de financer l'intégralité des coûts. L'accord a été différent. En échange de ce financement, nous aurons un siège au conseil d'administration de l'école et nous siégerons au conseil supérieur des écoles européennes, ainsi, nous aurons aussi notre mot à dire dans l'hypothèse où nous devrions fermer l'école.

Comment percevez-vous aujourd'hui la construction européenne ? Quels en sont les problèmes ? D'après vous, que serait-il utile de mettre en place pour y remédier ?

Je m'en remets à ce que je vous ai répondu précédemment sur cette idée : indépendamment de ce que l'on pourra faire dans le futur pour faire progresser le projet européen, je pense qu'il y a beaucoup à faire dans le cadre du projet européen tel qu'il est délimité par les traités. Je pense qu'au-delà de la production normative – qui souvent éloigne plus qu'elle ne rapproche les citoyens des Institutions – il y a tout un travail à faire au niveau de la convergence des pratiques administratives avec des résultats effectifs et concrets pour la vie des citoyens, des petites et moyennes entreprises.

Ma première idée serait de dire que ce projet devrait être considérablement élargi de sorte qu'il embrasse les différentes administrations nationales et l'administration européenne. Comme base de travail, nous pourrions utiliser l'idée de développer le programme des experts nationaux détachés auprès des institutions européennes, financés à hauteur de 100% des coûts (exception des coûts de certaines charges sociales). Cette idée pourrait servir de "base d'argile" à l'évolution de ce programme de convergence.

C'est une idée très intéressante, qui inviterait à augmenter le nombre d'experts nationaux au détriment des agents

²¹ Rubrique qui finance les écoles européennes.

contractuels, alors que c'est la tendance inverse qu'on observe. Mais avez-vous d'autres suggestions à faire concernant la construction européenne ?

En tant que citoyen européen une autre idée me tient à cœur. Une idée qui cherche à contrecarrer le mouvement de désintégration que révèle le Brexit. Je pense que, pour ce faire, il faut lui opposer un mouvement fort d'intégration²². Nous devrions immédiatement accélérer l'accession d'un, voire deux, trois ou quatre Etats membres. Par exemple, les pays des Balkans sont déjà bien avancés dans les négociations. Il y a même des territoires indépendants à l'intérieur de l'Europe qui pourraient être intégrés.

Ensuite, il y a cette autre idée. Et je ne vous parlerais pas ici de réformes institutionnelles ou de la création d'une armée commune – bien que cela ait du sens. C'est l'idée qu'à mon avis, il n'existe pas de crise de l'Union européenne. Il y a une crise des démocraties, et celle-ci a pris par ricochet la victime facile qu'est l'Europe. Aujourd'hui la profonde crise que nous vivons est celle de notre démocratie représentative.

Mais plus précisément quelle est cette crise, pourquoi et en quoi vivons-nous cette crise selon vous ?

Selon moi, neuf années d'austérité ont renforcé les mouvements populistes. Ces mouvements ont été alimentés par cette absence d'espoir que les citoyens européens des Etats membres ont dans leur futur. Lorsque l'on pense que les grecs devraient finir de payer leur dette en 2060 voire en 2080, quel espoir pour les grecs ? Quel espoir pour les personnes qui ont perdu leur travail ? Quel espoir pour les familles qui ont été dévastées du fait que, non seulement le père ait perdu son travail mais aussi la mère et parfois les enfants n'ont eux-mêmes pas de travail ? En somme, cette austérité a tué l'espoir. Lorsque l'on tue l'espoir, l'on tue le projet. Et lorsqu'on tue le projet, les premiers à tomber sont ceux qu'il est facile de transformer en victimes, en l'occurrence le personnel " de Bruxelles". Dans cette crise de la démocratie, nous en revenons aux questions philosophiques et politiques qui ont été discutées pendant de nombreux siècles, et dont je pense qu'elles sont toujours d'actualité. L'idée est toujours la même et nous la répétons car nous n'arrivons pas à la résoudre²³: faut-il donner la liberté aux ennemis de la liberté ? En réponse à cette question, il y a deux écoles. Mon école dit la chose suivante : si nous sommes capables d'inscrire les limites de la dette publique dans une constitution, si nous en arrivons à cela, comment est-il tolérable que l'on accepte que des candidats

²² Car de nombreux pays sont extrêmement demandeurs en ce sens.

²³ Tout comme l'histoire de la poule et l'œuf.

à des élections législatives, présidentielles ou autres tiennent tout au long de leur campagne des propos qui violent les droits fondamentaux de la Charte des droits de l'Homme ? Comment est-il possible que nous admettions cela ? Mais alors quoi faire ? Pourquoi ne pas penser et réfléchir à créer une commission de représentants de la société civile et des diverses institutions qui seraient en charge de contrôler les propos des candidats ? Et si l'un des candidats violait les droits fondamentaux de manière répétée, pourquoi ne pas le disqualifier ? Il s'agit là d'une idée. Mais nous en revenons toujours aux mêmes questions.

L'autre idée serait bien évidemment d'éliminer petit à petit les causes à l'origine de cette situation.

Une dernière question, que souhaiteriez-vous faire après votre mandat à la direction de l'Agence ? Souhaitez-vous poursuivre au sein de l'Agence ou avez-vous d'autres plans ?

J'ai reçu une éducation spectaculaire de mes deux parents. J'ai une chance inouïe d'être entouré par deux grandes personnes qui m'ont appris deux principes :

- le premier principe est : "*quoi que tu fasses, fais-le le mieux possible*". Et cela est vrai que ce soit pour plier mes vêtements, faire mon lit ou encore faire mon travail de Directeur exécutif. Si demain, dans une autre vie, j'étais amené à être agriculteur, j'essaierai d'être le meilleur agriculteur possible car cela est dans mon sang.

- le second principe est le suivant : "*si tu en viens un jour à faire de la politique, il te faut être financièrement indépendant*". Pour mes parents, l'indépendance financière a toujours été une condition *sine qua non* pour faire de la politique. Savez-vous pourquoi ? Et bien parce que lorsque mon père a voulu dire non, il a dit non.

Entretien avec Dana Manescu

NDLR. Dana Manescu, cheffe de secteur à la Direction générale de la communication, dirige l'équipe en charge des médias sociaux de la Commission européenne. Elle nous présente une nouvelle initiative de communication destinée à optimiser la présence des fonctionnaires européens sur les réseaux sociaux à l'aide de l'application Smarp. En leur permettant de disposer de contenus et d'arguments pertinents, ils pourront plus aisément et efficacement s'engager dans des discussions relatives à leurs fonctions et agir en ambassadeurs des politiques européennes sur lesquelles ils travaillent. L'objectif est donc de faciliter le partage de connaissances en interne, de renforcer l'impact de la communication externe de la Commission et d'augmenter sa capacité d'influence par l'intermédiaire de ses personnels.

Entretien du 27 septembre 2017 avec Dana Manescu, responsable des réseaux sociaux de la Commission européenne

Pouvez-vous brièvement vous présenter ?

Je m'appelle Dana Manescu, je dirige l'équipe « réseaux sociaux » de la Commission Européenne à la direction générale de la communication (DG COMM). C'est une équipe qui a beaucoup grandi ces cinq dernières années, depuis mon arrivée. Elle a plus que doublé dans l'espace des 15 derniers mois. Nous avons été intégrés à plusieurs unités au cours de notre histoire, en commençant par l'unité du site *Europa*, en charge donc de la communication du site web officiel de la Commission, et maintenant nous sommes rattachés à la communication stratégique. Ainsi, nous sommes encore plus en phase avec les campagnes de communication que fait la DG COMM. Nous menons ainsi trois campagnes en ce moment, deux qui se déroulent présentement, et une troisième qui va être mise en œuvre bientôt et suivra les trois lignes narratives principales de la communication européenne de cette année qui sont : « EU delivers, EU empowers, EU protects ». Il s'agit donc d'évoquer l'Europe qui donne des résultats, l'Europe qui donne des moyens d'agir et l'Europe qui défend. J'ai personnellement commencé à travailler

avec l'équipe des réseaux sociaux en 2012, donc cela fait 5 ans. J'ai célébré mes 10 ans à Bruxelles cette année dont 5 ans dans cette équipe. Quand je suis arrivée dans l'équipe nous étions 4. J'étais passée auparavant par le Conseil, et avais commencé par diriger les réseaux sociaux au Justus Lipsius. J'avais ainsi lancé la présidence de Herman Van Rompuy, le premier président du Conseil Européen, je faisais aussi des formations sur Twitter pour montrer comment l'utiliser – le Conseil s'intéressait beaucoup à ce moyen de communication.

Nous sommes ici aujourd'hui pour parler d'une expérience de communication qui est menée par la DG COMM et qui a recours à une App qui s'appelle *Smarp*. Pouvez-vous nous expliquer de quoi il retourne ?

En anglais le principe à l'œuvre s'appelle « *Employee Advocacy* ». Il s'agit donc d'un outil qui permet au personnel, aux collaborateurs, aux gens experts et passionnés qui travaillent ici, de devenir des ambassadeurs, et cela a déjà donné des résultats remarquables pour la Commission en l'espace de seulement six mois: près de 45 000 partages sur les réseaux sociaux et plus de 90 000 clics vers nos sites web. En fait l'outil concrétise ce concept de « Staff as Ambassador », le personnel se faisant l'ambassadeur de son organisation. C'est un véhicule pour permettre à nos collègues de devenir ambassadeurs numériques ou vraiment porte-paroles sur les réseaux sociaux. *Smarp* permet de partager sur ses réseaux sociaux personnels – Facebook, LinkedIn, Twitter – du contenu qui est mis à disposition sur la plateforme qui est optimisée pour le partage sur les réseaux. On y propose tous les hashtags, tous les handles (pseudos), toutes les mentions pour permettre aux collègues de s'insérer au mieux dans des conversations et devenir ainsi des influenceurs sur ces réseaux. Bien-sûr on préfère que les gens modifient le texte, il ne s'agit pas de se contenter de les diffuser tels quels : *Smarp* permet ainsi de rajouter plusieurs messages à celui qui est proposé et les collègues qui vont partager le message peuvent donc tout à fait le changer et ajouter des éléments relatifs à leur propre expérience, ou leur point de vue personnel. Ce qui est génial c'est aussi que les collègues peuvent partager eux-mêmes du contenu. Donc ce n'est pas uniquement mon équipe qui va donner du contenu à partager, mais chacun peut en proposer. Mon équipe par contre se charge de monitorer ce qui est proposé, d'adapter les hashtags, de vérifier si les titres sont bons et ensuite nous validons. Dans certaines DG nous avons également des « *power-users* » (des utilisateurs principaux) et des éditeurs, comme dans notre équipe. Cela nous permet d'avoir ainsi l'expert santé, ou l'expert recherche, etc., qui valident les contenu qui les concernent. Ce sont souvent les

personnels en charge des comptes sociaux de ces DG concernées.

En somme cet outil est d'abord une plateforme de partage de connaissances ?

De partage de contenus intéressants. On les classifie dans plusieurs onglets, grâce à plusieurs filtres. Et on les adapte aux priorités du Président Juncker. On catégorise par contenu, et aussi par types : articles, vidéos, etc. Nous catégorisons aussi des grands concepts comme les valeurs européennes, l'UE dans le monde, etc.

Mais c'est donc aussi un réseau social ?

Oui tout à fait. Les collègues peuvent commenter, parfois ils nous disent que tel ou tel visuel n'est pas le plus adapté, ils en proposent d'autres. Donc c'est assez collaboratif. Les collègues peuvent accéder à leur propre compte, voir les liens qu'ils ont partagés et l'effet qu'ils ont produit, le nombre de liens partagés, le nombre de réactions qu'ils ont suscitées. Il est donc possible de monitorer son activité, et de voir ainsi ce qui est le plus intéressant pour son réseau. Le système distribue aussi des points en fonction de l'action qu'on génère et c'est un élément assez ludique. Il y a un « *leaderboard* » qui permet de voir qui sont les collègues qui interagissent le plus, etc.

L'outil est utilisé depuis combien de temps désormais ?

Ça a commencé avec EU60, donc avec la campagne des 60 ans de la construction européenne au mois de Mars 2017, et nous avons actuellement plus de 2 000 personnes de toutes les DG qui participent. On voudrait aussi élargir l'outil au Parlement Européen et au Conseil dans la perspective des élections européennes de 2019, puisqu'on trouve que les contenus préparés par le Parlement peuvent être intéressants pour les collègues à la Commission.

Actuellement c'est exclusivement pour la Commission ou aussi pour les Agences ?

Oui, Commission et Agences Exécutives de la Commission. C'est un concept intéressant qu'on aimerait explorer plus dans l'avenir. Tout tourne autour de cette notion d'*Influencer Outreach* (l'impact en termes d'influence sur les réseaux sociaux) et de la capacité à offrir du contenu à des multiplicateurs qui peuvent aussi par exemple être les EDIC (Centre d'information Europe Direct) qui ne sont pas

directement à la Commission mais qui travaillent en contact direct avec les citoyens pour communiquer sur l'Europe. On pourrait ainsi avoir une page *Smarp* dédiée au partage de contenu avec ces centres. Les représentations pourraient l'utiliser parce qu'ils partagent déjà quotidiennement du contenu – par email ou par d'autres systèmes – mais *Smarp* leur permettrait de faciliter leur travail sur les réseaux sociaux.

La participation des collègues se fait sur une base individuelle et volontaire, et cela est appelé à le rester ?

Oui c'est un engagement individuel. On travaille beaucoup avec la Direction Générale des Ressources Humaines. C'est un projet commun DG HR/DG COMM, parce qu'il ne s'agit pas seulement de voir les personnels comme communicants potentiels, mais aussi le personnel comme composé de professionnels modernes et cela permet aussi aux collègues de développer leurs compétences numériques et les encourage sur cette voie. Il y a donc un gain personnel. Des formations et une boîte fonctionnelle *Smarp* sont ainsi mises à dispositions des collègues.

Au-delà du comment, intéressons-nous à présent au pourquoi. Quels sont les objectifs qui sont recherchés par l'utilisation de cet outil ?

Il y a deux objectifs. Premièrement c'est de se rendre utile pour les membres du personnel, en les équipant d'arguments, de contenus intéressants pour qu'ils puissent en parler au mieux y compris dans leur environnement personnel et familial, et les partager sur Facebook avec leurs amis. L'outil nous permet donc les aider dans cette communication quotidienne. Parce que nous avons tous ce type de défi en fait avec nos familles d'expliquer ce qu'on fait. Je trouve que ça aide. Nous avons ainsi un filtre « *Myth Busting* », qui peut aider à chasser les fausses informations sur l'Europe, avec plusieurs sous-thèmes comme par exemple sur le budget européen, les carrières européennes, la justice, les migrations, etc., le tout avec ses propres tags. Le contenu est ensuite archivé car il n'est pas disponible tout le temps, il y a toujours une date d'expiration car nous voulons pouvoir toujours proposer des choses actuelles.

Donc voilà pour le premier objectif : donner aux fonctionnaires du contenu de telle façon qu'ils puissent les utiliser dans le cadre de leurs discussions sur les réseaux sociaux. Quel est le second objectif ?

Celui qui concerne l'institution. Avec Smarp on communique de façon beaucoup plus efficace que si une seule voix se faisait entendre. Ce n'est pas l'institution qui parle, mais des ambassadeurs, des partenaires de la communication. Donc l'objectif est double : à la fois mieux équiper les collègues en contenus, et cela fonctionne vraiment bien, mais aussi aider la personne à devenir une référence, un hub dans son réseau, ce qui nous aide nous aussi parce qu'on partage ainsi efficacement des contenus dans les médias qui montrent l'utilité et l'efficacité de l'Union européenne.

Est-ce qu'on ne peut pas dire que ça participe à une forme de changement de paradigme en termes de communication, où il n'est plus désormais question de confier à des experts de la communication et des services de communication la tâche exclusive de communiquer mais en fait de mettre tout employé, travaillant pour les institutions européennes, potentiellement dans la position de se faire à son tour communicant ?

Je pense qu'on peut interpréter en effet comme ça la citation, ce que le Président Juncker a écrit au personnel avant le 60^{ème} anniversaire dans le Livre Blanc sur l'avenir de l'Europe. Il disait que maintenant plus que jamais c'est le moment de se lever pour l'Europe, et de ne pas se laisser dépasser par les eurosceptiques. Donc je pense que cette initiative de communication nous permet d'être plus audibles, cela nous équipe pour nous « lever pour l'Europe » et mieux la défendre.

Pensez-vous que ce nouveau besoin révèle une prise de conscience de la part de la Commission Européenne du besoin impérieux d'investir dans la communication sur les réseaux sociaux ?

Oui absolument. Et on voit l'impact potentiel, les clics que cela rapporte, donc c'est vraiment un investissement qui vaut la peine. Cela permettra au personnel de parler de l'Europe, en l'aidant dans cette communication. C'est une petite pierre utile à l'édifice. Le programme est pour l'instant prévu pour un an, mais l'intention est bien de poursuivre ce concept de « *Employee advocacy* » par lequel le personnel se fait entendre, et nous regardons en permanence quels sont les outils qui sont disponibles pour cela. Après, que l'outil nécessaire à cela soit *Smarp* ou un autre outil importe peu.

Comment pensez-vous parvenir à mesurer l'impact de cette plateforme sur la communication de la Commission ?

La plateforme offre des statistiques, donc il est possible de voir d'un coup tout le personnel présent sur la plateforme, 2 000 personnes désormais, et évaluer les résultats qu'ils ont obtenus. Il y a des indicateurs chiffrés, comme ceux que j'ai mentionnés au début, mais d'autres aussi, plus intangibles, comme la confiance. Les collègues voient qu'on est là pour eux en effet, nous sommes en contact avec eux dans les commentaires, ils peuvent interagir avec l'équipe des réseaux sociaux, et nous sommes présents en cas de questions. Il y a une boîte fonctionnelle également dédiée à cet effet, donc chacun peut poser des questions, et nous avons toutes les semaines un email qui résume l'impact, ce qui a été le plus partagé, etc.

Faut-il comprendre cette initiative comme une réponse à la question de la désinformation présente sur les réseaux sociaux, les désormais fameux « fake news » ? L'objectif de votre initiative n'est-elle pas aussi de lutter contre cela par l'intervention des collègues sur les réseaux sociaux ?

C'est effectivement quelque chose qu'on voudrait renforcer avec ce filtre « *myth busting* », et donc avoir du contenu présent régulièrement dans cette rubrique et pouvoir, dès qu'il y a une déclaration fautive sur l'UE, apporter une réponse sur la plateforme afin que les collègues puissent réagir rapidement.

A ce propos les représentations et les délégations devraient être de bons clients de cette plateforme.

Oui, les représentations l'utilisent beaucoup et elles l'alimentent beaucoup, et nous aimerions qu'elles proposent des contenus dans les différentes langues de l'Union. Parce que nous, nous produisons beaucoup de contenu en anglais et en français, et de plus en plus aussi en italien ou en allemand, mais les représentations peuvent effectivement nous aider à augmenter cette offre. Parce que les collègues veulent pouvoir participer sur leurs réseaux dans leur langue, et ils s'intéressent aux contenus qui ne sont pas seulement en anglais. Chacun peut donc filtrer la langue dans son abonnement à la plateforme, et être abonné en letton par exemple, ou se désabonner pour ne plus recevoir le contenu dans cette langue. Cela nous permet de filtrer nous aussi et d'éviter l'effet spam. J'ajoute qu'il y a aussi une App pour les smartphones qui envoie des alertes quotidiennes à 16 heures.

La question de la langue est en effet essentielle. Puisque la participation des individus sur les réseaux sociaux se fait, dans la très grande majorité des cas, dans leur propre langue. Il est donc excellent d'entendre que les contributions

et proposition se feront dans différentes langues. Une question un peu plus prosaïque désormais. Qu'en est-il des ressources qui seront consenties ? Elles sont en effet nécessaires pour assurer un contrôle de qualité. Imaginons par exemple une information soumise par un collègue Letton sur une actualité de son pays, à la suite d'une déclaration dont la presse parle beaucoup mais qui s'avère tout à fait fausse. Il proposera des contre-arguments à partager sur Smarp, mais qui vérifiera si les arguments avancés sont justes et pertinents ?

C'est la Représentation qui entre dans le jeu alors, et nous essayons nous aussi d'intervenir parce que *Smarp* fonctionne avec des liens, donc il s'agit de mettre un lien vers une page web et de le partager. On essaye en conséquence d'envoyer vers des sites qui sont crédibles, bien implantés, dotés d'une bonne réputation, et nous vérifions cela. Nous utilisons en premier lieu nos sites bien évidemment. Nous préférons que la section *myth busting* renvoie vers nos sites pour y monitorer le trafic généré et ainsi profiter à nos sites, mais on partage aussi du contenu externe, comme des articles dans la presse.

Mais les représentations ne sont pas tenues de participer, n'est-ce pas ?

Non, elles ne sont pas obligées, mais nous avons un réseau de ce qu'on appelle les *digital leaders* (les leaders numériques) qui sont des personnes qui, dans les représentations, s'occupent des réseaux sociaux et de l'évangélisation en faveur du numérique pour stimuler une présence sur les réseaux sociaux. Je pense que ces leaders pourraient être davantage impliqués dans la gestion de ce projet.

Revenons un instant sur la question des ressources car c'est, essentiel. Est-ce qu'une décision a été prise de renforcer l'équipe qui doit apporter le soutien nécessaire à ce genre d'initiative ?

L'équipe des réseaux sociaux vient d'être fortement renforcée, et nous travaillons avec de nouveaux prestataires de service. Il y a aussi personne qui se consacre exclusivement à *Smarp*, et qui pourra également former les collègues dans les différentes DG.

Mais il s'agit là d'un soutien technique sur la façon avec laquelle utiliser les réseaux sociaux. Qu'en est-il de la production des contenus ? Dans votre initiative avec Smarp il s'agit d'aller chercher l'expertise là où elle se trouve. C'est-à-dire de permettre au policy officer de s'exprimer et

d'échanger. Ne pensez-vous pas que les équipes spécialistes des réseaux sociaux comme la vôtre, doivent aussi avoir en leur sein des gens qui ont une expertise en termes de contenu, donc sans doute des fonctionnaires ou des gens qui sont appelés à rester dans l'institution, ou qui y sont restés suffisamment pour développer cette expertise ?

On travaille quotidiennement avec le SPP (service des porte-paroles), nous sommes présents dans leurs réunions journalières, à 10h, et nous travaillons également beaucoup avec des collègues de la communication corporate de la DG COMM, ceux qui gèrent les campagnes, et enfin nous travaillons aussi avec les DG.

Les porte-paroles sont donc présents sur *Smarp* ?

Je n'ai pas toujours les utilisateurs en tête, mais ils s'y intéressent, le chef du service des porte-paroles lui-même, Margaritis Schinas, a donné l'impulsion de ce projet. Il a d'ailleurs récemment encouragé sur MyIntracomm les collègues à y participer.

Essayons de voir les choses dans une perspective un peu plus politique, et revenons un instant sur la question des *fake news*. C'est une question qui préoccupe énormément, depuis désormais une bonne année, notamment suite au Brexit et aux élections américaines. Nous savons désormais que ces activités de désinformation peuvent être le fait d'organisations politiques, mais aussi d'organisations étatiques. Une initiative comme *Smarp* trouve-t-elle son origine dans la volonté du président Juncker lui-même ou du Collège en général, d'essayer de trouver le moyen de contrer la diffusion de ces *fake news* ?

Si on regarde la lettre de mission de la nouvelle Commissaire Mariya Gabriel, les *fake news* font partie de ses compétences. Il y a aussi dans la lettre que le vice-président Timmermans et le président Juncker ont adressée à la Présidence Estonienne et au président du Parlement européen Antonio Tajani, une référence au Marché unique numérique. L'une des initiatives proposées concerne très précisément les défis que les plateformes en ligne posent à nos démocraties en matière de diffusion de fausses informations. Donc je pense en effet qu'avec *Smarp* nous pourrions étoffer ces initiatives et donner un soutien concret aux idées que la Commission a dans ce domaine.

D'autres organisations publiques, aussi importantes que la Commission, utilisent-elles ce genre de technique et de

méthode, qui consiste encore une fois à utiliser tous les employés comme ambassadeurs potentiels sur les réseaux sociaux ?

La conférence EuroPCOM de cette année abordera notamment cette question de « l'employee advocacy » et Tony Lockett de la DG HR, qui est notre partenaire dans ce projet, a invité plusieurs institutions du secteur privé pour débattre de cette question. Je suis certaine que nombre d'organisations du secteur privé utilisent ces méthodes et techniques. Le Conseil lui-même s'intéresse aux moyens d'impliquer le personnel dans l'effort de communication, en développant méthodes et contenus.

La Commissaire à l'économie et la société numériques va très certainement s'intéresser à cette question. Donc, vous avez bonne confiance que ce genre d'outil devrait normalement prendre de l'importance et d'être de plus en plus utilisé dans les institutions ?

Oui. On a prévu d'ailleurs dans notre plateforme un nombre illimité d'utilisateurs, et nous avons retenu le plan tarifaire qui nous permet de le faire. Cela ne signifie pas que tout le monde sera obligé de s'y intéresser, mais nous voulons élargir au maximum.

Les collègues qui interviennent sur les réseaux sociaux le font à titre individuel, et non en qualité de fonctionnaires de la Commission Européenne. Avec ce genre d'initiatives comme Smarp, ils vont se mettre à partager un contenu d'origine "corporate", et la discussion qui va s'en suivre avec leurs propres amis dans leurs communautés se fera autour de ces thèmes. Où sont dès lors les frontières entre les interventions au titre des fonctionnaires européens et celles au titre d'individu citoyen ? Ces frontières ne risquent-elles pas de se faire plus floues et de poser la question de l'obligation du respect de la discrétion professionnelle, de la neutralité et plus largement du devoir de réserve ?

Il y a des recommandations faites au personnel relatives à l'usage sur les réseaux sociaux (*Guidelines for Staff on the use of social media*). Et nous sommes justement en train de les actualiser pour davantage encourager à l'engagement et aussi ajouter une mention relative à *Smarp*. Je résumerais ces recommandations en disant qu'elles reposent largement sur la notion de bon sens. On ne met pas sur Twitter ou sur Facebook quelque chose qu'on ne voudrait pas voir repris et associé à son nom au journal télévisé. Et il est bien évident que plus on parle d'un sujet qui concerne son travail, plus on est identifiés comme

professionnel de l'organisation en question. Il faut donc agir en tant que professionnel. Et tous nos collègues le font déjà tous les jours dans des conférences, ils interviennent devant des dizaines de personnes et même plus.

Donc quelle est selon vous la chose la plus importante que l'institution doit manifester vis-à-vis des collègues quand ils interviennent sur les réseaux sociaux ?

La confiance. Je pense qu'avec Smarp on montre qu'il y a cette confiance, et en plus cet encouragement à intervenir.

La confiance est donc pour vous la valeur la plus importante ?

Absolument. Mais il s'agit aussi de mettre en avant l'expertise des personnels et on le fait aussi par d'autres projets autres que *Smarp* comme des Facebook lives, des chats. Nous avons par exemple récemment eu un expert, le directeur de la DG CONECT, qui est responsable des questions relatives au roaming et qui est venu devant le Berlaymont répondre à des questions des utilisateurs. Nous aimerions faire cela de plus en plus, utiliser l'expertise comme un véhicule de communication. Ce n'est pas les communicants qui vont expliquer, ce sont les experts eux-mêmes qui doivent le faire. Nous ne sommes que des "intégrateurs". Nous sommes là pour diffuser les informations majeures et proposer des techniques en association avec les services audiovisuels. Mais nous aimerions donner de plus en plus la parole aux experts sur des questions comme la concurrence, l'inclusion sociale, le Centre de coordination de la réaction d'urgence de la DG ECHO, etc. Nous voulons rendre visible le rôle des experts, de plus en plus. Donc oui, la confiance est essentielle, mais aussi le fait de baser notre communication sur l'expertise.

Et donc tout le monde devient bien communicant.

Je ne sais pas si on peut dire cela ainsi, mais en tout cas on doit utiliser l'expertise dans le cadre également de la réflexion sur l'amélioration de la réglementation et se mettre davantage à l'écoute des citoyens concernés. L'intention est de demander de plus en plus aux citoyens de nous donner un retour sur les actions que nous menons, et nous nous proposons donc de les consulter, mais aussi d'avoir une meilleure relation avec nos experts.

Quel rôle politique pour le gaz de Méditerranée orientale ?

L'article ci-dessous de Jean-François DREVET, paru dans une première version dans la revue française Futuribles n°412, fait le point d'importantes découvertes gazières dans le bassin oriental de la Méditerranée. Les recherches en cours laissent penser que ces découvertes seraient encore plus importantes et pourraient apporter une contribution essentielle à la sécurité énergétique de l'UE, puisqu'elles se trouvent dans la zone économique exclusive de la République de Chypre, État membre de l'UE depuis 2004 ou à proximité immédiate de celle-ci. Bien que la localisation de ces ressources, qui ne seront disponibles qu'à moyen terme et dont l'exploitation implique d'importants travaux d'infrastructure, devrait représenter une incitation très forte à la coopération entre tous les pays du bassin oriental de la Méditerranée, l'éventualité d'un scénario catastrophe menaçant la sécurité de l'Union au lieu de la renforcer n'est pas à exclure, compte tenu de l'évolution désormais incontrôlable du gouvernement turc.

Grâce aux progrès techniques, de nouveaux gisements de gaz naturel ont été découverts en Méditerranée orientale, dans les zones offshore d'Israël (*Tamar* et *Léviathan*), de Chypre (*Aphrodite*) et d'Égypte (*Zohr*). Au-delà de leur impact économique sur des pays longtemps importateurs d'énergie²⁴, leur mise en exploitation est de nature à remettre en cause un certain nombre d'équilibres géopolitiques dans la région.

Pour l'UE en quête de sécurité énergétique, dans l'état actuel des découvertes, le gaz méditerranéen ne peut compenser qu'en partie l'épuisement progressif des gisements de la mer du Nord. Chypre, État membre de l'UE, va y gagner son autosuffisance énergétique, un excédent exportable et peut-être un appui décisif à la réunification de l'île, attendue depuis plus de quarante années.

²⁴ En 2012, en % du PIB, la facture énergétique comptait pour 15% au Liban, 11% en Israël, 7% à Chypre (3.4% en France).

Plus globalement, les découvertes sont-elles de nature à relancer les controverses entre des gouvernements hostiles, dans le contexte d'une aggravation des tensions au Moyen-Orient ? Ou au contraire, compte tenu de ses contraintes économiques et techniques d'exploitation et d'exportation, le gaz sera-t-il un « *game changer* » mettant les pays riverains dans l'obligation d'assumer leur interdépendance et donc de s'orienter vers l'apaisement de relations traditionnellement difficiles ?

Les découvertes

En Basse Égypte, la présence de gaz naturel est connue depuis longtemps dans le delta du Nil et dans l'espace maritime qui le prolonge. Au cours des dernières décennies, l'Égypte a produit une moyenne de 57 milliards de m³/an. En 2009, les réserves des fonds marins proches du delta étaient estimées à 1400 milliards de m³ sur les 1840 identifiés pour l'ensemble du pays et les probabilités de nouvelles découvertes jugées faibles²⁵.

En 2010, une publication de l'*US Geological survey*²⁶ révèle l'importance des gisements exploitables en haute mer dans le bassin du Levant, grâce aux forages en eau profonde, au-delà de 1500m. Les réserves de gaz²⁷ s'élèveraient jusqu'à 3455 milliards de m³, un montant comparable à celles de l'Irak, à partager entre Israël, le Liban, l'Égypte, la Syrie, l'Autorité palestinienne (pour la bande de Gaza) et Chypre.

Les prospections²⁸ ont déjà donné des résultats : en 2009 *Tamar* (283 milliards de m³), en 2010 *Léviathan* (623 milliards de m³), en 2011 *Aphrodite* (129 milliards de m³), sans compter d'autres perspectives (252 milliards de m³ sur la zone off-shore de *Daniel*). En août 2015, au large des côtes égyptiennes, l'ENI a découvert le plus grand gisement, *Zohr* (850 milliards de m³), qui relance la prospection dans la zone chypriote adjacente.

²⁵ *The prospect of Eastern Mediterranean gas production : An alternative energy supplier for the EU ?* Parlement européen, Direction générale des politiques externes, avril 2014, 24p.

²⁶ *Assessment of Undiscovered Oil and Gas Resources of the Levant Basin Province, Eastern Mediterranean*, US Geological survey, mars 2010, 4p. usgs.gov/fs/2010/3014/pdf/FS10-3014.pdf

²⁷ Afin de donner un ordre de grandeur : le gisement de Lacq, découvert en 1951, contenait 240 milliards de m³. Il a été exploité de 1965 à 2013, à raison de 5 milliards de m³/an. Celui de Groningue, découvert en 1959, est dix fois plus important : 2800 milliards de m³ et produit en moyenne 20 milliards de m³/an.

²⁸ Karen Ayat, Natural Gas Europe, East Med overview (22 janvier 2016), karen@minoils.com

Déjà en 2000, au large de Gaza²⁹, *British gas* a identifié un gisement exploitable de 28 milliards de m³. L'espace maritime libanais contiendrait 700 milliards de m³, y compris une zone en litige avec un volume de gaz de la même ampleur que *Tamar*. Par contre, aucune ressource significative n'a été détectée au large de la Syrie et de la Turquie. Pour cette dernière, ce n'est pas faute d'avoir cherché : aucun des 13 forages effectués entre 1966 et 2014 au large de la côte méditerranéenne n'a été productif.

La délimitation des ZEE

La mise en exploitation implique des dépenses considérables de prospection, de forages en eau profonde, puis de construction de gazoducs et le cas échéant d'usines de liquéfaction. Bien que les compagnies pétrolières soient habituées à travailler dans des pays n'offrant pas une sécurité juridique idéale, un minimum est indispensable, notamment dans la définition des zones économiques exclusives (ZEE), puis dans l'attribution des permis d'exploitation.

La Méditerranée est une mer trop étroite pour que les pays riverains puissent porter les limites de leurs ZEE jusqu'aux 200 miles marins stipulés dans la Convention des Nations unies sur le droit de la mer³⁰, qui a aussi établi une méthodologie de délimitation et un mode de règlement des conflits. Il est préférable de conclure des accords entre deux ou trois pays, ce qui n'est pas évident dans la région, compte tenu de l'état des relations de voisinage.

Plusieurs pays du bassin oriental de la Méditerranée ayant procédé à des proclamations unilatérales, la carte reste controversée. Au centre du bassin, Chypre a signé des accords avec l'Égypte (2003), Israël (2010) et le Liban (signé en 2007, mais non ratifié par Beyrouth). Les bases britanniques d'Akrotiri et de Dhekelia disposent d'un espace maritime, mais pas de ZEE, leurs activités étant strictement limitées au domaine militaire³¹.

²⁹ Simon Henderson, *Natural Gas in the Palestinian Authority: The Potential of the Gaza Marine Offshore Field*, German Marshall Fund, mars 2014, 4p.

³⁰ En anglais UNCLOS : *United Nations Convention on the Law of the Seas*, adoptée à Montego Bay (Jamaïque) en 1982 et entrée en vigueur en 1994, après avoir obtenu les 60 ratifications nécessaires. En janvier 2015, 167 pays y ont adhéré, dont l'UE en 1998. La Turquie, la Syrie et Israël n'ont pas signé la Convention.

³¹ "Britain could not lay any claim to an exclusive economic zone for the exploration of oil and gas in the eastern Mediterranean, notwithstanding the

Opposée à UNCLOS (à cause de son contentieux en mer Égée avec la Grèce), la Turquie a contesté les accords conclus par le gouvernement chypriote, qu'elle ne reconnaît pas et a signé un accord de délimitation avec Chypre-nord en 2011³². Contre toute logique, Ankara revendique une part du gâteau pour ses protégés chypriotes-turcs, alors qu'elle milite en faveur d'une partition définitive de l'île, qui attribuerait *Aphrodite* et les autres gisements exclusivement aux Chypriotes grecs. Au sud-ouest, la Turquie défend une délimitation conflictuelle, qui mettrait sa ZEE au contact de celle de l'Égypte.

Par ailleurs, la ZEE définie par Israël est contestée par le Liban. En octobre 2013, Jérusalem a rejeté une proposition américaine de compromis, parce qu'elle attribuait les 2/3 de la zone contestée³³ à son voisin libanais. Il reste d'autres points de divergences (les limites de la ZEE de Gaza entre l'Égypte et Israël), mais qui n'ont pas donné lieu à des disputes.

	Convention UNCLOS		Zone économique exclusive (ZEE) définie en
	Signée	Ratifiée	
Turquie	Non	-	2011
Chypre	1982	1988	2004
Syrie	Non	-	2003
Liban	1984	1995	2011
Israël	Non	-	2011
Gaza (Palestine)	2015	?	
Égypte	1982	1983	1983

(Source : *Jurisdictional waters in the Mediterranean and Black seas, Parlement européen, 2010*)

La mise en exploitation

Bien que la sécurité énergétique soit un souci constant d'Israël depuis sa création, la mise en exploitation des gisements a connu et connaît encore d'importants retards. C'est un paradoxe dans un pays conscient de son isolement et ayant longtemps connu une grande fragilité énergétique : en 2010, Israël importait 40% de son gaz d'Égypte, avant que ses approvisionnements soient interrompus par des jihadistes dans le Sinaï et l'incurie de la présidence Morsi.

fact that the bases are on the coastline of South Cyprus." (Today Zaman, 2 octobre 2014).

³² La « République turque de Chypre nord (RTCN) », n'est pas reconnue en droit international.

³³ 820 km² sur une ZEE de 22730 km² (3.6%)

Initialement, les majors implantés dans les pays arabes n'étaient pas très désireux de s'engager avec Jérusalem pour des résultats alors jugés très hypothétiques. Israël a donc traité avec la compagnie texane *Noble Energy*³⁴, qui a découvert successivement *Tamar* et *Léviathan*.

Depuis 2013, *Tamar* compense les livraisons égyptiennes et devrait assurer, avec les gisements découverts antérieurement, l'autosuffisance du pays en gaz et au moins la moitié de sa production d'électricité. Il a produit 7.6 milliards de m³ en 2014, 9.7 en 2015 et pourrait dépasser 20 milliards de m³/an à partir de 2018³⁵. Ensuite viendra la mise en exploitation de *Léviathan*, au premier trimestre 2019 : 16 milliards de m³/an prévus, qui seront en grande partie exportés.

L'entrée en production de *Léviathan* est retardée par un débat mal maîtrisé par le gouvernement, opposant des priorités divergentes, sinon contradictoires. Les défenseurs de l'environnement sont parvenus à bloquer la construction d'une usine de liquéfaction. En position dominante (ils contrôlent 90% des réserves), les opérateurs (*Noble* et *Delek*) font l'objet d'une procédure anti-trust. Pour affirmer la priorité à la consommation intérieure (avec ses conséquences en matière de tarification pour les ménages), bien qu'elle n'augmente pas aussi vite que prévu³⁶, les exportations ont été limitées à un quota de 43.2%. Par ailleurs, la priorité à la sécurité énergétique incite à conserver des réserves importantes dans les gisements (sans compter un arbitrage dans la répartition des ressources entre les générations). Les retards persistent, suite à la saisine de la Haute Cour de Justice. Les chiffres les plus récents donnés par l'opérateur *Delek* vont de 16 à 21 milliards de m³/an en année pleine, éventuellement 30 milliards de m³, en fonction des débouchés.

Depuis 2010, les prospections et les forages dans la ZEE chypriote sont perturbés par la Turquie : menace de boycott des firmes qui y travaillent (Ankara a fait pression sur l'ENI, qui a des intérêts en Turquie), intimidation d'un vaisseau norvégien effectuant des relevés sismiques. En attribuant des licences

³⁴ Fondée en 1932, installée à Houston (Texas), *Noble Energy* a une bonne expérience des forages profonds et opère dans le golfe du Mexique, le golfe de Guinée et les îles Malouines.

³⁵ Maïté de Boncourt, *Risques politiques et géopolitiques : la gouvernance du gaz en Israël*, Note de l'IFRI, décembre 2015, 51p.

³⁶ En 2014, 7.8 milliards de m³ au lieu de 8.6, ce qui entraîne des projections de 10 milliards au lieu de 13.3 en 2020.

d'exploitation à une compagnie publique turque, la TPAO³⁷ y compris au sud de l'île, elle aurait pu provoquer une crise. Mais celle-ci n'a pas les moyens techniques et financiers de faire des prospections en eau profonde. Et la Turquie n'a pas osé attaquer la plateforme de forage de *Noble*, ce qui l'aurait mis en conflit, non seulement avec Chypre, mais aussi avec les États-Unis et l'UE.

Sans trop se soucier des protestations d'Ankara³⁸ et de ses protégés de la « RTCN », le gouvernement de Chypre a divisé sa ZEE en 13 blocs et attribué des permis d'exploitation à plusieurs groupes pétroliers européens et américains.

La découverte d'*Aphrodite* est un autre succès de *Noble*. D'autres forages sont en cours, mais n'ont pas donné de résultat : deux puits secs pour ENI-KOGAS (blocs 2, 3, 9) en 2015. Puis la découverte de *Zohr*, à proximité immédiate de la ZEE chypriote, a relancé les espoirs. *Noble* s'est associé avec d'autres firmes pour continuer l'exploration du bloc 12 et *Total* qui l'avait abandonné, veut reprendre le bloc 10. D'autres blocs seront attribués à la fin de 2016. La satisfaction des besoins intérieurs sera notamment assurée par la production d'électricité (actuellement la plus chère de l'UE) à partir du gaz au lieu du pétrole.

La découverte de *Zohr* par l'ENI étant récente (août 2015), les perspectives sont encore mal connues. Les travaux doivent s'accélérer en 2016 pour une entrée en production en 2017. L'Égypte consomme 50 milliards de m³, en croissance de 12%/an depuis 2007. Elle espère retrouver son autosuffisance en 2020 et redevenir exportateur en 2022.

À Gaza, depuis la prise du pouvoir par le Hamas en 2007, la mise en exploitation a été ajournée. Elle pourrait apporter 1.6 milliard de m³ à partir de 2017, si l'accord d'octobre 2013 entre Israël et l'Autorité palestinienne était confirmé. Le gaz remplacerait alors le pétrole gratuit importé du Qatar pour la production d'électricité³⁹.

³⁷ *Turkish State Petroleum Company*, en turc *Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı* (TPAO).

³⁸ « *It is no exaggeration to say that the positions of the Turkish Cypriots and Turkey have largely fallen on deaf ears among the main players in the international community.* » (Ayla Gürel, Fiona Mullen, Harry Tzimitras, *The Cyprus Hydrocarbons Issue : Context, Position and Future Scenarios*, PRIO Cyprus Centre, janvier 2013, 101p.)

³⁹ La bande de Gaza a 1.9 million d'habitants sur 360 km² (plus de 5200 h/km²)

En Syrie, en octobre 2013, la Russie (*Soyuzneftegaz*) a signé un accord pour prospector 2190 km² dans la ZEE syrienne, entre Baniyas et Tartus, sans résultat connu à ce jour. Au Liban, les dissensions internes ont entravé l'attribution de permis d'exploitation, qui se font toujours attendre.

Le dilemme de l'exportation

Dans des pays qui n'avaient pas été très favorisés par les découvertes pétrolières⁴⁰, l'arrivée massive de gaz naturel remet en cause les équilibres énergétiques : passage du statut d'importateur à celui d'exportateur, basculement de l'approvisionnement des centrales électriques vers le gaz, perspective d'importantes rentrées fiscales.

Bien davantage que pour le pétrole, l'exploitation du gaz naturel a des contraintes qui impliquent une prise en compte du long terme, notamment dans la construction de gazoducs toujours coûteux, en particulier dans leurs trajets sous-marins. Plus qu'ailleurs, la rentabilité des investissements est dépendante d'un environnement politique stable, que le bassin oriental de la Méditerranée n'est pas *a priori* le mieux placé pour offrir.

En outre, l'exportation doit trouver des débouchés sur un marché devenu très concurrentiel : augmentation du nombre des producteurs, dans un contexte de baisse des prix qui devrait dominer le marché. Le développement des échanges de gaz liquéfié, susceptible d'accroître la marge de manœuvre des exportateurs en leur permettant de vendre là où les prix sont les plus rémunérateurs, est contrarié par la baisse des prix. En conséquence, la construction d'usines de liquéfaction à terre (à Vassilikos à Chypre) ou d'installations flottantes, qui auraient permis à chaque exportateur, au-delà d'une certaine masse critique (à partir de 7 milliards de m³/an) de se débrouiller seul, est devenue une option aléatoire.

Pour l'exportation du gaz des gisements israéliens et chypriote (*Aphrodite* est à 6 km de *Zohr* et à 34 km de *Léviathan*), une première option serait d'utiliser les infrastructures égyptiennes (gazoducs et usines de liquéfaction) déjà en place. En Israël, un accord a été passé avec la Jordanie pour au moins 1.8 milliard de m³ de gaz de *Tamar*⁴¹. À Amman, on préférerait importer du gaz égyptien, mais le transit à travers le Sinaï n'est pas sûr. Des

⁴⁰ Selon une vieille boutade : « *là où le Christ a marché, il n'y a pas de pétrole.* »

⁴¹ Sa consommation annuelle est de 2.5 milliards de m³, mais elle a aussi été privée du gaz égyptien par les jihadistes du Sinaï.

projets de contrats de livraison sont à l'étude avec l'autorité palestinienne. Les gouvernements arabes ne sont pas enthousiastes, mais ils sont bien placés pour savoir que le partenaire israélien est le plus proche et le plus fiable : la sécurité des gazoducs est assurée et les compagnies qui fournissent le gaz ont intérêt à respecter leurs engagements.

Il faut trouver des débouchés plus importants pour *Léviathan*. La Turquie pourrait acheter d'importantes quantités de gaz israélien. Mais les relations entre les deux pays ont été dégradées par l'attitude d'Erdoğan, qui en septembre 2014 a refusé le transit du gaz d'Israël vers l'Europe, aussi longtemps que Jérusalem ne lèverait pas le blocus de Gaza. Par ailleurs, un éventuel gazoduc devrait traverser les ZEE libanaise et syrienne (qui ne reconnaissent pas Israël) ou celle de Chypre (qui ne donnera pas son accord aussi longtemps que la Turquie n'aurait pas accepté la réunification de l'île)⁴².

Israël doit maximiser l'impact géopolitique de ses exportations. Non seulement sa sécurité énergétique ne sera plus mise en cause comme en 2011-2012, mais il a maintenant la capacité d'alimenter les pays voisins (Gaza, Cisjordanie, Jordanie). À long terme, l'accord tripartite signé avec Chypre et la Grèce peut lui ouvrir le marché européen. Au lieu de se baser exclusivement sur sa supériorité militaire, Israël accroîtrait sa sécurité par l'interdépendance, en créant un réseau intégré de gazoducs par des partenariats avec ses voisins.

Aphrodite assurant à Chypre son autosuffisance en gaz naturel (environ 1 milliard de m³/an), la production exportable est estimée à 70-110 milliards de m³. L'objectif initial était de liquéfier le gaz à Vassilikos et de le vendre aux pays asiatiques. Mais les forages n'ont pas encore permis de trouver assez de gaz pour rentabiliser une usine de 15 milliards de US\$.

Une étude financée par l'UE, dans le cadre de ses projets d'intérêt commun, a conclu à la faisabilité de l'exportation du gaz chypriote et israélien vers l'Europe, via un gazoduc d'une capacité de 10 milliards de m³/an. Il serait assez long (1530 km) et techniquement difficile à construire, car entre Chypre et la Grèce on rencontre les fonds les plus profonds de la Méditerranée⁴³), donc coûteux (15 milliards de US\$). Une autre

⁴² Article 79 de la convention UNCLOS : « *all states are entitled to lay submarines cables and pipeline on the continental shelf.* » At the same time « *the delineation of the course for the laying of such pipelines on the continental shelf is subject to the consent of the coastal state.* »

⁴³ La profondeur moyenne de la Méditerranée est de 1500m, mais elle peut atteindre 5150 m au sud de la Grèce.

option serait de transformer le gaz en électricité et de l'exporter vers la Grèce par un câble sous-marin (*EuroAsia interconnector*).

La Trilatérale (Grèce-Chypre-Israël) fait la promotion de ces deux projets, au moins pour flexibiliser la Turquie. Cette option exige des accords entre les trois pays (éventuellement avec l'Égypte et le Liban) et des découvertes supplémentaires. Il faudra aussi traverser les ZEE turque, égyptienne et grecque avant de parvenir en Europe, en concrétisant un itinéraire de contournement de la Russie, ce qui intéresse l'UE.

À défaut, la Turquie offre la solution la plus attractive. Elle est devenue un consommateur très important : 50 milliards de m³/an, qui assurent 50% de la production d'électricité, avec un taux de croissance de 8%/an, deux fois plus vite que le PIB. Elle est surtout très vulnérable⁴⁴. À la tension avec la Russie s'ajoutent les menaces sur le transit du gaz à travers les régions orientales affectées par le conflit kurde. Le PKK a menacé de saboter le gazoduc en projet qui pourrait amener en Anatolie 10 à 20 milliards de m³/an de gaz du Kurdistan irakien. Quant aux relations avec l'Azerbaïdjan et l'Irak, elles sont dépendantes d'hypothèques politiques qui rendent les approvisionnements très incertains. En fait, la Turquie doit faire face à des risques de pénurie qui découlent de la politique étrangère arrogante et aventuriste de son président.

Les exportations conjointes de gaz israélien et chypriote pourraient apporter à la Turquie jusqu'à 25 milliards de m³/an, la moitié de sa consommation actuelle, via la construction d'un gazoduc de 470 km, une option sûre (un gazoduc sous-marin est très difficile à saboter) et moins coûteuse⁴⁵. Mais les investisseurs⁴⁶, ainsi que les autorités israélienne et chypriote sont méfiantes : une fois le gazoduc construit, il sera très difficile de trouver des alternatives en cas de « *chantage au gaz* », comme on a pu en voir ailleurs.

⁴⁴ Elle ne produit pas de gaz. En 2014 60% de ses importations sont venues de Russie, 20% d'Iran, avec qui elle est en conflit en Syrie.

⁴⁵ Selon une estimation de mars 2014, un gazoduc de 500 km transporterait de 7 à 10 milliards de m³ et coûterait 3.5 milliards de US\$.

⁴⁶ Selon l'ex-ambassadeur américain Matthew Bryza, « *comprehensive settlement of the Cyprus Question ... is required for an Israel-Turkey gas pipeline to attract necessary financing, since no major bank or private equity fund is likely to press ahead with such a big big project against the expressed view of an EU member state like Cyprus.* » (interview par Ya'acov Zalel, publié par Natural gas Europe, 12 octobre 2015) <http://www.naturalgaseurope.com/new-gas-sources-for-europe-matthew-bryza-25567>

Cependant, *Aphrodite* apporterait à la fois à Chypre une impulsion décisive à sa réunification et des moyens de la financer, la gestion du gaz étant du ressort du futur gouvernement fédéral. Elle offre surtout une forte motivation à la Turquie pour accepter un règlement politique, une compensation aux concessions qu'elle doit faire dans l'île et une contribution substantielle à une sécurité énergétique, actuellement très fragilisée.

En Égypte, la découverte de *Zohr* est arrivée à point nommé pour soulager l'économie, en passe d'être contrainte à des importations massives. Étant le producteur le plus ancien, qui dispose d'infrastructures de transport et d'usines de liquéfaction, elle va redevenir assez rapidement exportatrice, avant que la croissance de sa consommation intérieure n'absorbe à nouveau la totalité de sa production, comme cela s'est passé pendant les années 2000. À terme, elle peut vendre du gaz aux pays voisins qui n'ont pas (ou pas encore de ressources) : Gaza, la Jordanie et le Liban, sans compter des clients plus lointains grâce à ses usines de liquéfaction.

Les États-Unis⁴⁷ et la Russie suivent de près l'évolution des négociations gazières. À Washington, on espère qu'elles contribueront à la stabilisation de la région. Pour sa part, Moscou veut conserver son marché européen, ce qui ne l'incite pas à souhaiter que le gaz méditerranéen arrive directement en Europe.

Pas d'alternative à la coopération ?

Il est encore trop tôt pour avoir une idée précise de la taille du marché. De nouvelles découvertes sont probables, ce qui impliquerait des reclassements importants. Leur exploitation doit intégrer des paramètres différents, sinon contradictoires, où la géopolitique et les lois du marché doivent converger.

Il est intéressant d'observer que les gouvernements qui ont privilégié des *a priori* idéologiques et parfois l'épreuve de force n'ont rien obtenu. Ce fut le cas des Frères musulmans en Égypte, quand ils ont interrompu les livraisons à Israël. De même, les positions militantes adoptées par le Hamas ou le Hezbollah libanais ont abouti à des impasses. La Turquie a fait pire encore en dévalorisant son avantage géopolitique par des initiatives inconsidérées.

⁴⁷ Seth Cropsey et Eric Brown, *Energy : the West's Strategic Opportunity in the Eastern Mediterranean*, Hudson Institute, Washington DC, décembre 2014, 47p.

Cela n'a pas été facile pour les autres, mais la coopération s'impose pour surmonter les obstacles techniques et la baisse des prix. Jérusalem, Nicosie et Athènes l'ont compris et peuvent associer l'Égypte. Pour Chypre, le gaz et le contrôle de la ZEE sont potentiellement des facteurs décisifs pour négocier un schéma de réunification qui offre des contreparties au désengagement de la Turquie et peut réintroduire cette dernière dans un partenariat opérationnel.

L'UE n'est pas marginalement concernée. S'il se confirme, l'effet pacificateur du gaz apportera une contribution importante à la relance de la Politique européenne de voisinage (PEV) et devra être pris en compte dans la stratégie européenne pour le Moyen-Orient, qui reste encore à définir, conformément à l'article 22 du traité UE.

Altiero Spinelli: les enseignements d'un père fondateur de l'Europe.

Par PAOLO PONZANO

Senior Fellow au Centre Schuman de l'IUE ; Professeur de Gouvernance européenne et de Droit social européen au Collège européen de Parma.

Altiero Spinelli, rédacteur en 1941 (avec Ernesto Rossi et Eugenio Colorni) du Manifeste de Ventotene pour une Europe Libre et Unie, et promoteur du Traité sur l'Union Européenne voté par le Parlement européen en Février 1984, est décédé à Rome il y a trente ans. Dans une période historique où le projet d'intégration européenne risque une possible désintégration et où la désaffection des citoyens européens à l'égard de ce projet a atteint le niveau le plus élevé des dernières années, rappeler les enseignements d'un des pères fondateurs de l'Europe représente non seulement un nécessaire hommage à l'originalité de sa pensée mais aussi et surtout une invitation à ses épigones de reprendre l'action politique entreprise par Altiero Spinelli afin de réaliser son objectif d'une Europe fédérale.

En réalité, si l'objectif d'une Europe fédérale est demeuré inaltéré dans la pensée d'Altiero Spinelli entre 1941 et 1986, sa stratégie d'action pour atteindre le but poursuivi a varié au moins cinq fois au fil des années. La stratégie d'action initiale reposait sur l'hypothèse que la renaissance démocratique des Etats européens aurait coïncidé avec l'élimination de l'Etat-nation et le parallèle avènement d'un Etat fédéral européen. Lorsque cette hypothèse ne se réalisa pas, Spinelli devint "conseiller des princes" et chercha de convaincre les leaders politiques européens – à commencer par Alcide de Gasperi – à exploiter le soutien des Etats-Unis et la crainte du communisme stalinien afin d'établir une "Communauté politique européenne".

Lorsque cette perspective échoua en raison du rejet de la CED (Communauté européenne de défense) par le Parlement français, Spinelli chercha de mobiliser l'europhisme répandu dans une action populaire – le Congrès du peuple européen – dirigée contre la légitimité des Etats nationaux. L'échec de cette stratégie amena Spinelli à repenser l'action fédéraliste et son initiative critique de la Communauté économique européenne qui était en train de se bâtir sur la base de la méthode fonctionnaliste

prônée par Jean Monnet. Dans les années '70 Spinelli devint "l'homme des Institutions européennes", d'abord comme Commissaire européen et ensuite en tant que député au Parlement européen. En 1978, Spinelli s'adressa au Parlement européen afin que celui-ci assume un rôle constituant dans le processus d'intégration européenne. Son projet de Traité sur l'Union européenne, voté avec une large majorité par le Parlement européen en février 1984, représenta le début du processus de constitutionnalisation de l'Union européenne et, tout en étant remplacé par le moins ambitieux "Acte unique" en 1986, verra la grande majorité de ses dispositions reprises dans les Traités européens adoptés par la suite.

Par conséquent Spinelli, loin de répéter servilement les mots d'ordre du Manifeste de Ventotene, a toujours adapté sa stratégie d'action afin d'atteindre l'objectif de l'Europe fédérale en tenant compte des changements historiques en cours. L'action politique pour une Europe fédérale ne pouvait pas être la même dans la période de la "guerre froide" entre les deux puissances mondiales par rapport à la période suivante de la "coexistence pacifique". De la même façon, la réalité actuelle d'un monde multipolaire qui connaît l'affirmation de nouvelles puissances régionales et le phénomène des migrations de masse ne peut être abordée de front en se bornant à réitérer les mots d'ordre du mouvement fédéraliste.

Lorsque Spinelli s'apprêta en 1978 à entreprendre son action constitutionnelle au sein du Parlement européen, il s'adressa directement aux organisations fédéralistes, dont il avait été le principal promoteur, dans les termes suivants : "Je sais que le mouvement (fédéraliste) est fatigué, plein de cicatrices, davantage capable de se consacrer abstraitement à une action idéale que de mener des combats politiques, plus enclin à se replier sur son orgueil de précurseur qu'à s'ouvrir à des forces neuves, lesquelles ne seront pas forcément sensibles à ses idées. C'est le prix d'une longue traversée du désert. Mais aujourd'hui se présente la grande occasion de mener finalement la bataille dont vous avez rêvé pendant tant d'années. Sachez la saisir".

Mots de grande actualité. Pour cette raison, les enseignements de Altiero Spinelli gardent encore aujourd'hui toute leur validité. Ainsi que le souligne à juste titre Lucio Levi dans un excellent commentaire du Manifeste de Ventotene, Altiero Spinelli appartient à la catégorie des hommes "universels" selon la définition qui a été donnée par Hegel ("Les individus universels – a écrit Hegel – sont ceux qui ont dit en premiers ce que les hommes veulent"). Ainsi qu'a écrit Lucio Levi, "Spinelli appartenait à cette catégorie d'hommes.

Comme tous les hommes universels, il exprima les orientations les plus profondes de notre époque et s'identifia avec elles à tel point que son but individuel coïncida avec le but universel de l'ensemble des peuples d'Europe. Le but qu'il poursuivra n'était pas quelque chose d'arbitraire, mais il correspondait aux besoins d'une période de l'histoire et appartenait aux réelles possibilités de notre temps". En effet, l'action politique de Altiero Spinelli ne s'est pas limitée à proposer un énième projet d'unité européenne, tels qu'ils ont été proposés par des dizaines de précurseurs du projet européen entre le treizième siècle et nos jours (de Pierre du Bois et du Roi de Bohème jusqu'à Aristide Briand), mais il a opéré concrètement pour atteindre l'objectif au cours de sa génération.

Ainsi que Spinelli l'a écrit lui-même dans un commentaire au Manifeste de Ventotene, son idée politique fondamentale "était que la fédération (européenne) n'était pas présentée comme un bel idéal, auquel rendre hommage pour ensuite s'occuper d'autre chose, mais comme un objectif qui devait être réalisé immédiatement, au cours de l'actuelle génération. Il ne s'agissait pas d'une invitation à rêver, mais d'une invitation à agir". En effet, Altiero Spinelli a poursuivi pendant toute sa bataille politique pour la fédération européenne la devise de Giuseppe Mazzini "pensée et action": il ne suffit pas de concevoir un énième projet pour l'unité fédérale européenne si, ensuite, on n'agit pas concrètement pour sa réalisation.

Lorsque Spinelli entreprit en Juillet 1980 l'initiative dénommée *Club du Crocodile* (du nom du restaurant à Strasbourg où Spinelli avait réuni les premiers députés européens disposés à proposer une réforme constitutionnelle de la Communauté européenne), les euro-députés disposés à le suivre étaient au nombre de huit. Au moment du vote du Parlement européen sur son projet de Traité pour l'Union européenne, les voix en faveur du projet devinrent 237 (contre 31 et 43 abstentions). Ce résultat fut atteint uniquement grâce à l'activisme infatigable de Spinelli qui rechercha et obtint progressivement l'adhésion des principaux leaders politiques européens de l'époque (Enrico Berlinguer en Italie, Willy Brandt en Allemagne, Léo Tindemans en Belgique, etc...). Après le vote du Parlement européen, Spinelli se rendit même à l'Elysée pour convaincre François Mitterrand à appuyer son projet de Traité et il obtint la déclaration du Président français à Strasbourg selon laquelle "la France est prête à examiner le projet de nouveau Traité dont l'esprit lui convient".

Pour cette raison les enseignements de Altiero Spinelli sont encore valables aujourd'hui. Il ne suffit pas de rédiger un bon projet de nouveau Traité (qu'il s'agisse de la proposition de "Fundamental Law" élaborée par le fédéraliste anglais Andrew Duff et acceptée par le groupe Spinelli au sein du Parlement européen ou du "Protocole de Frankfurt" rédigé par le même Andrew Duff en tant que Traité pour l'Eurozone). Il faudrait que le Parlement européen coupe court à ses atermoiements et adopte un des deux projets sur la table afin d'utiliser les nouveaux pouvoirs dont il dispose sur la base du Traité de Lisbonne. et d'engager ainsi la procédure de révision des Traités. Il faudrait en outre qu'un nouveau Spinelli se charge, avec l'art de la maïeutique de Socrate, de convaincre les actuels leaders politiques européens d'adopter le texte d'un nouveau Traité qui relance le projet européen. C'est uniquement de cette manière que les épigones de Altiero Spinelli démontreraient, au-delà des commémorations formelles visant à lui rendre hommage, de considérer encore actuels ses enseignements et de les mettre en œuvre.

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

Retrouvez tous les numéros de GRASPE sur notre site

GRASPE.EU

Workshop of the Spinelli group (14 March 2016)

Revising the European Treaties

Draft intervention by Paolo Ponzano.

The main analysts of the European integration could be split into two groups : people who consider that many advances can be made for restoring the European project and strengthening the EMU under the current Treaties and people who believe that the revision of the European Treaties is a “*conditio sine qua non*” for achieving a genuine EMU and boosting the European project. Without excluding the chances to make some limited advances on the basis of the current treaties, I share the second opinion for three main reasons. First at all, if many decisions could be taken under the current Treaties, we should ask us why these decisions are not still taken despite several proposals on the table. Neither most of the measures contained in the European Commission's Blueprint of November 2012, neither those mentioned in the various reports of 4 Presidents of the European Institutions are been taken. Enhanced cooperations provided for by the Lisbon Treaty still remain two (European patent and transnational divorce), while the Financial Transactions Tax (FTT) failed to be adopted until now. It's very hard to imagine that future enhanced cooperations could be adopted for some whole fields of policies (as fiscal or social policy) because the “last resort” clause provided for by the Treaty require individual legislative proposals from European Commission. Even the “passerelle” clauses of the Lisbon Treaty are not being exploited. The same fate applies to the “structured cooperation” in the field of defense.

The second reason is the virtual or real “crossed vetoes” between Member States on the adoption of new mechanism of solidarity or mutualisation of risks within the European Union. Germany has put a veto until now on the achievement of the Banking Union with a common insurance mechanism for the bank deposits, while Italy has announced a veto against the establishment of a threshold for the treasury bonds in the bank's portfolios.

Central European countries does not accept a “burden sharing” for the allocation of refugees and take unilateral measures of control at the internal borders of the EU. Others Member States have spoken about a possible refusal of new structural Funds for these countries and Greece has threatened its veto against other measures if the internal borders of the EU were closed despite the Schengen system. A third reason is that new mechanisms of solidarity or risk mutualisation (as the Eurobonds or the Redemption Fund) need in the lawyers’ opinion a revision of the Treaties for to be adopted.

Let me remember an historic event : before the Philadelphia Convention, the american State of Virginia did not accept to pay for the war’s debts of others american States (as for instance the Massachusets). After the Philadelphia Convention and the establishment of the american Federation, the Virginia State accepted the Alexander Hamilton’s famous plan in 1790 for solving the sovereign debt problems of the american States. Therefore the principles of trust and solidarity could prevail within a new community of States. Of course, I dont expect that we need to establish in the next two years an European Federation for solving the problems of the Eurozone’s governance, but we need at least to revise the current Treaties for establishing a new economic governance and boosting the European project. The proposals contained in both Verhofstadt draft report to the EP and in the Franfurt Protocol drafted by Andrew Duff are a very good basis for a Treaty revision (specially the creation of a European Minister of Treasury within the European Commission responsible vis-à-vis of the EP, the establishment of a separate budget for the Eurozone, a role of last lender for the ECB and the change of the current system for granting to the EU new own resources, with a majority vote and a codecision with the EP). Given its new power provided for by the Lisbon Treaty, the EP should adopt a formal proposal under the art. 48 of the TUE for initiate the procedure for a revision of the Treaties. We have a better chance to revise the European treaties in 2018 because the agreement reached with the United Kingdom - despite the weakness underlined by Sylvie Goulard - require the introduction of some provisions of the agreement in the next revision of the Treaties.

Dialogue avec Philippe LAMBERTS

(Extraits d'une rencontre le 25/11/2016)

Philippe LAMBERTS est né à [Bruxelles](#) en 1963. Personnalité politique [belge](#), il est membre du parti écologiste [Ecolo](#) et député européen.

De 1994 à 2006, Philippe Lambert a été conseiller communal [Écolo](#) de la ville d'[Anderlecht](#). Entre 1999 et 2003, il a également été conseillé pour les questions internationales et la sécurité d'[Isabelle Durant](#), alors ministre fédérale des transports dans le [premier gouvernement Verhofstadt](#). De 1999 à 2002, il a représenté son parti [Fédération des Partis Verts européens](#), avant d'en devenir le porte-parole avec [Ulrike Lunacek](#) (2006-2009), puis [Monica Frassoni](#) (2009-2012). Lors des [élections européennes de 2009](#), il a été élu au Parlement européen, où il siège en tant que co-président depuis 2014 au sein du [groupe des Verts/Alliance libre européenne](#).

Pouvez-vous vous présenter et nous expliquer comment vous en êtes venu à vous engager pour la députation européenne ?

J'ai cinquante-trois ans. Je suis né en Belgique et plus précisément à Bruxelles. Depuis ma plus tendre enfance, je suis un passionné de la chose politique. Je viens d'une famille de tradition chrétienne démocrate, mais rentrer dans ce genre de parti – qui n'est ni pour ni contre, bien au contraire – n'était assurément pas mon truc... Rentrer dans un parti socialiste qui a érigé le clientélisme en mode de fonctionnement n'était pas non plus fait pour moi.

C'est ainsi que je me suis tout naturellement tourné vers le parti écolo, il se trouvait être un parti qui voulait rafraîchir la chose politique et refonder la démocratie et "faire de la politique autrement" comme il était d'usage de dire à l'époque. Ce parti ne s'adressait pas seulement au portefeuille mais aussi à la tête, il était capable de penser à long terme. C'est pourquoi j'ai rejoint ce parti tout en faisant également une carrière dans le secteur privé – je suis ingénieur de formation.

Lorsque je me suis engagé auprès du parti Ecolo, j'ai très vite choisi de ne pas briguer de mandat électif à temps plein. L'idée étant d'abord de faire l'expérience de la vie réelle en dehors du monde politique. Je m'étais dit quand j'avais trente ans que je ne ferai pas cela avant cinquante ans. Même si pendant deux ans, j'ai été conseiller municipal mais en dehors de mon temps de travail sans que cela ne me prenne trop de temps. J'ai ainsi mené de front une carrière dans le secteur privé au sein d'une société multinationale américaine spécialisée en informatique, IBM, tout en m'engageant de plus en plus en politique. Durant ce mandat, j'ai également conseillé l'une de nos ministres lorsque nous sommes entrés au gouvernement. Je partageais ainsi mon temps entre mon engagement politique durant un jour par semaine et le reste de la semaine était réservé à mon engagement chez IBM. Puis en 2003, j'ai été élu au Comité exécutif du parti vert européen, j'en ai pris la tête en 2006 jusqu'en 2012. Donc mon lieu d'investissement est assez vite devenu l'Europe parce que c'est d'abord un enjeu essentiel. Lorsque l'on regarde les défis de ce siècle, on voit bien que les européens ne retrouveront de la souveraineté, c'est-à-dire de la capacité d'agir, que s'ils agissent ensemble. Autrement dit, si vous regardez le pouvoir des multinationales, le défi climatique, celui de l'épuisement des ressources de la planète, les défis stratégiques qui se posent en Europe face à des personnes telle que Poutine par exemple, il est évident que la Belgique voire même l'Allemagne ne peuvent pas s'en sortir seules. Mon niveau d'action privilégié est le niveau macro. Donc pour agir sur les structures macro, il est évident que c'est le niveau européen et non pas le national qui est opérant, et encore moins le régional ou le local. Lorsqu'une opportunité s'est présentée en 2009 de briguer un poste au Parlement européen, je l'ai saisie. Pour moi c'était l'Europe et rien d'autre, en ce que je n'étais pas candidat aux élections fédérales ou même régionales. Cela m'a plutôt réussi puisque que j'ai été élu une première fois en 2009 et une seconde en 2014. D'ailleurs en 2014 mes collègues m'ont donné leur confiance pour présider le groupe.

Vous avanciez deux motivations: l'une qui consistait à dire que nous étions trop petits pour peser mais il s'agit là d'une motivation défensive, réaliste, et aussi que l'on peut faire plus de choses ensemble.

En effet, et j'ai d'ailleurs une vision instrumentale de l'Europe. J'aspire à une démocratie mondiale pour l'Europe mais nous en sommes très loin. Mon rêve est un rêve fédéraliste, c'est-à-dire une démocratie à plusieurs niveaux entre un niveau local, régional, national, européen et peut être un jour mondial.

Si la Belgique était aussi grande que la Russie, vous ne seriez peut être pas européen ?

Si, parce que de toutes façons je suis mondialiste. Il y a des défis qui se posent aux citoyens au niveau très local comme il y en a qui se posent aux citoyens de manière mondiale. Or comme nous devons vivre ensemble – peut-être un jour à dix ou onze milliards sur une planète qui n'est pas si grande - il faut que l'on ait des institutions qui nous permettent de vivre ensemble. Selon moi les institutions démocratiques ne sont pas un but en elles-mêmes - elles sont en fait d'abord ce qui permet aux sociétés humaines de vivre ensemble, tout simplement. Ce sont des instruments, ce ne sont pas des fins en elles-mêmes car elles sont créées pour répondre à un besoin. Ce qui est au cœur de la vision des verts et qui devrait être en fait au cœur du rôle du politique est de réaliser l'article Premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui stipule que tous les êtres humains sont nés libres et égaux en droits et en dignité. Cette affirmation qui est en fait une promesse ne reflète pas la description du monde tel qu'il est. Le travail et de la politique et de la démocratie, est de réaliser cette promesse. Ainsi l'expression "tous les êtres humains" comprend à la fois ceux d'ici et d'ailleurs, les générations actuelles et futures. Voilà ce qui est le but de la politique, et c'est pourquoi il est nécessaire de se doter d'institutions.

Concernant le Parlement européen : lorsque le service extérieur fut créé, Guy Verhofstadt disait que les choses avaient changé depuis le traité de Lisbonne. Selon lui les parlementaires européens ont désormais davantage de pouvoir. Comment voyez-vous cette évolution ?

En effet. Il est vrai que sur le papier le Parlement européen a plus de pouvoir puisqu'il co-décide sur presque tout. J'insiste sur le "presque" parce que bien souvent nous ne sommes pas sur le même pied d'égalité sur le plan budgétaire et nous n'existons pas sur le plan fiscal. Or le plan fiscal est bien évidemment une des composantes essentielles de la démocratie. Donc il est clair que des carences demeurent. Toutefois, le traité de Lisbonne par rapport au traité de Nice est un véritable progrès, c'est pourquoi j'ai toujours soutenu ce traité. Même si – ce qui représente un défaut fondamental de construction – les traités européens ne se contentent pas de décrire des valeurs et des institutions, ils prescrivent aussi des politiques. Les arguments des personnes qui étaient contre le traité de Lisbonne au motif que ce traité prescrit des politiques dont nous pouvons dire qu'elles ont une orientation néolibérale, est un argument fondé, et ça l'était pour le traité de Nice comme pour les traités antérieurs. Autrement dit, cela fait très longtemps que les décideurs européens ont commencé à écrire des prescriptions politiques dans les traités,

ce qui, dans un Etat démocratique, n'est pas vraiment acceptable. En somme, idéalement, il conviendrait d'avoir un vrai traité constitutionnel européen qui se limiterait à ce que fait une constitution, c'est-à-dire à affirmer des valeurs, des principes et des institutions. Les politiques, cela concerne le jeu démocratique et ce sont les équilibres politiques qui les déterminent.

Quoiqu'il en soit le Parlement européen a gagné en pouvoir mais je constate que bien souvent il n'ose pas exercer ses pouvoirs. Je compte sur les doigts d'une main depuis que je suis ici les fois où le Parlement européen a réellement été en conflit ouvert avec le Conseil. Le réflexe de mes collègues est trop souvent de prétendre qu'il faut éviter le conflit car c'est le Parlement européen qui sera en dernier ressort tenu pour responsable. Mais de mon point de vue, lorsqu'il n'y a pas d'accord entre les deux parties, ces deux parties sont mutuellement responsables du fait qu'il n'y ait pas d'accord.

Par exemple, durant les perspectives budgétaires de 2014- 2020, j'étais en plénière et j'entends Joseph Daul dire au nom du PPE qu'il n'acceptera pas un budget en régression, argument repris par Svoboda pour les socialistes, par Verhofstadt avec encore plus de fougue, et Cohn-Bendit. A la fin du compte, le président sortant de ce Parlement, Martin Schultz, avec la complicité des trois plus grands groupes politiques au sein du Parlement, arrange un deal où le Parlement accepte ce qu'il disait vouloir refuser. Donc, lorsque le Parlement agit de la sorte il est évident qu'il perd en crédibilité. Car rien ne l'obligeait à agir ainsi. En effet, s'il n'y avait pas eu d'accord nous étions partis pour le même budget que celui de l'année précédente - qui en fait était mieux – mais le Parlement européen n'a pas eu le courage de le faire.

Comment expliquez-vous ce recul ?

Je pense qu'il y a beaucoup d'éléments qui jouent mais c'est essentiellement des éléments de partages de postes et d'occupation du pouvoir. Autrement dit, si un groupe politique n'obéit pas, il sait qu'il peut être mis de côté dans la formation des majorités, dans l'attribution des postes.... C'est au niveau des chefs de groupes que cela se joue, parce que ce sont eux qui choisissent de faire marche-arrière, mais évidemment dans les groupes, il faut bien se dire que le Parlement européen est constitué de diverses personnalités. Député européen pour l'Allemagne est par exemple un poste de plein exercice, c'est une valeur en elle-même – ainsi les députés européens allemands sont présents depuis longtemps au Parlement parce qu'être député européen est une « carrière politique » considérée comme telle. Si vous vous tournez vers la France, dans

beaucoup de cas, certes pas toujours, le poste de député européen est un poste de « repêchage » ou l'orbite d'attente avant d'avoir de nouveau un poste à Paris. Donc il est évident que si vous êtes dans une pareille situation, vous allez éviter de déplaire aux personnes qui pourraient vous faire roi la semaine ou l'année prochaine... Donc si votre chef de parti est au pouvoir à Paris, allez-vous jouer le bras de fer avec Paris ? Vous vous dites que selon votre comportement, vous aurez plus ou moins de chance de retrouver un poste de ministre à Paris. Ce sont incontestablement des choses qui jouent. Donc selon moi, ce réflexe de se demander ce qui est bon pour sa carrière dans la politique nationale ou même dans la politique européenne invite à la prudence au Parlement.

La réponse à cette question pourrait-elle être la création de listes transnationales avec des partis transnationaux ? Ainsi les députés pourraient jouir d'une autonomie relative. Et plus encore si les députés étaient nommés par les partis transnationaux ?

En effet, cela pourrait aider. Mais il serait malsain de s'imaginer que les partis transnationaux puissent exister hors-sol, c'est-à-dire de manière déconnectée. Personnellement, je souhaite qu'il y ait une circonscription fédérale européenne – peut-être pas pour tout le Parlement européen mais en tout cas pour une partie du Parlement. Un peu comme ce qui se fait en Allemagne avec une liste nationale et puis des listes avec des circonscriptions par land. Nous pourrions parfaitement avoir une partie du Parlement élue sur une circonscription transnationale – il faudrait qu'elle soit significative, autrement dit se limiter à l'exercice symbolique pour une vingtaine de députés c'est bien, mais pas suffisant. Je pense qu'il convient d'aller plus loin que cela. Parce qu'il conviendrait au moins d'avoir une quarantaine d'élus. Je dirais qu'il y a tout de même une certaine cohérence entre les familles politiques. Selon moi, il est inenvisageable que le parti vert européen prenne des positions totalement différentes de celles des partis vert nationaux. Car nous sommes une famille politique portant des valeurs communes. Il est toutefois certain qu'il y a des circonstances locales qui pèseront un peu moins dans la balance. Enfin cela sera peut-être un peu plus facile de défendre les intérêts généraux contre les intérêts particuliers de tel ou tel pays. Cela serait certainement un progrès.

Comme je l'ai déjà dit je constate que ce Parlement a beaucoup de pouvoirs mais qu'il rechigne souvent à les utiliser. Regardez cette pantalonnade autour de l'affaire Oettinger. Un Parlement européen normalement constitué aurait dû le convoquer en plénière ou dans la commission concernée pour qu'il s'explique. Or Schulz a prétendu que ce n'était pas nécessaire. De mon

point de vue Schulz a fait tout ce qui était en son pouvoir pour réduire le pouvoir du Parlement européen sur tant de sujets - par exemple sur l'affaire Barroso, ou encore celle d'Oettinger, et même sur le traité du libre-échange. Il s'est surtout démené pour que ce Parlement européen ne soit pas un gêneur pour la Commission et le Conseil, sans mettre le Parlement en lumière.

Est-il alors inexact de penser que du temps de Jacques Delors il y avait une complicité politique plus grande entre le Parlement européen et la Commission européenne et qu'aujourd'hui cette complicité est moindre ?

Non, puisqu'aujourd'hui encore cette complicité existe et elle est totale. Le problème est que le Parlement européen s'écrase devant la Commission.

Qu'en est-il face au Conseil ?

Il s'écrase également devant le Conseil.

En somme, ce Parlement européen ferait plutôt marche arrière selon vous face à tous.

En effet, et cela de son propre chef.

Que pensez-vous du fait qu'au moment où nous donnons plus de pouvoirs au Parlement européen - malgré les limites imposées par le traité - beaucoup de voix s'élèvent (et parmi elles des personnes qui ont même contribué à la création de ce Parlement, comme M. V. Giscard d'Estaing) pour appeler à le dédoubler par une représentation issue des parlements nationaux, du fait que le Parlement européen ne serait pas suffisamment démocratique ?

Selon moi, tout dépend du sens que l'on donne au terme démocratique. La légitimité démocratique du Parlement européen n'est pas moindre que celle de n'importe quel autre parlement national tout simplement parce que ce sont les mêmes citoyens qui nous élisent. D'ailleurs dans beaucoup de pays européens, le système électoral au parlement européen est plus démocratique dans le sens où il est plus représentatif que dans le système électoral national. Prenons l'exemple du Royaume-Uni, l'élection au parlement européen est quand même une élection à la proportionnelle sur une série de circonscriptions alors qu'il y a des scrutins uninominaux à un ou deux tours dans ce pays. Donc clairement nous n'avons pas de déficit de légitimité de ce côté.

Par contre si nous nous plaçons dans la perspective de Montesquieu, il est évident que nous avons un très gros problème démocratique de séparation des pouvoirs parce que la branche exécutive au niveau national se retrouve à la fois exécutive et législative au niveau européen - j'entends le

Conseil. Cela ne va clairement pas. Donc remplacer le Conseil par un sénat européen composé d'élus nationaux à la façon du Bundesrat allemand – ceci est de loin préférable. Si c'est de cela qu'il s'agit je signe tout de suite. Mais s'il s'agit de rajouter à la construction existante encore une chambre formée d'élus nationaux, c'est un pas en arrière, on revient à l'ONU. Selon moi cela n'a aucun sens, il s'agit d'une vision internationale de l'Europe, et pas transnationale.

Quel est votre constat sur la construction européenne aujourd'hui ?

Je dirais que la construction européenne est très mal partie. Ma lecture de l'après-guerre est que lorsque nous avons commencé à jeter les bases de la construction européenne, l'objectif fondamental était d'assurer la paix sur ce continent essentiellement par deux voies : d'une part l'extension du règne de la démocratie et des libertés publiques, et d'autre part le partage de la prospérité. C'est grosso modo ce que l'on a mis en place en Europe après la deuxième guerre mondiale dans la décennie cinquante/soixante. Cela s'est accompagné de l'extension du droit de vote pour les femmes ou encore de l'extension de la démocratie, qui d'ailleurs est devenue exemplaire en Allemagne. Personnellement, je rêve de transposer la Loi fondamentale allemande du 23 mai 1949 dans tous les pays de l'Union européenne. Les alliés ont ici remarquablement travaillé lors de l'écriture de ce texte parce qu'il contient réellement pouvoirs et contre-pouvoirs. Quand on dit que Schäuble doit se rendre au Bundestag, ce n'est pas une formalité. Lorsque la Cour constitutionnelle allemande s'exprime, ce n'est pas une formalité, contrairement au rôle de l'assemblée nationale en France ou même de la Cour constitutionnelle.

L'établissement de constitutions démocratiques là où il y avait des dictatures, et la mise en place d'une fiscalité très redistributive, des systèmes de sécurité sociale etc., tout ceci a contribué à ce que les inégalités sociales soient réduites. En somme la prospérité a été réellement partagée. Puis les trois décennies suivantes (années quatre-vingt, quatre-vingt-dix et deux mille) a été le temps de la révolution néolibérale c'est-à-dire la réduction du rôle de l'Etat, de la redistribution, de la sécurité sociale, etc... c'est le tout au marché. Les institutions européennes ont d'abord été de manière assez naturelle le reflet de l'adoption de cette doxa par les principales forces politiques en Europe. Et donc l'Union européenne a été l'instrument de cette révolution néolibérale surtout dans ses aspects les plus difficilement vendables. Nous avons bien vu que les forces politiques majoritaires en Europe qui avaient fait le choix de la doxa néolibérale se servaient de l'Europe comme d'un alibi

derrière lequel se cacher pour ne pas avoir à assumer politiquement les aspects les plus repoussants de cette doxa.

Mais je rappelle que l'on tresse des lauriers à Jacques Delors, pourtant il s'inscrit dans la deuxième partie de cette histoire, c'est-à-dire la décennie néolibérale de cette histoire de l'Union européenne. J'entends par là que par exemple l'Acte unique et les autres traités se sont construits sur une base néolibérale, autrement dit une mise en compétition des systèmes sociaux et fiscaux des Etats membres en créant le marché unique et donc en permettant aux acteurs économiques de jouer un Etat contre l'autre. C'est aussi cela la Commission Delors.

Mais dans le même temps Jacques Delors montrait que c'était une construction inachevée et qu'il fallait faire autre chose.

Bien sûr, on peut toujours dire cela, qu'il s'agit de commencer par quelque chose et que le reste viendra. Mais il ne faut pas être naïf non plus. Parce que qu'est-ce qui garantissait que l'on ferait le reste après, l'approfondissement après les élargissements, ou encore l'Union fiscale et sociale après avoir fait l'Union monétaire ? Il aurait peut-être fallu mettre des crochets entre les dimensions et cela n'a pas été fait. C'est pourquoi selon moi déjà à l'époque, les principales forces politiques européennes avaient fait le choix de la doxa libérale. Tout est vraiment parti des libéraux et des conservateurs britanniques, et après des partis libéraux européens qui ne sont pas une grande force politique, mais tout de même. Guy Verhofstadt dont on parle beaucoup en Europe, c'était quand même « Baby Thatcher ». Il a construit sa carrière politique sur ce virage néolibéral – il convient de ne jamais l'oublier. Aujourd'hui il s'est peut-être adouci, mais il ne renie pas son parti pris néolibéral. Le point qui a été déterminant, c'est lorsque la famille PPE a abandonné l'économie sociale de marché pour le pari néolibéral. Nous l'avons vu avec plus ou moins de vitesse au travers de l'Union européenne. Mais l'essentiel de la famille PPE a adopté cette doxa à un point tel qu'aujourd'hui, le vrai parti des multinationales n'est pas le parti libéral, mais le PPE. Nous le voyons par exemple sur les questions fiscales. Quand nous avons eu LuxLeaks par exemple, sur les conséquences de cette affaire, les libéraux étaient parfois plus enclin à resserrer la vis aux multinationales que le PPE qui préconisait le statu quo.

Bien évidemment ce qui a fait basculer les choses, c'est quand les socialistes ont adopté à leur tour cette doxa, en commençant pas Schröder. Lorsque vous avez les deux plus grandes familles politiques européennes qui basculent dans le camp néolibéral, les libéraux qui y étaient déjà et y sont toujours, et que s'y ajoutent les conservateurs eurosceptiques britanniques, tout cela commence à faire beaucoup de monde...

Selon vous, pourquoi ont-ils basculé ?

C'est une bonne question, et je suppose que c'est parce qu'ils ont vu qu'au niveau électoral cela fonctionnait. Mais il est vrai que nous pouvons vraiment nous interroger. Parce que ce sont quand même des sociaux-démocrates et des chrétiens démocrates qui ont porté les trente-cinq premières années de la construction européenne, avec donc l'économie sociale de marché et la réduction des inégalités. J'avoue que le mécanisme par lequel ils se sont convertis a peu de choses de rationnel. C'est clairement un phénomène religieux. Il est clair que pour moi, cette révolution a d'abord gagné les milieux académiques. Autrement dit, c'est d'abord dans les facultés de sciences économiques et dans les écoles de commerce que la doxa néolibérale s'est imposée de façon hégémonique. Quand tous les diplômés en économie ou ceux qui ont un MBA ont été sevrés par de telles thèses au sein de leurs *alma mater*, et que ces mêmes personnes pénètrent ensuite les ministères des finances, les banques centrales, et les partis politiques, forcément tout le monde se met à penser à l'unisson, fatalement. Lorsque cela dure depuis plus de trente ans, cela acquiert alors la caractéristique d'une croyance commune, d'une religion, la transcendance en moins.

C'est bien un phénomène religieux dans le sens où c'est un phénomène de croyance. Oui, le marché est un meilleur allocateur de ressources que l'Etat. Oui, l'économie atteint son optimum lorsque chacun est en compétition avec l'autre pour maximiser sa fonction d'utilité. Tous ces éléments de base - qui sont en fait des choix idéologiques et qui ne sont pas le résultat d'une observation de ce qui se passe dans la société mais bien en fait une prescription idéologique de ce que la société devrait faire - est enseigné comme une science dans les facultés de sciences économiques mais aussi dans les facultés de journalisme. Je ne sais pas comment dans le monde académique la doxa néolibérale s'est imposée. Il n'empêche qu'elle s'est imposée.

De plus si nous regardons chronologiquement les choses, il est clair que les plus cyniques vont vous dire que le parti pris de l'économie sociale de marché n'était pas un choix spontané, c'était un choix défensif. Autrement dit, quand en 1945 l'Union soviétique sort de la guerre auréolée d'une image extraordinaire, qu'à l'ouest les partis communistes sont puissants, si nous voulons faire barrage à l'émergence de partis communistes au pouvoir il convient alors de donner quelque chose au peuple, ce sans quoi ce serait la révolution également chez nous. Voilà la thèse de certaines personnes qui retracent l'histoire de l'Europe. Selon eux finalement, la mise en place de l'économie sociale de

marché s'inscrit dans l'endiguement du communisme en Europe de l'ouest.

Il y a des faits qui l'attestent. Par exemple, on sait que la CIA a financé des syndicats plus modérés que les syndicats communistes dans l'Europe de l'après-guerre pour parvenir à créer des partenaires avec lesquels on pouvait mettre en place l'économie sociale de marché. Maintenant je continue à croire quand même que pour ceux qui ont mis en place la sécurité sociale, le droit de vote pour tous, une fiscalité redistributive, cela allait quand même beaucoup plus loin que l'idée d'éviter que les communistes n'arrivent au pouvoir. Mais l'Union soviétique est tombée à la fin des années 80 et il n'y avait plus besoin alors de tout ceci. Et toutes les digues sont tombées. Aussi pouvions-nous continuer la course du néolibéralisme parce que toutes façons nous avons gagné. Donc nous ne devons plus rien donner au peuple pour éviter qu'il n'aille se réfugier dans les solutions préconisées par l'Union soviétique. Je pense que ceci a également joué.

L'économie sociale de marché a très bien correspondu à l'accumulation extensive et intensive du capital après la seconde guerre mondiale, et même joué un rôle moteur dans l'accroissement de la croissance capitaliste, par le partage de la valeur ajoutée et de la valeur du travail. Et après 1974 nous sommes entrés en crise. Deuxième point important : vous dites que nous étions dans une espèce de confrontation au niveau mondial et de la même façon que les soviétiques essayaient de faire de la RDA leur vitrine, nous comprenions de notre côté que pour y résister il fallait faire du social. Troisième élément, non moins important : l'alternative au système présentait le visage hideux du communisme qui connaissait des difficultés croissantes et montrait une incapacité à satisfaire les désirs des citoyens et même leurs besoins vitaux, mais révélait aussi des problèmes environnementaux, etc. Le système bureaucratique et despotique donnait des signes d'essoufflements et donc cela ne pouvait pas être attractif. En même temps, le défi qui se posait était de savoir comment faire autre chose que cette caricature de la transformation sociale de l'émancipation, cette image hideuse que donnaient non seulement l'Union soviétique mais aussi le Cambodge, la Chine... Mais la critique était en panne. Karl Marx dans le manifeste du parti communiste disait que cette progression du marché libéral allait créer son antidote. Ainsi, mutatis mutandis, l'explication économiste des individus les plus sincères – notamment au niveau européen, et je pense que c'est cela qu'explique J. Delors, – pouvait procéder du fait de se dire que nous ne pouvions parvenir à la transformation, que le retour à la

nation dans le cas du capitalisme actuel se solderait par la guerre à tout prix, et qu'il fallait donc aller au niveau supérieur afin de créer une opinion publique supérieure à la nation. Etes-vous d'accord avec tout ceci ?

Je suis largement d'accord avec tout ceci. Pour terminer sur la question de savoir où en est l'Europe, je dis simplement que l'Europe, tant qu'elle assurait la paix par l'extension de la démocratie et le partage de la prospérité, jouissait du soutien de la population. Avec cette révolution néolibérale, il n'est plus question de partage équitable de la prospérité – car nous voyons bien que la part du travail dans la valeur ajoutée ne cesse de diminuer et avec la révolution numérique nous n'avons encore rien vu...

Par ailleurs, nous sommes à présent dans une phase du recul de la démocratie à l'intérieur des frontières de l'Union européenne. Lorsque l'on regarde les lois adoptées en Hongrie et en Pologne bien sûr, mais aussi au Royaume-Uni et en France au nom de la lutte anti-terroriste, nous voyons bien que le concept démocratique de séparation des pouvoirs est en recul. On marginalise la justice au profit de l'exécutif, et donc de l'Etat policier et sécuritaire. Tout cela sans que personne au sein des institutions européennes ne s'en émeuve vraiment. Même si nous faisons un peu semblant de nous en émouvoir de façon sporadique.

Ce qui se passe en Europe de l'est n'est-il pas incompatible avec nos principes et nos valeurs ?

Je dirais en effet que c'est incompatible avec nos valeurs sur le papier. Je constate que par exemple nous trouvons cela tout à fait normal d'avoir au sein de la famille PPE des gens comme Orban, ou Valls dans la famille socialiste, qui n'ont que mépris à l'égard de la séparation des pouvoirs et des contre-pouvoirs. Selon moi, dans une démocratie, personne ne détient un pouvoir absolu. Toute institution est confrontée à des contre-pouvoirs, et c'est cela la nature de la démocratie que nous sommes en train de remettre en question. Je rappelle que la légitimité démocratique est d'abord une légitimité institutionnelle, mais c'est aussi une légitimité de résultat. Lorsque le résultat de la démocratie favorise 1% de la population, il convient alors de ne pas s'étonner que les 99% restants expriment leur mécontentement. Par exemple lors d'un sondage effectué en France récemment portant sur la démocratie, 40 % des français disaient que la démocratie ne fonctionnait plus de leur point de vue. La moitié de ces 40% disait que comme elle ne fonctionne plus, il faut donc un régime autoritaire, et il faut abolir les contre-pouvoirs. Ceci arrive en Europe au 21ème siècle, soit moins de 100 ans après les années 30. Je suis extrêmement préoccupé,

parce que nous risquons d'arriver à un point de non-retour. C'est-à-dire un moment où pour arrêter la marche en avant d'un capitalisme brutal il faudrait un régime autoritaire. Je rappelle que l'émergence du nazisme en Italie et du fascisme en Espagne se sont accompagnés de l'assentiment général du milieu des affaires. Le tout est arrivé par un processus d'abord démocratique. Hitler n'a pas pris le pouvoir par les armes, Mussolini non plus. Les milieux d'affaire se sont très bien arrangés avec ces régimes plus qu'autoritaires, policiers et dictatoriaux dans ces pays-là.

Je constate qu'aujourd'hui si les 1% devaient choisir entre garder leur magot et avoir des régimes autoritaires pour cela, ou garder la démocratie au risque de perdre leurs magots, ils choisissent la première option. Donc dire que l'Europe est à jamais vaccinée contre les régimes dictatoriaux et autoritaires et est contre la violence, c'est faire une erreur historique. Je pense que les familles politiques traditionnelles en Europe ne voient pas cela, ou alors font semblant de ne pas le voir. Elles continuent à croire aveuglément que donner plus de pouvoir au marché cela produira plus de croissance et, parce qu'il paraît que cette croissance est naturellement distribuée de manière équitable, cela produira des emplois et tout le monde en profitera. Ce qui revient à dire: "rendez les riches plus riches et tout le monde en profitera ». Le résultat de ce mythe est mortel. C'est un mensonge. C'est un prêche idéologique. La réalité est toute autre.

Pourtant Mr José Bové dit que l'Europe est également un espace progressiste...

Parce qu'il y a des personnes comme nous qui y sont ! Les néolibéraux aveugles sont majoritaires en Europe. Toutefois, il n'y a pas qu'eux, et il n'y a pas que les fascistes qui sont en train de réagir. Les nationaux populistes aujourd'hui sont numériquement la réaction la plus forte à la doxa néolibérale. Mais nous essayons aussi d'incarner une alternative à cela. Une alternative qui continue à faire le pari d'une société de liberté, d'égalité et de fraternité.

C'est aussi le titre du livre de Timmermans.

Selon moi, Timmermans est quelque peu ambivalent. Il roule sous le dossard socialiste. Mais qu'en est-il de ses actes ? Lorsque l'on regarde de plus près l'action qu'il mène, il augmente le pouvoir des multinationales. Selon moi, lorsque l'on se dit socialiste, on ne peut pas se permettre de faire ce genre de chose.

Justement, au cours de son discours de fin d'année devant le Parlement européen, Jean-Claude Juncker a annoncé qu'il ferait un livre blanc portant sur le futur de l'Union européenne. Nous pensons que son élaboration devrait passer par une double discussion. C'est-à-dire une discussion aussi bien à l'intérieur des institutions mais aussi à l'extérieur des institutions avec les citoyens européens. Selon vous, quel devrait être le contenu de ce livre blanc ? En ce qui concerne le processus de rédaction, le Parlement européen est-il consulté ? J'ai cru comprendre qu'une première version avait déjà été rédigée dès le mois de décembre. Est-ce à dire que cela a complètement et uniquement été fait par les services internes à la Commission ?

Très franchement, je pense que ce genre d'exercice est futile parce que nous n'avons nullement besoin d'un livre blanc pour savoir ce qu'il convient de faire. Personnellement, je regarde quelques courbes en Europe: l'évolution des inégalités, l'évolution du nombre de personnes en risque de pauvreté et de l'exclusion sociale, l'état de la démocratie – mais cela ne se chiffre pas - et notre empreinte écologique. Lorsque l'on suit ces courbes, nous voyons que nous allons droit à l'explosion. Je n'ai dès lors nul besoin de faire des consultations. Selon moi, cela revient à encore prendre les citoyens européens pour des imbéciles. Les citoyens savent très bien ce qu'ils veulent et ils l'expriment surtout suffisamment. Mais ici, nous choisissons d'écouter une petite catégorie de citoyens. C'est-à-dire les patrons des multinationales et les lobbyistes qui les représentent – qui prétendent savoir mieux que quiconque ce qui est mieux pour la société. Si Juncker veut vraiment incarner cette commission de la dernière chance, il sait ce qui lui reste à faire. Finalement, il n'a absolument pas besoin d'un livre blanc. C'est encore un exercice dilatoire, c'est de la simulation et se moquer du monde.

Il conviendrait qu'ils arrêtent de croire qu'en libéralisant / flexibilisant le marché du travail, en externalisant tout, ou encore en limitant les contraintes (environnementales, fiscales etc...) pour les entreprises, que tout ceci créera de la croissance et qu'ensuite les personnes vont tranquillement retourner au travail. Connaissez-vous le nombre d'européens qui ne sont pas au travail aujourd'hui ? Aujourd'hui dans les pays les plus performants de l'Union européenne, le taux d'emploi est à 75%. On produit toute la richesse d'aujourd'hui, et c'est beaucoup plus qu'il y a vingt ans, en ne recourant pas à 25% de la capacité de travail de nos sociétés telle qu'on la définit aujourd'hui. En fait, le travail humain est de moins en moins nécessaire. Et les 75% de taux d'emploi c'est en Scandinavie, en Italie c'est 54%, en Allemagne c'est 68%, en Belgique c'est 62%. Donc vous voyez

qu'en Italie on fait la richesse de l'Italie en laissant sans emploi 45% ou 46% de la population... Quel intérêt ? Au lieu de répartir le travail et la richesse de manière équitable dans la société, on crée une société de classes. Une récente étude sur la répartition de la richesse dans le monde montre que les 1% les plus riches possèdent 67% de la richesse du monde, et les 10 % possèdent je crois 89% de la richesse du monde. Voilà. En Europe c'est moins grave, mais la concentration est très forte et elle s'aggrave. Donc je veux dire que toute cette concentration de richesse, l'augmentation de la pauvreté etc., ce n'est pas la faute à des phénomènes chimiques ou à la météo. C'est la faute de choix politiques.

Trente-cinq ans de sécurité sociale et de systèmes fiscaux redistributifs ont réduit la pauvreté et l'exclusion. Trente-cinq ans de politique néolibérale ont augmenté la pauvreté, l'exclusion et le chômage. Il ne faut pas chercher plus loin. Donc arrêtons avec ces livres blancs. Si je sors demain en disant aux citoyens: « tiens, je voudrais bien vous interroger sur un livre blanc », j'ai neuf chances sur dix de ramasser un poing dans la figure... Encore une fois, il ne s'agit que de camoufler l'inaction, de donner l'impression qu'on écoute les citoyens.

C'est ce que l'on a dit à la vice-présidente GEORGIEVA lors d'une réunion de dialogue social avec les syndicats européens. On lui citait les propos de la chef économiste de la banque mondiale qui dit précisément que ce sont les politiques que nous conduisent qui nourrissent les populismes.

La référence m'intéresse. Qu'a répondu Mme GEORGIEVA ?

Il lui a été suggéré, en reprenant les mots de la chef économiste, qu'il fallait changer de politique si nous voulions combattre les populistes. Et elle dit être d'accord avec le fait de se battre contre eux.

Mais elle n'a donc pas dit qu'il fallait changer de politique ?

Elle n'a pas dit comment elle entendait le faire, mais ce n'était pas le but de la réunion.

J'ai eu une conversation similaire avec Tusk. La seule que j'ai eu en tête à tête avec lui depuis le début de son mandat. On était quinze jours avant les élections en Pologne, que son parti a perdues. Il nous dit sa grande inquiétude face à l'émergence du populisme dont celui du parti PiS en Pologne. Et donc je lui réponds que les partis populistes qui cherchent un bouc émissaire ont toujours existé en Europe, mais que ce sont des partis marginaux. La question qu'on doit se poser, c'est comment deviennent-ils importants au point que l'hypothèse de leur arrivée au pouvoir devient crédible ? C'est parce que des

bataillons entiers de nos concitoyens les rejoignent, à savoir ceux qui sont laissés-pour-compte, ou bien ceux qui pensent qu'ils sont les prochains à le devenir. J'ajoute qu'il y a aussi ceux, et on les voit moins car ils sont moins nombreux, qui appartiennent au un pourcent ou aux dix pourcent et qui se disent : en fait ce qu'il nous faut est un régime d'autorité pour défendre ce que l'on a. Mais le gros des bataillons, qui fait que les populistes sont à 40% dans certains pays, ce sont les laissés-pour-compte et ceux qui ont peur du déclassement.

Si on menait des politiques qui laissaient moins de gens au bord du chemin on couperait l'herbe sous le pied des populistes. Tusk m'a regardé comme si je parlais chinois. Et la conversation a continué sur autre chose... Ces gens sont des autistes. Ils vivent dans leur cocon et pour eux tout cela ce ne sont que des réalités abstraites. Combien d'entre eux ont déjà traversé les quartiers défavorisés de Bruxelles? Pour voir et rencontrer les êtres humains qui sont ébranlés par le système ? Je ne supporte plus ces gens-là. Je suis désolé. Ils font le lit de la dictature en Europe. Mais on a déjà vu ça. Ce n'est pas la première fois que la social-démocratie fait le lit de la dictature. Je suis trois fois plus furieux à l'égard des sociaux-démocrates et des chrétiens-démocrates. Quand j'entends des gens comme Orban, mais aussi des gens comme Weber ou Juncker etc., se réclamer de l'héritage chrétien de l'Europe... Moi qui suis chrétien je me rappelle quand même que ce qu'on dit dans l'évangile, c'est de se soucier des petits. Quand le Pape François vient dans le Parlement Européen le 24 Novembre 2014, que dit-il ? « Votre rôle à vous les politiques, c'est la défense de la dignité humaine, de tous les humains, avec une attention particulière pour la fragilité. Vous n'êtes pas ici pour défendre les forts. Vous êtes ici pour défendre les fragiles ». Bien sûr tout le monde applaudit ses propos, en commençant par les éléments de la gauche. Ils ont tous fait une ovation debout. Mais ceux qui se réclament de l'héritage chrétien de l'Europe, que font-ils vraiment ? Ils font une politique qui défend les puissants. Voilà la réalité.

Alors s'il fallait un plan d'action et prendre trois, quatre, cinq mesures dans l'immédiat, quelles seraient-elles selon vous ?

Si vous donnez une majorité aux gens qui défendent une société plus juste, durable et démocratique ici au Parlement, au Conseil et à la Commission, le plan d'action immédiat est assez simple. Tout d'abord, il faut arrêter la poursuite de ce traité de libre-échange. Autrement dit, avant de faire le bien, on arrête de faire le mal. Ensuite, avec les instruments dont on dispose, donc sans changement de traité, on les réoriente complètement, c'est-à-dire qu'on réoriente la gouvernance économique de l'Union vers l'Europe sociale et l'Europe fiscale.

Pour l'Europe fiscale, il nous faut une unanimité. Mais pour tout une série de mesures qui gênent vraiment la concurrence fiscale, notamment toutes les mesures relatives à la transparence, il faut juste une majorité. Avec elle on peut passer des mesures de transparence comptable, de transparence fiscale, qui vont exposer les contradictions des partis qui continuent au niveau des États membres à pratiquer la concurrence fiscale. Autrement dit, on va montrer les mesures qu'ils prennent et ils vont devoir les assumer politiquement. Je remarque que quand il y a eu les LuxLeaks tout était légal, mais Juncker a disparu pendant six jours parce qu'il ne pouvait pas assumer publiquement ce qu'il avait fait pendant cinq ans. Tout était légal donc, mais une fois exposé publiquement, cela devient intenable politiquement.

Pour ce qui regarde l'Europe sociale, je constate que contrairement à ce qu'on dit, la politique sociale est devenue une compétence européenne. Ce n'est pas dans les traités, mais on peut lire dans le semestre européen des éléments relatifs à la flexibilisation des marchés du travail, à l'augmentation de l'âge légal des pensions. Donc ce que je constate c'est que le semestre européen est le véhicule de la prescription de la politique sociale. Mais si cela peut servir dans un sens, cela peut servir dans l'autre. Autrement dit, nous pouvons nous servir du semestre européen pour préconiser des réformes de structures qui vont réduire les inégalités. Puisque nous avons une majorité, nous pouvons prescrire aux États membres des politiques qui renforcent le pouvoir de négociation des partenaires sociaux sur le marché du travail, les négociations collectives, prescrire des mesures fiscales qui réorientent le partage de la valeur ajoutée entre capital et travail, etc.

En résumé, on arrête de faire des traités commerciaux, on pousse sur le champignon de l'Europe sociale et de l'Europe fiscale, et en matière de politique économique, la priorité des priorités c'est la transition énergétique. Parce que ça sera un enjeu continental. L'énergie au 21^{ème} siècle sera produite de manière beaucoup plus distribuée. Il y a des enjeux colossaux en matière tout d'abord de recherche et développement (parce qu'on n'a pas encore tous les solutions, notamment concernant le stockage), en matière de transport d'énergie, et surtout du fait que les sources les plus efficaces de production des renouvelables sont à la périphérie alors que le centre de gravité de la consommation est au cœur. Donc on voit bien que c'est une nécessité à la fois économique, climatique et, bonne nouvelle, c'est meilleur pour l'emploi. On produit en effet beaucoup plus d'emplois par la transition énergétique qu'avec le modèle actuel centralisé avec le nucléaire et les centrales au charbon et à gaz.

C'est aussi un bénéfice géostratégique parce qu'évidemment l'autonomie énergétique ne nous fait plus dépendre de gens comme Poutine ou des rois d'Arabie saoudite. Mais c'est aussi un bénéfice macroéconomique tout simplement parce qu'aux conditions actuelles nous faisons sortir de l'économie européenne chaque année plus de 200 milliards d'Euros pour payer cette facture énergétique, alors que si nous passons au renouvelables, ces flux financiers vers l'extérieur n'existent plus. Ce sont des flux qui restent à l'intérieur de l'Union Européenne et donc, macroéconomiquement, c'est intéressant pour notre balance courante et pour la santé de nos économies.

Donc c'est probablement le projet fédérateur qu'il nous faut. C'est un plan stratégique, qu'il faut financer par un *quantitative easing* ciblé, au lieu de faire un *quantitative easing* qui couvre tout et n'importe quoi, et notamment la spéculation immobilière. On finance la partie publique de ce projet. Beaucoup d'investissement dans le renouvelable, dans l'efficacité énergétique, dans les isolations etc. sont des investissements privés qui sont déclenchés par la législation. Donc la loi fait que vous allez devoir investir. Donc la partie publique des investissements peut être financée par la banque européenne d'investissement dont les obligations seraient achetées par la banque centrale européenne.

C'est ce que d'autres disent également.

Mais évidemment, tout ça n'est pas très compliqué. Mais il faut la volonté politique pour réaliser cela. De bons esprits vont vous dire qu'alors on ne respectera pas les traités en faisant cela, parce qu'on ne peut financer par la banque centrale les déficits publics. Figurez-vous qu'il y a des bêtises écrites dans les traités et que nous n'avons pas le temps de revoir les traités. Ce que moi, je constate par expérience, c'est que quand la volonté politique existe pour ignorer les traités, on les ignore d'une certaine manière. Donc si on peut les ignorer pour faire le mal, on peut les ignorer pour faire le bien. Et donc ces 3% et 60% qui sont dans les traités (pacte de stabilité et de croissance) sont des non-sens économiques, ce sont des chiffres choisis complètement arbitrairement. Ça n'a pas de base scientifique. Je constate qu'on choisit de les ignorer parce qu'on a maintenant peur des populistes et qu'ainsi on ne va pas aller sanctionner l'Italie. Si on sait les ignorer dans ces circonstances, on doit pouvoir les ignorer dans d'autres. Par ailleurs, la construction que j'évoque avec le financement par la BEI et l'achat des obligations de la BEI par la banque centrale européenne, je constate qu'on le fait déjà aujourd'hui. Mais on le fait notamment pour financer la spéculation immobilière. Je pense qu'on doit pouvoir le faire pour financer la transition énergétique.

Que devrait faire l'Union Européenne après le Brexit ?

Par Paolo Ponzano, Professeur de Gouvernance européenne au Collège Européen de Parma⁴⁸.

Après le lancement du processus de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, que devrait faire celle-ci pour relancer le projet européen ? Dans leurs déclarations publiques, les Chefs d'Etat ou de gouvernement des pays membres de l'Union européenne ont souligné à plusieurs reprises la nécessité politique de relancer le projet européen, confortés dans leur volonté par l'attitude "isolationniste" de la nouvelle administration américaine. Toutefois cette volonté de relance s'est traduite jusqu'à présent, dans l'attente des élections françaises et allemandes, uniquement dans l'adoption de déclarations de principe et de "feuilles de route" et non pas dans des mesures concrètes susceptibles de reconquérir le soutien de l'opinion publique au projet européen. Si l'on prêtait foi à la Déclaration adoptée à Rome le 25 Mars dernier par les gouvernements des 27 Etats membres (hormis le Royaume-Uni) et par les Institutions européennes, l'Union européenne devrait adopter une série de mesures dans les domaines de la sécurité, du développement économique et social et des relations extérieures afin de répondre aux préoccupations des citoyens européens et de faire apparaître au grand jour la valeur ajoutée du projet européen.

Toutefois, l'expérience des déclarations de principe adoptées à maintes reprises dans le passé par les Chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union (notamment les feuilles de route convenues pour renforcer l'Union économique et monétaire) devrait nous amener à considérer avec prudence et une pointe de scepticisme les engagements souscrits dans la Déclaration de Rome. Ceci d'autant plus que la Déclaration de Rome ne mentionne pas les mesures concrètes qui devraient être adoptées ni un calendrier quelconque pour les décisions à prendre. Il est vrai cependant que l'élection du Président Macron en Mai dernier a changé la donne politique au sein de l'Union car le nouveau Président français a manifesté l'intention de présenter

⁴⁸ Texte écrit avant les élections allemandes de 2017. Plusieurs éléments de ce texte sont à apprécier en fonction des évolutions ultérieures.

après les élections au Bundestag des propositions concrètes, de concert avec le gouvernement allemand, pour refonder l'Europe et notamment l'Eurozone autour d'un budget spécifique pour la zone Euro et l'institution d'un Ministre européen des Finances. Il est notoire que la plupart des progrès du projet européen ont été réalisés dans le passé suite à des initiatives françaises, tout comme la France a été à l'origine de plusieurs crises de la construction européenne (rejet de la Communauté européenne de défense, crise de la chaise vide, rejet de la Constitution européenne). Par conséquent, une initiative franco-allemande avant le Conseil Européen de fin d'année sera un élément très important pour dessiner l'avenir de l'Europe (ensemble avec les documents de réflexion déjà présentés par la Commission européenne).

Les documents de réflexion de la Commission européenne.

La Commission européenne n'est pas restée inactive dans le débat sur la relance du projet européen. Dans son Livre Blanc sur l'avenir de l'Europe présenté en Mars dernier, la Commission a dessiné cinq scénarios possibles pour le projet européen (de la continuité avec le projet actuel jusqu'à l'intégration différenciée et au progrès de l'UE dans son ensemble) sans toutefois exprimer de préférence pour l'un ou l'autre de ces scénarios. L'on prête au Président Juncker une préférence pour le troisième scénario, à savoir celui selon lequel les Etats membres qui veulent faire plus font plus. Toutefois ce scénario, qui semble être celui d'une intégration différenciée entre groupes de pays, ressemble davantage au scénario d'une Europe à la carte ou à géométrie variable, car le document de la Commission n'opère pas une distinction entre deux groupes de pays (à savoir les pays de l'Eurozone et les autres) mais mentionne différents groupes de pays (six, douze ou vingt- un selon les cas) qui mèneraient des actions communes dans différents secteurs selon la méthode des coopérations renforcées prévue par le Traité de Lisbonne.

Toutefois, les coopérations renforcées telles que régies par les Traités en vigueur peuvent être engagées sur la base de propositions spécifiques de la Commission (comme celles sur le brevet européen et le divorce transnational) et non pas par "blocs" de politiques (comme la politique sociale ou fiscale). Par conséquent, si certains Etats membres décidaient de progresser dans ces secteurs par la voie de coopérations renforcées, il y aurait un grand risque de dumping social ou fiscal entre groupes différents de pays. Il suffit de rappeler qu'à l'heure actuelle seulement quatre Etats membres (Allemagne,

France, Belgique et Portugal) participent tous aux quatre coopérations renforcées déjà décidées (brevet européen et divorce transnational) ou envisagées (taxe sur les transactions financières et procureur européen). Afin qu'un groupe de pays (par exemple les pays de l'Eurozone) puissent progresser ensemble dans le domaine fiscal ou social, il faudrait qu'ils adoptent un Protocole complémentaire au Traité de Lisbonne⁴⁹.

Une critique différente pourrait être adressée au document de réflexion de la Commission européenne concernant un pilier européen pour les droits sociaux. S'il est sans doute positif que le document affirme explicitement le droit à un revenu minimum et la nécessité de nouvelles mesures pour lutter contre la pauvreté, il n'en demeure pas moins que le rappel louable de ces objectifs demeure au niveau des principes et ne se traduit pas, ou pas encore, dans des mesures législatives qui seraient contraignantes pour les Etats membres. Par conséquent, l'Union européenne pourra difficilement "redorer son blason" si les citoyens européens ne seront pas confrontés dans un proche avenir à l'adoption de mesures législatives qui leur apporteraient des avantages concrets et facilement mesurables (et qui marqueraient une discontinuité évidente avec la politique d'austérité qui a prévalu jusqu'à présent). L'adoption de mesures concrètes dans le domaine social devrait représenter une des conditions préalables à la nécessaire réforme des Traités, qui pourrait intervenir après la conclusion de l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union au plus tard en Mars 2019. A défaut de telles mesures (voir ci-dessous), il n'est pas certain que les citoyens européens voteraient une réforme des Traités dans d'éventuels referenda qui se tiendraient dans certains Etats membres pour leur ratification.

Une appréciation davantage positive devrait être réservée aux documents de réflexion de la Commission concernant l'approfondissement de l'Union économique et monétaire et les ressources propres. Le document concernant l'UEM reprend des mesures déjà envisagées dans les rapports des quatre ou cinq Présidents des Institutions communautaires non encore entérinées par le Conseil européen telles que, par exemple, des mécanismes de stabilisation macro-économiques nécessaires pour défendre et renforcer la monnaie unique (sauvegarde des investissements, réassurance contre le chômage, Fonds pour les périodes de crise, budget de la zone Euro). Le document dessine les contours d'un compromis possible entre les pays de

⁴⁹ Voir à cet égard l'article de Paolo Ponzano "L'intégration différenciée et la constitutionnalisation de la zone Euro" publié dans la "Revue du Droit de l'UE" n. 2-2015.

l'Eurozone pour consolider et renforcer l'UEM (réduction des risques comme condition pour le partage des risques et adoption d'un Code de convergence économique de manière parallèle à la création de nouveaux mécanismes de stabilisation macro-économique). Le document sur le budget européen et les ressources propres reprend une large partie des recommandations du rapport du groupe Monti pour la création de nouvelles ressources au profit du budget européen, décision qui devrait être facilitée à terme par le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Pour une Union européenne plus sociale.

Si l'engagement des Chefs d'Etat et de gouvernement pour une Union européenne plus sociale contenu dans la Déclaration de Rome devait être respecté, des exemples concrets de mesures sociales à adopter par l'Union européenne seraient les suivants :

a) le lancement d'un véritable plan européen de développement économique et social qui ne se limite pas à favoriser les investissements privés mais qui consacre des montants importants du budget européen et/ou des Institutions financières européennes (BCE, BEI et Mécanisme européen de Stabilité) à des investissements publics, créateurs de nouveaux emplois, dans la production de biens publics européens, à l'instar de ce qui a été réalisé aux Etats-Unis par l'Administration Obama (environ 800 milliards de dollars du budget fédéral) et de ce qui a été proposé par la Confédération européenne des Syndicats dans son plan pour un New Deal européen. Le plan Juncker a représenté un premier pas dans la bonne direction mais les ressources financières dont il dispose sont insuffisantes (la Commission elle-même en a proposé le doublement) et orientées à stimuler des investissements privés qui ne créent pas nécessairement des nouveaux emplois.

b) en attendant de dégager les ressources nécessaires au lancement d'un véritable plan européen de développement, sur la base des recommandations du rapport Monti et des propositions contenues dans le document de la Commission européenne sur les ressources propres, l'Union européenne devrait mettre en place une indemnité européenne d'assurance-chômage, déjà préconisée dans le "rapport des quatre Présidents" et dans les documents de réflexion de la Commission, qui soit perçue par les citoyens européens bénéficiaires comme une contribution directe de l'Union européenne. Une telle indemnité permettrait aux pays de l'Union davantage frappés par un taux élevé de chômage, surtout parmi les jeunes, de réduire les effets négatifs d'une telle situation. Les études effectuées à cet égard

démontrent qu'un tel mécanisme pourrait fonctionner sans que son coût financier soit supporté par les pays plus “vertueux” de l'Union sur le plan fiscal.

c) de manière alternative ou complémentaire à l'indemnité européenne d'assurance-chômage, la Commission européenne a manifesté l'intention de proposer la création d'un Fonds européen de solidarité ou “Rainy Days Fund” destiné à financer les plans nationaux de réforme économique et à contrecarrer les chocs économiques asymétriques qui peuvent frapper de manière inégale les pays de l'Union dans une période de crise économique. Un mécanisme semblable a été proposé par le Parlement européen dans son rapport Böge-Berès⁵⁰ adopté en Février dernier.

d) enfin, les Institutions de l'Union devraient examiner la possibilité d'introduire, dans le cadre des dispositions du Traité relatives à la lutte contre l'exclusion sociale (art. 153 TFUE) un revenu minimum d'inclusion, en fonction de critères objectifs et de comportements actifs des bénéficiaires. Une telle mesure pourrait être financée soit par le budget européen, sur une ligne dûment prévue et dotée de ressources suffisantes, soit par les budgets nationaux, à condition d'exempter de telles dépenses du respect de la règle du 3% du Pacte de Stabilité.

Certains analystes du processus d'intégration européenne pourraient, certes, faire valoir que l'Allemagne pourrait difficilement souscrire à des mécanismes financiers ayant des effets de redistribution des ressources des pays “vertueux” du Nord de l'Europe vers les pays moins “fiabiles” du Sud de l'Europe. Toutefois, cette opposition de principe pourrait être surmontée par l'instauration parallèle de mécanismes de contrôle par lesquels les pays potentiellement bénéficiaires de ces mesures s'engageraient à mettre en œuvre des réformes économiques au plan national permettant une convergence accrue au sein de l'Union économique et monétaire (par exemple en souscrivant un “Code de convergence” économique tel que préconisé par les rapports récemment approuvés par le Parlement européen). Par ailleurs, l'on voit mal comment l'Allemagne pourrait accepter la création d'un budget autonome et additionnel pour la zone Euro dans le cadre d'une prochaine révision des Traités si elle n'acceptait pas la création d'un mécanisme financier sur la base des Traités actuels en contrepartie d'un effort supplémentaire de convergence économique de la part des pays potentiellement bénéficiaires des mesures sociales précitées.

⁵⁰ Rapport Böge-Berès (A8-0038/2017) sur la capacité budgétaire de la zone euro (15/02/2017)

La révision des Traités.

Des analystes de l'intégration européenne estiment que les récents résultats électoraux dans certains pays de l'Union, davantage favorables aux candidats partisans du processus d'intégration et plutôt défavorables aux partis "populistes" ou contraires à la relance du projet européen, devraient amener les gouvernements à lancer plus rapidement que prévu le processus de révision des Traités. Je ne partage pas ce point de vue pour les raisons suivantes :

a) les négociations pour la conclusion de l'accord de retrait du Royaume-Uni et pour l'établissement de nouvelles relations avec l'Union européenne s'avèrent très complexes et prendront probablement les deux ans prévus par l'article 50 du Traité. Conduire en même temps les négociations, elles aussi très compliquées, pour la révision des Traités, me paraît très difficile pour ne pas dire exclu. Par ailleurs, le retrait du Royaume-Uni de l'Union exigera lui-même une révision des Traités car l'accord de retrait ne pourra pas en soi entraîner une modification automatique des traités en vigueur.

b) la révision des Traités devrait comporter nécessairement un renforcement substantiel de la gouvernance de la zone Euro; ce renforcement, déjà prévu en présence du Royaume-Uni et qui demeure nécessaire en tout état de cause, risque d'apparaître comme pénalisant les pays dits "pré-ins" qui ne disposent pas encore de la monnaie unique mais qui voudraient y adhérer dans les prochaines années; par ailleurs, les pays "pré-ins" sont en partie les mêmes (groupe de Visegrad) qui ont voulu édulcorer le texte de la Déclaration de Rome sur l'Europe à plusieurs vitesses au profit d'un rappel plus anodin du système des coopérations renforcées déjà prévu par les Traités en vigueur.

c) une révision prématurée des Traités risque toujours d'être rejetée dans l'une ou l'autre consultation référendaire en raison de la désaffection des citoyens à l'égard d'un projet européen jugé trop fondé sur une politique d'austérité et trop peu sur la croissance et la lutte contre le chômage.

L'Union européenne doit d'abord prouver à ses citoyens sa capacité à prendre des mesures de solidarité, notamment dans le domaine social, telles que esquissées ci-dessus, qui permettraient à l'opinion publique européenne de mesurer la valeur ajoutée du projet européen et sa contribution à une plus grande cohésion économique et sociale de ses Etats membres. Par ailleurs, le nouveau Président français a indiqué dans sa campagne électorale son intention de convoquer des

“conventions citoyennes” au cours de l'année 2018 afin d'associer davantage les citoyens européens à la relance du projet européen. Ce n'est probablement pas un hasard que cette période corresponde à celle prévue pour la conclusion de l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union.

Le retrait du Royaume-Uni de l'Union.

Plusieurs analystes de l'intégration européenne ont estimé à juste titre que l'instrument référendaire n'est pas le plus idoine pour s'exprimer sur des questions complexes comme la ratification d'un Traité international ou sur la sortie ou le maintien d'un pays au sein de l'Union européenne. Ce n'est pas par hasard que dans certains pays de l'UE (tels que l'Allemagne, la Belgique et l'Italie) il est interdit par la Constitution d'organiser des referenda pour la ratification de Traités internationaux. En effet, alors que les citoyens peuvent se prononcer valablement sur des choix de société relativement simples (tels que l'avortement ou les unions civiles), ils ne disposent pas de tous les outils nécessaires à vérifier les affirmations prononcées par les leaders politiques au cours d'une campagne référendaire. Il suffit de rappeler à cet égard que, lors du referendum français de 2005 sur la ratification du Traité constitutionnel, les partisans du non avaient affirmé de manière péremptoire que le rejet du Traité aurait empêché l'adoption de la directive dite “Bolkestein” sur la libre prestation des services au sein de l'Union (alors que la directive en question a été régulièrement adoptée une année après car elle était fondée sur les dispositions des Traités en vigueur et non pas sur le Traité constitutionnel).

De la même manière, les partisans du Brexit ont fait pendant la campagne électorale des affirmations sur les conséquences financières de la sortie du Royaume-Uni de l'UE – telles que l'épargne d'environ 350 millions de £ par semaine au profit du service sanitaire britannique - dont ils ont reconnu par la suite le caractère mensonger. D'autre part, les défenseurs du “Remain” n'ont pas su (ou n'ont pas voulu) expliquer aux citoyens britanniques les risques pour le Royaume-Uni de devoir accepter la libre circulation des personnes en échange du maintien du libre accès au marché unique (alors que l'accord du 19 Février 2016 aurait permis au Royaume-Uni de restreindre les bénéfices du welfare britannique aux migrants communautaires pendant une période de sept ans). De même, les leaders politiques britanniques n'ont pas indiqué à leurs citoyens le risque que le Royaume-Uni continue de contribuer financièrement au budget de l'UE, en échange du maintien du libre accès au marché unique (tout comme l'a accepté la Norvège) sans disposer

d'aucun “rebate” sur sa contribution financière, alors que le Royaume-Uni dispose d'un tel rabais depuis plus de 30 ans sur la base des règles actuelles de l'Union européenne. Ce qui précède explique probablement pourquoi le gouvernement britannique de Theresa May a choisi initialement l'approche d'un “hard Brexit” dans laquelle le Royaume-Uni renoncerait aux bénéfices de l'accès libre au marché unique européen afin de ne pas être obligé de maintenir la libre circulation des personnes et de payer une contribution financière *ad hoc* au budget européen. Toutefois, après le résultat insatisfaisant pour le gouvernement de Theresa May des élections anticipées du 10 Juin dernier, les autorités britanniques semblent davantage orientées vers la conclusion d'un accord qu'on pourrait qualifier de “soft Brexit” car il permettrait au Royaume-Uni de conserver certains avantages d'une union douanière et d'un accès au marché unique en échange de concessions réciproques sur les droits des citoyens communautaires au Royaume-Uni et sur la facture financière du retrait.

Certains analystes de l'intégration européenne ont fait valoir que la procédure de retrait du Royaume-Uni est juridiquement réversible et que, par conséquent, le gouvernement britannique pourrait décider de renoncer à sa décision de se retirer de l'Union au vu, par exemple, d'un résultat négatif de ses négociations avec l'UE. Cette possibilité existante au plan juridique - quoique contestée par certains analystes - aurait sans doute des répercussions politiques internes au Royaume-Uni car elle serait considérée comme un déni de démocratie. Il faudrait à tout le moins – comme le préconise Tony Blair - un changement de gouvernement suite à de nouvelles élections et un nouveau referendum qui contredise le précédent. Une telle situation risquerait cependant de se heurter à une volonté des autres Etats membres de considérer le retrait britannique comme acquis. Les gouvernements des pays de l'UE pourraient ne pas vouloir renégocier à nouveau le statut particulier dont le Royaume- Uni a bénéficié au sein de l'Union (avec ses clauses dérogatoires et d'opting-out) et, surtout, ne pas compliquer les négociations à venir sur le nouveau cadre financier de l'Union après 2020 et sur la future révision des Traités qui seraient rendues plus difficiles en présence d'un possible veto britannique. D'ailleurs, les gouvernements des 27 pays ont déjà exclu la possibilité de renégocier les termes de l'accord du 17 février 2016 en cas de maintien du Royaume-Uni au sein de l'Union. Les positions de départ de l'UE et du gouvernement britannique pour la conclusion de l'accord de retrait apparaissent pour le moment très éloignées, comme il est normal au début d'une négociation.

Les questions les plus sensibles sont les suivantes :

a) le montant de la contribution financière à payer par le Royaume-Uni pour liquider l'ensemble des engagements souscrits jusqu'à la fin de l'actuel cadre financier pluriannuel au titre de la participation aux différents programmes et Fonds de l'UE (ce qu'on appelle le “divorce bill”); après le troisième séance de négociation, la presse britannique a fait état d'un accord “secret” portant sur un montant de 50 milliards d'Euros mais aucune confirmation de cet accord n'a été obtenue;

b) le statut juridique dont bénéficieraient à l'avenir les citoyens communautaires actuellement résidents au Royaume-Uni et, surtout, les citoyens communautaires (travailleurs et étudiants) qui voudraient se rendre au Royaume-Uni après le Brexit. En Juin dernier, Theresa May avait annoncé que les trois millions de citoyens européens résidents au Royaume-Uni depuis cinq ans auraient pu y rester à condition que le même traitement s'applique aux citoyens britanniques résidents dans l'UE et que la Cour de Justice européenne n'ait pas de compétence sur leurs droits après le Brexit. En revanche, un document britannique dévoilé par la presse laisse entrevoir de lourdes restrictions à la libre circulation de nouveaux citoyens européens au Royaume-Uni après Mars 2019. Le gouvernement semble vouloir imposer un régime de visas de deux à cinq ans pour les nouveaux citoyens communautaires désireux de travailler au Royaume-Uni, régime qui pénaliserait surtout les travailleurs moins qualifiés ainsi que les étudiants. Un régime restrictif s'appliquerait aussi aux regroupements familiaux.

c) le régime applicable à la frontière entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord. A l'heure actuelle il n'y a pas de frontière physique entre les deux Irlandes en vertu des accords dénommés du Vendredi Saint qui ont assuré la normalisation de la vie quotidienne des habitants de la zone de frontière concernée. Le nœud du problème est d'éviter le rétablissement d'une frontière physique entre les deux Irlandes, même en présence de politiques commerciales et douanières différentes, ce qui risque de poser des sérieux problèmes en matière de contrôles sur les importations et exportations.

d) le futur régime commercial applicable aux biens échangés entre les deux parties. En vertu des directives de négociation données à la Commission, ce problème relatif aux relations futures entre l'UE et le Royaume-Uni devrait être négocié dans une deuxième phase après que l'UE ait obtenu des garanties suffisantes pour un accord sur les trois premières questions précitées. Toutefois le gouvernement britannique a déjà publié

un document dénommé “Future customs arrangements” dans lequel il propose de négocier une nouvelle union douanière entre l'UE et le Royaume-Uni pendant une période intérimaire limitée dans le temps, tout en acquérant le droit de conclure en même temps des accords commerciaux bilatéraux avec les principaux partenaires dans le monde (droit actuellement inexistant car l'UE dispose d'une compétence commerciale exclusive). Cette proposition britannique semble négliger un adage populaire qui remonte au XVème siècle selon lequel “you can't have your cake ad eat it too” (en français on dirait “l'on ne peut pas avoir le beurre et l'argent du beurre, ainsi que le sourire de la crémière”).

Ce bref rappel des principaux problèmes qui sont apparus dans les négociations en cours montre bien la difficulté d'aboutir à un accord de retrait entre l'UE et le Royaume-Uni d'ici Octobre 2018 (délai nécessaire pour permettre aux deux parties de valider le résultat des négociations avant le 29 Mars 2019). Toutefois, un échec des négociations ne serait dans l'intérêt ni de l'UE ni du Royaume-Uni car, d'une part, le retrait britannique deviendrait automatique à l'issue des deux ans prévus par l'article 50 du Traité – sauf prorogation de ce délai - (sans que l'UE ait pu récupérer la totalité de la facture financière) et, d'autre part, le Royaume-Uni se verrait imposer le régime commercial d'un pays tiers (et l'exclusion du marché unique), ce qui ne correspondrait pas à ses véritables intérêts économiques.

SOTEU2017 : Une brève analyse

Etat de l'Union 2017, le parti de la démocratie européenne et celui du mouvement

Pour une Europe unitaire, stratégique et démocratique

Ce 13 septembre à Strasbourg, devant les eurodéputés réunis dans l'hémicycle, Jean Claude Juncker a donné sa vision et ses priorités pour l'Union européenne. Une vision qui se veut stratégique, unitaire et démocratique et qui vise à mettre l'Europe en état de saisir la fenêtre d'opportunité qui s'ouvre à elle d'ici mi-2019.

Tout le monde ne sera pas convaincu par le bilan qui est dressé de l'économie européenne. Depuis 2015, l'UE sort effectivement lentement de la « multicroise » et retrouve peu à peu le chemin de la croissance (1,8% peut-être en 2017) mais la zone euro continue à souffrir d'un différentiel négatif : le taux de croissance attendu y est de 1,6% en 2017⁵¹ avec un taux de chômage élevé de 9,6%. Les fractures laissées par dix années de gestion de crise sont profondes: la persistance d'un chômage élevé dans certains pays ou certaines régions, une concurrence fiscale et sociale continue qui appauvrit les Etats, l'accumulation des excédents au nord, des déficits au Sud, etc. Le président Juncker relève que la Commission a fait une application intelligente du pacte de stabilité et de croissance mais rien ne garantit que les inégalités et les déséquilibres seront corrigés, que les menaces pesant sur les systèmes sociaux seront levées à la faveur de la réforme des finances publiques et qu'un consensus fort émergera entre les gouvernements nationaux pour relancer l'investissement et dynamiser le moteur de la redistribution.

Pour l'heure, ne boudons pas notre plaisir : le Président s'était engagé en 2016 sur un ordre du jour positif, celui d'une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend. Force est d'observer qu'il a suivi cette ligne en annonçant des mesures pour une Europe plus ambitieuse dans la lutte contre le réchauffement climatique, la cybercriminalité, la maîtrise des flux migratoires et des détachements de travailleurs. Et en

⁵¹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/winter-2017-economic-forecast_en

appelant à un compromis sur les propositions de la Commission relatives au contrôle des détachements de travailleurs et de système d'asile commun. Et il a invité aussi les Etats membres à s'accorder sur le pilier européen des droits sociaux avant le sommet prévu en novembre à Gothenburg.

Et c'est d'une Europe plus soucieuse de ses intérêts stratégiques dans le monde qu'a parlé le Président, en renouvelant le vocabulaire de la politique commerciale, un peu comme l'avait fait le président français : « Nous ne sommes pas des partisans naïfs du libre-échange », a-t-il promis tout en rappelant que le principe de la réciprocité prévaut dans les accords commerciaux. Il y aura donc un examen des investissements directs étrangers. En réponse aux préoccupations des citoyens et des associations, il a souligné la nécessité d'une plus grande transparence dans les négociations – en particulier du Conseil - et proposé de réorienter la politique commerciale vers le portage des normes environnementales, sociales et commerciales européennes, ce qui répond clairement aux critiques adressées aux TTIP et au CETA. Comme pour confirmer que l'ambition est bien là, outre le nouveau partenariat tout juste conclu avec le Japon, le Président s'est engagé à conclure d'ici fin 2017 des accords avec le Mexique et les pays d'Amérique du Sud.

L'appel à une nouvelle stratégie de politique industrielle est une autre dimension mobilisatrice et importante de ce discours. Il passe par une critique expresse de l'industrie automobile européenne qui a non seulement trompé les consommateurs (scandale diesel) mais qui tarde à innover dans les technologies propres de l'avenir. L'agenda numérique est lui aussi ambitieux, même si certains s'étonneront qu'il faille une nouvelle agence européenne pour la cybersécurité, et on sait que la Commission a placé la régulation du marché unique numérique tout en haut de ses priorités.

Pas d'Europe Forteresse. C'est un satisfecit qu'a donné le président Juncker à la gestion des frontières extérieures en rappelant que 1700 garde-côtes et gardes-frontières européens appuient désormais les forces nationales dans les pays exposés du Sud de l'Europe. Même si certains pays font de la résistance, l'Europe dans son ensemble est solidaire tant envers les demandeurs d'asile qu'envers l'Afrique, l'aide aux régions voisines et la création d'une voie légale pour l'immigration constituant des mesures indispensables. Mais il importe de faire beaucoup plus, tant pour la politique du retour que pour l'action humanitaire auprès des migrants dans les centres d'accueil ou de détention en Lybie. L'Europe, selon lui, reste accueillante et c'est ainsi qu'il a ouvert la double perspective d'une entrée de la

Roumanie et de la Bulgarie dans l'espace Schengen et celle de l'intégration des pays de l'Ouest des Balkans.

Ouverture et intégration mais le président Juncker a rappelé le socle de valeurs qui est à la base de l'intégration : la liberté, l'égalité et surtout l'Etat de droit. Il a ainsi affirmé que « notre Union n'est pas un Etat, elle est une communauté de droit ». En matière sociale, J.-C. Juncker évoque par exemple la création d'un corps d'inspection du travail détaché, afin de réconcilier libre circulation et justice sociale. Et il a rappelé à l'ordre certains Etats membres en insistant sur le caractère essentiel de l'Etat de droit, la nécessité d'une justice indépendante mais aussi l'existence d'une hiérarchie des normes. Et contre toute attente, il ne s'est pas rallié à la perspective d'une Union à plusieurs vitesses (le scénario 3 du Livre Blanc) mais il a affirmé au contraire une vision résolument unitaire de l'Union dotée de deux poumons, à l'Est et à l'Ouest. Une Union où prévaut partout le principe d'égalité entre les états, les citoyens, les travailleurs et les consommateurs et dont la Commission européenne est garante.

Mais surtout, on est frappé par la vision personnelle du président Juncker sur les grandes réformes politiques. Le Président reprend la ligne du « faire mieux avec moins » (le scénario 4 du Livre blanc !) dont plusieurs responsables européens avaient fait leur mantra, mais c'est pour refuser la multiplication des organes et structures dont l'UE n'est pas avare. Exit l'union à plusieurs vitesses et la géométrie variable pour les politiques européennes. Plutôt qu'un budget et un parlement spécifiques pour l'eurozone qui complexifieraient la machine communautaire, proposition du président de la République française, il propose un instrument d'assistance technique et financière aux états qui veulent rejoindre l'euro. JC Juncker affirme la vision résolument centripète d'une Europe plus fédérale : un sixième scénario pour l'avenir de l'Europe qui ambitionne de combiner efficacité et audace, avec un Schengen pour tous, un euro pour tous, l'union bancaire et celle de la défense, un socle européen des droits sociaux et qu'il privilégie sur celui des coopérations renforcées dont on comprend qu'il craint qu'elles divisent et fragmentent plus avant. La Commission reste la maison commune des grands et des petits états.

JC Juncker ne veut donc pas ouvrir une réforme des Traités dont on peut s'attendre à ce qu'elle soit longue et lourde. Mais, au nom de l'efficacité, il propose de créer un ministre européen de l'économie et des finances, fonction qui regrouperait le poste de Commissaire en charge des affaires économiques, vice-président de la Commission et Président de l'Eurogroupe. L'enjeu est de

démocratiser la gouvernance de la zone euro et d'en assurer le contrôle par le Parlement européen, au lieu des cénacles intergouvernementaux à portes closes comme l'Eurogroupe. Autre audace, il rappelle que les traités permettent d'adopter des décisions à la majorité qualifiée dans les domaines clés comme la fiscalité ou la politique étrangère; ce sont les « passerelles » qui permettent de dépasser l'unanimité, facteur de tous les blocages, mais dont le principe est décidé lui-même à l'unanimité. Le président y fait référence pour l'assiette consolidée commune de l'impôt des sociétés, l'imposition des géants du numérique et pour la taxe sur les transactions financières, trois chantiers très sensibles et très politiques où la Commission joue un rôle moteur ; pour la TTF par contre, il faut se souvenir que la coopération renforcée décidée en décembre 2011 n'avance pas.

Le président Juncker propose une autre simplification institutionnelle, la fusion des postes de Président de la Commission et de Président du Conseil européen qui est en pointillé depuis le traité de Lisbonne au moins : la présidence du Conseil européen était sans doute une concession faite aux premiers ministres lors des négociations sur le Traité Constitutionnel mais elle a survécu à son échec. L'intérêt d'une telle fusion des présidences serait d'accroître la visibilité et le poids de l'exécutif européen, tout en clarifiant la séparation des pouvoirs au sommet d'une union dont JC Juncker rappelle qu'elle est une Union des états et une Union des citoyens. Mais les incertitudes sont grandes en ce qui concerne son impact sur l'équilibre institutionnel.

Enfin, le président Juncker a solidement souligné l'urgence de mesures de démocratisation de l'Union pour la gouvernance de l'euro et au-delà : outre de nouvelles règles de financement des partis politiques, il a plaidé pour des listes transnationales pour l'élection du PE et a invité les partis politiques à commencer la campagne électorale plus tôt afin d'éviter que les programmes électoraux ne soient à nouveau qu'une juxtaposition des programmes nationaux. Il a rappelé qu'on ne peut revenir sur des avancées démocratiques comme les « têtes de listes » (*Spitzenkandidaten*) qui ont largement contribué à renforcer la légitimité de l'exécutif européen. Ce faisant, Jean-Claude Juncker invite chacun à se mettre en ordre de combat d'ici la fin de son mandat mi 2019. Et il fait sienne l'idée du président Macron d'organiser des conventions démocratiques tout au long de 2018.

Le discours sur l'Etat de l'Union dessine les contours d'une Union européenne plus intégrée et simplifiée dans son ensemble.

Non pas que les visions concurrentes n'existent pas, notamment celle d'une Union à plusieurs vitesses. Mais la vision de JC Juncker, stratégique, unitaire et démocrate, vient nous rappeler que la fenêtre de tir est étroite pour sortir l'Europe de son inertie. D'ici à fin mars 2019, date du rendez-vous qu'il a donné aux Chefs d'état et de gouvernement à Sibiu en Roumanie pour entériner les réformes proposées, les États membres auront dû concilier leurs intérêts et visions divergents. A défaut d'une réforme audacieuse mais en douceur proposé par le président de la Commission, il faudrait alors trouver un autre chemin que plusieurs appellent de leurs vœux, celui de la Convention et de l'ambition constitutionnelle.

Fiche de lecture

S'il est Minuit en Europe

S'il est Minuit en Europe par *Pierre Moscovici*
Grasset, 272 pages, EAN : 9782246863311

Pierre Moscovici est commissaire européen aux Affaires économiques et financières, à la Fiscalité et l'Union douanière. Depuis vingt ans, Pierre Moscovici a tour à tour été député du Doubs, député européen et vice-président du Parlement européen. Il a été ministre chargé des Affaires européennes, de 1997 à 2002, et ministre de l'Economie et des Finances, de 2012 à 2014. Aujourd'hui, en tant que commissaire européen, il a lancé des grands chantiers comme la lutte contre l'évasion fiscale ou les négociations avec la Grèce lors de la crise de la zone euro. Dans son livre intitulé « *S'il est minuit en Europe*⁵² », publié en Novembre 2016 juste avant l'entrée de la France dans la campagne présidentielle de 2017, il essaye d'anticiper les voies par lesquelles l'Europe gagnera face aux vagues nationalistes et populistes qui se développent au sein de ses Etats membres. Il s'agit d'une contribution personnelle dans un contexte menaçant pour la construction européenne, car l'Europe et les européens ne peuvent plus avoir le luxe d'attendre. « *Pour paraphraser le titre du beau roman de Victor Serge*⁵³, « *s'il est minuit en Europe* », *celle-ci doit changer ou mourir* ». Il s'agit donc d'une course de vitesse qui s'instaure aujourd'hui dans un environnement incertain.

Divisé en trois parties, ce livre répond aux slogans anti-européens. Le commissaire veut donner un vent d'espoir à ceux qui pensent qu'il faut redonner une chance au projet européen, le seul qui peut apporter une réponse à la crise existentielle – qu'elle soit économique, sociale, sécuritaire, migratoire ou politique – que traverse le continent européen et ses nations ces dernières années. Il reconnaît que l'Europe est fragile et menacée par ces multiples crises. Il *est* minuit en Europe ! Néanmoins, elle est indispensable, car ces crises sont au minimum européennes, et leurs solutions le sont aussi. De fait, « *l'Europe doit trouver la maîtrise du réel. Elle doit prouver qu'elle a prise sur lui qu'elle peut influencer sur le cours des*

⁵² Pierre Moscovici, *S'il est minuit en Europe*, éditions GRASSET, Paris, 2016.

⁵³ Victor Serge, *S'il est minuit dans le siècle*, Grasset, 2009.

choses, qu'elle est capable de façonner un monde conforme à ses valeurs et ses standards ». Le projet européen a donc besoin de faire, de nouveau, la preuve de son efficacité.

Dans un premier temps, pour changer l'image que les mouvements d'extrême droite veulent donner de l'Europe, celle d'une Union qui échoue quant à la protection de ses citoyens, Pierre Moscovici trace la ligne de ce qu'est l'Europe aujourd'hui, et de ce qu'elle doit ou devrait l'être. Selon lui, « *l'Europe est une communauté de valeurs, un grand dessein et un grand destin culturel* », mais est-elle capable de convaincre ceux qui sont les plus concernés, les citoyens ? À l'heure actuelle, non. C'est pour cette raison là que pour le commissaire, l'Union a besoin d'un « *patriotisme européen (qui) doit trouver sa traduction limitée mais concrète en particulier dans les champs de la concurrence, du commerce et de la diplomatie économique* ». Il souligne que « *dans l'idéal, l'avenir de l'Europe se joue d'abord à 19, avec tous les Etats membres de la zone euro. Repartir de l'avant autour de la zone euro ne suffira pas à soigner les pathologies de la décision européenne. Mais c'est l'une des voies possibles et surtout nécessaires pour relancer la machine de l'Union* ».

De plus, il est intéressant de noter que Pierre Moscovici a été profondément impliqué dans le processus d'élargissement vers les pays d'Europe de l'Est. Bien que son père soit né en Roumanie et sa mère en Pologne, il est convaincu rétrospectivement que l'élargissement de la Communauté européenne de 12 à 28 pays a été « *un malentendu* ». Il a été fait, pour lui, sans une redéfinition suffisante des institutions européennes, initialement prévues pour six États membres. Bien que l'Union ait pu s'accommoder et fonctionner avec ses institutions du fait de la plus grande homogénéité de 12, puis 15 pays, elle s'est révélée davantage dysfonctionnelle pour une Union de 24, puis de 28 membres.

Cette question du « *grand malentendu* » de l'élargissement de 2004 génère encore aujourd'hui une problématique, qui s'inscrit dans un processus de long-terme, et qui met en question la façon dont l'Union européenne est gouvernée dans son ensemble. Il existe une tension entre *l'élargissement* et *l'approfondissement* de l'Union européenne ; entre l'extension quantitative et l'investissement qualitatif des politiques communes. En tant que Ministre des Affaires Etrangères, Moscovici avait dit dans un article publié dans la revue *Politique internationale* : « *L'élargissement de l'Union européenne aux ex-pays de l'Est représente un enjeu historique pour l'Europe, qu'elle ne peut manquer. L'élargissement est une chance pour les pays*

concernés, mais aussi pour les membres actuels de l'Union, la première des priorités étant de réformer le cadre financier et les politiques communes pour s'y adapter. Il est temps de se pencher sur l'architecture européenne de demain. L'Europe devra être dotée d'institutions plus démocratiques et efficaces. Elle devra poursuivre une double ambition : être un modèle économique et social et un modèle politique et culturel⁵⁴ ».

Bien qu'il ait formulé ces mots, rien n'a été fait pour réformer l'Union et pour la rendre plus efficace dans le contexte de l'élargissement. Il est important de réfléchir à ce processus d'élargissement dans une perspective de gouvernance et des rapports de pouvoir au sein de l'Union européenne. Au lieu d'engager une réforme institutionnelle pour assurer l'adhésion propre des PECO et donc préserver l'efficacité du processus décisionnel, l'Union à 12 avait décidé à mettre en place une politique de pré-adhésion destinée à aider les PECO à **aligner** leurs systèmes économiques et juridiques sur les normes communautaires telles qu'elles étaient au moment de l'adhésion, qui allaient s'avérer insuffisantes pour une Union de 28.

Dans un tel contexte, ces pays ont fait un effort énorme pour s'adapter à ces nouvelles normes. Malgré ça, pour certains, le grand élargissement est considéré encore comme la cause de beaucoup des maux. Néanmoins, ce dernier élargissement constitue le meilleur exemple du fonctionnement même de l'Union européenne, qui connaissait des difficultés à s'exprimer d'une seule voix. Avec cette absence de vision commune, il devient de plus en plus évident que le courant intergouvernementaliste prédomine dans la façon dont les décisions sont prises au niveau communautaire. Le problème de l'Union européenne ne réside pas dans l'incapacité de prendre des décisions en raison du nombre de ses membres. L'Union est plutôt paralysée par le manque de vision et de volonté des plus grands. Les besoins de réforme augmentent afin de pouvoir garantir un bon fonctionnement de l'Union dans sa diversité.

C'est cette vision des choses qui conduit Moscovici à s'opposer à tout nouvel élargissement, en particulier avec la Turquie ; *« l'Europe n'a perdu ni son pouvoir d'attraction ni ses vertus inclusives. Mais elle ne pourra grandir à nouveau que si elle est profondément repensée ».*

De plus, dans la première partie du livre, il souligne les initiatives déjà en cours pour lutter contre la situation actuelle,

⁵⁴ Pierre Moscovici, « Demain l'Europe à trente ? », *Politique internationale* (no.83), 1991.

ainsi que de nouvelles mesures pour une « Union de la sécurité » qui devrait être initiée afin de répondre au sentiment croissant de vulnérabilité entre les Européens. La crise migratoire « a révélé deux carences structurelles profondes. La première, c'est que notre frontière externe est poreuse. La seconde, c'est que nous n'avons pas de politique commune digne de ce nom en matière d'asile et de migrations ». Ainsi, Moscovici énumère cinq priorités qu'il juge indispensables pour renforcer les frontières et développer une politique commune :

- (1) sécuriser « *physiquement* » la frontière externe de l'Union;
- (2) organiser un « *corridor humanitaire* » pour accueillir les migrants, dont le nombre ne diminuera pas à l'avenir;
- (3) organiser davantage de coopération avec la Turquie, la Jordanie et le Liban;
- (4) définir une politique européenne d'asile et d'accueil des réfugiés, avec des politiques de coopération européenne pour améliorer l'éducation et l'accès aux marchés du travail pour les migrants;
- (5) avoir un instrument financier, par la création d'un fonds pour la sécurité intérieure européenne qui financerait ces opérations grâce à une combinaison de sources publiques et privées.

Il analyse en détail les diverses causes et difficultés actuelles et comment elles peuvent être surmontées à un moment où l'intégration européenne est plus nécessaire que jamais, pour les Européens aussi bien que pour les autres.

Dans la deuxième partie du livre, intitulée « Face aux populismes. Démocratiser l'Europe », Moscovici insiste qu'il faut un changement de perspective si l'Europe a envie d'avancer. Pour lui, « *il faut une reconquête démocratique en Europe* ». La période post-Brexit annonce « *le début d'une histoire dont personne n'a le scénario. A partir de maintenant l'Europe navigue sans carte ni compas* ». La défiance à l'égard de l'Union qui s'est exprimée lors du Brexit trouve un écho ailleurs dans l'Union – et c'est précisément cette défiance que les anti-européens exploitent. Donc, « *le temps est venu pour répondre aux discours des populistes européens bien plus agressivement* », à travers d'un renforcement de l'idéal démocratique au sein de l'Union. Démocratiser l'Union signifie, parmi autres, une communication efficace vis-à-vis des citoyens, pour qu'ils soient en mesure de comprendre les différentes évolutions, tant au niveau national qu'europpéen. Il faut remplacer la responsabilité à son vrai niveau – celui du politique.

Comment ? Par le maintien du *Spitzenkandidaten* lors des prochaines élections européennes, par la mise en place des listes transnationales européennes, par la création d'un « *un level playing field* » où les parlements nationaux joueront mieux leur rôle dans le processus démocratique. Il est vrai qu'aujourd'hui certains parlements nationaux pèsent plus que d'autres sur la scène européenne. « *Si la parole de Wolfgang Shauble porte autant à l'Eurogroupe, ce n'est pas seulement en raison de son expérience, de sa nationalité ou de sa forte personnalité. Quand il prend la parole, c'est fort d'un mandat qui lui a été explicitement donné par le Bundestag* ». Donc, selon Pierre Moscovici il est essentiel de renforcer le lien entre parlements nationaux et acteurs européens, afin de mieux communiquer aux peuples.

Mais, si le renforcement de la communication est autant utile, sauverait-il la démocratisation au sein de l'Union ? Quel est le rôle attribué au Parlement Européen ? Contrairement à d'autres institutions de l'UE, le Parlement jouit d'une légitimité démocratique directe, d'une indépendance absolue et d'un accès institutionnel à l'opinion publique par l'intermédiaire des partis qui le composent. Il serait indispensable de doter l'UE avec les ressources propres pour s'accorder d'un vrai débat démocratique, comme telles que dispose le Parlement européen, permettant de renforcer non seulement l'efficacité du travail de l'Union européenne comme un seul ensemble, mais plus important, permettant de renforcer le débat démocratique entre et au sein des pays européens. La démocratisation se renforce donc en mettant le social au centre du discours.

Cette démocratisation va de pair avec la gouvernance de la zone euro. Moscovici s'oppose aux différentes propositions faites pour l'établissement d'un nouveau parlement de la zone euro, à l'instar de la proposition faite dernièrement par Thomas Piketty. L'Union européenne et la zone euro n'ont pas besoin de plus d'institutions, mais des meilleures institutions. J.-C. Juncker lors de son discours sur l'état de l'Union 2017, il a aussi insisté sur le fait que le parlement de la zone euro **est** le Parlement européen. Donc, Il ne faut pas donc changer les règles du jeu, mais il faut changer de mentalité. « *Protéger, démocratiser, dynamiser. Voilà ce que les citoyens européens attendent de l'Europe* ».

Ces propositions se font pour moderniser une Europe de plus en plus interconnectée, et influencée par les effets néfastes de la mondialisation. Bien que l'Union européenne ait réussi à réduire les inégalités **entre** ses pays membres, les inégalités continuent

à se creuser **au sein** de ceux-ci. Jamais en 30 ans le fossé entre riches et pauvres n'a été aussi prononcé dans la plupart des pays de l'OCDE. Le revenu des 10% les plus riches de la population est près de dix fois supérieur à celui des 10% les plus pauvres. Ces inégalités ont un prix multiple. Sur le plan économique, le creusement des inégalités fait chuter la croissance. Le moteur de nos sociétés repose sur l'expansion et l'amélioration des conditions de vie de la classe moyenne, qui se détériore du jour au lendemain. Sur le plan social, ces mêmes inégalités remettent en question la cohésion de nos sociétés et elles constituent le fondement de toutes les tensions et de la violence qui les traverse. *In fine*, sur le plan politique, la hausse des inégalités au sein des économies occidentales alimente de manière très directe le vote pour les partis populistes.

Se battre contre ces inégalités au sein et entre les pays européens, constitue d'autant plus un défi pour l'Europe. Bien que l'économie européenne montre des signes d'amélioration, la crise financière est loin d'être terminée. Dans toute l'Europe, les gens souffrent encore ses conséquences sociales. Surtout sur le plan économique, la hausse des inégalités signe l'arrêt de la convergence entre les pays, surtout entre les pays de la zone euro. Par conséquent, cette divergence économique signifie un accroissement des disparités entre les intérêts nationaux au sein de l'Union Européenne. Avec quel résultat ? L'émergence d'un débat très populaire entre certains chefs d'Etat et de gouvernement d'une Europe à plusieurs vitesses, où les plus puissants ouvriront la voie pour avancer dans le futur, et ceux qui le souhaitent – et sont en capacité de le faire – suivront.

Or, l'Union européenne est fondée sur le principe d'égalité et de solidarité entre les pays membres. « *L'Union s'est construite sur la promesse que demain, la Bulgarie peut devenir l'Allemagne. Lorsque ce ressort se relâche, c'est le projet même d'Europe qui recule* ». De fait, les inégalités croissantes contribuent à effriter le rêve européen. Pour Pierre Moscovici, il faut donc se battre contre ces inégalités qui se creusent et qui nourrissent donc les sentiments anti-européens au sein des pays européens.

Face à ces différences qui augmentent entre les pays, la création des politiques communes qui servent les intérêts de tout le monde devient un œuvre de plus en plus difficile, notamment dans le domaine économique. Dans sa dernière partie du livre, Pierre Moscovici analyse amplement la nécessité de développer une politique économique efficace et véritablement européenne. Pour lui, il est impératif d'adopter un changement de perspective si nous voulons réussir dans ce domaine. Il insiste qu'il faut favoriser la croissance au lieu de rechercher l'austérité. Un

supporteur du Plan Juncker pour la croissance, il reconnaît que les investissements doivent constituer la priorité, ayant au centre la monnaie commune, ce qui permettrait d'un côté une meilleure régulation des dépenses publiques des gouvernements comme aussi la modernisation des procédures budgétaires au sein de la zone euro. Pour le commissaire, le maintien du *statu quo* ne suffit pas. Il énumère des nombreuses propositions qui permettraient d'avancer dans le domaine de l'économie et de la finance, comme la nomination d'un ministre européen de finances, qui serait le vice-président de la Commission européenne et présiderait l'Eurogroupe, et qui serait responsable devant le Parlement européen.

Pour conclure, pour beaucoup, l'Europe n'est plus un rêve, elle n'est même pas une évidence. La progression des eurosceptiques, le manque d'appétit de nombreux pays d'Europe de l'Est pour aller de l'avant dans la construction communautaire, les référendums nationaux qui sont autant de votes de défiance à l'égard de l'Union – comme l'a constaté le référendum néerlandais en avril 2016 – sont les symptômes d'un même mal. Le projet européen reste inachevé. Tout n'a pas été dit, et tout n'a certainement pas été fait, pour une Europe qui protège, qui prospère et qui progresse. Il y a encore beaucoup d'efforts à faire si on veut mener le projet européen à bon port, car les défis que nous connaissons aujourd'hui ne peuvent pas être relevés à l'échelle nationale. Pour le commissaire, l'Europe reste un besoin et une nécessité. Elle est « *un idéal qui ne nous rend pas seulement plus forts, qui nous rend meilleurs* ».

Fiche de lecture

European civil service in times of crisis. A political sociology of the changing power of eurocrats.

Par Didier Georgakakis, Palgrave 2017⁵⁵.

Le dernier livre de D. Georgakakis, paru en anglais chez Palgrave, arrive à point nommé dans le débat sur la fonction publique européenne ; il éclaire tant la controverse qui bat son plein sur les concours EPSO (dont le chapitre 6 livre ici une analyse saisissante sur le fond), que le débat plus généralement ouvert sur l'attractivité de la FPE. On peut en effet craindre que ces débats se perdent dans le sens commun sur les bienfaits du « modèle de l'entreprise » ou dans la fausse sociologie (toujours plus proche du marketing de masse que de l'analyse de fond) qui prétend décrypter les « aspirations » des citoyens. Ce livre va, au contraire, au fond des problèmes de la FPE en traitant des transformations sociologiques et politiques lourdes qui l'ont marquée ces 15 dernières années.

Pour ce faire, European civil service in (times of) crisis ne procède pas du sondage ou d'un discours sur les perceptions des fonctionnaires européens. Il analyse la fonction publique européenne sous différents angles rarement étudiés et surtout jamais traités ensemble, comme la genèse de l'image de l'eurocrate, la socialisation collective des fonctionnaires, la formation de l'autorité symbolique des directeurs généraux jusque dans le milieu des années 2000, la signification sociale et politique du débat sur les skills, la réforme du concours, les nouvelles inégalités internes introduites par l'élargissement, les transformations de la FPE sous l'effet de la dernière révision statutaire et de la crise de l'Euro. Le tout procède d'une épistémologie et d'une conceptualisation exigeante (c'est suffisamment rare dans ce débat pour être souligné) et d'un

⁵⁵ <https://www.palgrave.com/be/book/9783319517919>

matériel d'enquête particulièrement dense (archives, interviews, observations, analyse de texte, statistiques, etc.).

Les lecteurs de Graspe connaissent déjà une partie de cette réflexion dont certains extraits avaient fait l'objet d'une conférence il y a quelques années et donné lieu à la publication d'un numéro spécial de la Revue française d'Administration publique sur la Commission européenne⁵⁶. Mais le fait d'avoir mis en ensemble ce large spectre d'études courant sur 15 ans de recherche fait surgir un tableau d'ensemble à la fois nouveau et impressionnant (sinon alarmant comme le dit, Bob Reinalda, l'un des meilleurs spécialistes mondiaux des organisations internationales, en quatrième de couverture). En plus des nombreux détails et pépites qui sont livrés (telle la doctrine d'un des pères fondateurs du statut), il en résulte un miroir sans concession (et parfois perturbant), mais qui pour une fois donne du sens (et un sens consistant) à ce qui nous arrive.

La thèse du livre est à la fois simple et compliquée tant elle procède d'une réflexion aux antipodes des discours habituels (et souvent à courte vue) sur ce que nous sommes. Le livre montre ainsi que la fonction publique avait été produite sous une forme proche d'une fonction publique d'État, telle que cette dernière existe sur le continent, mais que les principaux moteurs de sa production en tant que groupe (c'est-à-dire la production de son sens collectif, de sa cohésion, mais aussi de sa valeur et de son pouvoir collectif), se sont comme mis à tourner dans un sens différent et surtout souvent contraire à son sens d'origine, au point de produire une crise de reproduction du corps. Cette crise de reproduction, analysée ici depuis ses conditions de production sociologique si l'on peut dire, est une thèse forte. Elle explique en réalité la perte de sens qui est à l'origine des débats actuels, la souffrance des nombreux agents qui ne se trouvent plus dans le nouvel ensemble créé, et toutes les divisions internes apparues, entre les jeunes, les moins jeunes, les statutaires (avant après 2005, 2013, etc.), les précaires, les managers valorisés, les policy makers dévalorisés des secteurs sociaux, éducatifs, longtermistes, entre ceux « venus pour construire l'Europe » et ceux qui veulent rompre avec l'héritage de la fonction publique.

En se centrant sur les moteurs de la formation du groupe (engine of group-formation) soit des processus sociaux et politiques complexes, le livre tranche avec la description (souvent fastidieuse et pauvre en explication) de la perception

⁵⁶ en accès libre sur <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2010-1.htm>

de tel ou tel sous-groupe de fonctionnaire de la réforme administrative ou de l'avenir de l'Europe. Mais surtout cet angle de vue présente deux avantages fondamentaux. Il dévoile l'étendue du problème et sa déclinaison dans les multiples composantes de la politique du personnel (concours, formation, promotion, éthique et ethos, etc.) Il échappe également à la dénonciation politique de tel ou tel (jusqu'à nier l'idée que les Britanniques et l'équipe de Kinnock auraient été l'un des piliers de cette destruction en cours, ce qui peut se discuter) aussi bien qu'au fatalisme des grands changements exogènes (la crise du collège Santer et plus généralement les crises politiques de l'UE entre les années post Maastricht et aujourd'hui, et les élargissements, le triomphe global du nouveau management public). Ce qui a fait changer les moteurs de sens tient plutôt dans des processus collectifs d'adaptation à ces changements qui ont conduit à des politiques dominées par la volonté à courte vue d'imiter les modèles globalement dominants et qui ont poussé le train hors des rails, c'est-à-dire dans des voies proches d'un management global ou de la gestion des organisations internationales en rupture avec ce qui fait et faisait la spécificité de la construction et du contexte des institutions européennes. Si la thèse d'une dédifférenciation et désautonomisation de la fonction publique est très claire, elle n'est pas le fruit d'un complot, mais plutôt d'un dysfonctionnement collectif, le fruit d'une succession d'erreurs stratégiques, d'aveuglements, ou de pulsion de pouvoir et/ou de suivisme sur des terrains de lutte multiple et très différents. Elle prend du reste des manifestations différentes ici ou là et selon les fonctionnaires, dont le livre montre bien qu'ils peuvent être partagés et divers. Tout cela n'exclut pas la responsabilité collective, une question que ce livre ne pose pas ou ne veut pas poser. Il n'en demeure pas moins qu'il montre que la dimension et le pouvoir collectif des « eurocrates » (éthos, esprit de corps, sentiment d'appartenance, sens de la mission publique et européenne) en a au total pris un coup, sans que ni la démocratie ni l'Europe en sorte renforcées.

Comme tous les livres, European civil service in (times of) crisis, n'est pas exempt de frustration. S'il reste accessible, il ne se lit pas d'une traite et parfois s'étudie plus qu'il ne se lit. On aurait aussi aimé que soit mieux exploité un matériel archivistique qui est incroyable chaque fois qu'il est montré, que la place de la représentation du personnel y soit plus étudiée hormis la mise en bouche des premières pages (un comble pour l'un des rares auteurs ayant théorisé ailleurs la fonction intégratrice des syndicats dans la fonction publique). De même l'histoire de la création du statut et plus généralement de la réforme Kinnock et des différents chocs des années 2000

pourrait être plus développée, surtout pour les fonctionnaires entrés après 2004. Mais c'est sans doute le coût à payer pour entrer au cœur de cette analyse unique de la formation du groupe et de son pouvoir, notamment symbolique, qui par définition touche à sa capacité d'attraction.

Pour conclure cette présentation, European civil service in (times of) crisis fera faire date et il ne s'agit pas d'une formule. Les commentaires élogieux de George Ross, l'un des fondateurs du centre européen de Harvard et des associations américaines d'études européennes ou ceux de Michelle Cini en quatrième de couverture le disent de façon magistrale pour le monde le monde académique. Il serait dommage pour autant que ce livre demeure confiné dans les cercles académiques et qu'on ne s'en saisisse pas dans le débat actuel et futur, c'est du reste sans doute l'intention de l'auteur qui a dédié son livre à ses anciens et futurs étudiants (dont on comprend qu'ils ont vocation à postuler à la fonction publique). Il doit, nous semble-t-il, d'autant moins être réservé au public académique qu'il ouvre une perspective qui adresse la question même du sens de l'Europe et de ses crises récentes. Si la FPE a été pensée et historiquement construite sur une base indépendante permanente et compétente comme l'un des rares points de convergence et d'intégration de la diversité des intérêts qui font l'Europe, qui prendra en charge cette fonction sous une forme durable si elle demeure en crise. La conclusion du livre qu'on ne dévoilera pas ici mérite d'être lue par le plus grand nombre.

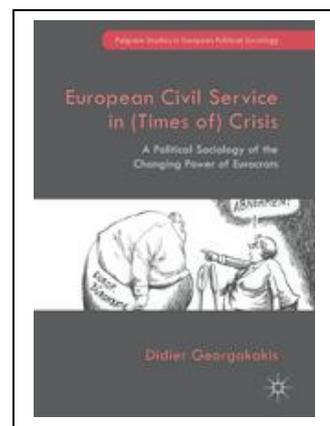
Bonnes feuilles

NB. Les « bonnes pages » qui suivent ont été sélectionnées dans l'introduction de la traduction en français à laquelle travaille désormais l'auteur et qu'il a bien voulu nous transmettre.

[Le livre s'ouvre par les photos des pancartes des manifestations du Front commun de la FPE de 2011-2012]

D'une image à l'autre. Introduction

Commençons par quelques photos issues de mon travail de terrain. Entre 2011 et 2013 et sur fond de crise, généralisée, multiforme, de l'Europe, s'est déroulé un épisode assez peu connu y compris par ceux qui observent de près les institutions et les politiques de l'Union européenne. La fonction publique européenne a fait l'objet d'une révision statutaire qui a mobilisé et parfois mis en ébullition les syndicats qui la représentent comme de nombreux fonctionnaires. Plusieurs manifestations,



souvent entre midi et deux heures « pour ne pas entraver le service », ont eu lieu. A chacune de ces manifestations, le plus souvent sous la pluie bruxelloise, les pancartes en anglais, français, italien, espagnol notamment étaient de sortie : « Stop au démantèlement du statut des fonctionnaires européens », « Contre la destruction de la fonction publique européenne » coexistaient avec des slogans à la fois plus généraux et plus politiques tels que « Delors, Reviens! », « Une Commission plus forte pour une meilleure Europe » ou « No Europe, No Future ».

Pour l'occasion, les syndicats qui ont fait l'objet d'un éparpillement important, voire d'une désunion les 15 dernières années avaient créé un front commun, doté d'un site Web nourri contre le démantèlement du service public européen. Les manifestations furent suivies de façon variable, parfois par deux centaines de personnes, parfois beaucoup plus, en particulier lors des diverses assemblées générales du personnel appelées par le « front commun » des syndicats de fonctionnaires de l'UE, auxquels ont participé entre 1 200 et 2000 fonctionnaires. En 2012, environ 75% du personnel de la Commission européenne a fait une journée de grève, il y a eu plusieurs autres grèves parmi les fonctionnaires du Conseil et des menaces sérieuses de grève ont été déposées au Parlement européen, pour ne mentionner que les institutions et organes de l'Union les plus peuplés et le plus directement concernés par le processus décisionnel en cours.

Ces photos de fonctionnaires européens manifestants tranchent radicalement avec l'image que l'on peut avoir des « fonctionnaires de Bruxelles », « froids technocrates » et qui au contraire d'être dans la rue, contribuent depuis leur bureau à y mettre les gens pour manifester contre d'intransigeantes politiques de libéralisation, d'austérité et/ou de flexibilisation des droits des salariés. Cette dernière image ne tient évidemment pas compte de la complexité des processus politico-bureaucratiques dont les fonctionnaires européens ne sont qu'un des maillons administratifs. Mais surtout elle masque une énigme dont la clef permet d'accéder à une des réalités plus profondes de ce groupe et, ce faisant, de mettre en évidence une crise qui, bien qu'insidieuse et surtout différente des crises politiques, économiques et budgétaires habituellement questionnées, se joue en ce moment au cœur institutionnel de l'Europe et l'affecte en retour.

Une autre crise

Ces manifestations de fonctionnaires européens témoignent en effet d'une énigme. Qu'est-ce qui fait en effet que ce groupe, réputé élitaire et à haut niveau de revenu, se met à manifester ? Qu'est-ce qui fait que ses représentants dénoncent la menace d'un démantèlement et qu'ils le fassent en s'associant spontanément, et du reste avec un certain succès auprès leurs membres, à l'histoire de l'Europe, ses héros récents (Delors) et surtout son futur de plus en plus incertain (« No Europe, No future »)?

La réponse n'a rien d'évident. D'abord parce que la simple évocation la fonction publique européenne ou des « eurocrates » (on reviendra plus loin sur toutes les ambiguïtés de ce mot), génère de telles réactions épidermiques que la question est difficile à poser en raison (et encore plus à faire entendre) face au flux continu de représentations tout aussi viscérales que négatives. L'interprétation de ces événements, quand bien même elle fut confinée au sein de la bulle bruxelloise, n'a pas fait exception à la règle. Si les spécialistes des études européennes n'ont pipé mot, les interprétations ordinaires furent claires et quasi-univoques. Bien que le blog de l'initié euractiv⁵⁷ ait expliqué de façon assez neutre que les syndicats des fonctionnaires de l'UE manifestent à la fois défendre pour leur statut et pour "restaurer leur image", la plupart des outsiders convergèrent avec les blogs eurosceptiques pour présenter cette situation comme un non-sens et en profiter pour dénoncer les salaires scandaleux gagnés par les « élites européennes » ou leurs « privilèges de fonctionnaires ».

Les représentants des États membres en faveur d'une révision plus drastique (en particulier les Pays-Bas et le Royaume-Uni) ne se sont du reste pas privés de souffler sur la dynamique de cette version en regrettant publiquement que cette révision passe à côté de la chance de reconstruire « une fonction publique moderne et efficace », ce qui impliquait donc qu'elle était vieille et dispendieuse, lorsqu'ils ont finalement refusé le compromis de la révision statutaire. L'argument était politiquement d'autant plus payant à tous les coups que la dénonciation de la fonction publique européenne est partagée par un très vaste assemblage sur le plan européen ; cette dernière (em)mêle des positions anti-EU, agrégeant elle-même des positions identitaires aussi bien qu'anti-néo-libérales, et un sens commun plus ou moins directement néo-libéral et anti-fonction publique, le tout se nourrissant de la dénonciation des « élites », qu'elles soient

⁵⁷ <http://blogactiv.eu>

locales nationales ou internationales, qui a pris un tour particulièrement fort ces dernières années.

Comment échapper au poids plus ou moins conscient de ces représentations ? Si, pour ce faire, on cherche à résoudre l'énigme de cette mobilisation en se focalisant sur le seul détail de cette révision (voir chapitre 8 pour certains de ces détails), on manque une partie substantielle du tableau. Le décodage des diverses mesures techniques en matière de carrière, de salaire et de retraite donne des informations importantes, en particulier pour comprendre la mobilisation des secrétaires, assistants et agents contractuels et le sentiment général d'une dévalorisation de la fonction publique européenne par rapport aux fonctions publiques allemande ou nordique. Mais ce n'est pas suffisant pour comprendre ce qui est en jeu et, au-delà, pourquoi la perception d'un démantèlement plus ou moins progressif a eu du sens pour beaucoup de gens dans les institutions.

Une focale contextuelle plus large permet du reste de faire l'hypothèse qu'il se passe quelque chose qui dépasse ces manifestations singulières, et ce tout particulièrement depuis la fin des années 90 et surtout les réformes dites Kinnock des années 2000. Au-delà d'un ensemble de réformes de l'administration de la Commission, cette réforme et celles qui la suivirent ont substantiellement redéfini les conditions tout à la fois matérielles et symboliques de la fonction publique européenne, et ce dans un contexte particulièrement lourd de piétinement politico-institutionnel et d'élargissements massifs et successifs aux pays de l'ancien « bloc de l'est ». Mes entretiens ethnographiques montrent qu'une fois sortis du cadre officiel, la façade neutre des fonctionnaires craque souvent pour confier l'amertume d'être « entré dans les institutions pour construire l'Europe » et d'avoir maintenant « l'impression de se retrouver chez Procter et Gamble ». Dans les deux staff-meeting internes auxquels j'ai pu assister et où le président de la Commission, alors Manuel Barroso établissait un dialogue direct avec son personnel, l'atmosphère était tendue de reproches notamment lorsqu'il était questionné sur l'avenir de la construction de l'Europe ou le sens de leur mission. Plus généralement, les journalistes les plus spécialisés notent aussi la déprime ambiante (Quatremer 2013) de « fonctionnaires gentiment voire tendrement dépressif » (Menasse 2012) quand les meilleurs analystes relèvent leur sentiment de privation de leur capacité d'entrepreneurs de politiques publiques et parfois même de « castration » (Bauer 2008, Ellinas, Suleiman 2008). Ce sont, depuis cette réforme les syndicats de fonctionnaires les plus contestataires qui remportent systématiquement les élections aux comités de Bruxelles. De nombreux témoins indiquent que les

départs à la retraite se multiplient, à l'exception de ceux qui ont été promus par le vent de ces transformations et qui s'accrochent à leur poste. Une photographie qui, vue de près, est donc bien différente de celles prises de loin.

Quand bien même la révision de 2014 a été présentée sous des dehors très techniques (la hiérarchie avait bien pris garde de parler de révision et non de réforme pour ne pas ré-ouvrir la boîte de Pandore), ces mobilisations pour ou contre la révision font enfin affleurer des questions qui touchent en définitive à la définition même de cette fonction publique et qui semblaient avoir été réglées, ou moins refoulées tout au long de son processus de construction depuis les années 50. La fonction publique européenne doit-elle être l'avant garde d'une Union de plus en plus proche, un équivalent fonctionnel d'une fonction publique d'État comme elle le fut pensée ou justifiée à son origine ou, au contraire, s'aligner sur les standards plus minimalistes de la fonction publique internationale ? Son statut (au double sens juridique et social du terme) à part se justifie-t-il ou l'essentiel de ses tâches peuvent-elles être accompli par des agents sous contrat ou des administrations nationales ? Doit-elle se centrer sur la fabrication de compromis durables, et ce faisant analyser et anticiper les enjeux et problèmes à long terme de l'UE, faire converger les intérêts très divers qui participent de la définition des politiques européennes dans toutes les séquences de ce processus, ou au contraire se concentrer sur des tâches d'exécutions du budget ou de « projets » ponctuels ?

Précisément. L'hypothèse de ce livre consiste à dire que l'énigme de ces mobilisations est étroitement liée au mystère de la construction de la fonction publique européenne comme un collectif faisant corps avec les institutions européennes. Plus, et ce bien au-delà des enjeux les plus immédiats, ces mobilisations nous apparaissent comme la manifestation d'une crise de reproduction sociale et politique de cette fonction publique européenne. Touchant aux mécanismes mêmes par lesquels le groupe s'est construit comme tel, cette crise de reproduction fragilise en effet tout ce que la construction de la fonction publique européenne avait permis d'établir : la définition de sa fonction, le partage et la reconnaissance du sens de sa mission, sa force collective et sa légitimité à incarner un intérêt européen commun, et tout cela jusqu'à son existence même ; c'est cela qui pousse ses représentants à mobiliser ce groupe, non seulement pour le défendre ou défendre les avantages matériels (ce qui ne mobiliserait pas de la même façon), mais, plus au fond pour rejouer en acte l'un des principes mêmes de cette construction collective qui s'est étroitement imbriquée dans la construction européenne. Selon Bourdieu (1994, p.240), « la représentation

(mentale) du groupe ne peut être maintenue que par le travail incessant de la représentation (théâtrale) à travers laquelle les agents produisent et reproduisent (bien que par simple fiction) au moins l'apparence de la conformité à la vérité idéale du groupe ou à son idéal de la vérité». C'est exactement ce qui fut en jeu dans la mobilisation pour ou contre la révision statutaire. Bien au-delà de la singularité de la révision, c'est le processus socio-historique de production et de reproduction de ce collectif qui est y est ici en jeu.

Dernier né des services publics européens, la fonction publique européenne est le fruit d'une succession de compromis depuis les premières ébauches de statut en 1952 (voir annexe chapitre 3), notamment entre les fonctions publiques continentales, dont elle avait réussi de façon assez exceptionnelle à préserver une sorte de quintessence en continuant d'incarner un modèle d'administration hégélienne et en résistant à la vague de réformes néo-managériales qui ont profondément modifié les administrations depuis 35 ans. Dans le contexte de crises des fonctions publiques et de ses propres réformes successives depuis les quinze dernières années, ce collectif a toutefois dû affronter une somme de changements sociaux et culturels (imposition de la culture du management contre celle du service public, d'un monopole linguistique contre son multilinguisme relatif, changement des carrières modèles et des propriétés valorisées) qui, s'ajoutant aux doutes ambiants et aux pressions sur l'UE, l'affecte en profondeur. Ce qui est en jeu dans ces transformations c'est en effet bien plus que des résistances aux changements, toujours pensées comme « nécessaires » par les réformateurs et nombre de commentateurs, c'est le pouvoir collectif du groupe, ses équilibres internes, et avec eux, les mécanismes de reproduction du capital et des valeurs qui lui avait permis d'exister, de s'autonomiser et finalement d'incarner avec succès la permanence des institutions et leur capacité à définir un intérêt européen commun. Cela aussi relève de la « vérité idéale et de l'idéal de vérité du groupe ».

C'est précisément pour cela que nous parlerons ici d'une crise de reproduction. Le changement actuel n'est pas seulement un changement de valeur, au sens des valeurs dominantes ou de l'idéologie du groupe ; il affecte le processus même de la formation sociopolitique du groupe et de sa valeur sociale, c'est-à-dire la production et la reproduction du capital bureaucratique (ou institutionnel) européen qui est à la base de l'autorité spécifique des fonctionnaires européens en tant que groupe. Pour le définir à grands traits, ce capital d'autorité reposait sur des fondations matérielles telles que les garanties d'un statut économique et social ; dans une expertise, une connaissance des

politiques de l'UE et plus généralement du fonctionnement interne de l'UE (soit des formes spécifiques de capital culturel), ainsi que de la capacité et de l'expérience à se mouvoir dans des réseaux multiculturels actifs (c'est-à-dire un équivalent d'un capital social spécifique). En fonction de sa position dans le groupe, cette base matérielle était également à la source d'un capital symbolique s'accomplissant dans la capacité à incarner l'intérêt communautaire et, dans certaines circonstances, une forme d'autorité à parler au nom de l'Europe. Comme nous le verrons, chacune de ces dimensions a été remise en cause, à la fois dans le résultat ou dans les corps, et dans le processus et les instruments de production / reproduction du corps - tels que le statut, la politique du personnel, les règles de recrutement, la production des images légitimes du service ou la distribution des positions de pouvoir – qui ont été fondamentalement modifiées. De ce point de vue, ce changement a réellement mis en crise la production de l'histoire du groupe et de l'héritage de la technocratie, et la possibilité de revendiquer un statut d'élite concurrente ou alternative aux élites nationales et économiques, qui fut l'une des clefs de la fondation du groupe et de sa capacité à produire des compromis. Mis en question, cet héritage de la technocratie européenne n'est désormais plus soutenu par la force de l'évidence qui l'avait précédemment légitimée. Plus encore - et c'est le signe ultime d'une crise de reproduction - ceux qui ont porté cet héritage sont de plus en plus en désaccord avec leurs héritiers ; dans le même mouvement, ces derniers ne reconnaissent pas leur héritage quand ils ne cherchent pas plus à s'en démarquer qu'à s'y identifier.

De ce point de vue, cette crise nous paraît importante, et ce bien au-delà de ses différentes manifestations depuis la fin des années 90. Elle est importante politiquement. Les fonctionnaires européens représentent en effet un groupe pivot dans le champ de l'eurocratie (Georgakakis, 2012). Loin d'en être les seuls acteurs, ils coexistent avec un personnel aussi nombreux composé de professionnels de la politique nationale et européenne (Commissaires, MEP), de diplomates et de représentants des administrations nationales, de représentants d'intérêts économiques et sociaux et de porteurs de causes diverses, de journalistes, commentateurs et intellectuels organiques divers (experts, académiques, employés de *think tank*). Mais ils ont la caractéristique singulière d'être les seuls vivant « de et pour l'Europe » selon l'expression de Max Weber sous une forme permanente et durable (souvent plusieurs dizaines d'années de service si ce n'est même parfois des vies professionnelles presque entières) ; ils sont aussi les seuls à fonder leur position sur la « fonction » de lier tous les autres. Placé au cœur du dispositif de la fabrication des compromis

européens, ce groupe et ce qui lui arrive éclairent, ce faisant, quelque chose comme une dé-fonctionnalisation, soit une face sinon cachée du moins largement oubliée de l'analyse de la crise. Face aux analyses les plus en vue qui interprètent les difficultés actuelles de l'Europe comme le produit des divergences macro-économiques et politiques entre les États membres, ce livre en éclaire l'autre versant en pointant la fragilisation des acteurs qui avaient construit leur position sur la fabrication de la convergence durable entre les visions et les intérêts (politiques économiques et sociaux, intellectuels) très différent en jeu dans la construction de l'Europe et de ses politiques. Nul doute que ces deux types phénomènes entretiennent d'étroites relations et ces dernières ont d'importantes implications sur les formes que prendra l'UE à l'avenir.

La formation socio-politique d'un corps européen

Comment dès lors analyser cette crise de reproduction. Cette hypothèse n'est pas simple. Elle suppose, pour commencer, de voir donc résolue l'énigme de l'existence même de ce groupe. La définition de ce groupe, son existence en tant que collectif, comme plus généralement la reconnaissance de sa fonction, rien de tout cela ne va de soi. Si les représentations négatives tendent à essentialiser les « eurocrates » sous la forme d'un bloc homogène, la plupart des analyses tendent plutôt à en faire une somme d'individus très différents, ce qui pose la question des conditions de l'identification de ces agents à ce collectif.

Pour en présenter un tableau d'ensemble, ces différences sont importantes à de multiples égards [...le passage développe les différences culturelles, hiérarchiques, institutionnelles, de lieux, de métiers]

Cette diversité n'est pas un problème en soi. De nombreux auteurs ont du reste été amenés à la tempérer. Pour Cris Shore, ces divergences sont largement compensées par l'intégration dans une seule et même caste, très proche dans son modèle de la Noblesse d'Etat et d'une haute administration à la française, qui pour lui domine à la fin des années 90. Sous une forme très différente, les travaux de Michelle Cini (2010) ont pu montrer que suite à la crise de la démission Santer une éthique commune était en voie de reconstruction. Carolyn Ban (2013) montre que ceux qui se sont joints après l'élargissement de 2004 n'ont pas apporté leurs propres cultures administratives, probablement parce que beaucoup d'entre eux avaient acquis de l'expérience à l'étranger, souvent dans le secteur privé. Dans les analyses plus sérieuses du réseautage au sein de la Commission Semin

Suvarieriol (2008: 111) montre que les différences entre la nationalité et la culture, y compris la soi-disant «fracture Nord-Sud», sont en partie des arguments faibles et elle actualise l'hypothèse antérieure selon laquelle " L'idéal des fonctionnaires "dont la nationalité est supranationalité" semble être la réalité de la vie quotidienne 'pour beaucoup.

D'un point de vue sociologique plus général, ce groupe est très loin d'être le seul groupe marqué par d'importantes différences internes ; c'est vrai de tous les groupes (y compris the academics) et de toutes les fonctions publiques. La perception de l'existence d'un groupe est aussi une question de distance à l'objet (Boltanski 1987), plus on le voit de loin plus il paraît homogène, plus c'est de près plus on peut en observer les différences. Aussi la question visant à statuer sur l'existence ou nom de ce groupe serait assez absurde. Tout groupe social est en partie une fiction, mais il est en fonction du processus social historique une fiction qui se réalise dans les têtes et dans les corps de ceux qui le composent comme de ceux qui sont en relation avec lui, fût-ce indirectement et à distance. Selon les historiens et les sociologues, un groupe social est en effet une collection de personnes plus ou moins proches en termes de position économique ou sociale et dont l'homologie des positions originales se transforme en groupe social par un processus de construction sociale et politique (Thompson 1963, Boltanski, 1987). Ce processus comprend les syndicats, les prophètes politiques et la mobilisation, ainsi que la modélisation par les universitaires. L'institutionnalisation par la loi a contribué à un processus d'identification et d'incarnation, ce qui a finalement permis de comprendre qu'un individu est assez singulier, mais aussi plus ou moins immergé dans le groupe, qui est étudié à travers son noyau dur principal dans un sens proche du pôle d'attraction des sciences physiques.

Il reste pourtant à savoir comment s'opèrent ces dynamiques dans un contexte transnational et institutionnel de l'Europe. C'est à cette question que s'attache ce livre. Le processus de construction n'est pas ici si différent quand bien même il est peut-être moins abouti et plus fragile que pour d'autres groupes. Ce qui change tient dans la nature de ce que refoule le groupe en se construisant (ici la différence nationale au même titre que l'origine politique) et le fait d'être au cœur de luttes de pouvoir qui sont directement dictées par les caractéristiques de la politique européenne et qui l'affecte en retour. La théorie que défend ce livre est en effet que les institutions européennes, bien au-delà de leur institution et de leur organisation avaient réussi à former, parfois longtemps contre le vœu de certains de ses grands Etats membres, à commencer par la France, une sorte de

ressource humaine collective, un groupe qui se construisait en construisant l'Europe pour reprendre une formule de Bourdieu à propos des fonctionnaires et de l'État. La singularité de leur processus historique de constitution, leur isolement sociologique et symbolique et par la suite un ensemble de processus de socialisation ont longtemps permis de faire oublier les différences nationales, politiques et statutaires existantes entre ses membres au profit de l'identification commune, quand bien même elle était variable, à une nouvelle élite au service de la construction européenne, développant le sentiment d'une commune appartenance, un « esprit de corps » transnational et surtout une forme d'autorité collective fondée sur le statut de la permanence, de la compétence et de l'indépendance pour reprendre un mot d'ordre dont le succès renseigne sur l'éthos de groupe en formation.

C'est ce processus même qui se trouve aujourd'hui menacé dans ses fondements, non pas (ou pas seulement) comme on le verra par des processus extérieurs, mais pas des politiques et un processus de pouvoir interne qui, par méconnaissance ou volontaire ignorance des phénomènes collectifs a pris le contre-pied de la tendance historique qui s'était dessinée. Ce processus n'implique pas une perte de pouvoir de tous les fonctionnaires, au contraire (il y a aussi des gagnants à ce processus, mais le changement de modèle, en gros d'une fonction publique d'État supranationale qui ne disait pas son nom à la fonction de manager international indifférencié, transforme fondamentalement les équilibres internes du groupe et sa capacité collective à incarner légitimement un pouvoir européen, autrement qu'en rappelant à la force de l'arsenal juridique et/ou financier.

Un changement du pouvoir (...)

Pour le comprendre, ce livre se propose d'opérer un ensemble de changements de perspective. Bien que l'analyse procède de la recherche académique, on ne cherchera pas ici à se revendiquer d'un courant [... Le passage suivant fait l'inventaire des différents traitements de la FPE en anthropologie, histoire, science politique, administration publique, et des partis pris méthodologiques, en particulier contre « les tropismes convergents du positivisme scientifique et du néo-libéralisme (qui) tendent à fragmenter les raisonnements sur des points ponctuels au détriment de tout tableau d'ensemble »]

Le développement du livre

Au total, ce livre se développe ainsi selon la trame suivante. Le chapitre 1, a pour but de s'interroger sur la genèse et la construction de la figure de l'« eurocrate ». Utile pour mettre à distance cette figure, cette question invite à s'interroger sur la force de cette représentation et simultanément sa contribution à la définition de l'identité collective du groupe [...]

Dans le chapitre 2, on quitte la question de la production d'une représentation, pour s'interroger le processus social par lequel les fonctionnaires européens intègrent leur groupe et les valeurs collectives qu'il fabrique. On repose ainsi différemment la question classique de la socialisation des agents « going European native ». Celle-ci nous apparaît en effet bien plus qu'une adhésion à des règles organisationnelles ou des valeurs abstraites : un processus d'entrée dans une classe sociale des serviteurs de l'Europe, ou plus précisément un Stand dans le sens de Max Weber. [...]

Le chapitre 3 poursuit le raisonnement en analysant le haut du panier du groupe, soit les directeurs généraux qui ont par ailleurs longtemps fait figure de modèle. Fondé sur une étude prosopographique (biographie collective) des directeurs généraux et directeurs généraux adjoints de la Commission européenne (1958-2000), conduite avec Marine de Lassalle [...] il montre la force spécifique, à la fin de l'ère Delors, des directeurs généraux dont le capital bureaucratique étaient étroitement lié à la capacité à incarner la figure de « grand commis » spécifiquement européen.

Ces différentes tendances liées à la socio-génèse discrète, mais constante d'un corps équivalent à un corps d'État sont remises en cause depuis les années 2000. C'est ce que les chapitres suivants éclairent. Le chapitre 4 analyse ainsi le débat sur les compétences requises ou les compétences essentielles des fonctionnaires européens qui est l'une des conséquences indirectes de la réforme administrative de la Commission européenne. Il montre qu'une nouvelle définition de la compétence basée davantage sur les skills, soit l'aptitude personnelle ou comportementale, est devenue plus importante, plutôt que des connaissances plus spécifiques liées au contexte de l'Union européenne, un processus qui, bien que sous des formes apparemment anecdotiques, met en cause la compétence à agir des fonctionnaires de l'UE et, par conséquent, leur autorité sociale et symbolique en tant que « serviteurs de l'Europe ».

En analysant le processus de sélection des nouveaux fonctionnaires de l'UE, en particulier sur sa première étape décisive, c'est-à-dire le concours pour entrer dans les institutions de l'UE, le chapitre 5 montre comment les « gardiens de l'Europe » miment désormais les managers du privé. [...] En observant le changement radical du statut des dimensions telles que la culture européenne, le sens de la fonction publique ou l'incarnation d'intérêt général au profit d'une compétition qualifiée désormais par beaucoup de « win for life », le chapitre souligne également que ces changements n'ont rien à voir avec une quelconque démocratisation comme c'est officiellement revendiqué, mais qu'ils conduisent à la dé-différenciation de cette élite vers une plus grande conformité avec les élites du « nouvel esprit de capitalisme » dans les pays occidentaux.

Le chapitre 6 s'interroge sur les transformations internes nées de l'intégration des personnels des nouveaux pays après les grands élargissements de 2005. (...) Il montre que le problème de l'intégration des nouveaux arrivants est, comme pour d'autres avant eux mais dans d'autres proportions, tient à ce que leur position est structurellement dominée dans le champ de l'eurocratie, ce qui a dans le contexte du changement de paradigme de la fonction publique et de ses réformes, un effet sur des stratégies d'opposition avec ce qui est réputé comme l'ancien modèle de la fonction publique européenne et de ralliement aux sirènes du modèle néo managérial et libéral.

Le chapitre 7 se concentre sur les transformations de l'administration de l'UE dans le contexte de la crise économique. [...]

La conclusion ouvre trois pistes en ce qui concerne les effets de ces transformations sur les politiques publiques, le pouvoir relationnel des fonctionnaires au sein du champ de l'eurocratie (fonctionnaires nationaux, lobbyistes, avocats) et le chemin de la construction européenne, dont le processus s'éloigne fortement, du point de vue de sa base humaine et sociologique interne, fortement de la trajectoire quasi étatique qu'elle semblait pouvoir encore prendre au début des années 90.

Le questionnaire de GRASPE

Petite radiographie de la fonction publique européenne

Nous avons souhaité interroger plusieurs fonctionnaires ou agents des institutions européennes à l'aide d'un questionnaire qui leur est soumis par écrit. Vous trouverez ci-dessous la troisième livraison de ces réponses. D'autres seront publiées dans les prochains numéros du GRASPE.

La rédaction

Réponse 1

1. DESSINE-MOI UN FONCTIONNAIRE EUROPEEN

Comment définiriez-vous votre métier de fonctionnaire européen en quelques mots à un enfant de 10 ans ?

Il y a plus de cents ans de cela, l'Union européenne n'existait pas encore, les travailleurs de plusieurs pays et continents se sont battus pour obtenir des droits. Ils ne voulaient plus être des « esclaves » du travail. Ils voulaient pouvoir vivre dignement et travailler dans de bonnes conditions (et avoir le temps et l'énergie d'être des parents). Beaucoup de droits ont été obtenus, comme un salaire minimum, des jours de congés, le droit d'être malade, de se faire entendre quand on n'est pas d'accord ou content, etc. Comme ils avaient acquis le droit de se faire entendre, ils ont continué à lutter, pour améliorer leurs conditions de travail. Aujourd'hui, pour plein de raisons, les bonnes conditions de travail que nous avons obtenues au fil du temps sont remises en cause. Ils existent des personnes qui racontent que ça coûte cher de faire de bonnes conditions de travail aux gens et ils ne veulent plus payer pour ça. Et il y en a qui les croient. Mais c'est faux. Pour qu'un travail soit bon, celui qui le fait doit se sentir bien. Et c'est très important qu'un travail soit bon, parce qu'un travail mal exécuté ne sert pas à grand-chose, quand il n'est pas à l'origine de catastrophes ! Il faut rappeler à ceux qui parlent de gros sous pour justifier leurs mauvaises idées, qu'un travailleur épanoui coûte bien moins cher à la société en général – et à son patron en particulier – qu'un travailleur triste. L'Europe s'est construite pour protéger ses citoyens. Elle s'est construite sur des valeurs de solidarité et sur le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Le travail est un droit, discuter de nos droits au travail est une liberté fondamentale. Mon travail à moi consiste à défendre le droit au travail et que les bonnes conditions de travail ne se détériorent pas, parce que défendre les travailleurs et le travail bien fait aujourd'hui, c'est protéger nos enfants au travail demain. Un droit c'est comme un enfant, c'est fragile : alors il faut le protéger.

2. POURQUOI CE MÉTIER ?

Qu'est-ce qui a motivé votre choix d'une carrière dans les institutions européennes ?

Le projet européen dans son ensemble, la curiosité pour un univers nouveau aux codes différents de mon éducation, de mes références ou de mes cultures (familiales, sociales). J'ai toujours eu beaucoup de respect pour la fonction publique : la servir est un honneur. Par essence, elle organise le vivre ensemble, et j'avais envie de participer à la définition et à la mise en œuvre de ce vivre ensemble, au-delà de mon hexagone. Etant moi-même issue d'un melting pot familial, l'Europe devenait une dimension où je pouvais retrouver le chemin de mes diverses racines. Travailler pour les institutions a peut-être été le fruit des bifurcations professionnelles nées des opportunités, mais ce fut aussi un choix. Une fois en prise avec un dossier, quel qu'il soit, on ne peut plus s'arrêter : les défis et les enjeux te scotchent. C'est tout simplement passionnant.

3. MES BONHEURS

Qu'est-ce qui vous rend (toujours) heureux dans ce métier, et quelles sont ses principales vertus ?

De donner du sens à ce qui par ailleurs peut constituer une sérieuse aliénation, le travail. Malgré les tendances effrayantes qui se dessinent en général dans le monde du travail au nom de la compétitivité et de la globalisation et dont nos institutions deviennent une caisse de résonance quand elles ne les organisent pas (mise en concurrence des travailleurs, précarisation accrue, discours culpabilisateurs, détricotage ou tentatives de détricotage du welfare system – p.e. dans les EM en difficultés, etc.), je pars chaque matin en me disant que c'est une chance de travailler là, d'obtenir des choses pour des personnes en sachant qu'on travaille pour l'intérêt commun, que l'on est la petite pierre d'un grand édifice, et que l'on fait ça ensemble, avec d'autres si différents et si semblables dans leurs aspirations. Certes, l'édifice doit évoluer, sans perdre son âme et sa vocation première, unir des peuples autour d'une communauté d'intérêts pour leur développement et leur prospérité et faire tâche d'huile: et à cela je peux participer. C'est exaltant.

4. MES DÉCEPTIONS

Qu'est-ce qui vous inquiète dans l'exercice de ce métier, quels sont ses défauts ?

Je ne sais pas si je suis « déçue », mais je peux être triste de constater, par exemple, la porosité de nos institutions à des dogmes dangereux. Elles devraient être des garde-fous, montrer l'exemple. Elles disposent d'un savoir et d'expertises incroyables et en matière d'orientation et pour la gestion de leurs propres ressources, elles tournent le dos à ce qu'elles savent et souvent, recommandent aux EM de faire (en matière de dialogue social, de protection des travailleurs, de gouvernance, de respect de l'environnement ou d'alimentation, par exemple) ! C'est plutôt schizophrène comme attitude. L'exercice du métier a changé. Nous nous sommes « procéduralisés » jusqu'à la caricature parfois, mais le plus grave, c'est que les collègues le demandent aussi ! Comme si d'aucun n'avait plus la capacité de penser, ou n'avait plus confiance dans ce qu'il pense et se sentait rassuré de cocher des cases. C'est vrai que les sujets sont complexes, c'est vrai que nous sommes nombreux et c'est vrai aussi qu'il faut bien se coordonner et de préférence, ne pas dissoner et qu'un certain contrôle doit s'opérer. Des procédures ont donc été mises en place qui prémâchent et finalement, formatent l'action mais l'effet pervers est qu'elles déresponsabilisent chacun du fond en ne s'attachant plus qu'à la forme. Et finalement, la spontanéité, la créativité, l'initiative, mais aussi une certaine agilité et une indispensable audace se trouvent neutralisées par ces procédures.

Le dernier point c'est le temps. On ne prend plus le temps de penser, d'investiguer un thème, de rencontrer un large éventail d'acteurs. Sous couvert « d'efficience » (concept duquel semblent exclus les critères de qualité et de bien-être), on bâcle. On n'a plus ni le temps, ni les moyens financiers, ni l'organisation nécessaire pour apprendre, s'informer, consulter largement et loin. Tout passe par des procédures et des méthodes où la quantité et l'urgence l'emportent largement sur la qualité ; et l'on se prive d'intelligence. C'est cela, on ne laisse plus à l'intelligence, individuelle et collective, le temps et les moyens de se façonner pour concevoir et proposer les meilleures solutions.

5. MES COLLÈGUES

Qu'appréciez-vous le plus ou le moins chez vos collègues ?

La première chose que j'apprécie, c'est qu'ils soient issus de partout en Europe. J'ai tant appris à les côtoyer. Cela a radicalement transformé nombre de mes perceptions mais aussi ma façon d'appréhender les questions. La manière dont les uns et les autres interrogent une réalité est passionnante, et encore plus la diversité des réponses qu'ils apportent. Notre diversité est une source d'inspiration incomparable. On le serine mais on l'illustre assez peu. Je ne sais à quoi c'est dû, mais je trouve les collègues moins « pionniers » qu'autrefois. Une certaine effervescence a disparue. C'est peut-être lié à la relation que les personnes entretiennent avec le travail, la différence entre un emploi et une passion. Mais ça peut aussi être le produit de la complexité de notre environnement et de la difficulté à comprendre comment son action s'articule au travail collectif et comment elle l'influence ; ou encore du manque de considération que les citoyens comme ceux qui nous administrent semblent avoir pour notre travail et pour qui nous sommes. Si vous devenez parfaitement interchangeables, cela signifie que vous perdez votre spécificité. On ne retient plus chez les personnes que le minimum commun (lire, écrire dans trois langues et un socle de connaissances minimum), et plus ce qui fait leur différence (leurs cultures, parcours et expériences respectives) et leur particularité (leur expertise et la manière dont ils l'ont acquises). C'est parfaitement démotivant. Sans compter que cela nuit à notre image en tant que puissance publique et nous affaiblit politiquement: nous avons besoin d'assurer non seulement la continuité du dossier, mais aussi sa qualité! Enfin, parfois les collègues me déroutent. Ils souhaitent de l'autonomie mais tranchent difficilement et s'opposent encore moins. L'attitude est conditionnée par la contingence. Si vous mettez les gens en concurrence, si vous rarefiez les possibilités de carrière, si vous ne créez pas une culture de la coopération car pour exister, chacun a besoin de tuer l'autre, vous fabriquez un environnement délétère constitué d'agents aux abois. Beaucoup refusent de s'opposer car ils pensent que cela engendrerait le chaos. Mais c'est faux. S'opposer peut constituer un devoir parfois, et en tout cas, ne pas le faire, c'est refuser de porter des responsabilités. Je trouve que nous devenons de moins en moins courageux, et cela se sent aussi dans nos politiques... Dans ce contexte, un phénomène dangereux se développe : la résurgence des préjugés. Et parfois, je me demande si ces collègues comprennent où ils travaillent et à quoi ils œuvrent.

6. UN HÉROS

Quel est votre héros préféré de l'histoire européenne ?

L'histoire européenne a de nombreux héros, la plupart anonymes et quelques-uns, très peu en fait, connus.... L'Europe a besoin d'une épopée, elle doit encore construire ses mythes et s'incarner dans des figures pour s'ancrer dans la mémoire collective pour qu'elle se l'approprie davantage. Alors disons que

Jean Monnet est celui qui sut voir et convaincre, un père fondateur. Et nous verrons qui l'épopée retiendra de ceux qui ont le mieux servi le projet. Mais cette histoire reste encore à écrire et à enseigner, car je doute que beaucoup de gens connaissent les présidents éclairés qui ont conduit la Commission par exemple, ou les avancées spectaculaires qui ont été permises grâce aux actions de quelques chefs d'Etats ou d'infatigables hauts fonctionnaires de notre institution...

7. LA CHANCE DE L'UE

Quelle est selon vous la plus grande chance de l'Union européenne ?

D'être un modèle pour des tas de pays dans le monde qui nous regarde avec envie ! Le regard des autres devraient nous aider à mieux nous aimer. Quand les européens prendront conscience du fait que nous sommes un modèle pour des millions d'habitants de notre petite planète, ils se regarderont peut-être avec plus de désir et de fierté pour ce qu'ils ont accompli. L'Union européenne est un exemple unique de coopération entre états nation qui acceptent de partager leur souveraineté pour garantir la paix et plus de justices sur un territoire devenu commun. Quand on y pense, c'est spectaculaire.

L'Union est jeune : 60 ans à l'aune de l'humanité, c'est encore une enfant Elle a la vie devant elle.

Et elle reste le futur le plus désirable qu'on puisse rêver dans le monde d'aujourd'hui.

8 LE MALHEUR DE L'UE

Quel est selon vous le plus grand malheur de l'Union européenne ?

Elle n'en a pas. Elle rencontre des difficultés. Ce n'est pas un malheur. C'est dans son ADN de devoir évoluer au gré de l'évolution des sociétés qui la composent. C'est inéluctable et finalement, souhaitable.

Il faut distinguer le projet de la construction européenne des aléas politiques de son accomplissement. La manière dont les membres de l'Union ont géré les crises financières récentes ou la crise des réfugiés, par exemple, est consternante. Mais cela n'enlève rien à la pertinence de l'Union européenne comme espace, ni de légitimité à son projet réaffirmé dans toute sa force à Rome le 25 mars dernier. Et cela ne devrait pas occulter les pas considérables qui ont été accomplis depuis sa création dans la réalisation d'un espace de paix durable et économiquement solide malgré les difficultés actuelles. Nous restons un continent riche où il fait bon vivre pour la majorité d'entre nous! Raison de plus pour ne pas laisser au bord du chemin les plus vulnérables.

L'UE est maltraitée par certains gouvernements et nous avons subi, en tant qu'exécutif, des années de mobbing de la part de certains EM. Ça laisse des traces dans l'opinion publique... Mais nous ne répondons pas aux attaques venant de l'extérieur pour rétablir du moins certains faits. Nous devons corriger cela. Nous ne nous immisçons pas non plus dans les affaires intérieures d'un Etat membre. Notre statut même d'exécutif rend la chose très difficile mais ce n'est pas impossible. Nous défendons un Traité et pouvons rappeler à l'ordre. Nous le faisons, parfois, mais trop rarement et discrètement à mon goût. On appelle cela de la diplomatie, mais elle est lourde de conséquence en termes d'image. Sur ces deux aspects, nous devrions revoir nos stratégies – et nos moyens ! - de communication. Il existe un proverbe grec qui dit « Si tu dis du mal de ta maison, son toit s'effondrera sur toi ». Soyons fiers de notre maison commune et attelons nous à renforcer ses fondations.

9. USINE A GAZ

En quoi êtes-vous, ou n'êtes-vous pas, un bureaucrate ou un technocrate ? S'il n'y avait qu'une seule chose à changer dans les méthodes de travail de la Commission, que changeriez-vous ?

Je suis une bureaucrate, dont le sens premier signifie « employé dans les bureaux d'une administration ». Et une technocrate, qui signifie « responsable qui exerce un pouvoir politique en faisant prévaloir les aspects techniques d'un dossier » aussi. Ce ne devrait pas être une injure. Nous servons l'intérêt collectif, et rien de ce qui se décide n'est neutre : cela façonne forcément le type de société que nous bâtissons, c'est donc politique. Nous exerçons bien un pouvoir, même s'il n'est pas direct. Il est très important d'avoir des techniciens, des experts, qui peuvent éclairer sur les aspects techniques et sur les conséquences des options en présence. Et des technocrates pour trancher, en connaissance de cause. Nos dossiers sont complexes, d'une haute technicité et notre environnement l'est tout autant. Il faut des praticiens (des gens de terrain) et des gens capables de traduire leurs besoins en propositions de lois ou en initiatives. Nous ne faisons pas les mêmes métiers et avons besoin les uns des autres. Et nous avons aussi besoin de méthodes pour travailler ensemble. Cela demande du temps, des cadres, sinon ce serait une véritable cacophonie, et un joli foutoir... Est-on capable seulement d'imaginer le nombre et la qualité de nos interlocuteurs ? La complexité n'est pas un défaut, c'est notre réalité et elle a ses exigences. Certaines personnes préfèrent penser que nous dysfonctionnons plutôt que de comprendre comment nous fonctionnons. Mais nous ne sommes ni plus, ni moins complexes que les arcanes politiques et exécutives de n'importe lequel des Etats-membres tout en étant infiniment moins nombreux pour traiter des préoccupations de 580 millions d'européens. Ceux qui critiquent l'architecture institutionnelle parce qu'elle serait déconnectée des citoyens et parlent de tout abattre pour faire simple sont des démagogues.

Mais je ne nie pas que la Commission doive évoluer dans ses méthodes. Je changerais certainement le mode de gestion du travailler ensemble dans les services parce que je crois profondément à la coopération et que ses modalités ne trouvent pas à s'exprimer correctement compte-tenu de notre mode d'organisation et parce que nos modèles de management sont dépassés. Les gens veulent autre chose et les outils à notre disposition le permettent. Cela dit, la question des ressources qui nous sont affectées est clé dans ce débat. Nous ne ferons jamais plus et mieux avec moins de gens, moins de temps, moins de ressources. Mais faisons déjà autrement, en remettant les capacités de l'humain qui sert et le bien-être des humains qu'il doit servir, au centre de nos objectifs.

Nos couloirs bruissent de slogans à l'emporte-pièce : « efficience », « productivity », « flexibility » empruntés au monde entrepreneurial anglo-saxons mais qui ont déjà fait long feu dans les entreprises ou les administrations qui les ont expérimentés lesquelles passent déjà à autres choses. Nous rentabilisons les frais de fonctionnement de bureaux de consultants en management à nos dépens. Indépendamment des pressions énormes que subissent tous les métiers de la Commission et du désarroi dans lequel plonge une application sans nuance à tous les métiers de ces méthodes inadaptées à nos cultures, elles impactent considérablement la qualité de ce que nous produisons.

Et cette perte de qualité n'est dans l'intérêt ni de l'Europe, ni des européens, ni de ceux qui travaillent pour les administrations publiques nationales, ni pour le monde économique, ni pour les représentants de la société civile ni encore pour qui travailleront demain dans une des institutions.

10. SOLIDARITE ET DEMOCRATIE EN CRISE

Quelle serait selon vous la ou les meilleure(s) réponse(s) de la part de la Commission européenne à la montée des égoïsmes et des populismes en Europe ?

La pédagogie. Il faut, inlassablement, expliquer, exemplifier. Il faut être partout, et répondre !

Mais il faut surtout se battre pour ce qui a fait la prospérité et la cohésion de et dans notre espace : le système de protection social d'une part, et s'attaquer au plus grand défi qui nous guette, les dérèglements climatiques. Tous les EM qui ont rejoint l'UE et se sont renforcés dans le domaine social ont connu une amélioration indubitable des conditions de vie de leurs concitoyens. Nos valeurs constitutives sont celles de la solidarité et de la cohésion et il faut expliquer aux européens en quoi elles sont et demeurent essentielles mais aussi en quoi nous devons protéger nos biens communs des chocs écologiques. Les gens doivent comprendre que nos systèmes sociaux protègent, des crises, des aléas, des risques et qu'il n'en existe pas de meilleur au monde. Faire reculer la protection sociale aujourd'hui (comme on le fait dans les Etats membres endettés et comme s'apprentent à le faire des Etats membres pourtant riches) soi-disant pour notre bien (celui de quel porte-monnaie ?) parce qu'elle coûterait cher (ce que personne n'est en mesure de prouver, il faut le savoir) est une aberration. En Europe, certains veulent y renoncer alors que le reste du monde comprend sa nécessité (même la Chine qui a démarré sa richesse sur son absence). Donc il faut renforcer le pilier social mais pour cela, il faudrait que nous ayons les compétences nécessaires, ce que nous n'avons jamais eu et qui nous affaiblit puisque nous réalisons le marché et la monnaie uniques sans regard sur pilier. Sans cela, sans une solidarité distributive vers les plus vulnérables, nous engendrons le creusement des inégalités et mettons nos démocraties en danger.

11. VOTRE CONTRIBUTION A LA CONSTRUCTION EUROPEENNE

Pensez-vous pouvoir mettre vos talents à contribution pour la bonne cause ou vous sentez-vous (plutôt) comme un rouage dans une grande bureaucratie ?

Chacun est acteur de son destin. Certes, notre monde institutionnel a ses codes et ses règles et en tant qu'agent de la fonction publique, nos marges de manœuvre pour infléchir sont étroites. Mais elles existent ! et elles tiennent beaucoup, je l'ai dit, à la qualité de notre travail. Bien sûr, nous ne sommes pas tous à égalité de possibilités de faire. Cela dépend aussi beaucoup de l'emploi qu'on occupe. Mais nous ne vivons pas qu'au travail et il existe des tas de façons d'agir et de se comporter en dehors de lui. Parlons positivement autour de nous de ce que nous faisons. Gardons un esprit critique mais constructif. Apportons des solutions aux défis petits et grands qui se posent à nous. Il faut juste accepter que les pas seront forcément petits, les obstacles forcément nombreux, et les progrès forcément lents. Mais c'est excitant et plein de sens. Et je fais confiance aux gens : nos institutions sont à l'image de la société européenne : on y trouve un peu de tout. Mais le pourcentage de gens incroyables, généreux, intelligents, capables, engagés, y est très élevé, et avec eux, je pense pouvoir apporter ma pierre à l'édifice. Seul, on ne réussit pas grand-chose....

12. LES -XIT

Que vous inspire le Brexit en quelques mots ?

Un gâchis. Mais cela posé, faisons-en une opportunité. Ce n'est pas la taille de l'Europe qui importe mais sa force disait Roman Herzog. Et forte, elle peut l'être davantage. Rétablissons les déséquilibres engendrés par la

poursuite d'un marché et d'une monnaie uniques sans avoir pris à bord le social et l'environnement. Faisons avancer l'Europe sociale-écologique dont nous avons besoin pour juguler l'accroissement des inégalités et développer de nouvelles politiques qui nous protègent des aléas, lesquels frappent toujours plus durement les plus vulnérables. C'est la réponse à tous les XIT.

13. HORIZON 2030

Quelle est votre idée de l'Union européenne en 2030 ?

A vrai dire, je me fiche un peu de la forme institutionnelle que revêtira le futur. La société évolue et nos organisations doivent s'adapter. Mais j'espère sincèrement que nous irons vers plus d'intégration voire même, vers de nouvelles adhésions. Nous devons garantir le plus grand espace de paix possible constitués du plus grand nombre d'altérités jamais mises ensemble. Nous aurons dompté la nature belliqueuse du genre humain. Et atteint un nouveau degré de civilisation.

14. LE PLAN B

Que feriez-vous si vous n'étiez pas fonctionnaire européen ?

J'enseignerais l'éducation civique dans les écoles. C'est par là que tout commence...

Des droits fondamentaux des fonctionnaires de l'Union et de la discipline

*Par Frédéric Krenc,
Avocat au barreau de Bruxelles
Maître de conférences invité à l'Université catholique de
Louvain - f.krenc@linklaw.be*

Les droits fondamentaux se déclinent classiquement en des droits dits « substantiels » et en des droits dits « procéduraux ». Les premiers comme les seconds sont tout aussi fondamentaux. Ils bénéficient aux fonctionnaires et leur respect s'impose à l'autorité disciplinaire. En effet, s'il était autrefois considéré comme un simple rouage d'une structure hiérarchique dépourvu d'une incapacité majeure d'exercice – pour reprendre l'expression du premier président Andersen –, il n'est aujourd'hui plus douteux que le fonctionnaire jouit de droits fondamentaux, à l'instar de tout autre individu. Certes, il est vrai que le fonctionnaire est tenu par un certain nombre de devoirs dès lors qu'il est le visage de l'administration, qu'il exerce des missions d'intérêt général et qu'il peut être amené à user de prérogatives relevant de la puissance publique. Il reste que ces devoirs, aussi importants et légitimes soient-ils, ne peuvent annihiler les droits que le fonctionnaire tire de la Convention européenne des droits de l'homme, de la Charte des droits fondamentaux ainsi que du Statut lui-même.

Dans une perspective synthétique, le présent texte entend donner un aperçu succinct et nécessairement imparfait de ces droits dans le cadre du contentieux disciplinaire de la fonction publique européenne.

I. Les droits substantiels

A. La liberté d'expression

L'article 17 *bis* du Statut énonce expressément que « *le fonctionnaire a droit à la liberté d'expression, dans le strict respect des principes de loyauté et d'impartialité* ».

Le principe de la liberté d'expression se voit ainsi heureusement posé. Les limites dont elle est expressément parée paraissent cependant nébuleuses. La mention du principe d'impartialité comme limite à la liberté d'expression – qu'est-ce à dire concrètement ? – peut surprendre. Quant au devoir de loyauté, la jurisprudence précise qu'il « *impose au fonctionnaire non seulement de s'abstenir de conduites attentatoires à la dignité de ses fonctions et au respect dû à l'institution et à ses autorités, mais également de faire preuve, d'autant plus s'il a un grade élevé (...), d'un comportement au-dessous de tout soupçon, afin que les liens de confiance existant entre l'institution et lui-même soient toujours préservés* »⁵⁸. Préservation de la dignité et de la confiance avec l'institution, telle est l'essence de la loyauté exigée du fonctionnaire européen.

Pourtant, l'on tempère traditionnellement la liberté d'expression du fonctionnaire par un « *devoir de réserve* ». Il en va ainsi dans la plupart des Etats membres. Un tel devoir se dégage aussi de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Celle-ci enseigne en effet que « *s'il est indéniable que les membres de la fonction publique bénéficient de la protection de l'article 10 de la Convention [européenne des droits de l'homme] (lequel consacre la liberté d'expression), il apparaît légitime (...) de soumettre ces derniers, en raison de leur statut, à une obligation de réserve* »⁵⁹.

La portée de ce devoir de réserve ne fait toutefois pas l'objet d'une définition précise. Il n'y a là rien d'étonnant. Son respect s'apprécie au cas par cas, eu égard à la teneur et à la forme des propos, du contexte dans lequel ceux-ci sont tenus mais encore compte tenu de la position qu'occupe le fonctionnaire dans la hiérarchie.

Il n'en demeure pas moins que le principe est, et demeure, celui de la liberté d'expression. Dans son arrêt *Vogt c. Allemagne* du 26 septembre 1995 – un arrêt fondateur en matière de liberté d'expression dans la fonction publique –, la Cour européenne des droits de l'homme a expressément souligné que « *s'il apparaît légitime (...) de soumettre [les membres de la fonction publique], en raison de leur statut, à une obligation de réserve,*

⁵⁸ T.F.P., arrêt *EH c. Commission*, 19 novembre 2014, F-42/14.

⁵⁹ Cour eur. dr. h., arrêt *de Diego Nafria c. Espagne*, 14 mars 2002.

il s'agit néanmoins d'individus qui, à ce titre, bénéficient de la protection de l'article 10 (art. 10) de la Convention ».

Le fonctionnaire peut donc s'exprimer sur le fonctionnement et l'action de l'administration. Il a même un droit de critique à l'égard de celle-ci, ainsi qu'à l'égard de ses supérieurs. Encore faut-il que cette critique demeure modérée. Sur la forme, elle ne peut s'exprimer de manière outrancière, injurieuse ou violente. Sur le fond, elle ne peut aboutir à une rupture totale et irrémédiable du lien de confiance.

Tel est l'enseignement du célèbre arrêt *Connolly* du 6 mars 2001. Dans cette affaire, un haut fonctionnaire de la Commission européenne avait été révoqué pour avoir publié un pamphlet critiquant de manière virulente la politique monétaire européenne. La Cour de justice a considéré que cette sanction suprême ne portait pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression de M. Connolly dès lors que celui-ci avait manqué à l'obligation de loyauté due à l'institution qui l'employait et dont il se devait de servir les intérêts. Pour la Cour, « *un fonctionnaire ne pourrait, par une expression verbale ou écrite, violer ses obligations statutaires (...) à l'égard de l'institution qu'il est censé servir, en rompant ainsi la relation de confiance qui l'unit à cette institution et en rendant ultérieurement plus difficile, voire impossible, l'accomplissement, en collaboration avec ce fonctionnaire, des missions dévolues à ladite institution* ».

Dans le prolongement de cet enseignement, le Tribunal (à l'époque Tribunal de première instance) a jugé dans un arrêt *Meister c. OHMI* du 28 octobre 2004 que « *si le requérant est parfaitement en droit (...) de formuler des observations critiques au sujet de la restructuration envisagée par la direction de l'OHMI, en exerçant, de ce fait, le droit à la liberté d'expression qui lui est reconnu par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'exercice d'un tel droit n'est pas sans limite* ». Et le Tribunal d'ajouter que « *si les fonctionnaires peuvent certes exercer leur droit à la critique quant aux décisions adoptées par l'institution à laquelle ils appartiennent, il n'en demeure pas moins que la direction de l'institution ne leur appartient pas* ».

Peut-on voir dans la jurisprudence récente poindre quelques évolutions ? La matière est sujette à une insaisissable casuistique. Nous nous bornerons à relever ici l'arrêt *Baka c. Hongrie* du 23 juin 2016 rendu par la Cour européenne des droits de l'homme, qui présente un intérêt certain, même s'il concerne la liberté d'expression du magistrat. La Cour, réunie en grande

chambre, a rappelé l'importance de la liberté d'expression, même pour un magistrat. Elle a expressément considéré que le magistrat a un droit de critique à l'égard des réformes affectant la justice. Dès lors que le sujet présente un caractère d'intérêt général, il est permis au magistrat de s'exprimer dans la mesure où cette expression ne dépasse pas le stade de la simple critique d'ordre strictement professionnel. Cet enseignement nous paraît s'appliquer par analogie aux fonctionnaires lorsqu'ils s'expriment sur les réformes affectant l'administration.

Il reste que la liberté d'expression du fonctionnaire de l'Union se voit strictement encadrée par le statut. Celui-ci précise notamment en son article 17bis que « *le fonctionnaire qui a l'intention de publier ou de faire publier, seul ou en collaboration, un texte quelconque dont l'objet se rattache à l'activité de l'Union en informe au préalable l'autorité investie du pouvoir de nomination. Si l'autorité investie du pouvoir de nomination est en mesure de démontrer que la publication est susceptible de porter gravement atteinte aux intérêts légitimes de l'Union, elle informe le fonctionnaire par écrit de sa décision dans un délai de 30 jours ouvrables à compter de la réception de l'information. Si aucune décision n'est notifiée dans ce délai, l'autorité investie du pouvoir de nomination est réputée ne pas soulever d'objection* ». Cette disposition doit toutefois, à nos yeux, être appliquée dans le strict respect de la liberté académique qui doit être reconnue au fonctionnaire (tel est le cas du fonctionnaire qui enseigne à l'université et/ou qui participe à des activités scientifiques).

Enfin, il importe de souligner que le Statut, par ses articles 22 bis et 22 ter, s'intéresse au phénomène du « lanceur d'alerte ». Il ressort en substance de ces dispositions qu'avisé de faits irréguliers, le fonctionnaire doit en référer prioritairement à son supérieur hiérarchique. Il doit, en outre, être de bonne foi et les faits allégués doivent paraître *a priori* fondés.

L'arrêt *Guja c. Moldova* rendu le 12 février 2008 par la Cour européenne des droits de l'homme a posé ces mêmes balises, tout en sanctionnant, en l'espèce, la révocation infligée à un fonctionnaire pour avoir permis la diffusion d'informations. Il est intéressant de lire les considérants suivants de l'arrêt :

« 73. (...) *il importe que la personne concernée procède à la divulgation d'abord auprès de son supérieur ou d'une autre autorité ou instance compétente. La divulgation au public ne doit être envisagée qu'en dernier ressort, en cas d'impossibilité manifeste d'agir autrement (...)*

74. Pour apprécier la proportionnalité d'une atteinte portée à la liberté d'expression d'un fonctionnaire en pareil cas, la Cour doit également tenir compte d'un certain nombre d'autres facteurs. Premièrement, il lui faut accorder une attention particulière à l'intérêt public que présentait l'information divulguée (...).

75. Le deuxième facteur à prendre en compte dans cet exercice de mise en balance est l'authenticité de l'information divulguée (...)

77. La motivation du salarié qui procède à la divulgation est un autre facteur déterminant pour l'appréciation du point de savoir si la démarche doit ou non bénéficier d'une protection. Par exemple, un acte motivé par un grief ou une animosité personnels ou encore par la perspective d'un avantage personnel, notamment un gain pécuniaire, ne justifie pas un niveau de protection particulièrement élevé (...).

Il importe donc d'établir si la personne concernée, en procédant à la divulgation, a agi de bonne foi et avec la conviction que l'information était authentique, si la divulgation servait l'intérêt général et si l'auteur disposait ou non de moyens plus discrets pour dénoncer les agissements en question. »

Le fonctionnaire « lanceur d'alerte » se voit donc imposer une exigence de bonne foi ainsi qu'une obligation de révéler des faits avérés. Outre une décision *Skwirut c. Pologne* du 4 novembre 2014, l'on peut mentionner en ce sens l'arrêt *Soares c. Portugal* rendu le 21 juin 2016 par la Cour européenne des droits de l'homme⁶⁰.

⁶⁰ « 39. The Court further reiterates that the protection of Article 10 of the Convention extends to the workplace in general and to the public service in particular (...).

40. Furthermore, under the Court's case-law, the signaling by an employee in the public sector of illegal conduct or wrongdoing in the workplace should, in certain circumstances, enjoy protection. This may be called for where the employee concerned is the only person, or part of a small category of persons, aware of what is happening at work and is thus best placed to act in the public interest by alerting the employer or the public at large (...).

41. The Court is at the same time mindful that employees owe to their employer a duty of loyalty, reserve and discretion. In the light of these duties, disclosure should be made in the first place to the person's superior or other competent authority or body. It is only where this is clearly impracticable that the information can, as a last resort, be disclosed to the public. In assessing whether the restriction on freedom of expression was proportionate, the Court must therefore take into account whether the applicant had any other effective means of remedying the wrongdoing which he or she intended to uncover (...).

42. The Court also reiterates that when it is called upon to rule on a conflict between two rights that are equally protected by the Convention, it must weight up the interests at stake. The State is called upon to guarantee both rights and if the protection of one leads to an interference with the other, to choose adequate means to make this interference proportionate to the aim

Aussi, le Statut ne protège pas le fonctionnaire de toute poursuite disciplinaire en raison d'une divulgation d'informations injurieuse, calomnieuse ou diffamatoire. Au contraire. Il a été jugé par le (défunt) Tribunal de la fonction publique dans un arrêt *Nijs* du 13 janvier 2011 que « l'article 22 bis, paragraphe 1, et l'article 22 ter, paragraphe 1, du statut visent seulement la communication de faits concrets dont une première appréciation a pu conduire le fonctionnaire qui les communique à présumer raisonnablement l'existence d'une activité illégale ou d'un manquement grave » et que « la divulgation prévue par l'article 22 ter, paragraphe 1, du statut n'est protégée contre des poursuites disciplinaires (...) que si elle est effectuée avec la réserve commandée par les devoirs d'objectivité et d'impartialité, du respect de la dignité de la fonction, du respect de l'honneur des personnes et de la présomption d'innocence ».

B. La liberté d'association et de réunion, en ce compris syndicale

La liberté de réunion et d'association est notamment protégée par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union. L'article 24^{ter} du Statut énonce plus spécialement que « Les fonctionnaires jouissent du droit d'association; ils peuvent notamment être membres d'organisations syndicales ou professionnelles de fonctionnaires européens. »

L'enseignement de l'arrêt *Ismail Sezer c. Turquie* rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 24 mars 2015 mérite une attention particulière s'agissant de sanctions qui frappent un représentant syndical :

« 52. La Cour rappelle avoir admis qu'il peut être légitime pour un état de soumettre les membres de la fonction publique, en raison de leur statut, à une obligation de réserve (...). Eu égard

pursued. In this context, the Court accepts that the State has a wide margin of appreciation (...).

43. *In the present case, the Court must ascertain whether the domestic authorities struck a fair balance between, on the one hand, the applicant's right to freedom of expression under Article 10 and, on the other, the protection of reputation of Commander M.C., a right which, as an aspect of private life, is protected by Article 8 of the Convention (...). In this regard, the Court's task is not to take the place of the national courts but rather to review under Article 10, in the light of the case as a whole, the decisions they have taken pursuant to their discretionary powers (...).* »

aux traditions nationales en matière d'administration publique, ils peuvent également exiger de leurs fonctionnaires, ou de certaines catégories de fonctionnaires, une neutralité politique (...). Toutefois, de telles restrictions doivent répondre à un besoin social impérieux et ne sauraient être disproportionnées aux objectifs légitimes poursuivis (...).

53. Dans la présente espèce, la Cour doit examiner les incidences de la sanction disciplinaire infligée au requérant sur son droit à mener des activités syndicales au regard de l'article 11 de la Convention (...). Elle doit donc examiner si cette sanction répondait à un besoin social impérieux et si, eu égard à ses effets, elle était proportionnée au but légitime poursuivi.

54. La Cour rappelle tout d'abord que le requérant a été invité à participer à un panel organisé par un parti politique en sa qualité de dirigeant local d'un syndicat. À la lumière des documents et des observations présentés par les parties, elle constate qu'au cours de cette manifestation, le requérant écouta les interventions sans exprimer lui-même ou manifester par ses comportements aucune opinion politique. Elle note qu'en tout état de cause le Gouvernement n'a fourni aucun élément de preuve démontrant le contraire. Elle rappelle ensuite qu'au cours de la procédure disciplinaire le requérant a explicitement invoqué sa qualité de dirigeant syndical et a déclaré qu'il avait assisté au panel non pas comme fonctionnaire, mais comme citoyen et dirigeant syndical. Ce moyen de défense n'a pas été accueilli. Le requérant a été sanctionné sans que les autorités disciplinaires n'aient prêté la moindre attention à la qualité dans laquelle il avait assisté au panel.

55. La Cour rappelle enfin qu'un individu ne jouit pas de la liberté d'association si les possibilités de choix ou d'action qui lui restent se révèlent inexistantes ou réduites au point de n'offrir aucune utilité (...). Or, en l'espèce, elle relève que la sanction disciplinaire incriminée, si minime qu'elle ait été, était de nature à dissuader le requérant et les autres membres de syndicats de participer légitimement à des manifestations pacifiques pour y défendre les intérêts de leurs affiliés (...). La circonstance que l'activité en cause, à savoir l'assistance à un panel organisé par un parti politique, n'avait pas un lien direct avec l'activité principale du syndicat, n'empêche pas, eu égard aux circonstances dans lesquelles le processus disciplinaire s'est déroulé, que la sanction infligée ait un effet dissuasif pour des activités syndicales ultérieures.

56. Partant, la Cour conclut que le blâme infligé au requérant ne répondait pas à un besoin social impérieux, constituait une

atteinte disproportionnée à la jouissance effective de son droit à la liberté d'association, et n'était donc pas « nécessaire dans une société démocratique ».

Dans l'arrêt *Doğan Altun c. Turquie* du 26 mai 2015, la Cour européenne des droits de l'homme a également conclu à la violation de l'article 11 de la Convention, en raison de l'avertissement infligé au requérant pour avoir organisé, sur le lieu de travail, une action syndicale en dehors des heures de travail. La Cour a estimé que « *la sanction incriminée, si minime qu'elle ait été, était de nature à dissuader le requérant et les autres membres de syndicats d'exercer librement leurs activités* ». Aux yeux de la Cour, il n'a pas été démontré que l'avertissement infligé répondait à un besoin social impérieux.

C. Le droit au respect de la vie privée et familiale, de la correspondance et du domicile

Le fonctionnaire jouit incontestablement du droit au respect de sa vie privée. Il doit toutefois s'abstenir de tout comportement contraire à la dignité de ses fonctions, l'article 12 du Statut énonçant que « *le fonctionnaire s'abstient de tout acte et de tout comportement qui puissent porter atteinte à la dignité de sa fonction* ».

Par conséquent, le fonctionnaire doit, en dehors de l'exercice de ses fonctions, éviter tout comportement qui puisse ébranler la confiance du public dans son service. Il ne peut, par ses agissements, compromettre l'honneur ni la dignité de ses fonctions. En réprimant de tels agissements, l'autorité disciplinaire ne méconnaît pas l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Aucun texte ne précise toutefois les contours de ce devoir de dignité ni ce que l'agent doit faire ou ne peut pas faire afin de ne pas attenter à celle-ci. En l'absence d'un tel code d'honneur, il convient d'apprécier le comportement du fonctionnaire en fonction de la place qu'il occupe dans la hiérarchie, de la mesure dans laquelle les faits ont été connus à l'extérieur, et du lien que peuvent ou non présenter ces faits avec la fonction.

Des faits relevant de la vie privée du fonctionnaire peuvent *a fortiori* justifier une répression disciplinaire s'ils ont une incidence négative sur son activité professionnelle ou sur le fonctionnement du service dans lequel il travaille. Ainsi, dans l'affaire *Laloyaux c. Belgique* portée devant la Cour européenne des droits de l'homme, un fonctionnaire de l'administration

belge reprochait à l'autorité disciplinaire d'avoir fondé sa révocation sur des faits touchant à sa vie privée. A la suite du Conseil d'Etat, la Cour a constaté, dans une décision d'irrecevabilité rendue le 14 novembre 2002, que l'autorité ne s'était référée à ces faits que dans la mesure où ils avaient eu une répercussion négative sur le service du requérant, en sorte que ce dernier n'avait pas subi une atteinte disproportionnée dans son droit au respect de sa vie privée et familiale.

S'agissant du contentieux de la fonction publique européenne, l'on peut se référer à une affaire *Vonier c. Commission*. Dans cette affaire, le requérant s'était plaint de ce que certaines questions posées lors d'un concours organisé en vue de constituer une réserve de recrutement au sein de la Commission, avaient trait à sa vie privée, alors qu'à son estime, les questions posées par le jury ne pouvaient porter que sur les capacités et connaissances objectivement vérifiables des candidats. En l'occurrence, le requérant, qui avait choisi de concourir dans le domaine des relations extérieures, avait été interrogé sur son aptitude à exercer une activité professionnelle en dehors de l'Union européenne. Dans un arrêt du 10 novembre 2014, le Tribunal a jugé non fondé le moyen pris de la violation du droit au respect de la vie privée et familiale au motif que « *les questions litigieuses tendaient à éviter que l'institution nomme un candidat inapte aux fonctions prévues ou qu'elle le recrute pour l'affecter à des fonctions incompatibles avec sa manière d'appréhender la vie familiale. Cet objectif est légitime dans le cadre de tout système de fonction publique et il correspond tant à l'intérêt des institutions qu'à celui des fonctionnaires communitaires* ».

Une affaire actuellement pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme mérite l'attention. Il s'agit de l'affaire *Barbulescu c. Roumanie*. Elle concerne l'usage d'internet sur le lieu de travail. Est plus particulièrement en cause le licenciement d'un salarié roumain pour avoir utilisé à des fins privées, et pendant les heures de travail, un compte professionnel au mépris du règlement interne de la société qui l'employait. Bien que les faits ne concernent pas un fonctionnaire, la solution de cette affaire intéresse de près la fonction publique.

Dans un premier arrêt de chambre du 12 janvier 2016, après avoir considéré que le respect de la vie privée et de la « correspondance » du requérant était en jeu, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas jugé abusif le fait qu'un employeur souhaite vérifier que ses employés

accomplissent leurs tâches professionnelles durant leurs heures de travail. Elle a relevé en l'espèce que l'employeur avait accédé au compte du requérant en pensant qu'il renfermait des communications avec des clients. Elle a également souligné que le requérant a pu faire valoir ses moyens de défense relatifs à la violation alléguée de sa vie privée et de sa correspondance devant les juridictions nationales et qu'il n'a été fait aucune mention du contenu concret des communications du requérant. Par conséquent, la Cour a conclu à l'absence de violation de l'article 8 de la Convention.

Cette conclusion et les motifs qui la soutiennent⁶¹, demeurent cependant provisoires dès lors que l'affaire a été renvoyée devant la Grande Chambre de la Cour, laquelle est donc appelée à réexaminer l'affaire. Affaire à suivre, donc⁶².

Outre la vie privée et la correspondance, en ce compris électronique, le « domicile » du fonctionnaire se voit pareillement protégé. Il a ainsi été jugé que l'administration a porté atteinte au droit d'un fonctionnaire au respect de ses biens, de son domicile et de sa vie privée en raison du fait que l'administration a accédé à son logement de service en Angola sans respecter aucune formalité⁶³.

D. Le droit à liberté de pensée, de conscience et de religion

Le droit du fonctionnaire de manifester ses convictions religieuses est couvert tant par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme que par l'article 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union.

Ce droit est toutefois fréquemment tempéré par le rappel de l'exigence de neutralité imposée aux fonctionnaires, qui sont des

⁶¹ Voy. le commentaire critique de J.-P. Marguénaud et J. Mouly, « Big Boss is watching you. Alerte sur le contrôle électronique des activités électroniques du salarié », *Rev. trim. dr. h.*, 2016, pp. 1037 et s.

⁶² Après l'écriture de ce texte, la Cour a rendu son arrêt le 5 septembre 2017 (N°61496/08). L'arrêt soumet le droit de l'employeur à contrôler les courriels de ses employés à une information préalable quant à la nature de la surveillance et au strict respect du principe de proportionnalité, en particulier si cette surveillance s'étend au contenu des messages. Enfin, la Cour rappelle que les courriels passant par un matériel professionnel sont présumés avoir un caractère professionnel sauf si l'employé les désigne clairement et précisément comme personnels, car un employeur ne peut réduire à néant l'exercice de la vie privée sociale sur le lieu de travail. Voir aussi cette analyse : <http://u4unity.eu/document3/Krenc201710.pdf>

⁶³ T.F.P., arrêt *Marcuccio c. Commission*, 9 juin 2010, aff. F-56/90.

prestataires de services publics et qui, partant, se doivent d'être neutres dans l'exercice de leurs missions.

Le Conseil d'Etat de Belgique a précisé l'essence de ce devoir de neutralité : « *dans un État de droit démocratique l'autorité se doit d'être neutre, parce qu'elle est l'autorité de tous les citoyens et pour tous les citoyens et qu'elle doit, en principe, les traiter de manière égale sans discrimination basée sur leur religion, leur conviction ou leur préférence pour une communauté ou un parti. Pour ce motif, on peut dès lors attendre des agents des pouvoirs publics que, dans l'exercice de leurs fonctions, ils observent strictement, à l'égard des citoyens, les principes de neutralité et d'égalité des usagers.* »⁶⁴

Il reste que la liberté est la règle et que la restriction doit demeurer l'exception. Pour être admissible, la restriction doit notamment satisfaire au principe de proportionnalité. Ce principe se décline en trois exigences, intervenant en ordre subsidiaire⁶⁵. La première procède de l'aptitude de l'ingérence litigieuse à atteindre l'objectif poursuivi. La deuxième est celle de la nécessité de cette ingérence : l'objectif poursuivi ne peut être atteint par un moyen moins attentatoire à la liberté en cause. Enfin, la troisième postule une balance des intérêts en cause : la somme des préjudices occasionnés par l'ingérence ne doit pas être disproportionnée par rapport au bénéfice généré pour l'intérêt général.

Sous l'angle de l'exigence de nécessité, l'arrêt *Achbita* rendu le 14 mars dernier par la Cour de justice de l'Union européenne retient immanquablement l'attention. Si les faits présidant à cet arrêt ne concernent pas la fonction publique (était en cause l'interdiction du port de signes visibles de convictions religieuses au sein d'une entreprise), ceux-ci présentent toutefois un intérêt certain pour le sujet qui nous occupe. Dans cet arrêt, la Cour a considéré que si la poursuite d'une politique de neutralité dans le chef d'une entreprise peut constituer un objectif légitime, encore faut-il dûment vérifier que l'interdiction du port de signes religieux en vigueur au sein de cette entreprise revêt un caractère approprié et nécessaire pour parvenir à cet objectif. A cet égard, la Cour estime que le moyen

⁶⁴ Avis du Conseil d'Etat n°44.521/AG du 20 mai 2008 sur la proposition de loi visant à appliquer la séparation de l'Etat et des organisations et communautés religieuses et philosophiques non confessionnelles, Sénat, 4-351/2, p. 8 ; voy. aussi C.E. (b.), arrêt X, n°210.000, du 21 décembre 2010, cons. B.6.2.

⁶⁵ Voy. à cet égard la thèse magistrale de S. Van Drooghenbroeck, *La proportionnalité dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant/FUSL, 2001.

est apte à parvenir à cet objectif si la politique de neutralité est « véritablement poursuivie de manière cohérente et systématique ». Il sera, par ailleurs, nécessaire que l'interdiction litigieuse ne vise que les travailleurs « qui sont en relation avec les clients ». Si l'on transpose cet enseignement à la fonction publique, il semble qu'une interdiction généralisée du port de signes religieux, sans avoir égard à la nature de la fonction réellement exercée par le fonctionnaire et indépendamment de la circonstance que cette fonction soit exercée en contact ou non avec le public, soit plus que contestable.

E. Principe de légalité des délits et des peines

Il est constant que le principe *nullum crimen sine lege* ne s'applique pas en matière disciplinaire, en sorte qu'un acte ou un comportement peut être sanctionné sur le plan disciplinaire sans qu'il ait été au préalable défini comme punissable par un texte. L'autorité disciplinaire dispose d'un pouvoir discrétionnaire : elle juge elle-même si un acte ou un comportement déterminé est punissable. Il reste que ce pouvoir ne peut confiner à l'arbitraire. Partant, un contrôle par un juge doit être possible et ce juge doit être à même d'exercer un contrôle de « pleine juridiction » quant à la sanction infligée (voir *infra*).

En revanche, le principe *nulla poena sine lege*, qui interdit d'infliger d'autres peines que celles prévues par la loi ou le statut, trouve à s'appliquer en matière disciplinaire⁶⁶. Toutefois, sa portée est plus limitée qu'en matière pénale, dès lors que l'autorité dispose du pouvoir discrétionnaire d'appliquer, selon le cas d'espèce, l'une des sanctions énumérées, sans qu'il y ait de texte prescrivant, comme en droit pénal, une correspondance entre le type de faute et le taux de la sanction.

II. Les droits procéduraux

A. Le droit à un procès équitable

1. Les sources

a) *La Convention européenne des droits de l'homme*

⁶⁶ Pour une illustration récente, T.F.P., arrêt *Ferreira c. Commission*, 21 juillet 2016, F-127/15.

L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme consacre le droit à un procès équitable. Il ne s'agit cependant pas d'une source formelle du droit de l'Union, dès lors que l'Union n'est pas partie à la Convention. A l'heure actuelle, faute d'adhésion de l'Union à la Convention, celle-ci ne lie pas les institutions. Et l'on sait à la suite de l'avis 2/13 rendu par la Cour de justice⁶⁷ que la perspective d'une adhésion de l'Union à la Convention paraît bien lointaine.

Il reste que si la Convention ne constitue pas, en tant que telle, une source formelle du droit de l'Union, elle fait partie du droit de l'Union en tant que « principe général » du droit.

b) *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*

Depuis le 1^{er} décembre 2009, la Charte des droits fondamentaux de l'Union a un caractère contraignant. La Charte dispose en effet de « *la même valeur juridique que les traités* » (art. 6, § 1^{er} TUE). Elle trône donc au sommet de la pyramide des normes et s'impose aux institutions de l'Union dans leurs rapports avec leurs fonctionnaires.

C'est l'article 47 de la Charte, consacrant le droit à une protection juridictionnelle effective, qui retient prioritairement l'attention. Cet article dispose :

« Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter.

Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice. »

Dès lors que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne constitue pas une source formelle du droit de l'Union, il convient de privilégier l'invocation de cet article 47

⁶⁷ C.J.U.E., ass. plén., avis 2/13, 18 décembre 2014.

de la Charte⁶⁸, lequel doit être appréhendé à la lumière de l'article 6 de la Convention.

Outre l'article 47, deux autres dispositions de la Charte peuvent également être invoquées en matière disciplinaire. Il s'agit des articles 41 (droit à une bonne administration) et 48 (présomption d'innocence et droits de la défense).

L'article 41 énonce :

« 1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union.

2. Ce droit comporte notamment:

- a) le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre;*
 - b) le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires;*
 - c) l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.*
- (...)»*

L'article 48 dispose :

« 1. Tout accusé est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

2. Le respect des droits de la défense est garanti à tout accusé. »

2. Les principes

⁶⁸ *« Bien que, dans le cadre du présent moyen, le requérant invoque une violation du principe de protection juridictionnelle effective, consacré par l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH, il convient de relever que ce principe constitue un principe général du droit de l'Union, qui est aujourd'hui exprimé à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (...). La protection conférée par l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH est ainsi mise en œuvre, dans le droit de l'Union, par l'article 47 de la charte. Dès lors, il y a lieu de se référer uniquement, aux fins de l'examen du présent moyen, à cette dernière disposition. Cela ne préjuge toutefois pas du fait que, conformément à l'article 52, paragraphe 3, de la charte, dans la mesure où le droit à un recours effectif contenu à l'article 47 de la charte correspond à un droit garanti par la CEDH, son sens et sa portée sont les mêmes que ceux que lui confère ladite convention, telle qu'interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme » (Trib., arrêt Nijs, 15 mai 2012, T-184/11P).*

a) *Le principe du respect des droits de la défense*

Concrètement, ce principe implique minimalement que :

- le fonctionnaire soit informé en temps utile de ce que des poursuites disciplinaires sont exercées à son encontre ;
- le fonctionnaire puisse prendre connaissance, avec précision, des griefs qui sont formulés afin de pouvoir préparer utilement sa défense ;
- le fonctionnaire puisse être entendu avant le prononcé de la sanction disciplinaire ;
- le fonctionnaire puisse être défendu avec l'assistance de l'avocat de son choix ou d'un représentant syndical ;
- le fonctionnaire puisse exercer son droit au silence.

Le principe du respect des droits de la défense implique-t-il pas que l'agent soit préalablement avisé de la sanction que l'autorité envisage de prendre ? En l'état, la question paraît recevoir une réponse négative⁶⁹.

⁶⁹ T.F.P., *HI*, 10 juin 2016 – pourvoi introduit :

« 132. *L'article 12 de l'annexe IX n'exige toutefois pas et ne saurait être interprété en ce sens que l'AIPN serait tenue, à ce stade initial de la procédure, de préciser dans son acte de saisine du conseil de discipline laquelle des sanctions visées à l'article 9 de l'annexe IX du statut elle estimerait approprié d'infliger dans le cas d'espèce. Au contraire, le rapport de l'AIPN au conseil de discipline n'a pas vocation à anticiper le débat contradictoire devant être tenu entre l'intéressé et l'AIPN devant le conseil de discipline. Or, imposer à l'AIPN, comme le suggère le requérant, une telle obligation conduirait à préjuger le cas du fonctionnaire concerné, portant par là-même atteinte tant à la neutralité du débat contradictoire susmentionné qu'à l'indépendance du conseil de discipline dans la formulation de sa recommandation de la sanction qu'il jugera appropriée.*

133 *Il résulte de ce qui précède que le requérant, d'ailleurs assisté d'un avocat tout au long de la procédure disciplinaire, ne saurait faire grief à l'AIPN de ne pas avoir suffisamment attiré son attention, dès le stade de son rapport au conseil de discipline, sur la nature et le degré de la sanction qu'elle envisageait de lui infliger. »*

La jurisprudence du Conseil d'Etat belge abonde dans le même sens :

« *L'exercice effectif des droits de la défense n'implique nullement que l'agent soit avisé de la sanction que l'autorité disciplinaire se propose de prendre. La convocation à une audition disciplinaire doit permettre à l'agent de pouvoir appréhender de manière suffisamment précise les faits qui lui sont reprochés, afin de pouvoir préparer utilement sa défense. Celui-ci doit dès lors connaître les griefs disciplinaires formulés à son encontre. Par ailleurs, la lettre de convocation ne doit laisser planer aucun doute quant au caractère disciplinaire de l'audition.* » (C.E., arrêt *Portal*, n° 237.276, 3 février 2017 ; dans le même sens : C.E. (b.), arrêt *Fougnies*, n°231.740, 25 juin 2015 ; arrêt *Franck*, n°231.375, 28 mai 2015).

b) *Le principe d'impartialité*

Le principe revêt classiquement une double dimension : une dimension subjective et une dimension objective.

D'une part, l'autorité disciplinaire ne peut manifester, par ses comportements, de parti pris ou de préjugé personnel. En règle, l'impartialité subjective ou personnelle est présumée jusqu'à preuve du contraire.

D'autre part, l'autorité disciplinaire doit être objectivement impartiale, c'est-à-dire qu'elle doit offrir, par sa composition et son fonctionnement, toutes les garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime. L'élément déterminant consiste à savoir si l'on peut considérer les appréhensions de l'intéressé comme objectivement justifiées.

A nouveau, la jurisprudence du Conseil d'Etat de Belgique fournit des indications précieuses sur la portée du principe d'impartialité en matière disciplinaire :

« le principe général d'impartialité s'oppose à ce qu'une personne apparaisse à la fois juge et partie, soit qu'elle ait joué dans la même affaire un rôle d'accusation ou d'instruction, soit qu'elle ait un intérêt personnel à ce que la décision aille dans un sens déterminé; que ce principe est violé lorsqu'une personne intervient avec un parti-pris de nature à compromettre la sérénité de la décision; qu'un soupçon de partialité, justifié dans le chef de l'agent puni, est de nature à remettre en cause la décision disciplinaire, l'autorité ayant le devoir de veiller à ne pas donner l'impression de partialité »⁷⁰.

c) *Le devoir de motivation*

L'obligation de motivation vise à fournir au fonctionnaire sanctionné une indication suffisante pour apprécier le bien-fondé de la sanction et à rendre possible son contrôle juridictionnel.

Toutefois, *« si le conseil de discipline et l'AIPN sont tenus de mentionner les éléments de fait et de droit dont dépend la justification légale de leurs décisions, de même que les considérations qui les ont amenés à les prendre, il n'est pas pour autant exigé d'eux qu'ils discutent tous les points de fait et*

⁷⁰ C.E., arrêt *Sferlazza*, n°233.590, 22 janvier 2016.

de droit qui ont été soulevés par l'intéressé au cours de la procédure »⁷¹.

Il reste que « si la sanction infligée à l'intéressé est finalement plus sévère que celle suggérée par le conseil de discipline, la décision de l'AIPN doit toutefois préciser de façon circonstanciée les motifs qui ont conduit ladite autorité à s'écarter de l'avis émis par ce conseil »⁷².

d) *Le principe du délai raisonnable*

Selon une jurisprudence constante, « si le statut ne prévoit pas de délai de prescription pour l'ouverture d'une procédure disciplinaire, il fixe néanmoins, dans son annexe IX, plus précisément à la section 5 de cette annexe, des délais stricts pour le déroulement de la procédure disciplinaire devant le conseil de discipline. Il est de jurisprudence constante que, s'il est vrai que ces délais ne sont pas péremptoires, ils énoncent néanmoins une règle de bonne administration dont le but est d'éviter, dans l'intérêt tant de l'administration que des fonctionnaires, un retard injustifié dans l'adoption de la décision qui met fin à la procédure disciplinaire (...). Il découle du souci de bonne administration manifesté par le législateur de l'Union que les autorités disciplinaires ont l'obligation de mener avec diligence la procédure disciplinaire et d'agir de sorte que chaque acte de poursuite intervienne dans un délai raisonnable par rapport à l'acte précédent. La non-observation de ce délai, qui ne peut être appréciée qu'en fonction des circonstances particulières de l'affaire, peut entraîner l'annulation de l'acte (...) »⁷³.

Il y a donc un devoir pour l'autorité disciplinaire d'agir avec diligence.

Le respect du délai raisonnable débute dès que l'administration a connaissance des faits qui sont susceptibles de constituer un manquement disciplinaire.

L'exigence de délai raisonnable concerne l'ouverture de l'enquête, la conduite de la phase administrative et la conduite de la procédure disciplinaire en tant que telle. Le délai raisonnable s'apprécie isolément pour chacune des phases et globalement pour l'ensemble des phases.

⁷¹ T.F.P., arrêt *HI c. Commission européenne*, 10 juin 2016, F-133/15 – pourvoi introduit.

⁷² Ibidem.

⁷³ T.F.P., arrêt *Kerstens c. Commission*, 8 mars 2012, F-12/10.

Le respect du délai raisonnable s'apprécie *in concreto*, à l'aune des critères suivants : la complexité de l'affaire, le comportement de l'agent, celui des autorités compétentes et l'enjeu du litige⁷⁴.

Jugé, par exemple, que le fait que l'OLAF n'a rendu son rapport final que trois ans après l'ouverture de son enquête n'a pas méconnu l'exigence du délai raisonnable⁷⁵. Jugé par contre que l'ouverture d'une procédure disciplinaire près de six ans après les faits reprochés a emporté violation de cette même exigence⁷⁶.

Faut-il démontrer pour invalider la procédure disciplinaire que l'écoulement du temps a eu un impact concret sur l'exercice des droits de la défense (déperdition d'éléments de preuve, impossibilité de se défendre adéquatement...) ? La jurisprudence semble l'exiger⁷⁷. Il faudrait donc, dans cette perspective, démontrer un préjudice découlant de l'écoulement du temps. Celui-ci ne suffirait pas à conclure à la violation du délai raisonnable, ce qui peut être critiqué.

e) *Le principe de la sécurité juridique*

Dans le droit de la fonction publique européenne, il n'existe pas de délai de prescription qui s'oppose à l'ouverture d'une procédure disciplinaire.

Ceci peut interpeller. A cet égard, l'arrêt *Oleksandr Volkov c. Ukraine* du 9 janvier 2013 de la Cour européenne des droits de l'homme mérite une attention particulière en ce que, s'agissant d'une procédure disciplinaire, il a conclu à la violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme « *en raison de l'atteinte portée au principe de la sécurité juridique par l'absence de délai de prescription* ».

⁷⁴ T.F.P., arrêt *HI c. Commission*, 10 juin 2016, F-133/15 – pourvoi introduit.

⁷⁵ T.F.P., arrêt *HI c. Commission*, 10 juin 2016, F-133/15 – pourvoi introduit

⁷⁶ Trib., arrêt *François*, 10 juin 2004, T-307/01.

⁷⁷ T.F.P., arrêt *HI c. Commission*, 10 juin 2016, F-133/15 – pourvoi introduit : « *le requérant, qui a été entendu à plusieurs reprises en ses observations écrites et orales, n'a nullement démontré que ses droits de la défense auraient été affectés par la durée de chacune de ces étapes ou encore par la durée totale de la procédure et, à ce dernier égard et en tout état de cause, il ne ressort pas du dossier ni de la teneur desdites observations que des éléments de preuve seraient devenus indisponibles en raison du temps écoulé, ni que le requérant aurait perdu le souvenir des faits litigieux qu'il n'aurait pas été en mesure de restituer en vue de se défendre utilement* ».

En l'occurrence, le requérant – un magistrat ayant fait l'objet d'une mesure de révocation – contestait l'absence de délai de prescription concernant le manquement (« rupture de serment ») qui lui était reproché. Accueillant le grief du requérant, la Cour a dégagé de l'article 6 de la Convention un « principe de la sécurité juridique » et posé, en conséquence, l'exigence d'un délai de prescription. Elle a commencé par rappeler que « *les délais de prescription ont plusieurs finalités importantes, à savoir garantir la sécurité juridique en fixant un terme aux actions, mettre les défendeurs potentiels à l'abri de plaintes tardives peut-être difficiles à contrer, et empêcher l'injustice qui pourrait se produire si les tribunaux étaient appelés à se prononcer sur des événements survenus loin dans le passé à partir d'éléments de preuve auxquels on ne pourrait plus ajouter foi et qui seraient incomplets en raison du temps écoulé (...). Les délais de prescription sont un trait commun aux systèmes juridiques des États contractants en matière d'infractions pénales, disciplinaires et autres* ». En ce qui concerne l'affaire du requérant, la Cour a observé que les faits litigieux dataient de 2003 à 2006 et que le droit interne ne prévoyait pas de délai de prescription s'agissant de la révocation d'un juge pour « rupture de serment ». Par conséquent, le requérant « *se trouvait (...) placé dans une situation difficile, car il devait monter un dossier de défense à l'égard de faits dont certains étaient survenus dans un passé lointain* ». Aux yeux de la Cour, « *une approche aussi illimitée des affaires disciplinaires concernant des membres de l'ordre judiciaire menace gravement la sécurité juridique* ».

f) *L'exigence d'un contrôle de « pleine juridiction »*

Selon le juge de l'Union, suivant en cela la jurisprudence *Le Compte* de la Cour européenne des droits de l'homme, une peine disciplinaire doit pouvoir être soumise à un organe judiciaire exerçant un contrôle de pleine juridiction. « *Un organe judiciaire doit, pour pouvoir être qualifié d'organe judiciaire de pleine juridiction, notamment avoir compétence pour se pencher sur toutes les questions de fait et de droit pertinentes pour le litige dont il se trouve saisi (...), ce qui implique, dans le cas d'une sanction disciplinaire, qu'il ait notamment le pouvoir d'apprécier la proportionnalité entre la faute et la sanction* »⁷⁸.

Ainsi, lorsqu'il est saisi d'un recours dirigé contre une sanction disciplinaire, le juge de l'Union vérifie si la sanction disciplinaire n'est pas disproportionnée par rapport aux faits

⁷⁸ Trib., arrêt *Nijs*, 15 mai 2012, T-184/11P.

établis, si elle ne résulte pas d'une erreur manifeste d'appréciation et si elle ne procède pas d'un détournement de pouvoir. Le juge de l'Union ne peut se substituer à l'autorité disciplinaire.

Un tel contrôle est-il suffisant et satisfaisant ?

Il convient d'attirer l'attention sur l'arrêt *Ramos Nunes de Carvalho e Sá* du 21 juin 2016 par lequel la Cour européenne des droits de l'homme a livré des précisions de première importance sur l'étendue du contrôle requis dans le chef du « tribunal de pleine juridiction » appelé à connaître d'un recours contre une sanction disciplinaire. Il ressort de cet arrêt que le contrôle pratiqué par le « tribunal » ne peut être marginal et qu'il doit s'avérer entier, en fait comme en droit⁷⁹. Sur cette base, il est permis de s'interroger sur la compatibilité d'un contrôle limité à la censure de l'excès de pouvoir avec les exigences déduites de l'article 6 de la Convention au titre de la « pleine juridiction ». Le débat est loin d'être nouveau. La jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme contribue néanmoins à le relancer. L'affaire *Ramos Nunes de Carvalho e Sá* a toutefois été déférée à la Grande Chambre qui devrait se prononcer dans un avenir proche.

B. Le droit à la présomption d'innocence

L'article 25 de l'Annexe IX énonce que « *Lorsque le fonctionnaire fait l'objet de poursuites pénales pour les mêmes faits, sa situation n'est définitivement réglée qu'après que la décision rendue par la juridiction saisie est devenue définitive* ».

Autrement dit, dans le droit de la fonction publique européenne, le pénal tient le disciplinaire en l'état.

La raison d'être de cette règle a été explicitée par le juge de l'Union : « *l'article 25 de l'annexe IX du statut a une double raison d'être. D'une part, cet article répond au souci de ne pas affecter la position du fonctionnaire en cause dans le cadre des poursuites pénales qui seraient ouvertes contre lui en raison de faits qui font par ailleurs l'objet d'une procédure disciplinaire au sein de son institution (...). D'autre part, la suspension de la procédure disciplinaire dans l'attente de la clôture de la procédure pénale permet de prendre en considération, dans le cadre de la procédure disciplinaire, des constatations factuelles*

⁷⁹ Voy. aussi, dans le même sens, Cour eur. dr. h., arrêt *Tato Marinho dos Santos Costa Alves dos Santos et Figueiredo c. Portugal*, 21 juin 2016.

opérées par le juge pénal lorsque sa décision est devenue définitive. Il doit être rappelé à cet effet que l'article 25 de l'annexe IX du statut consacre le principe selon lequel « le pénal tient le disciplinaire en l'état », ce qui se justifie notamment par le fait que les juridictions pénales nationales disposent de pouvoirs d'investigation plus importants que l'AIPN (...) »⁸⁰.

Deux questions se posent relativement à cet article 25.

La première : quand y a-t-il « poursuite pénale » ? La question est évidemment cruciale pour l'application de l'article 25.

La seconde : à qui incombe la charge de la preuve de l'existence de pareille poursuite ? Il semble selon la jurisprudence que la charge incombe au fonctionnaire. On peut lire dans un arrêt *FU* du 11 avril 2016 par le Tribunal de la fonction publique :

« 70. (...) il appartient au fonctionnaire en cause de fournir à l'AIPN les éléments permettant d'apprécier si les faits mis à sa charge dans le cadre de la procédure disciplinaire font parallèlement l'objet de poursuites pénales ouvertes à son égard ».

« 77. Au vu des circonstances qui précèdent, il y a lieu de conclure que le requérant n'a pas démontré que des 'poursuites pénales pour les mêmes faits' avaient été ouvertes à son égard au moment de l'adoption de la décision attaquée ».

Cela étant, l'action disciplinaire demeure autonome par rapport à l'action pénale. Un arrêt *De Esteban Alonso c. Commission* du 9 septembre 2016 du Tribunal le rappelle en ces termes qui méritent d'être reproduits :

« 55. (...) lorsque des faits peuvent être constitutifs d'une infraction pénale et d'une violation des obligations statutaires du fonctionnaire, l'administration est liée par les constatations factuelles effectuées par la juridiction pénale dans le cadre de la procédure répressive. Une fois que la juridiction pénale a constaté l'existence des faits de l'espèce, l'administration peut procéder à leur qualification juridique au regard de la notion de faute disciplinaire, en vérifiant notamment si ceux-ci constituent des manquements aux obligations statutaires (...).

56 Dans ces conditions, ainsi que le relève la Commission, l'issue de la procédure pénale en cause, qui s'est révélée

⁸⁰ T.F.P., arrêt *DK*, 18 mars 2015, F-27/14.

favorable au requérant, ne met pas nécessairement fin à l'intérêt opposé de l'institution. En particulier, la circonstance que ladite procédure pénale a abouti à la conclusion qu'il n'existait pas de charges suffisantes à l'égard du requérant au regard du droit pénal français ne signifie pas que les faits qui lui étaient reprochés dans le cadre de cette procédure ne sont pas susceptibles de constituer des manquements graves à ses obligations statutaires (...).

57 En conséquence, et indépendamment du rôle de la Commission dans le cadre de l'action pénale nationale, la décision de non-lieu prononcée à l'égard du requérant ne permettait pas d'exclure l'existence de manquements graves à ses obligations professionnelles (...) »

Il n'y a pas là violation de la présomption d'innocence, comme le confirme une décision *Moulet c. France* rendue par la Cour européenne des droits de l'homme le 13 septembre 2007. En l'espèce, un fonctionnaire était poursuivi pénalement pour corruption passive. Les juridictions d'instruction prononcèrent un non-lieu en raison de la prescription de l'action publique. Postérieurement à cette décision, l'autorité administrative décida la mise à la retraite de ce fonctionnaire en se fondant sur les faits de corruption, considérant que « *l'autorité territoriale dispose toujours de son pouvoir de sanction lequel n'est pas limité par une prescription quelconque* ». Cette sanction disciplinaire fut ensuite validée par le Conseil d'Etat.

Alors que ce fonctionnaire plaidait devant la Cour une violation du droit à la présomption d'innocence, la Cour a rejeté les griefs du requérant. Elle a relevé que la sanction disciplinaire prise à l'encontre du requérant ne renfermait aucune coloration pénale : « *le requérant n'a pas été formellement désigné comme étant l'auteur d'une infraction pénale – en l'occurrence celle de corruption passive – par la haute juridiction administrative. En effet, il ressort du dossier que le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 8 mars 2004, s'en est tenu à la constatation des faits matériels – certes contestés par le requérant – résultant des pièces du dossier soumis au juge administratif du fond librement et contradictoirement débattues, et s'est abstenu d'en tirer quelque qualification pénale que ce soit* ». La Cour a ajouté que « *dans la mesure où les décisions de non-lieu rendues par les juridictions d'instruction ne sont pas revêtues de l'autorité de la chose jugée à l'égard des juridictions administratives, il appartenait au juge administratif d'apprécier souverainement en l'espèce la matérialité des faits reprochés au requérant et l'adéquation de la sanction prise par rapport aux faits, au regard du droit de la fonction publique* ». La Cour s'est attachée à mettre en exergue l'autonomie de la procédure disciplinaire,

dans la mesure où « *en dépit du non-lieu prononcé, il était juridiquement possible de poursuivre le requérant devant les instances disciplinaires* », « *la procédure administrative en cause [étant] parfaitement autonome tant dans ses conditions de mise en œuvre que dans son régime procédural* ».

*

Il s'agissait, par les quelques lignes qui précèdent, de livrer un aperçu général, et non exhaustif, des droits bénéficiant au fonctionnaire à la lumière de la jurisprudence dont les développements récents ont plus particulièrement retenu l'attention.

Il est évident que le respect des droits fondamentaux renforce l'équité, la crédibilité et partant la légitimité de la justice disciplinaire⁸¹.

⁸¹ Voy. Fr. Krenč et Fr. Tulkens, « Le droit disciplinaire au regard de la Convention européenne des droits de l'homme. L'état actuel de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », in G.-A Dal (dir.), *Actualités du droit disciplinaire*, Larcier, Bruxelles, 2016, pp. 11-46.