

# GRASPE

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

Cahier n° 18  
Septembre 2011

G  
R  
A  
S  
P  
E

## Sommaire

Éditorial	3
Gestion des compétences à la Commission	5
Valoriser les hommes et les femmes !	13
Le discours des deux méthodes	23
Refonder l'Europe	35
A New Deal For Europe	42
Donner à l'Union les moyens de son action	46

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

E-mail : [graspe@graspe.eu](mailto:graspe@graspe.eu) Website : <http://www.graspe.eu>  
Diffusion strictement interne aux personnels des Institutions Communautaires  
© GRASPE 2011

Éditeur responsable : Georges VLANDAS

Responsable de la rédaction : Tomas GARCIA AZCARATE

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

Site web et maquette : Jean-Paul SOYER

#### Contributeurs

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

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

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

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

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

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

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

## Éditorial

*"La liberté, ce n'est pas faire ce que l'on veut mais vouloir ce que l'on peut".* En ces temps de crise morale et de perte du sens autant que de crise économique et sociale, le bien-fondé de ce propos de Sartre se vérifie jour après jour.

Le "laisser-faire" de l'économie réelle de marché a laissé la place au "laisser-faire n'importe quoi" de la financiarisation des marchés. Les puissances publiques s'interrogent sur leur volonté et leur capacité de reprendre le pouvoir qui leur avait été confié par les peuples et les citoyens. Elles ont abandonné ce pouvoir par idéologie, par faiblesse, par corruption parfois, aux acteurs privés d'un secteur financier qui ne joue plus depuis longtemps le rôle qui était le sien: financer le développement de l'économie réelle selon des critères propres à la réalité et non selon des artifices de mathématique financière, qui ont depuis longtemps déconnecté activité financière et investissements productifs.

Le temps est venu d'accorder la primauté aux réformes qualitatives - régulations efficaces sans être bureaucratiques, réaffirmation du rôle stratégique et d'autorité de la puissance publique sur l'activité économique, retour d'une économie sociale de marché visant la satisfaction des besoins individuels autant que collectifs.

Le monde est sorti des crises économiques précédentes sous la direction des autorités publiques tant nationales qu'internationales; cette fois-ci, on laisse les acteurs privés dicter les conditions de sortie de crise. Or, les marchés sont myopes, sont incapables d'engager des politiques cohérentes à long terme.

Il faut rétablir une puissance publique dotée des moyens de faire face aux conséquences des nouveaux défis tels que la raréfaction des ressources naturelles, la détérioration parfois irréversible de l'environnement, l'affirmation des pays émergents, la globalisation des échanges et la mondialisation des processus de production. Ces défis ne peuvent être relevés que par la puissance publique, seule capable de coordonner les politiques, de guider les actions, de mobiliser les ressources, à la condition qu'elle le fasse au niveau adéquat, c'est-à-dire pour notre continent, au niveau européen.

Les articles de ce numéro de GRASPE illustrent comment promouvoir certaines réformes qualitatives.

Plusieurs documents illustrent comment procéder à ces réformes au sein des Institutions européennes. Ces réformes ont pour but d'assurer l'indépendance de la Fonction publique européenne en en

améliorant l'efficacité (par une autre *gestion des compétences*) et en enrichissant son corpus éthique par de nouvelles exigences éthiques autant que managériales (*valoriser les hommes et les femmes!*). L'enjeu consiste à (re)donner aux Institutions européennes la capacité de promouvoir, et en tout cas d'accompagner, tout processus de retour progressif à la primauté de la solidarité collective entre Etats membres et de la recherche du bien commun (public good) sur les intérêts particuliers, au sein de l'UE et dans chacun de ses membres.

Redonner la plénitude de leur rôle aux Institutions de l'UE et à la Fonction publique européenne se justifie par la volonté de leur redonner du sens. Un nouveau sens à la construction européenne, aux valeurs de solidarité dont elle demeure porteuse, pour survivre dans un contexte international en profonde mutation.

Là encore, cela passe par des réformes avant tout qualitatives. La "*refondation de l'Europe*" demande d'asseoir la construction européenne sur une légitimité démocratique renouvelée, sur une bonne gouvernance de la zone euro qui appelle une forme de fédéralisation (le mot en "F" si longtemps tabou) de sa gestion économique.

Encore faudrait-il que l'Union dispose des moyens budgétaires de cette évolution, reposant au moins autant sur de nouveaux modes de financement et de coordination (nouvelles ressources propres, mise en synergie régulière des budgets nationaux, association des parlements nationaux à l'élaboration du budget européen...) que sur l'augmentation de ressources.

C'est à ce prix que les peuples européens pourront *toucher les dividendes de l'Europe*, et se convaincront que l'Europe est seule à même de préserver leur avenir et de donner un nouvel horizon à celui de leurs enfants. Mais les gouvernements des Etats membres "*veulent-ils vraiment ce qu'ils peuvent*"?

## **Gestion des compétences à la Commission une réflexion à partir de la situation des 50+**

La thématique d'une utilisation optimale, pour l'institution comme pour les personnes, des collègues de plus de 50 ans [50+] a démarré de manière "spontanée" au sein des DGs – telle la DG INFSO – dans lesquelles, pour des raisons historiques, la population des 50+ était supérieure à la moyenne de la Commission. Pour rappel, selon les travaux préparatoires à la réalisation d'un rapport par la DG RH sur la problématique des 50+, les collègues âgés de plus de 50 ans représentaient au 31/12/2010 environ 3.500 agents, soit entre 15% et 20% des effectifs de l'institution. Compte tenu de la pyramide des âges actuelle, l'accroissement de cette population serait de 400 personnes par an. Une première projection effectuée par la DG HR indique que d'ici dix ans, dans l'hypothèse d'une croissance zéro du budget, cette population devrait constituer entre 20 et 30% des effectifs totaux. Ce chiffre pourrait encore être révisé à la hausse dans le contexte actuel d'accroissement de l'âge du départ à la retraite.

Le SCOP [Service Central d'Orientation du Personnel] de la DG HR a identifié<sup>1</sup> comme problème majeur ressenti pour cette population la difficile mobilité et la sous utilisation de ce personnel expérimenté et spécialisé. Aujourd'hui, du fait de l'augmentation de l'âge moyen du personnel à la Commission, les problèmes de quelques uns sont devenus les problèmes de tous. Et pour affronter ce problème, l'institution n'offre pas pour l'instant de solutions adaptées.

Le problème est complexe dans la mesure où il touche à l'ensemble des dimensions de la politique du personnel, raison pour laquelle il exige un état des lieux sérieux et des discussions rassemblant toutes les parties concernées, à la recherche ensemble des solutions. Le sort des 50+ s'envisage dès le recrutement à la Commission et s'inscrit totalement dans une gestion de carrière qui ne soit plus laissée aux seuls aléas de l'opportunité mais bien organisée sur le long terme.

---

<sup>1</sup> Voir résumé de l'enquête publiée dans Graspé n° 16

La commission a beaucoup changé au cours de ses 60 ans d'existence. Elle a grossi, a dû s'adapter aux élargissements successifs et à l'accroissement de ses activités, devant réagir vite et avec les contraintes de budget et de personnel qui sont les siennes. Disons qu'elle a paré au plus pressé, en traitant les difficultés de manière séquentielle, rarement avec une vision globale et encore moins avec une vision de long terme. Elle a constitué aujourd'hui un ensemble de pratiques, qui toutes ont été établies en réponse à un problème mais qui en ont généré d'autres se faisant, dont l'inéquité<sup>2</sup> et l'inadaptation sont les sentiments généralement inspirés à son personnel.

Une réflexion s'impose. En premier lieu, il s'agit de mieux comprendre d'où viennent les problèmes, de partager l'analyse sur leurs causes et leurs remèdes et d'inviter chacun à faire montre d'imagination. Cela nous concerne tous, sans distinction d'âge, comme la suite va le démontrer.

Le contexte de cette réflexion est difficile: les fonctions publiques sont offertes à la vindicte populaire parce que bastions d'emplois pérennes, lesquels seraient, dans notre cas, trop payés si l'on considère la conjoncture. Ne nous laissons pas affecter par la démagogie et n'ayons pas peur de réfléchir sereinement à notre devenir. Une fonction publique quelle qu'elle soit est une garantie pour les générations futures, parce qu'elle est la clé de voûte d'un système qui permet de maintenir, dans un monde où il semble que tout soit permis, surtout le pire, dans lequel plus aucune valeur n'est incontestée, un système de règles communes à tous représentant un socle de justice et d'équité, un rempart contre les abus et la prédation. Ne laissons pas perdre à l'administration publique sa fonction organique au service de l'intérêt collectif, opposons les indispensables résistances contre son démantèlement, travaillons à maintenir sa légitimité en refondant ce qui fait sa force: un personnel motivé, compétent et correctement utilisé.

## Que pourrait-on dire du recrutement?

La Commission recrute sur concours des personnes aux savoirs et aux expériences incroyablement diversifiés pour les affecter à un poste donné: c'est peut-être le seul moment de la carrière d'une personne où le profil véritable est pris en compte. Qu'advient-il de ces personnes par la suite, quand l'heure de la mobilité a sonné ou quand le profil recruté ne correspond plus à un besoin précis sur ce poste là ?

---

<sup>2</sup> Néologisme pour dire que certaines pratiques ne sont pas équitables

En général, elles cherchent seules à se "recaser" dans l'institution. Au hasard de la publication des vacances, de l'urgence à pourvoir un poste et de l'aptitude du management à recruter avec discernement, elles trouveront, ou non, la possibilité de se recaser mais pas nécessairement sur un poste pertinent, pour elles comme pour l'institution.

Le recrutement à l'entrée en fonction souffre d'un manque de vision à long terme. Il serait d'ailleurs difficile de dire en fonction de quels critères il est réellement conduit. Mais le constat est là, la vocation s'efface au profit d'intérêts immédiats certes légitimes mais moins porteurs de sens et de motivation. Si le contexte économique et la précarité croissante de l'emploi favorisent cette tendance, elle est accentuée par l'abandon de l'exigence d'une culture historique de l'évolution de l'Europe dans les concours d'entrée.

Cela dit, nos institutions continuent de recruter des personnes hautement qualifiées, et même, effet pervers des crises économiques successives et de la surqualification des jeunes, du personnel hyper qualifié sur des postes qui n'en demandent pas tant. Tout le management connaît, aujourd'hui, la difficulté à gérer les hiatus grandissants entre compétences et profil de poste, résultat d'une politique de recrutement qui manque singulièrement de stratégie.

Le recrutement n'est pas seulement l'affaire d'une première entrée en fonction; chaque changement de poste est un recrutement, et recruté, on l'est maintes fois tout au long de son parcours au sein de la Commission, mobilité ou plan de carrière oblige. Il ne faut pas oublier que changer est aussi une chance, pas seulement une contrainte. C'est d'en avoir fait un exercice obligé, systématique et inscrit dans une cadence trop rapide qui a parfois transformé le principe vertueux en douleur, pour les personnes concernées comme pour le management.

L'institution n'est pas outillée pour apprécier correctement les savoirs et l'expérience acquis avant l'entrée en fonction et ceux acquis lors de la pratique professionnelle en son sein. L'institution ne sait pas guider/orienter valablement le personnel dans le déroulement de son parcours professionnel ni ne sait utiliser au mieux dans ses services les compétences disponibles en son sein, puisqu'elle ne pratique pas systématiquement l'accompagnement professionnel mais pourvoit souvent des postes, au petit bonheur du stock d'agents disponible, tous savoirs confondus.

## Que dire de la mobilité?

La mobilité peut être un désir et un choix personnel, d'aucuns y trouvent beaucoup d'intérêt et objectivement, elle en a.

Mais pour lutter officiellement contre les conflits d'intérêt et les dangers de la personnalisation d'une fonction, la Commission a introduit la mobilité obligatoire. Contrainte appliquée sans distinction à tous les métiers de la Commission et à tout le personnel, la mobilité forcée induit ses effets pervers aujourd'hui facilement mesurables:

- absence de continuité dans le traitement de dossiers/affaires et perte de qualité dans le service rendu;
- carence au niveau des savoirs spécialisés et accroissement d'une masse de généralistes. Phénomène qui lui aussi engendre ses effets :
- perte de la capacité d'analyse du fonctionnaire et de sa capacité à contribuer à la politique de la Commission
- une fonction publique plus "docile", moins apte à faire face aux nouveaux défis, plus en ligne avec une Commission "organe exécutif" du Conseil et non pas moteur de la construction européenne et gardienne des Traités.
- perte de l'efficacité des services: par exemple, une unité fonctionne parfois, compte tenu du temps nécessaire à l'apprentissage de nouveaux savoirs, avec un tiers d'effectifs opérationnels seulement;
- perte de crédit à l'extérieur: l'image de la Commission souffre car les Etats membres s'alarment de voir la Commission intervenir dans des champs où la compétence n'est plus au rendez-vous;
- un métier n'étant pas l'autre, le temps d'apprentissage varie et certains, à peine formés, à peine de nouveau confiants dans la maîtrise de leur domaine, se voient déjà contraints de changer. Ceci engendre une grande insécurité.

Pour permettre la mobilité inter-DG, la Commission n'a pas de méthode dynamique: si chaque DG est équipée d'un service HR à même (peut-être) d'identifier les postes sur lesquels se profiler au sein de la DG, ces services ne savent pas organiser la mobilité en dehors de leur DG sur des postes pertinents pour les fonctionnaires en recherche. Et de l'avis même des praticiens des HR, les moyens pour leur permettre d'être plus efficaces dans leur fonction ne sont pas au rendez-vous. En cause, le peu de sérieux porté par l'institution à la question fondamentale de la valorisation de son patrimoine humain, une raréfaction des emplois intéressants et un manque criant d'imagination.

La mobilité ne s'improvise pas. Il faut de l'orientation, de la guidance. Il faut de la formation, et il faut de l'encadrement, une fois que l'on vient de bouger. Et il faut des postes !

La Commission couvre une multitude de métiers, mais aussi une multitude de secteurs, c'est d'ailleurs là la grande difficulté. On peut être financier, auditeur, juriste, gestionnaire de programme, analyste de marché, ingénieur, chercheur, secrétaire, économiste... dans les transports, l'agriculture, la société de l'information, l'environnement, le commerce, etc. Changer de métier et de branche en même temps est presque impossible. Mais changer soit de métier, soit de branche, c'est faisable, et nombre d'entre nous l'ont fait, de manière totalement autodidacte, admettons-le. Il faut donc penser ces changements, ces mobilités physiques mais aussi intellectuelles et offrir des réponses plus ponctuelles et mieux adaptées aux besoins de connaissance.

### **Que dire de la formation?**

Pour encourager la mobilité et palier les manques de connaissances ou de compétences qu'elle exige, la Commission a développé la formation et étendu, de manière méritoire, son offre. Toutefois, cette offre couvre-t-elle de manière exhaustive – et efficace – l'ensemble des besoins?

- Comment s'opère l'accueil des nouveaux venus et quelles formations complémentaires envisage-t-on pour leur permettre rapidement d'embrasser la complexité de nos métiers, l'articulation des métiers entre eux, la manière dont ils s'insèrent dans un travail collectif, des savoirs qui éclairent le sens de leur tâche et ennoblissent leur mission?
- Comment aborde-t-on la population vieillissante et pourquoi n'établit-on pas des bilans de compétences, complémentaires d'outils de gestion de pôles de compétences, qui permettraient sa mobilité optimale.
- Comment éviter la perte de mémoire historique liée au renouvellement constant du personnel de la Commission et à la mobilité?
- Comment assurer le transfert de connaissances entre générations?
- Comment les formations actuelles, et celles qu'il serait nécessaire de fournir, sont-elles valorisées dans le parcours de la personne? A quel moment est-il donné à une personne de pouvoir mettre en pratique ce qu'elle a récemment acquis?
- Et comment se prépare-t-on aux défis à notre porte?

La formation est d'abord et trop souvent une obligation statistique.

L'offre de formation sur les métiers ou sur les branches n'est pas à la hauteur, si elle existe. Il n'est pas interdit d'imaginer que demain, on puisse retourner à l'université étudier ces troncs de savoirs qui nous manquent ou envisager des immersions, courtes mais bien conçues, dans des branches/secteurs.

Il n'est pas interdit de penser dès à présent à la manière dont nous nous préparons pour être la fonction publique de 500 millions de citoyens dans une atmosphère de très intense concurrence avec les fonctions publiques nationales, certaines bien plus puissantes que la nôtre. Il faudra songer à se "techniciser" (et contrebalancer la trop grande généralisation à laquelle nous sommes arrivés et qui désormais nous dessert).

Le retour à l'Université, pour des séjours courts, ou dans certains milieux professionnels, ou encore dans certains autres services publics devrait être une possibilité toujours garantie. Si cette mobilité doit éviter la sclérose, elle doit aussi permettre de rester toujours connectée au terrain. Cela renforcerait notre efficacité et notre crédibilité vis-à-vis de nos partenaires/interlocuteurs.

La formation telle que la promeut l'UE dans sa politique, en tout cas, la formation tout au long de la vie, doit permettre à chacun de maintenir à jour ses connaissances mais aussi de se doter de celles sans doute nécessaires aux futures missions. L'absence de réflexion sur ce que pourraient devenir nos métiers<sup>3</sup> est la conséquence du manque de vision sur ce qu'est véritablement notre rôle et le sens de notre action.

La Commission dispose d'un vivier de formateurs potentiels. Certes, on ne s'improvise pas formateur mais on peut le devenir, à temps plein ou partiel, et nombre d'entre nous auraient bien des choses à transmettre. Ceci s'organise et s'inscrit dans une stratégie de *mentoring*, pour accueillir les nouveaux venus au sein d'une équipe, ou tout simplement pour développer la formation de tous ceux, au sein d'une ou plusieurs DG, qui cherchent à enrichir leur savoir.

En tout cas, tirer parti de ses plus de 50+, comme savent le faire chez eux certains de nos Etats membres, est garant d'une solidarité

<sup>3</sup> Nous y reviendrons dans un autre article

Cela fait des années que l'on parle de rapprocher l'Europe du citoyen, mais utilise-t-on le personnel pour cela ? En ces temps de mise à mal du projet européen, ne sommes nous pas les meilleurs ambassadeurs de l'Europe? Ne sommes nous pas ceux qui pourraient, sans s'imposer bien sûr, s'inviter dans les écoles, les universités, les associations de quartier, les initiatives citoyennes, les cercles de toutes sortes, comme cela s'est fait par le passé, pour porter l'Europe auprès des citoyens ? Ce serait un usage sensé, inscrit dans une bonne gestion du personnel. Cela peut aussi devenir un métier.

intergénérationnelle harmonieuse. Plutôt que de creuser les clivages entre jeunes et vieux, entre personnel issu des anciens états membres et ceux issus des nouveaux, entre fonctionnaires et personnel non statutaire, l'Institution gagnerait à arrondir les frictions nées du sentiment d'injustice que chaque catégorie nourrit en se comparant aux catégories voisines.

Une première cause de mécontentement aujourd'hui est liée à l'absence de reconnaissance: reconnaissance des savoirs, des compétences, de l'expérience, de l'engagement, des performances ou des difficultés objectives. Parce que la mosaïque des cultures rassemblées rend les perceptions multiples et diverses, on amalgame plutôt que l'on ne distingue, par impuissance devant la prise en compte de la diversité, trop complexe. On établit des règles qui valent pour tous en oubliant que certains principes également appliqués provoquent des injustices.

### **Que dire de la gestion du personnel?**

La gestion du personnel obéit à des rationalités de court terme – pourvoir un poste - mais ne constitue pas en soi une gestion du personnel véritable, tenant compte de l'évolution et du développement personnel de chacun, en fonction de ses compétences réelles et des compétences nécessaires à l'institution. Chacun bouge au gré des contraintes (mobilité) et de l'opportunité (disponibilité d'un poste), parfois en sachant que partir constitue une perte pour le service où il se trouve et que le poste suivant ne lui sied pas exactement.

Le travail au sein de l'Institution a beaucoup changé. Les plus malheureux d'entre nous diraient qu'initialement chargé de sens, il s'en est vidé petit à petit devant la tyrannie de la dichotomie des fonctions provoquée par la nécessité de dissocier les tâches qui pouvaient être sous-traitées (à moindre coût pour l'institution) de celles qui devaient rester dans le giron public. Alors de quels profils l'institution a-t-elle vraiment besoin? Ses besoins étant conjoncturels, elle s'emploie depuis des années à sous-traiter un maximum de tâches pour ne pas alourdir sa masse salariale, qui s'augmenterait de l'embauche de nouveaux profils sans savoir comment se débarrasser des anciens, devenus obsolètes. Mais en éloignant les tâches d'exécution, on isole les gestionnaires qui perdent leur connaissance du terrain. A l'arrivée, on obtient des disparités de statuts, des tâches vidées de sens et d'intérêt, une perte de compétence et d'efficacité dans la conduite de nos missions et l'abandon d'une certaine idée de la raison d'être de la Commission sur la scène européenne.

L'institution reste dominée par un modèle managérial aujourd'hui volontiers considéré obsolète à bien des égards. Elle souffre encore d'un réel déficit d'animation d'équipes. Devenir chef constitue souvent une fin en soi. Mais ne s'improvise pas chef qui veut. Le management, c'est-à-dire nous aussi, manquons cruellement de formation au recrutement ou de compétence pour le leadership. C'est une réalité. Peu savent identifier les compétences réelles d'une personne et l'employer comme il se doit. Peu savent motiver ou gérer les personnalités au sein de leur équipe.

La compétition, au sein des équipes, s'est accrue du fait des disparités de statut, des recrutements inappropriés – de managers comme de personnel opérationnel - et de la pratique de méthodes d'évaluation et de promotion inadaptées.

Il faudra bien résoudre tous ces problèmes en acceptant de les regarder en face. Mais cela ne se fera pas sans nous. Pas seulement parce que nous connaissons un certain nombre de solutions ou que notre regard est plus éclairé, mais parce que si nous ne sommes pas acteurs de notre nécessaire évolution, partie prenante des solutions et de leur mise en œuvre, l'administration continuera d'imposer des règles et modalités calées sur le plus petit dénominateur commun grâce à la complicité silencieuse de tous.

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

Retrouvez tous les numéros de GRASPE sur notre site

**GRASPE.EU**

## Valoriser les hommes et les femmes !

**Vers un changement de paradigme dans la politique de recrutement et de gestion des ressources humaines au sein des institutions : le capital humain comme une ressource à valoriser et non seul un coût à ajuster**

*L'essoufflement du projet communautaire, combiné au sentiment d'une valorisation déficiente des ressources humaines, est à l'origine d'un désarroi et d'un malaise réels, dont témoignent par exemple les taux excessifs de candidatures sur des vacances internes. Ce sentiment, palpable, affecte également l'efficacité des institutions, sous-optimale eu égard aux compétences individuelles des agents publics employés.*

*Cette situation nourrit en retour des critiques virulentes, exacerbées tant par la situation économique et budgétaire que par l'actuelle apathie politique de l'Union, avec des positions crispées autour de la seule question salariale, dans une logique punitive largement superficielle, sinon simpliste. Il importe pourtant de prendre la distance qui s'impose en revenant aux fondements qui sous-tendent l'objet même de la fonction publique communautaire : doter les institutions d'une ressource humaine d'excellence et pérenne, représentant équitablement la diversité des Etats membres et à même de porter le projet communautaire au service de ses citoyens. Cette dernière dimension, politique et intrinsèque au pouvoir d'initiative conféré par les Traités fondateurs, la différencie de la plupart des fonctions publiques nationales.*

*Cette excellence impose le devoir de la performance, trop souvent négligé. Pour chaque fonctionnaire en premier lieu, par son engagement intact, plutôt qu'en s'abritant maladroitement derrière des droits qui ne seront jamais acquis. Mais aussi pour l'institution, en attirant les ressources nécessaires à l'exercice de ses missions et en valorisant au mieux cette compétence tout au long d'une carrière.*

*Pour autant, par une politique de recrutement insuffisamment corrélée aux besoins objectifs et une capacité discutable à maintenir, motiver et promouvoir l'expertise disponible, par une logique budgétaire et bureaucratique, les institutions s'exposent à une critique valide quant à l'efficacité de leur gestion.*

*Une politique rénovée des ressources humaines s'impose donc et sa mise en œuvre peut tout à fait s'opérer à cadre budgétaire constant, voire consolidé.*

*La présente note propose à cet effet des pistes pratiques, susceptibles de s'appliquer à l'ensemble des institutions, nonobstant leurs spécificités, ainsi qu'à toutes les catégories de personnel.*

## **Contexte général**

Une bonne politique de gestion des ressources humaines viserait à procurer aux institutions les compétences nécessaires à l'exécution de leurs missions. En outre, dans un souci évident de légitimité démocratique et politique, une représentation nationale équilibrée est nécessaire.

Cet objectif doit sous-tendre les deux piliers de cette politique :

Le recrutement initial, soumis à deux contraintes :

- une attractivité suffisante pour attirer les profils de compétence nécessaires. Cela sous-entend en particulier que les institutions soient capables d'évaluer au mieux et de façon proactive leurs besoins, c'est-à-dire les missions qui leur incomberont, y compris sur des politiques émergentes. A cet égard, en sus d'un recrutement routinier, le recours à un plan stratégique pluriannuel permettrait aux institutions de réfléchir à leurs besoins à moyen terme, en même temps qu'il permettrait aux candidats potentiels et aux centres de préparation d'anticiper cette demande;
- un équilibre entre un recrutement contractuel, sur des durées éventuellement plus courtes, rendu nécessaire par la flexibilité imposée par la recherche de profils ciblés que des recrutements par concours ne sauraient procurer de façon efficiente et un recrutement par voie de concours, qui devra représenter une proportion majoritaire, dans un souci d'indépendance, de stabilité et de garantie de l'indispensable loyauté et déontologie communautaire qui siéent aux institutions.

La gestion active et prévisionnelle des emplois et des compétences ensuite, visant à développer, fidéliser et optimiser les compétences initialement recrutées et répondant à cet effet à plusieurs défis :

- une politique de formation continue efficace et proactive;
- un suivi actif des compétences et expertises développées à l'intérieur des institutions et de celles identifiées lors du

recrutement initial, afin de permettre une allocation optimale des ressources humaines;

- une valorisation des personnels visant à garantir un niveau élevé et continu d'engagement. Cet objectif suppose de mobiliser plusieurs leviers :
  - un mécanisme d'évaluation efficace et juste;
  - une offre stimulante et dynamique de carrières;
  - des perspectives de promotion et d'évolution attractives.

Il importe en conséquence, plutôt que de se focaliser sur les seules questions statutaires et salariales, de promouvoir un cadre cohérent et holistique de la politique de ressources humaines, seule garante d'une réelle efficacité.

Pour autant, une réflexion quant à la capacité de l'actuel statut à contribuer aux objectifs susmentionnés s'imposera naturellement. En particulier, il conviendra d'évaluer en quoi il permet effectivement un recrutement efficace des compétences nécessaires, considérant notamment l'expérience professionnelle antérieure des candidats recrutés, dans le souci concomitant d'un équilibre de nationalité.

En outre, la politique rénovée devra garantir une capacité à opérer des recrutements équilibrés, quant aux conditions d'expérience initiale. En effet, la pratique observée ces dernières années, recourant très majoritairement à des recrutements sans exigence d'expérience préalable, sur des grades de début de carrière aura engendré trois conséquences fortement préjudiciables pour les institutions:

- une massification des concours, suscitant des coûts de gestion importants et, arithmétiquement, une sélectivité très importante et par là-même empreinte d'une certaine artificialité affectant en retour son efficacité;
- une incapacité à attirer des profils plus "senior", ayant développé une expérience variée et valorisante, en même temps que des réseaux utiles. Ces derniers peuvent être rebutés par le manque d'attractivité des conditions offertes, insuffisamment compétitives sur un marché où leur expertise et leur expérience sont plus justement valorisées. Ils souffrent en outre d'une concurrence inhibitrice avec les profils étudiants positionnés sur les concours généraux, qui bénéficient d'une prime académique – et d'une disponibilité à la préparation des épreuves à l'origine d'un réel avantage comparatif;

- *In fine*, ces deux phénomènes conduisent à rajeunir la pyramide des âges des institutions, tout en la privant des compétences et de l'expertise de candidats plus expérimentés.

Cette situation est potentiellement porteuse des germes d'une dérive bureaucratique, réflexe sociologique de personnels n'ayant pas bénéficié d'expérience probante, dans le secteur privé ou les administrations des Etats membres, tout en contribuant à une érosion de ses compétences. L'affaiblissement induit de la fonction publique communautaire a – et aura – des conséquences immédiates sur sa capacité à effectuer au mieux ses missions (qu'il s'agisse par exemple des asymétries d'expertise lors de négociations avec les Etats membres ou des organisations et pays tiers) et nuira finalement à la crédibilité de la construction communautaire.

## **Propositions pour une gestion active des emplois et des compétences**

### Formation continue

L'offre actuelle de formation professionnelle est relativement diversifiée mais de qualité hétérogène, principalement tournée sur des aspects de nature administrative, technique et de langues.

Une politique de formation plus ciblée et plus experte pourrait mieux contribuer à développer une expertise dans certains domaines d'excellence critiques pour le fonctionnement des institutions, ou mettre à jour des expertises acquises durant les années de service dans les institutions ou préalablement au recrutement.

Sur des sujets complexes, mais critiques, la faible mobilisation des ressources internes existantes et leurs possibles carences requièrent de recourir à des interventions extérieures, suscitant des coûts de gestion et des délais préjudiciables, en même temps que de potentiels conflits d'intérêts, parfois dans des situations de dépendance telles qu'elles altèrent l'indépendance de jugement et la légitimité et l'efficacité des décisions.

Pratiquement, cette offre de formation, ciblée et articulée de façon anticipative avec la politique de gestion active des compétences et des carrières, pourrait être optimisée par un rôle renforcé dévolu à l'Ecole Européenne de l'Administration.

Il s'agit d'encadrer et de rationaliser l'action des unités *ressources humaines* des différentes directions générales, visant à rationaliser l'identification des besoins de formation et mutualiser l'offre. Cet

encadrement s'inscrirait logiquement dans la planification stratégique des besoins à moyen terme, qui gouvernerait en même temps les recrutements et les grandes orientations de formation. Plutôt que de créer un organe dédié à cette fonction, une solution possible consisterait alors à élargir les missions de l'Ecole.

Cette approche permettrait en outre de rationaliser – et donc réduire- les coûts d'externalisation. Des partenariats avec des centres de formations publics et des universités au sein des Etats membres pourraient être développés à ce titre.

Afin d'ancrer ces compétences techniques dans la matrice de la construction et des politiques communautaires, des formations pourraient également être animées par chaque direction générale, visant à transmettre une mémoire – et une vision – des politiques concernées. Ces formations, paradoxalement développées par des organismes extérieurs aux institutions mais quasiment absentes à l'intérieur de celles-ci, seraient accessibles aux membres d'autres directions générales. Elles contribueraient alors également à fluidifier la mobilité interne, suscitant de l'intérêt pour d'autres fonctions, tout en crédibilisant les actes de candidatures correspondants.

#### Suivi et gestion des compétences

Un certain nombre d'initiatives sont envisageables, étroitement intriquées, afin d'accompagner et valoriser les carrières, dont certaines ont déjà été – timidement – amorcées :

#### *Identification et suivi des profils à haut potentiel*

A l'instar des démarches engagées par de nombreuses grandes entreprises et administrations, une identification des profils à haut potentiel pourrait être engagée. Cela permettrait aux services compétents des institutions de mener une veille active quant à leurs futurs cadres. Il s'agit d'assurer que ces compétences soient effectivement détectées et valorisées, dans un souci de performance des institutions, autant que pour maintenir intacte la motivation et l'engagement des personnels concernés.

Logiquement, le système d'évaluation devrait pouvoir contribuer à identifier ces profils, sous réserve d'une application correcte des principes sous-jacents. Celui-ci, corrélé éventuellement avec des entretiens avec la hiérarchie des agents concernés pourrait représenter un des vecteurs de promotion de fichier de profils.

### *Fichier partagé des profils*

La généralisation du partage des CVs, accompagnés de fiches synthétiques des profils, pourrait être généralisé et ainsi fournir un outil performant au service des directions chargées du recrutement et de la DRH, notamment dans la perspective d'une valorisation de la promotion interne.

L'initiative de mise en commun des CVs semble peu suivie jusqu'à présent, faute d'une crédibilisation de la démarche, les agents anticipant sa faible utilisation par les services compétents.

### *"Réfèrent" carrière*

La nomination d'un référent, au sein par exemple de la DG HR, chargé de conseiller les agents quant aux orientations de carrière ou aux opportunités de postes, pourrait également être systématisée.

Là encore, le changement de paradigme relatif à la gestion des carrières induit par l'ensemble des mesures proposées et notamment la valorisation de la mobilité interne ou la promotion de carrières hors management, rendra utile et plus crédible cette forme de tutorat.

### Valorisation des personnels

#### *Mobilité interne*

La mobilité interne, entre directions générales mais aussi entre institutions, revêt pratiquement une certaine rigidité. Celle-ci résulte du conservatisme de certaines directions et des contraintes, internalisées par le comportement des agents, quant aux déroulements des carrières, s'agissant notamment des perspectives d'accès aux postes d'encadrement.

Cette situation génère plusieurs types de difficultés :

- Une sous-optimisation de la gestion des compétences, des directions générales se privant ainsi de l'expertise développée dans d'autres directions ou préalablement à l'entrée dans les institutions;
- Un fonctionnement endogamique des directions générales, source d'une frustration croissante, avec des effets stérilisants quant à la motivation et l'efficacité des agents, pouvant jusqu'à générer des tensions et conflits internes.

Une méthode simple pour remédier à cette situation consisterait à imposer, dans le flux annuel de changements de postes gérés par chaque direction générale, un quota minimum et contraignant de recrutements externes à la direction générale.

Cette solution présenterait en outre l'avantage de contribuer à forger des comportements vertueux quant à une politique d'identification et de valorisation des compétences, transversale aux directions générales voire aux institutions. En effet, les services recruteurs seraient pratiquement incités à recourir de façon plus effective au fichier commun des profils et à partager avec leurs homologues d'autres directions.

### *Évaluation et promotion*

La motivation des personnels suppose une reconnaissance objective de leur travail et de leur performance, axé sur le devoir d'excellence que justifient tant la mission particulière au service de la construction communautaire et les conditions statutaires.

A cet effet, l'efficacité du système d'évaluation repose sur un triple impératif de transparence, d'équité – et non d'égalité - et de justice. Cela signifie en particulier de sanctionner objectivement les mérites, offrant des perspectives de carrières adaptées et des promotions corrélées à la performance.

Malheureusement, les contingences budgétaires liées aux exercices de promotion ont pu conduire à polluer celui de l'évaluation, en conduisant les évaluateurs à sous-estimer les mérites de leurs équipes pour éviter d'avoir à les rémunérer, avec des effets dévastateurs sur le moral des individus.

Les politiques d'évaluation et de promotion répondent effectivement à des logiques pas toujours systématiquement congruentes. Cependant, la crédibilité du mécanisme d'évaluation, comme vecteur de motivation et de performance, suppose aussi de pouvoir rétribuer cette dernière, y inclus par le recours à des promotions et impose en conséquence une certaine cohérence.

A défaut, le risque d'une démotivation des personnels est important, rejetant un exercice d'évaluation dès lors perçu comme inutile, bureaucratique et arbitraire.

### *Valorisation des carrières*

L'accès aux postes d'encadrement est actuellement perçu comme l'avènement naturel d'une carrière au sein des institutions et conditionne souvent les stratégies individuelles afférentes.

Cependant, cette situation, conjuguée à la relative pénurie de postes, suscite de nombreuses frustrations et valorise de façon sous-optimale les compétences :

- La construction d'une stratégie d'accès à des postes d'encadrement renforce l'immobilisme interne, puisqu'une majorité de premiers postes d'encadrement est souvent attribuée à des candidats internes, en faisant précéder cet avènement de plusieurs affectations dans la même direction, afin de consolider leurs réseaux et assoir leur reconnaissance;
- Elle conduit à confier des postes de management à des personnels qui ont certainement eu des mérites indéniables comme administrateurs mais dont les compétences de gestion dans le meilleur des cas restent à démontrer, avec de lourdes conséquences sur l'efficacité des unités et services concernés.

Il s'agirait donc de construire des carrières valorisantes, alternatives à l'accès aux postes d'encadrement. Une voie à explorer serait par exemple la promotion de carrières de spécialistes, renforçant l'expertise de la Commission dans certains secteurs critiques. Ce cheminement pourrait être valorisé de plusieurs façons, comme par exemple :

- La création d'une filière de techniciens avec des possibilités réelles de promotion, qui aurait en outre le mérite de renforcer l'attractivité des métiers communautaires concernés lors des recrutements externes organisés à l'endroit de certains profils très spécialisés (et donc expérimentés. Cette idée, déjà plusieurs fois évoquées lors des discussions sur la réforme et la carrière, n'a cependant jamais été concrétisée;
- La création de postes de conseillers techniques, valorisés dans leur mode de fonctionnement (contribution aux initiatives politiques, participations à des groupes à haut niveau, internes et extérieurs aux institutions,...)

Cette catégorisation de personnels devrait alors être reconnue par le statut de la fonction publique européenne.

### *Concours passerelles*

Un recours encadré – et transparent – à des concours internes "passerelles", sans affecter le principe d'une fonction publique de carrière, permettrait une reconnaissance et une accélération des carrières, donnant ainsi l'occasion aux personnels recrutés à des

grades inférieurs à leur qualification et compétence objectives de recouvrir des responsabilités plus conformes à leurs potentiels.

Ces concours permettraient de corriger les frustrations engendrées par la dernière révision statutaire, privant de nombreux profils méritant d'un déroulement de carrière conforme à leur potentiel et dotant symétriquement les institutions d'une expertise et d'un capital humain actuellement dévalorisé.

Dans cet esprit, l'accès à ces concours devrait être étendu aux employés précaires, qui représentent aussi un gisement d'expertise et d'expérience incorrectement exploité.

#### *Accès aux postes d'encadrement*

Les difficultés d'accès aux postes d'encadrement, préalablement soulignées, sont exacerbées par deux facteurs :

- Un excès de candidats potentiels, à l'origine de "goulets d'étranglement" quant à l'accès à ces fonctions. Cette situation est encouragée par la pratique actuelle qui ne valorise les carrières que par l'accès à ces postes, servant dès lors de mode de rétribution des agents.

- En outre, la recherche d'un équilibre entre nationalités, voire entre sexes, si elle participe d'un nécessaire compromis politique, se révèle souvent inefficace et injuste, qu'il s'agisse de la nomination de personnels incorrectement calibrées ou à un gonflement artificiel des organigrammes (syndrome "armée mexicaine");

- Un effet "cliquet" qui voit très souvent le maintien pérenne dans des postes d'encadrement de personnels manifestement inaptes à assumer de telles fonctions, conduisant alors à de graves dysfonctionnements dans les services.

Afin d'éviter les difficultés attachées au second point, l'introduction d'une plus grande discipline dans l'accès aux postes d'encadrement – et au maintien à ceux-ci - devrait être considérée. Par exemple, la nomination à un poste de chef d'unité devrait être obligatoirement précédée d'un poste d'adjoint, pendant une durée minimale à déterminer. L'objectif serait en particulier d'évaluer les compétences de gestion et d'encadrement, de façon systématique et objective.

Dans l'hypothèse d'une évaluation non probante, l'accès aux postes de chef d'unité serait alors évité, en faveur d'une réorientation sur des postes d'exécution classiques voire sur les profils de spécialistes susmentionnés, lorsque le profil s'y prêterait.

## Gérer l'équation budgétaire

*In fine*, l'efficacité et la performance des institutions reposent sur la qualité de leur capital humain, malheureusement souvent considéré comme un seul coût budgétaire et dès lors sujet à des arbitrages simplistes.

Pour autant, la contrainte financière, objective, ne saurait être ignorée. Les propositions formulées s'inscrivent pleinement dans cet objectif d'efficience, visant à renforcer l'efficacité et donc la légitimité des institutions, à coût budgétaire constant, voire réduit.

A cet égard, une révision d'ensemble des structures des institutions pourrait être engagée, dans un souci de rationalisation des moyens. L'optimisation des structures, y compris des implantations, le recours plus systématisé aux téléconférences et autres moyens de communication ou la recherche et l'élimination des redondances dans les moyens et les missions représentant autant de leviers d'économie.

La rationalisation de l'utilisation des ressources humaines en représente une autre, qui n'exclurait pas des réductions de personnels, lorsque l'adéquation entre les missions effectuées, la charge de travail objective induite et les effectifs afférents ne serait pas avérée.

## Le discours des deux méthodes

La crise de l'euro met en lumière l'extrême difficulté de l'Europe à parler d'une seule voix, à décider des mesures concrètes, à les appliquer fermement et rapidement. Elle n'arrive pas à convaincre. En réalité, à la crise économique s'ajoute une crise constitutionnelle. La question est de savoir s'il y a un pilote dans l'avion et si ce pilote dispose bien des bonnes manettes pour voler dans la tempête. La réponse à cette question est négative, si l'on en juge par les développements de cette crise.

Cet article se propose d'examiner un aspect du problème : comment, par quelle méthode, les décisions sont-elles prises au niveau européen et avec quelle efficacité ?

### La méthode intergouvernementale classique (hors Union Européenne)

Lorsque deux ou plusieurs États veulent signer un document qui les engage, pouvant porter divers noms, le plus courant étant celui de 'traité', ils suivent un processus qui a été élaboré au fil du temps, avant même qu'on lui donne le nom de méthode intergouvernementale.

Les exécutifs de chaque pays négocient les termes de cet accord. Lorsqu'ils arrivent à un texte que tous peuvent accepter, ce document est signé par un représentant accrédité de chaque État, avec plus ou moins de solennité. Dans les temps modernes, le forum qui procède aux dernières négociations et qui convient du texte est souvent appelé Conférence Inter Gouvernementale (CIG).

Les États démocratiques prévoient qu'une loi doit donner une autorisation préalable pour que ces textes puissent être valablement ratifiés par le Souverain (Chef d'État ou son représentant), sauf cas particuliers.

Le contrôle démocratique est donc assuré par cette étape mais aussi par l'éventuelle responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement (régimes parlementaires) et *in fine* par la remise en jeu des mandats électifs lors les élections suivantes.

Dans certains cas, les gouvernements peuvent s'entendre pour que les textes commencent à produire certains effets avant même qu'ils soient ratifiés, une procédure toujours longue surtout quand de

nombreux États sont partie prenante, mais dans ce cas la sécurité juridique étant moindre (voire nulle), les gouvernements évitent que ces effets s'appliquent à des tiers.

Il existe des milliers de tels traités, parfois tombés en désuétude. Ils peuvent porter sur les sujets les plus divers (rectification de frontières, conventions fiscales, coopérations diverses...). On y trouve des déclarations de principes (traités d'amitié...) mais aussi des dispositions techniques de détail (la manière de nouer les sacs postaux...).

Certains traités n'ont d'effet qu'entre les États. D'autres créent des droits ou des obligations pour des tiers, généralement les citoyens ou les résidents des États signataires. Se pose alors le délicat problème de l'insertion des traités dans le droit positif interne. Certains États ont résolu ce problème en reconnaissant aux traités une valeur infra-constitutionnelle mais supra-légale, avec parfois de redoutables subtilités (par exemple, la condition de réciprocité) qui sont autant d'obstacles à la mise en œuvre de ces droits. Dans d'autres États, le texte des traités doit être inséré dans le droit interne par la voie normale (généralement législative), mais au risque de voir un texte ultérieur en modifier les effets, parfois même par inadvertance.

Un autre problème est l'application forcée des traités, lorsqu'un État renie sa signature ou néglige de s'y conformer<sup>4</sup>. Parfois, les traités mettent en place une juridiction chargée de dire le droit ou confient ce rôle à une juridiction préexistante. Mais le droit d'accès à cette juridiction est souvent très restrictif (souvent limité aux parties au traité, excluant donc les tiers ayant un intérêt à défendre) et se pose encore la question de l'exécution forcée de tels jugements. Dans certains États et dans certains domaines, les tribunaux internes peuvent condamner leur État s'il ne se conformait pas à ses obligations, à l'occasion de cas portés devant eux.

Parfois, un traité prévoit l'établissement d'un organe chargé de la mise en œuvre de ses dispositions, voire de la mise en place de dispositions nouvelles qui résultent de l'objet du traité. Ces organes peuvent s'appuyer une fonction publique créée à cet effet selon des modalités définies par chaque traité (ou par des documents subordonnés).

---

<sup>4</sup> Voir GRASPE n°15 La république Tchèque est-elle soluble dans l'Union Européenne ?

Dans un certain nombre de cas, l'État signataire limite sa souveraineté en signant un traité<sup>5</sup>. Il s'interdit de faire certaines choses, il délègue des décisions dans certains domaines à un organe dont il est membre (le plus souvent, cet organe décide à l'unanimité ou au consensus), il se soumet par avance aux décisions d'un organe judiciaire international (au cas par cas ou par une disposition générale).

La méthode intergouvernementale a permis de mettre en place de très nombreux organismes internationaux chargés de coordonner la politique dans certains domaines au niveau régional ou local. Certains sont très peu connus<sup>6</sup> et d'autres font régulièrement la une des journaux, comme l'Organisation des Nations-Unies. Arrêtons-nous un instant sur cette dernière organisation, dont le domaine de compétences est très étendu si l'on considère la liste de ses programmes, fonds, institutions spécialisées ou autres organismes. Les États qui y participent ont consenti à des limitations de souveraineté importantes dont la plus emblématique est le rôle de maintien de la paix dévolu au Conseil de Sécurité qui peut prendre des décisions contraignantes à la majorité qualifiée<sup>7</sup> et les faire respecter par l'emploi de la force. De nombreux instruments juridiques<sup>8</sup> lient les États membres et donnent des droits à leurs citoyens ou résidents. Des cours de justices, certaines dans le domaine pénal, ont été mises en place. Des décisions du Conseil de sécurité fondent des obligations applicables aux individus, par exemple pour interdire certaines transactions commerciales ou pour bloquer des avoirs de personnes visées par ces décisions<sup>9</sup>. Enfin, un Secrétariat général a été créé et est supporté par une fonction publique internationale.

On voit donc que la méthode intergouvernementale a permis de mettre en place un corpus juridique et des moyens d'action extrêmement divers. La coopération internationale est devenue un

---

<sup>5</sup> De même qu'un individu peut limiter sa liberté en signant un contrat. Un contrat de travail, par exemple, établit un lien de subordination de l'employé vis-à-vis de l'employeur.

<sup>6</sup> Par exemple, la *Convention on Co-operation for the Protection and Sustainable Use of the River Danube (Danube River Protection Convention)* signée en 1994, établissant un Secrétariat basé à Vienne.

<sup>7</sup> Il est vrai que les cinq membres permanents du Conseil de sécurité ont pris soin de pouvoir bloquer toute décision qui les concernerait, eux ou leurs clients au sens romain du terme.

<sup>8</sup> Par exemple, la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, généralement reconnue comme étant le fondement du droit international relatif aux droits de l'homme.

<sup>9</sup> La résolution 1267 (1999) prévoit des sanctions (gel des avoirs, interdiction de voyager et embargo sur les armes) contre les individus et autres entités liées à Al-Qaida et a créé un Comité chargé de les coordonner et de tenir à jour une liste nominative.

élément fondamental de la gestion de nos sociétés, son importance ne fait que croître et touche de plus en plus de domaines de compétences.

Et bien sûr, c'est par cette méthode intergouvernementale que l'Union Européenne a été créée et continue à évoluer au fil des traités successifs qui la fondent.

## La méthode communautaire

La méthode communautaire est le nom donné à la procédure ordinaire – depuis le traité de Lisbonne – pour faire la loi dans les domaines où l'UE possède une compétence.

Elle se base sur les principes suivants :

- a) La Commission possède le monopole du droit d'initiative<sup>10</sup>. Cela signifie qu'un organe indépendant des États membres, même s'il est nommé par eux, gardien de l'intérêt général, a seul le pouvoir de mettre en mouvement la procédure et de l'initier sur ses propositions. La Commission peut retirer sa proposition et bloquer la procédure.
- b) La procédure législative est mise en œuvre à parité par le Conseil de l'UE<sup>11</sup>, représentant les États membres et le Parlement, directement élu par les citoyens. Ces deux organes ont le droit d'amendement. La majorité requise au Conseil varie selon des critères complexes mais le champ d'application de la majorité qualifiée est étendu. Le Parlement peut bloquer l'adoption d'un texte si la procédure de conciliation échoue.
- c) La Cour de justice de l'Union européenne assure l'uniformité d'interprétation du droit communautaire, à la demande des juges nationaux.

Ces trois principes marquent une profonde différence avec la méthode intergouvernementale. L'origine des textes provient désormais d'un organe multinational (la Commission), appuyé par une fonction publique indépendante, qui est à la fois gardien des Traités et de l'intérêt général et qui est équipé pour présenter des textes déjà élaborés après des procédures qui permettent de consulter les parties prenantes. Cela ressemble beaucoup au pouvoir d'initiative des gouvernements nationaux devant leur

<sup>10</sup> Elle peut être invitée à faire une proposition par le Conseil ou par une Initiative citoyenne (pétition).

<sup>11</sup> À ne pas confondre avec le Conseil européen, qui n'a pas de pouvoirs législatifs.

parlement, dont on sait l'importance, tant au niveau du pourcentage des textes finalement adoptés qu'à leur qualité puisque le gouvernement dispose de son administration pour les préparer.

Les textes sont ensuite débattus à égalité entre un organe qui représente les gouvernements (le Conseil) et un autre dont la légitimité démocratique est forte (le Parlement). Les gouvernements gardent la main sur la décision finale en ce sens qu'ils peuvent bloquer l'adoption d'un texte, mais le jeu de la majorité qualifiée peut avoir pour effet l'adoption d'un texte malgré l'opposition d'un ou plusieurs gouvernements.

Enfin, lors de procès devant les tribunaux nationaux, ceux-ci doivent faire un renvoi préjudiciel devant la Cour de justice de l'UE pour interpréter un point du droit européen, assurant ainsi une fonction d'uniformité d'application du droit européen dans toute l'Union<sup>12</sup>. Les citoyens ont un accès direct à cette Cour s'ils contestent certaines décisions ou actions de l'UE.

Selon la Cour de justice, les traités de l'UE sont supérieurs aux Constitutions nationales<sup>13</sup>. Cependant, les juridictions internes résistent le plus souvent et n'admettent cette suprématie qu'au cas par cas et certainement pas explicitement. C'est pourquoi les conflits éventuels se résolvent souvent par la modification des constitutions nationales, notamment lors de la ratification de nouveaux traités. Il faut noter la position de la cour constitutionnelle allemande<sup>14</sup> qui a pointé un " *déficit structurel de démocratie* " dans l'élaboration des lois européennes et qui a demandé au parlement allemand que soient prises des mesures pour que l'UE n'outrepasse pas ses compétences et que le parlement national soit efficacement partie prenante des décisions attribuant des nouvelles compétences à l'UE. Cet arrêt montre que la méthode communautaire devra encore évoluer pour acquérir une légitimité démocratique plus incontestable, alors qu'à l'heure actuelle, elle apparaît encore obscure et technocratique.

<sup>12</sup> Fonction assurée pour chaque droit national dans chaque État par la cour suprême de l'ordre judiciaire (cour de cassation).

<sup>13</sup> Arrêt Costa contre ENEL du 15 juillet 1964.

<sup>14</sup> Décisions d'octobre 1993 à l'occasion de la ratification du traité de Maastricht, définissant le principe de subsidiarité, et du 30 juin 2009 à l'occasion de la ratification du traité de Lisbonne, affirmant que " le Parlement européen n'est pas l'organe de représentation d'un peuple européen dont ses députés seraient les représentants (...). La majorité du Parlement de Bruxelles ne représente (donc) pas automatiquement la majorité des peuples de l'Europe." Il semble que la cour de Karlsruhe considère que l'insuffisante représentativité démographique des institutions européennes est un obstacle majeur à leur légitimité démocratique. En d'autres termes, l'héritage intergouvernemental des institutions, qui sur-représente les plus petits États membres, devra être corrigé.

En outre, la Commission a la possibilité de prendre des mesures d'exécution, c'est-à-dire des règlements d'application, en étant assistée de groupes d'experts. Elle peut agir sous la forme d'actes délégués (ses pouvoirs découlent d'une autorisation explicite dans les textes législatifs adoptés par le Parlement et le Conseil, qui peuvent la révoquer ou simplement bloquer le texte) ou d'actes d'exécution si une application uniforme est nécessaire dans l'UE et ne peut être laissée à l'appréciation de chaque État membre<sup>15</sup>. Dans ce dernier cas, la Commission doit rechercher l'avis conforme d'un Comité (généralement selon la majorité qualifiée) d'où le nom de 'comitologie' donnée à cette procédure. Ces procédures complètent la méthode communautaire et lui donnent de la souplesse, car l'adoption de ces textes peut être plus rapide et surtout ils peuvent être plus facilement modifiés en fonction des évolutions de la situation. La cour de justice veille à ce que la Commission n'outrepasse pas ses pouvoirs.

## La querelle de la méthode

*“L'Europe ne se fera pas en un jour, ni sans heurts...”* notait Robert Schuman. A chaque heurt, les États ont pour première tentation de répondre à la crise par des mesures d'ordre intergouvernemental.

On avait même institutionnalisé le concept en créant des « piliers »<sup>16</sup> : à côté du pilier communautaire, on avait identifié deux domaines de coopération intergouvernementale : la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

La méthode intergouvernementale dans l'UE se distingue ainsi de la méthode communautaire :

- Les États membres exercent pleinement leur droit d'initiative, la Commission pouvant aussi faire des propositions ;
- le Conseil se prononce à l'unanimité, sauf exception, et non à la majorité qualifiée ;
- le Parlement n'a qu'un rôle consultatif ;
- la Cour de justice a un rôle limité par les textes ainsi créés.

La méthode intergouvernementale a malgré tout fortement contribué à l'édification européenne. C'est ainsi par exemple que la

<sup>15</sup> Dans certains cas, le Conseil peut prendre des actes d'exécution.

<sup>16</sup> Créés par le traité de Maastricht de 1992 et supprimés par le traité de Lisbonne de 2007. Des actes législatifs peuvent toujours être adoptés à l'initiative d'au moins un quart des États membres dans le domaine de la coopération policière, pénale et administrative.

convention de Schengen de 1985 et de 1990 a permis l'ouverture des frontières, la libre circulation à l'intérieur de l'espace des pays signataires, la coopération policière et judiciaire. De façon caractéristique, le Traité de Lisbonne, prenant acte du succès de cette coopération a réinjecté une dose de méthode communautaire dans ce système qui ne regroupe pas tous les pays membres de l'UE<sup>17</sup>, visant à une mise en commun des politiques de visas, d'asile et d'immigration. On observe ici une tendance qui sans être générale n'est pas non plus exceptionnelle : on développe un aspect de la construction européenne par la méthode intergouvernementale, ce qui rassure les États qui gardent la main sur le prototype et peut-être les opinions publiques de plus en plus sourcilleuses de leur souveraineté, et lorsque l'affaire est rôdée, on peut la communautariser<sup>18</sup>.

Ce serait cependant faire preuve de trop d'optimisme que d'imaginer un processus aussi harmonieux. En réalité, il existe un noyau de compétences que les États considèrent de leur ressort exclusif et pour lequel ils se refusent à imaginer toute extension de la méthode communautaire. On l'a bien vu lors de la crise financière démarrée aux États-Unis en 2007-08 par la crise des subprimes qui s'est ensuite transformée en crise de l'euro.

La crise des subprimes, commencée aux USA, n'a pas tardé à affecter les banques européennes elles aussi détentrices d'actifs toxiques. Le système financier européen a commencé à vaciller. Au lieu de coordonner une réponse, chaque gouvernement a voulu résoudre ses propres problèmes, parfois aux dépens du voisin<sup>19</sup>. Il y a bien eu plusieurs sommets européens, mais ceux-ci n'ont guère débouché sur des mesures concrètes. Au contraire, la cacophonie s'est accrue. Laissons parler Guy Verhofstadt :

*« Ainsi donc, vendredi dernier, Angela Merkel et Nicolas Sarkozy se sont poliment mais fermement vu opposer une fin de non-recevoir par leurs homologues du Conseil européen à leur projet de pacte pour la compétitivité. Le contraire aurait été surprenant ! Qui pouvait imaginer que des chefs d'État et de gouvernement allaient se faire dicter leur politique économique par un directoire franco-allemand [...]*

<sup>17</sup> Mais auquel des pays non-membres ont adhéré

<sup>18</sup> Le risque de retour arrière existe toujours : les gouvernements de l'UE ont paniqué devant l'augmentation des flux migratoires due au 'printemps arabe' de 2010-11. Ils ont alors tenté de remettre en cause les accords Schengen qui prévoyaient pourtant des clauses de sauvegarde.

<sup>19</sup> Le Royaume-Uni a utilisé des pouvoirs d'exception contre les banques islandaises, le gouvernement néerlandais a scindé brutalement le bankassureur FORTIS sans se soucier des actionnaires belges...

*Car tout est une question de méthode. Effectivement, nous devons aller vers une politique économique commune. Mais l'Union européenne est un État de droit, dont tous les membres sont représentés à proportion au Conseil et au Parlement européens, et dispose d'un commissaire à la Commission européenne. Je sais qu'à Berlin ou à Paris on méprise la Commission et le Parlement, mais figurez-vous que dans la plupart des autres États membres le contrat de mariage avec l'UE repose sur cette prémisse : il existe des institutions européennes, et c'est à elles qu'il incombe de proposer et de décider. C'est la règle du jeu, et si l'Allemagne et la France se sont fait rabrouer, c'est moins pour les idées qu'elles avançaient que pour leur manière cavalière de violer la lettre et l'esprit du traité de Lisbonne. »*

A propos d'une autre crise, le 'printemps arabe', Martin Schulz déclare « *L'Union est inapte et incapable dans cette affaire* » tandis que Guy Verhofstadt porte un diagnostic : « *C'est à nouveau la méthode intergouvernementale qui est utilisée. Or elle n'a jamais fonctionné par le passé et ne fonctionnera pas plus à l'avenir.* »

Nous avons vu que la méthode intergouvernementale n'est pas sans mérite ni sans résultats si on la considère dans un contexte général. Mais dans le contexte européen, en dehors des susceptibilités mentionnées ci-dessus, elle souffre de nombreux défauts :

- Les gouvernements cherchent à résoudre la crise du moment sans vision d'ensemble, l'accord se fait sur le plus petit commun dénominateur, au risque souvent matérialisé de faire trop peu et trop tard.
- La myopie des gouvernements résulte de leur vision à court terme et leur fait négliger l'intérêt général : bien souvent, les textes proposés sont à l'avantage de ceux qui les présentent.
- Les textes sont souvent élaborés dans l'urgence, voire la panique, et ne bénéficient pas de la mécanique préparatoire de la Commission, prévoyant des consultations extensives, qui assure leur qualité. Le rôle réduit du Parlement diminue aussi cette qualité par manque de réflexion critique conduisant à une amélioration du texte.
- Il est difficile de veiller au respect des accords intergouvernementaux. Les expériences des pactes pour la stabilité de la zone euro successifs, avec une surveillance inefficace<sup>20</sup> le prouvent bien.

<sup>20</sup> En 2003, la Commission européenne a déclenché, en application du Pacte, une procédure de sanction pour déficits publics excessifs contre l'Allemagne et la France. Le Conseil refusant d'entériner ses recommandations, la Commission a saisi la Cour de justice qui lui a donné raison. A la suite de cette péripétie, en 2005, le pacte a été assoupli, ce qui a désarmé la Commission mais préparé la

- Les accords intergouvernementaux tendent à mettre en place des organes nouveaux, des procédures nouvelles augmentant ainsi le maquis des institutions et diminuant l'efficacité des mécanismes ordinaires.

Mais reprenons notre exemple de la crise financière. La crise de l'euro est née d'un défaut de conception qui était évident depuis le départ<sup>21</sup>. L'expérience passée des zones monétaires montre que celles-ci ne peuvent se passer d'une gouvernance économique commune et forte dans les domaines budgétaires, fiscaux et de politique économique<sup>22</sup>. Mais lors de la création de l'euro, les États ont jugé que cette gouvernance économique allait un pont trop loin et ont proposé un pacte de stabilité et de croissance tout à fait insuffisant. De plus, l'Eurogroupe, forum de gestion de l'eurozone, n'a pas d'existence légale. On touche en effet ici au cœur des compétences que l'on n'a jamais voulu transférer à l'Europe. Cette position était irrationnelle et intenable, la suite l'a prouvé.

Lorsque la crise financière a mué en crise de la dette publique et en crise de l'euro, les gouvernements ont enchaîné réunions sur réunions, mais toujours pour proposer d'agir dans le cadre intergouvernemental. Les mesures sont allées dans le sens d'une solidarité accrue mais décidées à contrecœur, trop tard, avec des délais de mise en œuvre trop longs<sup>23</sup>, elles sont apparues comme très insuffisantes et impropres à enrayer le mécanisme fatal. La décision proposée par le sommet bilatéral Allemagne-France du 16 août 2011 de créer un 'gouvernement économique' de la zone euro se réunissant deux fois par an est caricaturale à cet égard et démontre le peu de sérieux des deux gouvernements<sup>24</sup> ainsi que

---

crise de l'euro. Le 7 septembre 2011, devant le Bundestag, Mme Merkel rendit un hommage involontaire à la méthode communautaire en déclarant : "*It is quite a paradox that virtually all violations of EU rules, whether economic or environmental, lead to verdicts from the European Court of Justice, but that violations of the Stability and Growth Pact cannot be looked at by the court. We need to think about these issues.*"

<sup>21</sup> Et bien sûr de l'accroissement de l'endettement public dû au sauvetage du système bancaire.

<sup>22</sup> Selon Michel Aglietta : « *C'est, en effet, l'un des résultats les mieux établis de la macroéconomie internationale qu'une union monétaire ne peut fonctionner sans mécanisme de coordination budgétaire. L'Allemagne a imposé de passer outre et de remplacer la nécessaire solidarité par une règle uniforme de restriction budgétaire, le fameux pacte de stabilité, qui est arbitraire et insensible au contexte économique. Que cette règle ait volé en éclats devant le sauvetage des banques qui a transféré la crise aux États est le moins que l'on pouvait attendre.* »

<sup>23</sup> Il faut en effet des années pour ratifier ces accords.

<sup>24</sup> Pour être juste, l'idée d'harmoniser la fiscalité sur les sociétés va par contre dans la bonne direction, mais elle se limiterait à ces deux pays, ce qui serait très insuffisant.

leur résistance à accepter l'idée même d'une gouvernance commune dans le domaine budgétaire, fiscal et économique.

Jacques Delors n'a pas tardé à réagir : « *Ouvrons les yeux : l'euro et l'Europe sont au bord du gouffre. Et pour ne pas tomber, le choix me paraît simple : soit les États membres acceptent la coopération économique renforcée, que j'ai toujours réclamée, soit ils transfèrent des pouvoirs supplémentaires à l'Union. La seconde option étant refusée par une majorité des Vingt-sept, reste la première... [...] La mutualisation partielle des dettes, c'est la pompe pour éteindre le feu et redonner un sens à la coopération communautaire. Les États-membres, simultanément, doivent lever leurs dernières objections aux six projets de directives sur la gouvernance économique, dont le Parlement européen a logiquement durci le contenu pour rendre plus automatique les sanctions en cas de dérapage budgétaire.* »

La coopération renforcée est un moyen de contourner des États qui refusent de participer à un projet, ici l'euro. Elle désigne un acte juridique européen (une directive ou un règlement) qui ne s'applique pas à tous les États membres, mais uniquement à ceux d'entre eux qui le désirent<sup>25</sup>. C'est donc un moyen de revenir à une dose de méthode communautaire pour la gestion d'un dossier qui ne concerne qu'un sous-ensemble de l'UE.

## Vers une méthode de l'Union ?

En novembre 2010, A. Merkel prononça un discours dans lequel elle voulait dépasser la querelle entre les deux méthodes : « *Dans la plupart des cas, le choix ne se pose pas entre la méthode communautaire et la méthode intergouvernementale, mais bien entre une position coordonnée de l'Europe ou pas de position du tout. [...] Peut-être pourrions-nous nous mettre d'accord sur la description suivante de cette approche : une action coordonnée dans un esprit de solidarité, chacun de nous dans la sphère qui relève de sa responsabilité, mais tous en nous fixant le même but. Telle est pour moi la nouvelle « méthode de l'Union » dont nous avons tellement besoin.* »

Cette déclaration fit beaucoup de bruit dans les cercles restreints des politiques mais ne tarda pas à apparaître pour ce qu'elle était :

---

<sup>25</sup> Les coopérations renforcées doivent associer au moins neuf États Membres. L'autorisation de lancer une coopération renforcée est accordée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée moyennant l'accord de la Commission et du Parlement (sauf cas particulier de la PESC). Les États participant à une coopération renforcée peuvent à l'unanimité décider de recourir aux *clauses passerelles* permettant le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée pour les décisions ultérieures.

une tentative de mettre du cosmétique sur une pratique intenable. Que veut dire en effet une « position coordonnée » si elle résulte d'une proposition de quelques grands États qui l'imposent aux autres ? Que se passe-t-il si elle reste sans effet ? Car l'expérience montre que les États membres sont incapables de s'en tenir à ces positions coordonnées et qu'en dehors du mécanisme institutionnel qui aboutit à une décision commune, tout s'effiloche. L'exemple pénible de l'incapacité de l'UE à s'en tenir au programme de la Commission lors de la conférence sur le climat de Copenhague en 2009 est dans toutes les mémoires. La crise de la dette et de l'euro démontre qu'en dépit de nombreuses positions prétendument coordonnées au fil de sommets successifs, rien n'y fait en l'absence d'une vraie décision institutionnelle capable de restaurer la crédibilité d'une gouvernance européenne en matière économique.

Cependant, même la méthode communautaire devra évoluer, si l'on veut continuer à bâtir l'Europe et à en faire un outil efficace.

Relisons Tocqueville<sup>26</sup> dans sa description des niveaux de pouvoir aux États-Unis :

*« Dans toutes les confédérations qui ont précédé la confédération américaine de 1789, les peuples, qui s'alliaient dans un but commun, consentaient à obéir aux injonctions d'un gouvernement fédéral ; mais ils gardaient le droit d'ordonner et de surveiller chez eux l'exécution des lois de l'Union.*

*Les États américains qui s'unirent en 1789 ont non seulement consenti à ce que le gouvernement fédéral leur dictât des lois, mais encore à ce qu'il fit exécuter lui-même ses lois. [...] En Amérique, l'Union a pour gouvernés, non des États, mais de simples citoyens. Quand elle veut lever une taxe, elle ne s'adresse pas au gouvernement du Massachusetts, mais à chaque habitant du Massachusetts. Les anciens gouvernements fédéraux avaient en face d'eux des peuples, celui de l'Union a des individus. Il n'emprunte point sa force mais il la puise en lui-même. Il a ses administrateurs à lui, ses tribunaux, ses officiers de justice et son armée. »*

Tout est dit ! Bien entendu, cette évolution présuppose que l'on satisfasse les demandes de la cour constitutionnelle allemande en instituant une vraie représentation démocratique des citoyens de l'UE dans ses organes législatifs et exécutifs.

Il faut noter que cette approche confédéraliste n'entraîne nullement la disparition des États-nation, qui restent compétents sur tout ce qui n'a pas été explicitement dévolu au niveau de pouvoir fédéral.

---

<sup>26</sup> De la démocratie en Amérique

La question reste bien sûr de savoir si les peuples européens veulent continuer à bâtir l'Europe. Du point de vue des praticiens de l'Europe, la question ne se pose guère car l'Europe n'a le choix qu'entre son renforcement ou son déclin économique, social et culturel.

Vu du citoyen, la réponse est moins claire compte-tenu de la montée de l'euro-scepticisme. Jacques Delors déclare : *"J'ai toujours dit que le succès de l'Europe, sur le plan économique, repose sur un triangle: la compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit. »*

Il est peut-être temps de renforcer le côté du triangle dont on s'est le moins occupé : la solidarité, pour regagner l'intérêt et le cœur du citoyen.



*Au bord du gouffre, l'Europe fait un pas en avant ...*

## Refonder l'Europe

L'euroscpticisme progresse de façon foudroyante. Il suffit de lire les journaux ou de suivre les diverses manifestations des 'indignés' ou d'autres collectifs pour se rendre compte que la construction européenne est désormais dénoncée comme une menace pour le citoyen. Comment en est-on arrivé là ?

L'Europe pâtit tout d'abord de son déficit démocratique. Certes, ce sont des gouvernements démocratiques qui siègent au Conseil et nomment aux postes dirigeants des institutions. Mais le lien avec le citoyen est trop ténu et trop opaque pour qu'il soit désormais acceptable. Certes, le Parlement européen est élu au suffrage universel direct, mais à partir de circonscriptions purement nationales et de listes de candidats purement nationaux. Il n'est donc pas étonnant que lors des campagnes électorales, les débats évacuent presque complètement les enjeux européens pour se concentrer sur les questions domestiques.

De plus, certaines pratiques opacifient encore la perception. Par exemple, si le partage du poste de Président du PE entre droite et gauche au cours d'une même législature satisfait le personnel politique, comment le citoyen peut-il alors comprendre qui a exercé le pouvoir et quelle opposition choisir pour le sanctionner, éventuellement ? De même pour le collège des Commissaires qui comprend des personnalités de diverses couleurs politiques, rendant les responsabilités illisibles pour le citoyen.

D'autre part, l'Europe paye le contenu de ses politiques. Il n'est pas anormal que la politique menée au niveau européen reflète la tendance des choix politiques faits par les peuples au niveau national. En ce moment, la droite domine très nettement en Europe et cela se traduit dans les politiques européennes. Mais parfois de façon caricaturale. Par exemple, le pacte de compétitivité de 2011 recommande à la Belgique d'en finir avec l'indexation automatique des salaires. La Belgique a de nombreux et graves problèmes, mais aucun qui soit lié à cette mesure qui garantit au contraire une remarquable paix sociale. En avançant ainsi une telle recommandation, l'UE n'a aucune légitimité, ni politique ni technique, mais elle apparaît comme une menace directe pour les travailleurs et singulièrement les classes moyennes belges et luxembourgeoises.

Pour prendre un autre exemple, l'UE vole au secours d'un de ses membres en difficulté, la Grèce. Cet effort réel de solidarité aurait pu faire apparaître l'Europe comme un 'chevalier blanc' vertueux. Au lieu de cela, les hésitations publiques des pays riches, l'épais mépris exprimé par certains dirigeants pour le pays en question, les conditions humiliantes mises à l'aide (souvent envisagées dans la presse plutôt que réellement imposées, comme la vente d'îles à l'étranger pour renflouer le budget d'un pays au nationalisme sourcilieux), les mesures économiques qui se trompent de cible en écrasant les plus modestes plutôt qu'en mettant la finance au pas (par exemple en rééchelonnant la dette<sup>27</sup>) et leur dangereuse brutalité, tout cela finit par faire jouer à l'UE le rôle de père fouettard des peuples.

Le modèle de la construction européenne doit changer profondément. Les pères fondateurs avaient conçu une Europe fondée sur des processus technocratiques au service d'un projet politique ambitieux. Leur réussite est réelle mais cette réussite même condamne désormais l'approche initiale. L'Europe pour continuer à se développer ne peut plus tolérer son déficit démocratique. L'idée européenne ne peut plus s'incarner dans des structures illégitimes car trop technocratiques. Il est temps de mettre en place au niveau européen les principes démocratiques appliqués dans tous les Etats membres pour former les pouvoirs exécutif et législatif. A défaut, le citoyen rejettera à juste titre la superstructure qui n'émane pas de lui et dont il ne peut contrôler les actions.

---

## *Documents*

### **Appel des industriels**

Un collectif d'industriels allemands et français rappelle que "l'union monétaire a durablement besoin de finances publiques solides, de règles de responsabilité claires, de structures transparentes et de conditions de concurrence équitables" et demande que "les Etats membres coordonnent, plus étroitement qu'auparavant, leur politique économique intérieure et parlent d'une seule voix vis-à-vis de l'extérieur".

Que cet [appel pour une bonne gouvernance de la zone euro](#) ait dû être lancé après des mois de crise en dit long sur la faillite des Etats membres qui se refusent toujours à aller jusqu'au bout de leurs

---

<sup>27</sup> Article écrit avant les décisions de juillet 2011 (Ndl'E)

décisions. Les Etats tentent toujours de replâtrer les fissures de la zone euro, au coup par coup, mais renâclent à mettre en place les politiques communes fiscales, monétaires et économiques qui sont si évidemment nécessaires. Les milliards déversés pour pallier les crises ne seront jamais suffisants, si la fondation de la zone monétaire manque.

Et en attendant, c'est le citoyen qui paye l'addition due à cette incurie.

---

### **Danse au bord du gouffre**

Le spectacle que donnent les Européens face à la crise grecque est un véritable désastre.

Leurs légitimes discussions se font sur la place publique et propagent l'inquiétude; leurs divergences deviennent des divisions alors que chacun sait que l'Europe, à la fin, aidera la Grèce.

On joue à se faire peur et cela est dangereux.  
Cela permet d'éviter les vraies discussions.

Paralysés par le nouvel égoïsme qui déferle sur le continent et qui, sous les formes diverses du populisme, des extrémismes et du repli, conduit les citoyens à d'abord vouloir garder ce qu'ils ont avant d'imaginer ce qu'ils peuvent construire et partager dans l'avenir, les dirigeants européens refusent d'aborder la seule vraie question: comment aller vers un véritable fédéralisme qu'impose depuis l'origine l'Euro, notre monnaie fédérale, que réclament désormais les marchés financiers et que la seule logique rend pertinente?

Nous avons besoin d'un budget européen véritable, permettant des politiques européennes d'investissement et de soutien, alors que ce qui vient de Bruxelles n'est que punitif et se résume aux recettes techniques, certes nécessaires mais insuffisantes, du FMI.

Avec 1% du PIB, l'Europe est impuissante. Elle doit dès maintenant prévoir progressivement l'accroissement de ses moyens collectifs jusqu'à un budget qui, un jour, comptabilisera plus de 20% de sa richesse. C'est le seul moyen de conduire une politique économique et sociale qui donne encore des raisons d'espérer.

Nous avons besoin de règles budgétaires communes strictes, dont les manquements seront sanctionnés automatiquement et sans discussions, mais qui seront accompagnées de décisions budgétaires nationales communes en matière d'investissement, de recherche et d'innovation.

Avant d'être dotés d'un budget commun digne de ce nom, il faut additionner nos budgets nationaux, les faire converger alors qu'aujourd'hui ils tirent dans tous les sens.

Nous avons besoin d'un Secrétaire d'Etat européen au Trésor, seul habilité à s'exprimer et à décider des grandes orientations de politique économique et budgétaire.

Il présiderait l'Ecofin, réunion des ministres des finances, il représenterait l'Europe, ou l'Euro, dans les instances économiques internationales. Nommé par les Chefs d'Etat et de gouvernement, irrévocable par eux pendant une durée fixée, indépendant mais responsable politiquement, il assumerait ses décisions devant l'opinion et les assemblées élues.

Un tel plan constituerait une rupture, une vraie révolution dans la construction européenne.

Ces décisions sont évidemment difficiles à assumer sur le plan politique et elles méritent un examen démocratique véritable.

Elles représentent un risque pour ceux qui les prendraient mais, de toute façon, la plupart des dirigeants en fonction sont ou seront sanctionnés par la crise!

Annoncer seulement qu'on y réfléchit activement en vue d'un grand plan de sortie de crise et faire preuve d'une résolution ferme de les assumer, c'est ouvrir un espoir de surmonter la situation actuelle.

Mais ne pas les prendre, c'est danser au bord du gouffre.

En quelque sorte, nous avons le choix: décider avant d'y tomber ou y être contraints au fond du trou.

[http://www.jd-giuliani.eu/fr/article/cat-2/255\\_Danse-au-bord-du-gouffre.html](http://www.jd-giuliani.eu/fr/article/cat-2/255_Danse-au-bord-du-gouffre.html)

---

## **La problématique de l'euro et le Pacte de compétitivité et de stabilité**

*Par Daniel Spoel*

Se débarrasser de l'euro serait aujourd'hui suicidaire. Mais les réactions politiques appropriées font malheureusement défaut ou sont motivées essentiellement par des objectifs à court terme ou à portée essentiellement nationale et de ce fait entrent en concurrence avec les autres partenaires de l'Union.

Lors du Conseil européen du 4 février 2011, l'Allemagne et la France ont proposé un Pacte de compétitivité et de stabilité qui comporte quelques mesures de rapprochement fiscal (impôt sur les sociétés), de rigueur (désindexation des salaires, ajustement des retraites) et de rétablissement de la confiance dans le secteur bancaire. Madame Merkel et Monsieur Sarkozy veulent renforcer

les sanctions dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance en renforçant la surveillance mutuelle et en confiant cette mission à la Commission. Mais la proposition ne s'attaque pas aux racines du mal qui ont provoqué la crise et rate la cible : sortir de la crise sociale et économique provoquée par une longue absence de régulation et une crise brutale d'origine spéculative. En effet l'euro est un bien commun, mais un bien au service d'une politique économique et sociale, pas une politique en soi. Toute discussion à propos de l'euro doit exclure de celle-ci tous les pays qui ne font pas partie de cette zone euro.

Par ailleurs, la proposition, faite conjointement avec le Royaume-Uni, de limiter pour longtemps, voire de réduire, le budget européen par rapport à son niveau actuel de 1% du PIB ajoute une contrainte supplémentaire pour l'Union européenne et la plupart de ses Etats membres. Ce corsetage promet de les priver de toute marge pour mener une transformation indispensable de la société. En effet, la rigueur imposée au nom du Pacte de stabilité et la réduction du budget communautaire enlèveront toute possibilité aux Etats et à l'Union de faire les investissements à moyen ou à long terme indispensables pour de nouveaux modes de consommation, de production et de répartition de l'énergie, des matières premières, des services aux personnes indispensables à faire société et à promouvoir le bien-être de celles-ci.

A l'heure actuelle, la proposition franco-allemande ne se propose pas de prendre des mesures pour lutter contre d'autres origines de la crise, que sont :

- 1- L'utilisation d'une méthode inefficace parce que non concertée, de coordination, comme ce que propose le Pacte de stabilité.
- 2- Les politiques nationales de sauvetage des banques (allemandes et françaises, particulièrement exposées en Grèce et en Irlande) engagées dans d'autres pays de la zone euro ont conduit à une intégration financière implicite de la zone euro consistant à la socialisation des pertes au niveau national. Cette socialisation est directement supportée par les populations sans alimenter les mécanismes communautaires de solidarité.
- 3- La spéculation. Aucune mesure n'a été prise pour ralentir les mouvements de capitaux, ni pour réduire leur volume sous la forme d'une taxe prélevée sur tout mouvement financier (taxe du type Tobin, par exemple) ou sous toute autre forme qui aurait le même effet.

- 4- L'existence de paradis fiscaux et juridiques en Europe comme ailleurs<sup>28</sup>, où disparaissent les recettes fiscales et les législations fiscales contraignantes. La City de Londres est une enclave politique ainsi qu'une véritable boîte noire financière. La Banque d'Angleterre, relayée par un jeu hypocrite des gouvernements britanniques successifs, a joué et joue encore un rôle central dans la promotion de la finance *offshore*. Tant qu'il ne sera pas mis fin à ce genre de pratiques aucune régulation sérieuse ne pourra être mise en place, donc aucun plan sérieux de compétitivité et de stabilité.
- 5- L'absence d'agence européenne de notation organisée comme un service public pour éviter que les agences actuelles ne retombent dans les conflits d'intérêts qui ont contribué à la crise. L'UE n'a pas besoin d'aller au G20 pour cela. Une agence européenne éviterait de dégrader la note du Portugal, de l'Espagne, de la Grèce, de l'Irlande, qui font partie de la zone euro sans en référer au préalable aux institutions communautaires.
- 6- L'absence de régulation de l'économie en général et de la finance en particulier. La mise en place d'une politique de stabilité nécessite une régulation par la mise en place de mécanismes de contrôle et de rétroaction sur les principaux facteurs déclenchant des crises, en particulier en ce qui concerne la re-capitalisation du secteur bancaire. A ce propos, la mise en place des accords de Bâle est beaucoup trop tardive.
- 7- L'incapacité de penser une convergence dans la relance par des outils comme la fiscalité, l'investissement dans la recherche et le développement, le secteur des transports, mais aussi les infrastructures énergétiques ou les télécommunications, tous domaines où l'UE est en manque criant de biens publics communs.

Le Forum permanent de la société civile européenne<sup>29</sup> a lancé un appel pour revoir les fondations de l'Union en engageant un vaste débat dans les sociétés européennes, dans tous les États membres, pour un **processus constitutionnel européen**, répondant conjointement aux attentes et demandes de démocratie des citoyens, aux besoins de l'époque pour faire face à la crise

---

<sup>28</sup> De petits pays européens (Suisse, Luxembourg, Monaco, Lichtenstein, ...), des États américains (Delaware, ...), le réseau des anciennes colonies britanniques (Bahamas, Bermudes, Caïman, ...) et îles britanniques à souverainetés particulières (Jersey, Guernesey, Man, ...)

<sup>29</sup> <http://www.forum-civil-society.org/>

multiforme actuelle, au rôle attendu de l'Union européenne dans le monde.

Toute discussion d'un quelconque Pacte de compétitivité et de stabilité doit se faire dans le cadre de cette re-fondation.

Les propositions formulées par Merkel-Sarkozy sont régressives par rapport à une intégration européenne plus forte. La Commission doit se charger de présenter aux Etats et aux citoyens une étude sur la facture de la non Europe.

---

### **Cooperate or Fail! The Way out of the Euro Crisis**

Alternatives économiques d'avril reproduit un article d'Ulrich Beck, publié auparavant dans Dissent<sup>30</sup>. Il y fait quatre propositions :

- 1- tout d'abord l'Union européenne doit décider de sauver les Etats plutôt que les banques.
- 2- il faut étendre ensuite la coopération macroéconomique.
- 3- il faut aussi un véritable budget européen. Celui-ci ne serait pas financé par des contributions des Etats membres. Il devrait l'être par l'impôt. Un tel miracle pourrait être réalisé en introduisant en Europe ce qui a été rejeté au niveau global, à savoir une taxe sur les transactions financières.
- 4- enfin, il faut aller vers l'Europe des travailleurs. En poursuivant ces politiques, l'Europe pourrait acquérir une véritable valeur ajoutée - la création d'une Europe sociale.

Ulrich Beck écrit encore qu'il serait souhaitable d'avoir un gouvernement économique continental, qui n'aspirerait ni à devenir un super-Etat européen ni à régenter les politiques économiques des Etats-nations, mais qui renégocierait plutôt les relations entre l'Europe de Bruxelles et les Etats membres, en accord avec le modèle d'une Europe cosmopolite. Ce modèle serait fondé sur une Déclaration d'interdépendance (et non d'indépendance!).

---

<sup>30</sup> <http://dissentmagazine.org/online.php?id=444>

## A New Deal For Europe

The European project was engineered by a group of farsighted statesmen - Schumann, Adenauer, De Gasperi and others - who were inspired by a vision of the United States of Europe and recognized that this idea could materialize only gradually by setting limited objectives, mobilizing the political will to achieve them and concluding treaties that required States to transfer competencies to supra-national institutions. This is how the post war European Steel and Coal Community was transformed into the European Union - step by step being conscious that each step was incomplete and would require further actions in due course.

The European architects generated the necessary political will by drawing on the memory on WWII and the massive human losses, the cold war and the potential benefits of economic integration. The process of European integration fed on its economic success with a sustained increase of trade among EU countries and important institutional developments. As the Soviet Union collapsed, it received a powerful boost from the German reunification. Germany recognized that it could be reunited only in the context of closer European integration and it accepted to pay the price for it. The European project culminated in the Maastricht Treaty and the creation of the euro.

The European political establishment recognized at the time that the euro was incomplete as it had a European central bank but not a central Treasury. Its architects, notably Jacques Delors, were aware of that deficiency, but member States were reluctant to transfer sovereignty over their public finances. They believed, however, that when needed, the political will could be mobilized to move towards to a "transfer Union". But the whole conception of the euro was based on the idea that financial markets were self-regulated and that their excesses could be corrected, so the rules were designed for introducing fiscal discipline in State budgets. But most problems came from the private sector as interest rate convergence within the euro area led to economic divergence: lower interest rates in 'peripheral' countries fueled house bubbles, while Germany had to introduce financial rigor in order to cope with the burden of reunification. Essentially, it adopted "beggar thy neighbor policies" whereby it transferred deflationary effects to the other countries.

Without the boost of German reunification and the enlargement, the financial crisis has generated a process of disintegration. This happened after the collapse of Lehman Brothers and the US authorities had to guarantee that no other important financial

institution would be allowed to fail. German chancellor Merkel insisted that there should be no EU guarantee to address any systemic risk in the financial sector and that each state had to care for its own institutions. This was the root of today's euro crisis.

The financial crisis forced European States to guarantee for its own credit and this put into question the creditworthiness of European government bonds. As a result risk premiums widened (and continue to do so) putting national public finances on unsustainable strain. This has created a two speed Europe with debtor countries sinking under the weight of their debts and surplus countries forging ahead. As the largest creditor, Germany can dictate the terms of the assistance on the debtor countries and push them towards insolvency. Meanwhile, Germany has benefited from the euro crisis which has depressed the exchange rate and boosted its competitiveness further.

From the main driver of European integration, Germany has become the main opponent of a "transfer Union". Now, the political establishment defends the status quo, and anyone who considers it unacceptable or unsustainable is seen as anti-European. As heavily indebted countries are pushed towards insolvency with the help of rating agencies, the '*deus ex machina*' of financial markets, nationalism is rising in most European countries, for example the *true Finns* party in Finland who reached 20% in last elections.

The status quo scenario is no longer sustainable. The two-speed Europe is driving member States further apart. Greece seems to be heading towards a default situation, but it should at least be conducted in an orderly manner. While some contagion seems difficult to avoid - whatever happens to Greece is likely to spread to Portugal and Ireland's financial position is becoming unsustainable too with the recent downgrading. Defaults by the most exposed countries would affect banks and pension funds in both the core and the periphery. In order to arrest and revert this inexorable (at least it seems so) process, bold solutions need to be envisaged.

The answer is more Europe, not less. This would mean strengthening the euro area, which would require, as suggested by Jean Claude Juncker, president of the Ecofin and Eurogroup councils of finance ministers, and Giulio Tremonti, Italian finance minister, to convert a share of national debt into EU bonds through a voluntary process of enhanced cooperation. They proposed that these bonds could be traded globally and attract surpluses from the central banks of emerging economies and sovereign funds. These financial inflows could strengthen the euro area and stimulate growth and cohesion without fiscal transfers between member States.

The [Amato-Verhofstadt proposal](#), endorsed by several Socialist and Liberal-Democrat leaders ( FT 3 July) differs in the sense that the EU bonds could be held by the EU itself, therefore the debt would be ring-

fenced from rating agencies and the interest rate could be decided by Eurogroup finance ministers. Thus helping to curb speculation and allowing governments to govern.

This proposal is inspired by the Roosevelt bond which financed the 'New Deal' of the 30s and the former president of the European Commission proposed in 1993 to match the common currency with common EU bonds. Europe does not have a federal fiscal policy, but EU bonds, according to the Amato-Verhofstadt proposal do not need new institutions, but they could be held by the existing European financial stability facility - the fund which allowed the loan package to Greece, Portugal and Ireland together with the IMF- which could then co-finance projects with the European Investment Bank.

As they put in their plan, "bonds are not printing money. They are not deficit finance. they do not need fiscal transfers between States. Net bond issues would see new inflows of funds to finance recovery, rather than austerity". European leaders are urged to recognise this case, "both to stabilise the euro and deliver a New Deal for Europe". The plan is sound enough to generate political will and to mobilise a pro-European majority around the idea that the European solution is better than national ones.

### **Democracy is at stake, not just the euro**

Prof. Sen [argues rightly](#) that it is not just the euro but Europe's democracy which is at stake ("The Guardian" June 22, 2011). He writes : "Europe has led the world in the practice of democracy. It is therefore worrying that the dangers to democratic governance today, coming through the back door of financial priority, are not receiving the attention they should. There are profound issues to be faced about how Europe's democratic governance could be undermined by the hugely heightened role of financial institutions and rating agencies, which now lord it freely over parts of Europe's political terrain."

His comment is highly pertinent. We know from the Greek experience that the rating agencies act like a '*deus ex machina*'. Of course, they don't hold the truth but they behave as if they were right; they just act to make things happen as they want. This is an aggression against democratically elected governments and their people; if we cannot regulate them, they should be prosecuted, given their record of economic disasters !

In the same vein, G.Amato and Guy Verhofstadt (FT 3 July) point out that "Europe is losing a war between its elected governments and unelected rating agencies. Governments are trying to govern, but the rating agencies still rule". The issue is how to govern rather than let the rating agencies rule. This is why Europe needs an ambitious plan to tackle the debt crisis by strengthening existing institutions and

creating solidarity among its members.

In 1941, while they were prisoners on the Italian island of Ventotene, Altiero Spinelli, Eugenio Colorni and Ernesto Rossi wrote the famous Ventotene Manifesto where they called for a 'free and unite Europe'. The Milan Declaration which followed in 1943, was the founding act of the European Federalist Movement. The Manifesto encouraged a federation of European states, which was meant to keep the countries of Europe close, thus preventing war. We should not forget that people gave their lives for freedom and justice. This is why we should fight and resist against the financial and economic powers which are undermining the bases of our democracies. We know historically what this meant for Europe!

## Donner à l'Union les moyens de son action

**Le 12 juillet 2011, à l'invitation du Groupe Europe de l'Union des Fédéralistes Européens (UEF), Alain Lamassoure, président de la Commission des budgets au Parlement européen, rencontrait le personnel des institutions à Bruxelles pour évoquer le lancement des discussions sur les perspectives budgétaires 2013-2020 et, crise oblige, les moyens de recréer un vrai pacte de solidarité entre Européens.**

Au lendemain de la publication le 29 juin par la Commission européenne de sa proposition sur les perspectives budgétaires de l'Union 2013-2020, Alain Lamassoure invite à ouvrir un chemin étroit entre rigueur budgétaire à court terme et investissement pour l'avenir. Comme de nombreux observateurs, il prône de sortir de la logique du « juste retour » qui condamne l'UE à vivre en dessous de ses moyens.

Le train de vie de la plupart des Etats Membres est la cause de l'actuelle crise de la dette dans l'Union européenne. Le budget de l'UE, malgré des compétences accrues et des nouvelles adhésions, est au contraire en recul car les Etats membres n'ont pas tenu leurs engagements de 1984 (avec Mme Thatcher !): un budget à 1,24% du PIB et de nouvelles ressources propres de l'UE (principalement 1,4% des recettes TVA). C'est pourquoi le débat budgétaire tient de la foire d'empoigne et l'Union reste en sous-exécution grave et chronique de ses politiques.

La Commission du budget du Parlement Européen a lancé trois initiatives :

- de nouvelles recettes propres, taxe carbone, taxe sur les transactions financières (le Parlement s'est déjà exprimé favorablement en 2007) et une part de la TVA (cette dernière déjà décidée en 1984). 1% de recettes TVA et une taxe de 0,01% sur les transactions financières rapporteraient quelque 150 milliards d'euros.
- centrer l'examen des budgets nationaux (*semestre européen*) non sur le simple examen des soldes mais sur la recherche de synergies entre les politiques nationales (immigration, défense ou aide au développement) en luttant contre les duplications et les structures concurrentes, avec la participation des parlements nationaux.

- Repenser la préparation du budget européen et redéfinir les liens entre les institutions européennes et les Etats Membres, en associant les parlements, et lancer une convention budgétaire dont la première étape serait une grande conférence le 20 octobre 2011.

Alain Lamassoure est donc contre le gel voulu par les Etats membres (8 d'entre eux au moins) du budget européen jusqu'à 2020 et estime au contraire que l'urgence pour l'après-2013 est à l'investissement. Il faut préserver l'avenir et toucher enfin les dividendes de l'Europe.

Par ailleurs, les élections de 2014, avec la présentation de vrais candidats à la présidence de la Commission européenne, vont changer la donne et créer une vraie arène politique européenne.

*Il faut saluer les propositions ambitieuses et concrètes faites par l'intervenant, dans un domaine qui semble voué depuis plusieurs décennies au blocage stérile. Alain Lamassoure en rappelant les échéances institutionnelles (d'ici 2014 !) a donné la juste mesure de l'urgence (la crise) et du changement de cadre de pensée nécessaire. Un vrai débat public, avec les parlements nationaux, doit remplacer le huis clos entre ministères et institutions et rendre à la démocratie tous ses moyens.*