

GRASPE

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

**Cahier n° 23
Juin 2014**

Sommaire

Éditorial : <i>Business as usual</i> à Bruxelles ?	3
Initiative citoyenne : A New Deal for Europe Réorienter l'Europe vers la croissance et l'emploi	6
Lettre aux principaux candidats à la Présidence de la CE	20
Reorganisations of DGs as a dangerous non phenomenon	23
Pour des libertés syndicales effectives dans la FPE	32
Conférence-débat sur les enjeux des élections européennes	40
Le fédéralisme est-il inévitable ?	49
Democracy and European Governance	57
A not very common single currency	69
La CdJ donne les moyens de réguler le marché intérieur.	83
Un new Deal pour l'Europe	88
After the reform of the Staff regulations	91
Chronique de l'administration européenne : Les agents	95

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

Diffusion strictement limitée aux personnels des Institutions européennes

Éditeur responsable : Georges VLANDAS
Responsable de la rédaction : Tomas GARCIA AZCARATE
Secrétaire de rédaction : Jacques BABOT
Rédaction : Stephane ANDRE, Fabrice ANDREONE, Jacques BABOT, Timios BOKIAS, Laurent BONTOUX, Paul CLAIRET, Yves DUMONT, Wolfgang ENTMAYR, Anders HINGEL, Philippe KERAUDREN, Andréa MAIRATE, Jacques PRADE, Paolo PONZANO, Vlassios SFYROERAS, Bertrand SORET, Jean-Paul SOYER, Catherine VIEILLEDENT, Sylvie VLANDAS.
Site web et maquette : Jean-Paul SOYER

Contributeurs

Philippe AIGRAIN
Stéphane ANDRÉ
Fabrice ANDREONE
Jacques BABOT
Angelo BAGLIO
Gilles BERTRAND
Timios BOKIAS
Laurent BONTOUX
Anastassios BOUGAS
Didier BOUTEILLER
Kostas
BOTOPOULOS
Francisco
CABALLERO SANZ
Bernard CAISSO
Pino CALO
Paraskevas
CARACOSTAS
CAVALEIRO
AZEVEDO Rui
Paul CLAIRET
Jacques DELORS
Victoria DAVYDOVA
Maria Eduarda DE
MACEDO
Bertrand DELPEUCH
Isabelle DEMADE
Jean-François
DREVET
Yves DUMONT
Wolfgang ENTMAYR
Elie FAROULT
Tomas GARCIA
AZCARATE

Fernando GARCIA
FERREIRO
Didier
GEORGAKAKIS
Isabel GONZALEZ
FORTES
Mireille GRUBERT
Dimitris
HATZISTRATIS
Anders HINGEL
Thomas HENOKL
Michel HUSSON
Franco IANNIELLO
Sylvie JACOBS
Olivier JEHIN
Philippe
KERAUDREN
Eneko LANDABURU
Notis LEBESSIS
Roberto LENTI
Jean-Charles
LEYGUES
Julie LEPRETRE
Joël LE QUÉMENT
Alain LIBEROS
Jose Manuel LOPEZ
CEJUDO
Beatrice LUCARONI
Andrea MAIRATE
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
Georges SPYROU
Bertrand SORET
Jean-Paul SOYER
Michel STAVAU
Elena STROE
Béatrice THOMAS
Roger
VANCAMPENHOUT
Philippe VAN PARIJS
Catherine
VIEILLEDENT-
MONFORT
Georges VLANDAS
Timothée VLANDAS
Henri WEBER
Werner WOBBE

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

© GRASPE 2014

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

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

e-mail : courrierlecteur@graspe.eu

Éditorial : *Business as usual* à Bruxelles ?

Les élections européennes ont envoyé à Bruxelles un nouveau Parlement composé de plus d'un député violement eurosceptique sur sept.

Forts de ce beau résultat, les Chefs d'Etat laissent entendre que le vote de l'électeur n'aura guère d'influence sur le choix du Président de la Commission européenne. Ils ont chargé le président du Conseil européen d'une mission exploratoire. Avant même l'élection, Hermann Van Rompuy avait proposé à ce poste la nomination d'une personne qui ne s'est pas donné la peine d'être candidate. Il avait aussi déclaré, sans doute pour motiver l'électeur : « Les citoyens comprennent très clairement la différence entre le Parlement européen et ceux qui prennent les vraies décisions ».

Se rendent-ils compte du dégoût provoqué chez le citoyen ? Même si à la fin, le Conseil européen choisit le président issu de la majorité au PE, la simple évocation de solutions différentes par les plus hautes autorités nationales ne peut que renforcer la perception d'un déficit démocratique de l'UE et générer la rage des électeurs (ayant eu assez d'ingénuité pour aller voter) devant un tel mépris, affiché sans fard.

Les Chefs d'Etat se lamentent officiellement de la montée des extrêmes. Mais quoi ? Ce ne sont pas eux qui ont imposé des politiques de destruction du tissu social¹ par une austérité incontrôlée dans plusieurs Etats européens en crise ? Ce ne sont pas eux qui ont misérablement marchandé un budget pluriannuel pour pouvoir rentrer chez eux en clamant victoire sur les pays voisins ? Ce ne sont pas eux qui ont négligé le renforcement des institutions de l'UE au profit de combinaisons intergouvernementales ? Ce ne sont pas eux qui, lors de la crise bancaire et de l'euro, ont affiché l'égoïsme national, l'impuissance des gouvernements nationaux et

¹ Voir à ce sujet le [rapport de l'OIT](#) qui explique le désastreux impact des mesures d'austérité sur le modèle social européen : World Social Protection Report 2014/15 ;
Voir aussi le [discours](#) du 13 juin 2014, à Berlin, du Commissaire Lazlo Andor.

la lenteur des décisions communes, souvent boiteuses et toujours insuffisantes ? Ce ne sont pas eux qui ont toujours débiné Bruxelles pour expliquer leurs échecs ? Ce ne sont pas eux qui veulent « réformer Bruxelles » tout en prônant des coopérations gouvernementales à la carte, mais en torpillant celles qui peinent à se mettre en place (comme le brevet européen ou la supervision bancaire) ?

Oui, ce sont eux, les chefs d'Etat, qui ont fait tout cela. Alors où est la surprise si les électeurs choisissent de voter pour des souverainistes qui précisément sont sur cette ligne politique et de façon bien plus crédible ?

Ce sont eux qui nourrissent les sentiments d'hostilité de certaines nations contre d'autres, alors que l'UE a été bâtie pour éviter ce genre d'antagonismes. Ce sont eux qui crachent sur les prétendus privilèges de la fonction publique européenne, qui parlent d'*opt-out*, de sortie de Schenguen, des coopérations judiciaires, de l'euro, de l'UE et d'on ne sait quoi d'autre. Ce sont eux qui critiquent publiquement le futur traité transatlantique mais qui poussent les feux pour le conclure au plus vite. Ce sont eux qui critiquent l'examen par Bruxelles des budgets nationaux (à leur demande puisqu'ils ne savent pas les gérer eux-mêmes) et qui geignent sur le « trop de pouvoirs » de Bruxelles.

Alors où est la surprise si les électeurs choisissent de voter pour des europhobes qui précisément sont sur cette ligne politique et de façon bien plus crédible ?

C'est pourquoi l'UE, c'est-à-dire en définitive le citoyen européen, ne s'en sortira pas sans que les gouvernements nationaux ne changent de politique pour promouvoir une construction européenne qui soit au service des citoyens. Mais les gouvernements ne le feront pas sans pression populaire. Laissés à eux-mêmes, ce sera *business as usual* à Bruxelles.

La pression populaire ne tombera pas du ciel, il faudra que durant les cinq ans de ce parlement, et en commençant dès maintenant, ceux qui croient que les nations européennes ne peuvent compter économiquement et politiquement ni préserver leur modèle social sans l'Europe se lancent dans des campagnes politiques pour expliquer et convaincre.

Toutes les pierres sont utiles dans cet édifice. C'est pourquoi nous soutenons une initiative citoyenne appelée ***New Deal for Europe***.

Elle a le mérite d'adresser deux sujets fondamentaux pour l'avenir :

- Proposer un plan d'investissement au niveau européen, pour que l'UE impulse concrètement une relance durable au service de l'emploi ;
- Proposer de le faire grâce à un budget financé par des ressources propres, pour en finir avec l'impuissance organisée d'une UE financièrement acculée par les égoïsmes nationaux.

Nous vous demandons de signer maintenant cette initiative citoyenne. C'est le premier geste que vous pouvez faire pour l'Europe. C'est la première réponse citoyenne positive, pour relancer une construction européenne qui insuffle un peu d'espoir à toutes les victimes de la crise économique.

Voir page suivante l'appel à signer cette initiative

Initiative citoyenne

New Deal for Europe



Nous avons voté pour élire le Parlement européen et pour choisir un candidat à la présidence de la Commission européenne.

Mais ça ne suffit pas ! Donnons à nos élus un mandat pour une nouvelle donne pour l'Europe en signant cette initiative citoyenne !

Une nouvelle donne pour l'Europe ?

Nous, citoyens européens, exigeons une Europe enfin solidaire, une Europe de progrès, au service de ses peuples

L'Europe est mal partie.

Trop financière, trop éloignée des citoyens... une Europe du chômage, du travail précaire, du déclin des protections sociales, de la pauvreté croissante ...

Les dernières élections européennes ont sanctionné cette dérive.

Il est pourtant possible de remettre la solidarité au cœur de l'Europe

Il est possible de refonder l'Europe.

Il est nécessaire de remettre l'Europe au service des citoyens.

Une nouvelle donne pour l'Europe ?

Demandons un plan Européen pour relancer l'économie, un plan pour en finir avec l'austérité, un plan pour le développement durable, un plan pour l'emploi !

Impossible ? Non, au contraire !

Un million de signatures permettra de mettre sur la table de la prochaine Commission et du prochain Parlement le projet d'un Plan européen extraordinaire financé par des ressources propres issues de la taxe sur les transactions financières et la taxe carbone.

L'euroscpticisme ne résoudra aucun problème. Ce sentiment de résignation nous précipitera vers le déclin.

Par contre, un million de citoyens peuvent exiger une nouvelle donne pour l'Europe

Plus d'informations sur cette initiative citoyenne...
et **pour la signer** :

<http://europe-solidarity.eu/ICE1.htm>

L'initiative citoyenne est un instrument juridique introduit par le traité de Lisbonne, pour demander à la Commission européenne de faire une proposition de loi. Il ne tient qu'à nous de nous en servir.



Les signatures sont rendues anonymes sur un site d'un service public du Luxembourg. Les initiateurs de l'initiative ne peuvent pas lire les noms mais disposent des informations sur le nombre de signataires. Au bout d'un an, des huissiers assermentés valident les signatures sans relever toutefois les noms. Au terme du comptage les noms et toutes les autres informations sont effacés.

Réorienter l'Europe vers la croissance et l'emploi : l'initiative citoyenne pour un plan européen extraordinaire.

Article publié dans la "Revue du Droit de l'Union européenne" n° 2-2014 – Edit. Clément Juglar

Voir page précédente l'appel à signer cette initiative

Prémisse

Au lendemain des élections européennes, qui ont confirmé l'augmentation attendue des formations eurosceptiques dans la plupart des pays de l'Union européenne, aussi bien le Président Hollande que le Premier Ministre français, Manuel Valls, ont déclaré qu'il faudrait réorienter l'Europe vers la croissance et l'emploi. Cette exigence avait été manifestée dès le 7 Janvier 2014 par de nombreuses organisations de la société civile (mouvements fédéralistes et européens, plusieurs syndicats et autres organisations représentatives) en présentant à la Commission européenne une initiative citoyenne pour un plan européen extraordinaire en faveur d'un développement soutenable et de l'emploi.

Cette initiative citoyenne, présentée en vertu de l'art. 11 du Traité de Lisbonne, vise à recueillir un million de signatures dans au moins sept pays européens afin de demander à la Commission européenne, en tant qu'institution européenne dotée du droit d'initiative législative, la présentation d'une proposition législative permettant d'adopter un plan européen extraordinaire d'investissements publics et de créer un Fonds de solidarité pour réduire le chômage, notamment celui des jeunes qui a atteint des pourcentages insupportables dans la plupart des pays de l'Union européenne².(1)

² Les documents relatifs à cette initiative citoyenne figurent sur le site "<http://www.newdeal4europe.eu/>"

Rappel de l'initiative citoyenne.

L'initiative citoyenne est un instrument de démocratie participative introduite par le Traité de Lisbonne. Il s'agit d'une innovation importante dans le fonctionnement de l'Union européenne puisque seulement treize parmi les vingt-huit Etats membres reconnaissent à un nombre significatif de leurs citoyens le droit de soumettre une proposition de loi à l'attention de leur Parlement national³. L'on pourrait donc en déduire que l'Union européenne est allée plus loin que ses propres Etats membres en matière de participation directe des citoyens au processus législatif. Il existe cependant une différence importante entre le "droit d'initiative" reconnu par le Traité de Lisbonne aux citoyens européens et celui en vigueur dans les treize Etats membres précités. Dans ces Etats membres, le droit d'initiative législative des citoyens permet à ces derniers de soumettre directement une proposition de loi au législateur, à savoir le Parlement national. Dans le cas de l'Union européenne, les citoyens peuvent demander à la Commission européenne - qui dispose en vertu des Traités européens du droit quasi-exclusif d'initiative législative - de présenter une proposition de loi, mais ils n'ont pas la garantie juridique que la Commission européenne donne une suite favorable à leur demande et que, par conséquent, le législateur européen (à savoir le Parlement européen et/ou le Conseil des Ministres européen) soit effectivement appelé à examiner la proposition de loi requise par les citoyens. L'article précité (RDUE n.4-2012) explique en détail les raisons de cette particularité du système institutionnel de l'Union européenne d'après lequel le Parlement européen ne dispose pas non plus du droit d'initiative législative. Toutefois, le même article explique les raisons pour lesquelles, dans la pratique, la Commission européenne donne une suite favorable à environ 90% des demandes législatives qui lui sont adressées par les autres institutions de l'Union, par les Etats membres et par les groupes de pression. Par conséquent, l'initiative citoyenne pourrait avoir, dans la pratique, la même efficacité dont dispose le droit d'initiative législative des citoyens dans les treize Etats membres précités.

Les premières initiatives citoyennes.

A la fin Avril 2014, 42 initiatives citoyennes ont été soumises à la Commission européenne. Parmi ces 42 initiatives, 18 ont été rejetées par la Commission car elles se situaient en dehors des compétences de l'Union européenne ou, en tout état de cause, en dehors des tâches confiées à la Commission par les Traités (par exemple, les initiatives visant à éliminer les centrales nucléaires, à

³ voir l'article sur l'initiative citoyenne dans RDUE n. 4-2012, page 615

supprimer la légalisation de la prostitution ou à traduire l'hymne européen dans la langue espéranto).

Parmi les 24 initiatives citoyennes jugées éligibles par la Commission car fondées sur les bases juridiques du Traité, trois ont atteint le quorum d'un million de signatures (droit à la sauvegarde de l'eau publique ; interdiction de financer des activités impliquant la destruction des embryons humains ; lutte contre la vivisection des animaux). La Commission s'est déjà prononcée au sujet de l'initiative concernant l'eau publique qui a recueilli à elle seule un million six cent mille signatures.

La réaction de la Commission a été de rappeler la législation européenne existante au sujet de la protection et de la qualité des eaux et de proposer une série de recommandations et autres initiatives de "soft law" adressées aux Etats membres. En revanche, la Commission ne dispose pas de moyens juridiques lui permettant de privilégier l'eau publique dans la mesure où le Traité impose la neutralité des régimes de propriété existants au sein de l'Union.

Dix initiatives sur les 24 jugées éligibles n'ont pas réussi à atteindre le quorum d'un million de signatures (par exemple, celle visant à augmenter la dotation financière des programmes d'échanges des jeunes ou celle concernant un revenu minimum). Trois initiatives ont été retirées par les Comités promoteurs et huit initiatives sont actuellement en cours. Au total, les initiatives déjà achevées ont recueilli environ cinq millions et demi de signatures, qui peuvent être considérées comme le premier noyau d'un espace public européen.

L'initiative citoyenne "NEW DEAL FOR EUROPE".

L'initiative citoyenne présentée le 7 Janvier 2014 par un large nombre d'organisations fédéralistes, européistes, syndicales, environnementalistes et autres organisations de la société civile part du constat - partagé par la plupart des économistes - que la politique d'austérité mise en œuvre par l'Union européenne depuis le début de la crise économique n'a pas produit les résultats escomptés : le produit national brut de la plupart des pays de l'Union a baissé alors que le chômage a fortement augmenté jusqu'au chiffre sans précédent d'environ 26 millions de chômeurs. En outre, la dette publique de la plupart des pays de l'Union a augmenté en dépit des mesures prises pour réduire les dépenses publiques dans ces mêmes pays. En d'autres mots, les mesures d'austérité ont réduit la consommation et aggravé la récession économique en Europe. En agissant de la sorte, les gouvernements

des pays de l'Union n'ont pas tenu compte de l'avertissement lancé il y a quelques années par l'ancien Ministre italien des Finances, Tommaso Padoa-Schioppa, selon lequel "la rigueur incombe aux Etats, la croissance revient à l'Union européenne". En effet, si les Etats membres doivent maintenir sous contrôle les budgets nationaux afin d'éviter qu'un niveau d'endettement excessif ne provoque des attaques spéculatives contre la monnaie unique, le pendant de cette politique restrictive au niveau national doit être nécessairement une politique expansive au niveau européen dans la mesure où le budget européen n'a pas de dettes et ne peut, dès lors, faire l'objet d'attaques spéculatives. Autrement dit, il revient à l'Union européenne de financer un programme d'investissements publics qui puisse relancer la croissance et réduire le chômage dans la mesure où la plupart des Etats membres ne sont pas en mesure de prendre en charge un tel programme à cause du respect des critères du Pacte de Stabilité et du Fiscal Compact.

C'est pour ces raisons qu'un nombre important d'organisations de la société civile ont lancé l'initiative citoyenne "New Deal for Europe" le 7 Janvier 2014 après avoir constitué un Comité européen (comme prévu par le règlement d'application de l'art. 11 du Traité de Lisbonne) et des Comités nationaux pour le recueil des signatures dans plusieurs pays de l'Union (Belgique, France, Espagne, Italie, Grèce, Luxembourg, République tchèque, Hongrie) auxquels se sont ajoutés successivement d'autres Comités (Allemagne, Autriche, Chypre).

L'initiative citoyenne "New Deal for Europe" vise l'adoption par les institutions de l'Union d'un plan européen extraordinaire d'investissements publics pour la production et le financement de biens publics européens (énergies renouvelables, réseaux d'infrastructures, télécommunications à haut débit, protection de l'environnement et du patrimoine culturel, agriculture écologique, etc.), ainsi que l'établissement d'un Fonds européen de solidarité pour la création de nouveaux emplois, en particulier pour les jeunes. Le financement de ce programme devrait être assuré par des nouvelles ressources propres du budget européen, telles qu'une taxe sur les transactions financières et une "taxe carbone" sur les émissions d'anhydride carbonique.

Les éléments essentiels de l'initiative "NEW DEAL FOR EUROPE".

a) Le caractère européen du plan.

En vertu du principe déjà rappelé : "La rigueur incombe aux Etats, la croissance revient à l'Union européenne", il n'est guère possible

d'envisager la relance de la croissance économique en Europe par le biais de programmes nationaux. La plupart des pays européens souffrent d'un niveau d'endettement budgétaire qui ne leur permettrait pas de consacrer des ressources significatives à un vaste programme d'investissements publics, tels qu'ils seraient nécessaires pour renverser la récession en cours. Le respect des critères du Pacte de Stabilité et du Fiscal Compact (3% du PIB pour le déficit annuel et parité structurelle du budget national à partir de 2015 ; réduction progressive de la dette publique jusqu'au niveau de 60% du PIB dans les 20 prochaines années) empêche la plupart des pays de l'Union, sauf changement des critères précités, de consacrer des dizaines de milliards par an au financement d'investissements publics qui seraient pourtant nécessaires. L'expérience faite dernièrement par certains Etats membres (par exemple l'Italie) montre combien il est difficile de consacrer des ressources suffisantes et/ou de réduire l'imposition fiscale pour améliorer le pouvoir d'achat des citoyens et relancer la consommation.

A supposer même que l'Union européenne décide d'assouplir les critères du Pacte de Stabilité (par exemple, en exemptant du calcul du 3% du PIB les dépenses nécessaires pour financer les investissements productifs), il n'est nullement certain que les marchés financiers ne pénalisent pas les pays qui augmenteraient ainsi leur déficit budgétaire par l'augmentation des taux d'intérêt, ce qui annulerait une large partie du bénéfice attendu par cette opération financière. Par ailleurs, des mesures expansives prises au seul niveau national seraient inefficaces car une large partie de leurs effets économiques serait compensée par une augmentation des importations en provenance d'autres pays européens.

La mise en œuvre à ce jour du "Pacte pour la croissance et l'emploi" décidé en principe par le Conseil européen de Juin 2012 confirme largement ce qui précède. Ce Pacte prévoyait un apport financier du budget européen de 60 milliards d'euros, dont seulement 5 milliards d'argent frais et 55 milliards provenant du recyclage des crédits destinés aux Fonds structurels de l'UE. Pour le reste, la Banque européenne d'investissements (BEI) aurait dû consacrer 60 milliards d'euros au financement d'investissements et projets d'infrastructures dans les pays de l'Union. Jusqu'à présent, l'utilisation des crédits destinés aux Fonds structurels n'a été que partielle et le financement de micro-projets dans la plupart des pays n'a pas renversé la tendance récessive ni permis la création d'un nombre significatif de nouveaux emplois. Par ailleurs, la BEI n'a pu consacrer les 60 milliards d'Euros prévus au financement de projets d'investissements ou d'infrastructures faute de cofinancement national de la part des pays bénéficiaires (ce qui confirme l'absence de ressources nationales disponibles). Il s'ensuit que seul un plan

européen financé par le budget de l'Union et par des "euro-obligations" aurait la capacité financière nécessaire pour sortir l'Europe de la crise économique et créer des nouveaux emplois.

b) le caractère extraordinaire du plan.

Le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 ne dispose pas des ressources nécessaires pour financer un vaste programme d'investissements publics tel qu'il serait nécessaire pour financer la création de nouvelles infrastructures énergétiques, de transport et de télécommunications, relancer la consommation de biens publics européens et créer de nouveaux emplois stables. D'une part, les réductions apportées au projet de cadre financier établi par la Commission européenne ont frappé surtout les crédits destinés à la recherche et l'innovation, d'autre part les crédits consacrés à l'emploi des jeunes (la "Garantie Jeunes"), qui s'élèvent à environ neuf milliards pour la période 2014-2015, sont manifestement insuffisants pour réduire de manière significative le chômage des jeunes dans la plupart des Etats membres.

Des investissements très importants sont nécessaires pour financer la création de nouvelles infrastructures en Europe. Selon des estimations préliminaires de la Commission européenne, un montant d'investissements se situant entre 1.500 et 2.000 milliards d'Euros seraient nécessaires dans les 30 prochaines années dans les secteurs des transports, de l'énergie et des télécommunications (dont 550 milliards pour réaliser le "Trans-European Transport Network (TEN-T), 400 milliards pour les réseaux de distribution énergétiques et les réseaux dits intelligents, 500 milliards pour la modernisation et la construction de nouvelles capacités énergétiques, etc.). Enfin, entre 180 et 270 milliards d'euros d'investissements seraient requis pour fournir à toutes les familles le haut débit rapide et ultra-rapide d'ici l'année 2020⁴.

Par conséquent, les crédits disponibles à l'heure actuelle dans le budget européen sont manifestement insuffisants pour un programme d'investissements publics tel qu'il serait nécessaire pour réaliser les réseaux d'infrastructures mentionnées ci-dessus et pour réduire de manière significative le nombre des chômeurs, surtout parmi les jeunes européens. C'est la raison pour laquelle il est indispensable de lancer un plan de développement extraordinaire, financé par des nouvelles ressources.

⁴ Données contenues dans un article du Prof. Alberto Majocchi "Un Fonds européen pour la croissance et l'emploi" - Centre d'études sur le fédéralisme" - Turin - 17 Mars 2013.

Le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 prévoit une révision à mi-parcours (mid term review) à la fin 2016-début 2017, période qui pourrait coïncider avec l'adoption par les institutions européennes d'un plan de développement extraordinaire. Ce calendrier ne serait pas nécessairement trop tardif car, selon un document de la Commission européenne, l'Europe ne sortira pas de l'actuelle crise économique avant la fin de la décennie. A supposer que la révision à mi-parcours ne permette pas de dégager des ressources suffisantes pour le financement du plan en raison de la nécessité de réunir l'unanimité des 28 Etats membres, l'on ne peut pas exclure que les pays de la zone euro ou les pays désireux de mettre en œuvre le plan de développement selon la formule d'une "coopération renforcée" décident de créer un instrument financier propre à la zone euro ou d'octroyer des nouvelles ressources par la voie d'un accord intergouvernemental (selon la formule utilisée pour la création du Mécanisme européen de Stabilité) (voir également ci-dessous sous point c).

c) la création de nouvelles ressources propres pour le budget de l'Union.

L'initiative citoyenne "New Deal for Europe" part du constat, contenu dans un rapport⁵ de la Fondation "Notre Europe", que la relance de l'économie européenne exige un important renversement de tendance, avec un montant de nouveaux investissements publics de l'ordre de 1% du PIB européen, à savoir d'au moins 100 milliards d'euros par an. Compte tenu de l'impossibilité de repérer cette somme dans le cadre du budget actuel, l'ICE "New Deal for Europe" propose la création de deux nouvelles ressources propres, à savoir une taxe sur les transactions financières et une "taxe carbone". Les ressources provenant des taxes précitées permettraient au budget européen de contracter des "euro-obligations" (Euro Project bonds) et de stimuler des investissements privés supplémentaires en vue de la réalisation des projets d'infrastructures et de la production de biens publics européens tels que mentionnés ci-dessus.

La taxe sur les transactions financières devrait être utilisée pour rendre socialement soutenable la transition du système économique et pour déplacer, au moins en partie, la charge fiscale du travail précaire vers les rentes financières. Cette taxe permettrait, selon les calculs de la Commission européenne, de repérer entre 30 et 40 milliards d'Euros chaque année. A l'heure actuelle, une proposition de directive concernant l'introduction de cette taxe (TTF) au niveau

⁵ Voir J. Haug, A. Lamassoure, G. Verhofstadt, D. Gros, P. De Grauwe : "Europe for Growth : for a radical change in financing the EU" - Notre Europe, Paris, Avril 2011.

européen est en discussion au sein du Conseil selon la formule des "coopérations renforcées" qui permettent à une partie des Etats membres d'adopter un acte européen en l'absence d'unanimité. Les conditions pour le recours à une "coopération renforcée" ont été jugées comme étant réunies par la Cour de Justice européenne qui a rejeté un recours présenté par le gouvernement britannique. La question essentielle qui se pose est de savoir si les onze Etats membres disposés, à ce jour, à introduire cette nouvelle taxe sont également disposés à verser au moins une partie des ressources provenant de la TTF au budget européen (condition essentielle pour financer une partie du plan d'investissements publics préconisé par l'initiative citoyenne "New Deal for Europe").

La "taxe carbone" ferait partie d'une révision générale du système d'imposition des produits énergétiques afin de réduire le niveau d'importations de combustibles fossiles et de rendre plus attrayante l'utilisation de produits énergétiques à émission réduite de CO₂. Cette approche avait été déjà préconisée par la Commission européenne dans sa communication du 13 Avril 2011 pour une imposition fiscale plus intelligente de l'énergie au sein de l'Union européenne⁶. La création d'une "taxe carbone" devrait permettre de verser au budget européen des ressources de l'ordre de 50 milliards par an. Cette somme serait utilisée également comme garantie pour l'émission d'Euro-obligations (Euro Project bonds) nécessaires au financement du plan d'investissements précité. Il s'ensuit que ce plan pourrait disposer au total d'environ 130 milliards par an pour un montant global d'environ 400 milliards d'euros sur trois ans⁷.

L'adoption d'un plan européen de développement impliquant des investissements publics significatifs et le recours à une imposition fiscale européenne devrait naturellement être accompagnée par une réduction des dépenses prévues actuellement au niveau national dans les secteurs d'intervention de l'Union européenne.

Bien entendu, il faut être conscient du fait que la création de nouvelles ressources propres de l'Union exige une décision à l'unanimité des 28 Etats membres, suivie par les ratifications nationales (art. 311 TFUE). Il faut s'attendre, par conséquent, à ce que cette décision n'intervienne pas dans des délais raisonnables (d'autant que les Etats membres attendront le dépôt du rapport sur les ressources propres confié au groupe d'experts présidé par M. Monti). Une modification de la décision "ressources propres" -

⁶ Voir communication de la Commission européenne du 13 Avril 2011 (doc. COM(2011) 168) : "Pour une imposition fiscale intelligente de l'énergie au sein de l'UE".

⁷ Voir articles de A. Longo : "New Deal for Europe" - Centre d'études sur le fédéralisme - 28 Avril 2014 et de A. Majocchi " Lignes directrices d'un plan de développement durable pour l'économie européenne" - Centre d'études sur le fédéralisme - Juin 2012.

avec les mêmes exigences procédurales - serait également nécessaire pour introduire une obligation de financement d'un plan de développement ou de tout autre instrument financier à charge des seuls Etats membres de la zone euro. Par conséquent, une solution alternative envisageable serait celle esquissée dans le document de la Commission européenne appelé "Blueprint for a genuine EMU" du 28 novembre 2012. Selon ce document, il est possible de créer un nouvel instrument financier au sein du budget de l'Union pour appuyer la croissance de l'économie européenne. La base juridique de cet instrument financier pourrait être l'art 136(1) TFUE, qui prévoit la possibilité d'adopter des mesures concernant uniquement les pays de la zone euro ou, de manière juridiquement plus solide, l'art. 352 TFUE. Si le financement de cet instrument financier ne pourrait pas être assuré par une modification de la décision sur les ressources propres à cause des exigences procédurales précitées, il faudrait prévoir un engagement des Etats membres participants, en dehors des Traités et sur une base intergouvernementale, de verser les "ressources affectées" nécessaires au budget de l'Union.

d) la base juridique nécessaire pour l'adoption du plan européen de développement et pour l'emploi.

L'initiative "New Deal for Europe" a prévu comme bases juridiques possibles pour l'adoption du plan européen les articles du Traité relatifs à la plupart des politiques sectorielles (politique agricole commune, politique de l'emploi, réseaux transeuropéens, politique de cohésion, politique de recherche). Ces bases juridiques, utilisables en partie ou en totalité en fonction des mesures concrètes que pourrait proposer la Commission européenne, auraient l'avantage de permettre l'adoption d'un plan européen de développement selon la procédure législative ordinaire (majorité qualifiée au sein du Conseil et codécision avec le Parlement européen).

Toutefois, au cas où ces bases juridiques ne seraient pas jugées suffisantes pour l'adoption du plan, l'initiative citoyenne "New Deal for Europe" prévoit le recours, à titre accessoire, à la clause de flexibilité de l'art. 352 TFUE. Le recours à cette clause, dans ce cas à titre alternatif aux autres bases juridiques (conformément à la jurisprudence de la Cour de Justice), serait possible dans la mesure où le Traité vise dans son art. 3 l'objectif du développement durable et du plein emploi sans avoir prévu pour autant les moyens d'action nécessaires pour le réaliser. Le recours à l'art. 352 rendrait nécessaire un accord de tous les Etats membres pour l'adoption du plan : cependant, l'exigence de l'unanimité des Etats membres serait de toute manière requise pour la création de nouvelles ressources propres, qui représente une "condition sine qua non" pour le

financement du plan. Un accord unanime serait également nécessaire dans les cas où les pays participants décideraient de verser au budget de l'Union les ressources nécessaires au financement du plan par la voie d'un accord intergouvernemental (voir ci-dessus sous point c). Par conséquent, même si l'adoption du plan de développement pouvait se faire sur une base juridique majoritaire ou moyennant le recours à une éventuelle "coopération renforcée", l'accord des pays participants pour le financement du plan devrait se faire en tout état de cause à l'unanimité.

Conclusions.

La prise en compte effective du résultat des élections européennes exige, ainsi que l'ont souligné le Président et le Premier Ministre français, implique une réorientation des politiques de l'Union européenne vers la croissance et l'emploi. La Chancelière allemande a demandé aussi qu'une des quatre priorités de l'Union soit la croissance et l'emploi. Aussi bien le Premier Ministre italien que celui du Royaume-Uni sont intervenus dans le même sens. Il serait paradoxal que toutes les personnalités politiques qui demandent le respect du résultat des élections en ce qui concerne le choix du Président de la Commission ignorent la demande de la grande majorité des électeurs européens pour mettre un terme aux mesures de seule austérité de la part de l'Union. Même le Président du Conseil européen, pourtant très prudent dans ses discours publics, s'est exprimé en faveur d'un renversement de tendance dans le discours prononcé à l'occasion de la réception du prix Charlemagne.

Qui plus est, les journaux et les media des dernières semaines sont "noyés" d'analyses et de déclarations de la part d'économistes et autres experts de l'intégration européenne en faveur du lancement d'un vaste programme d'investissements publics en tant que moyen privilégié pour stimuler la croissance et réduire le chômage. La Confédération européenne des Syndicats a adopté en novembre 2013 un document sollicitant un plan d'investissements additionnels encore plus ambitieux que celui préconisé par l'initiative citoyenne "New Deal for Europe", à savoir un plan prévoyant une augmentation des investissements de l'ordre de 2% du PIB de l'Union européenne chaque année pour les dix prochaines années. Selon la CES, ces investissements produiraient à moyen terme jusqu'à 11 millions de nouveaux emplois à temps plein. Le puissant syndicat allemand DGB a proposé, quant à lui, un nouveau "Plan Marshall" pour la croissance et l'emploi en Europe.

Une quarantaine de personnalités européennes (parmi lesquels les économistes Michel Aglietta et Michel Albert, le sociologue Ulrich Beck, les députés européens Alain Lamassoure, Jo Leinen, José

Bové et Sylvie Goulard, Romano Prodi (ancien Président de la Commission européenne), Pascal Lamy (ancien Directeur de l'OMC), Henri Malosse (Président du Comité économique et social européen), l'historien Tzvetan Todorov, la journaliste Barbara Spinelli et d'autres) ont souscrit un Manifeste appelant à l'adoption d'un Plan européen extraordinaire de développement durable et pour la création d'emplois, à savoir l'ICE "New Deal for Europe". Parmi les candidats au poste de Président de la Commission européenne, quatre ont souscrit cette initiative citoyenne (M. Verhofstadt, M. Tsipras, M. Bové et Mme Franziska Keller). Martin Schulz, sans souscrire formellement l'ICE, en a partagé expressément le contenu et l'instrument⁸.

La seule différence d'approche entre les analystes ou leaders politiques est le choix entre le financement européen ou national des plans d'investissements et créateurs d'emplois. Comme déjà souligné ci-dessus sous point 5 a), la pénurie de ressources disponibles au plan national ne permettrait pas, en raison des contraintes du Pacte de Stabilité et du Fiscal Compact, d'adopter des plans d'investissements publics suffisamment importants pour relancer une croissance durable et réduire le chômage de manière significative. Les leaders politiques qui estiment pouvoir obtenir à bref délai un assouplissement des critères du Pacte de Stabilité (par exemple en sortant les investissements publics du calcul du 3% du PIB pour le déficit annuel) négligent les répercussions négatives qu'une augmentation de la dette publique produirait sur la notation des Agences de notation et, par conséquent, sur les taux d'intérêt qui seraient imposés par les marchés (surtout dans les pays ayant une dette publique très élevée).

Le thème de la croissance et de l'emploi sera, par conséquent, au centre du débat européen dans les prochains mois et, probablement, des initiatives que les gouvernements et les institutions européennes prendront dans la prochaine législature européenne. Cela ne garantit pas, pour autant, que l'initiative "New Deal for Europe" puisse atteindre le seuil requis d'un million de signatures dans au moins sept Etats membres. L'expérience des premières ICE (voir ci-dessus sous point 3) fait apparaître que les trois initiatives citoyennes ayant atteint le seuil d'un million de signatures sont celles qui ont été promues et soutenues par des organisations bien structurées et largement représentatives (la Fédération des services publics européens, affiliée à la CES, pour l'ICE sur l'eau publique ; les organisations de l'Eglise catholique pour l'ICE sur la protection de l'embryon humain ; les organisations environnementales et pour la défense des animaux dans le cas de l'ICE sur la lutte contre la

⁸ Une quarantaine de députés élus au Parlement européen ont souscrit l'initiative citoyenne "New Deal for Europe".

vivisection). En revanche, d'autres initiatives qui véhiculaient un message pertinent et facilement compréhensible (par exemple, l'initiative "Fraternité 2020" pour le renforcement des programmes d'échange des jeunes ou l'initiative "Let me vote" pour l'extension du droit de vote dans le pays de résidence) sont restées largement en dessous du seuil requis.

Par conséquent, un engagement très important dans la diffusion de la campagne et la collecte des signatures de la part des organisations promotrices (notamment de celles ayant un degré élevé de représentativité) semble être, à la lumière des premières expériences, une "condition sine qua non" pour atteindre le seuil d'un million de signatures dans au moins sept Etats membres. Il serait paradoxal que des organisations représentatives telles que les syndicats, qui ont proposé des plans très ambitieux d'investissements publics pour la création d'emplois à la fois au niveau européen (CES) et au niveau national (DGB) ne s'engagent pas dans le soutien de l'initiative "New Deal for Europe". Celle-ci non seulement traduit en pratique le principe "La rigueur incombe aux Etats, la croissance revient à l'Union européenne" mais représente aussi la première réponse concrète aux résultats des élections européennes qui réclament, ainsi que plusieurs leaders politiques l'ont souligné, une réorientation des politiques de l'Union européenne de la seule austérité vers la croissance et l'emploi.

PAOLO PONZANO (Senior Fellow à l'IUE de Florence, membre de la rédaction de la revue Graspé).

Document

Lettre du syndicat U4U aux principaux candidats à la Présidence de la Commission européenne

Madame, Messieurs les candidats à la Présidence de la Commission européenne,

Les prochaines élections européennes de mai 2014 vont peut-être changer significativement l'Union européenne en envoyant au Parlement européen une fraction importante de députés anti-européens et nationalistes, qui ne partagent malheureusement pas toutes les valeurs de l'Union européenne ni ses traditions politiques humanistes. Il ne s'agit pas de condamner les électeurs qui font ce choix mais bien de réfléchir aux causes de cet anti-européanisme et aux moyens d'y répondre en construisant le futur de l'Europe.

Depuis les difficultés d'adoption du Traité de Maastricht, l'Europe a connu des temps difficiles. Même ce qui fut longtemps considéré comme son principal succès, l'EURO, est aujourd'hui contesté. Pour la première fois de son histoire, le budget européen a été revu à la baisse, alors qu'il s'agit essentiellement d'un budget d'intervention. Les institutions, y compris le Parlement européen, font l'objet de vives critiques concernant leur "déficit démocratique". Depuis 10 ans, les politiques conduites au niveau européen demeurent mal comprises et inquiètent même nos citoyens. Ces politiques ont causé une montée des eurosceptiques et renforcé les ultranationalistes. Une nouvelle impulsion doit donc être donnée aux institutions et aux politiques européennes pour retrouver l'esprit communautaire et le fondement démocratique des origines.

Ce virage politique doit tenir compte des critiques des citoyens européens contre les politiques déséquilibrées de ces dernières années qui accentuent les inégalités, la pauvreté, l'exclusion sociale en rognant les acquis de progrès et de solidarité des modèles sociaux européens. Un rééquilibrage des politiques pour mieux encourager, protéger, accompagner les populations défavorisées ou fragilisées par les crises économiques est tout autant nécessaire que

des réformes structurelles qui garantissent l'avenir de nos systèmes sociaux et de nos capacités industrielles.

Ce travail commence d'abord au sein de la Commission européenne elle-même. La Commission européenne est en ce moment une institution affaiblie dont la voix ne porte plus sur les grands débats européens. Vous aspirez à la présider, il convient dès lors que vous rétablissiez son rôle primordialement politique, au service de l'intérêt général européen au lieu de laisser dériver l'UE vers l'intergouvernementalisme. Vous devrez redonner un sens au travail de la Commission, y compris en vous opposant aux positions minimalistes, réductrices ou défaitistes pour l'Europe défendues par certains États Membres ou par certains Euro-députés. Vous devrez aussi protéger le personnel des institutions contre les attaques injustes souvent laissées sans réponse par l'actuel Collège.

Le syndicat U4U dont je suis le Président, s'est constamment mobilisé contre cette dégradation de l'esprit européen et des institutions européennes. Deux pétitions en ce sens ont été signées respectivement par plus de 25.000 et 15.000 membres du personnel communautaire. Cette mobilisation montre bien que le personnel des institutions européennes est conscient des dangers et est prêt à s'engager pour répondre aux attentes des citoyens, pourvu que l'impulsion en soit donnée d'en haut.

Notre syndicat U4U a également constaté les dégâts de l'intergouvernementalisme sur le travail de la Commission européenne. Ces dégâts sont visibles dans les réformes successives du Statut du personnel. Ce qui a motivé ces réformes depuis 2000, ce n'est pas le renforcement de l'indépendance de la fonction publique européenne ou la recherche d'une plus grande efficacité mais bien le souhait des États membres d'affaiblir la Commission en divisant et démotivant son personnel, en multipliant les structures qui, à l'instar des agences européennes ou des agences exécutives, rendent la coordination et la prise de décision de plus en plus lente et complexe, voire inefficace, et qui surtout rendent l'Europe incompréhensible pour les citoyens.

Ces réformes, acceptées par l'actuel Collège des Commissaires, témoignent bien de la faiblesse de la Commission mais aussi de la division accrue entre le Collège et le personnel. Il vous reviendra donc de changer cet état des choses, en regagnant la confiance du personnel, en donnant enfin à la Commission une orientation politique forte, qui mobilise son personnel et les forces pro-Européennes au sein de nos sociétés.

Le personnel de la Commission est prêt à s'engager avec vous pour redonner tout son rôle à notre institution, notamment par les moyens suivants :

- au niveau institutionnel, par une Commission collégiale et indépendante, qui décide au titre de l'intérêt général européen au lieu d'être la caisse de résonance de quelques États membres voire d'intérêts industriels ou d'autres lobbys;
- au niveau politique, par une Commission engagée en faveur d'une modernisation responsable et humaine des modèles sociaux européens et d'une approche hardie de la transition socio-écologique. Par exemple, en soutenant l'initiative citoyenne européenne "New Deal for Europe" (www.newdeal4europe.eu). Il importe de rompre avec l'étiquette idéologique "néo-libérale" qui colle systématiquement aux politiques de la Commission pour retrouver un élan par des politiques efficaces, orientées vers des résultats tangibles et immédiatement visibles par la société européenne, au service des citoyens.
- au niveau budgétaire, par une Commission qui se batte pour un vrai budget européen suffisamment doté et appuyé sur des ressources propres, garantissant l'efficacité de l'action et l'indépendance des institutions européennes;
- au niveau international, par une Commission qui travaille à l'unification des ressources et compétences communautaires et nationales en faveur d'une seule et véritable politique extérieure et de sécurité commune, afin de faire de l'Europe un modèle de diplomatie moderne au XXIème siècle.

Je suis prêt à vous rencontrer dans les meilleurs délais pour débattre des solutions proposées par U4U et qui visent à renforcer le projet européen en prenant appui sur sa fonction publique.

Veuillez, Madame, Messieurs les candidats à la Présidence de la Commission européenne, agréer l'expression de ma plus haute considération.

Georges Vlandas
Président d'U4U

Lettre adressée le 16 mai 2014 à :

M. José Bové, M. Jean-Claude Juncker, Mme Franziska Keller, M. Martin Schulz, M. Alexis Tsipras, M. Guy Verhofstadt

Looking away from the obvious?

Reorganisations of DGs as a dangerous non phenomenon

There is very large but unheeded phenomenon at the Commission which every year concerns many colleagues and many DGs: reorganisations⁹. The Human Resources reports of the Commission since 2008 recall that:

- In 2008, DG ADMIN was restructured in order to create DIGIT;
- In 2009, DG AGRI, MARE, SANCO and JLS underwent a major reorganization;
- In 2010, the Commission split DG ENER from DG TREN and DG CLIMA from DG ENV;
- In 2011, 12 DGs underwent large reorganizations (BUDG, DEVCO, ECFIN, ELARG, ESTAT, JRC, MARKT, MOVE, OPOCE, SANCO, SCIC, SG)
- In 2012, 11 other DGs followed the same fate (AGRI, DGT, DEVCO, EAC, ECFIN, EMPL, ENTR, OLAF, REGIO, OPOCE, INFOS which became CNECT).
- In 2012 and 2013, several DGs (AGRI, CNECT, EAC, ENER, ENTR, ENV, MARE, MOVE, RTD and SANCO) modified their structure in order to prepare for the delegation of tasks to executive agencies.

In other words, permanent restructuring has become a key feature of the Commission and of the life of its staff. One is likely to directly or indirectly restructured every four years or so, which means that it can be assessed that every year around 8000 staff of the European Commission are indirectly affected and around 4000 directly affected by various forms or reorganisations.

However, although DG HR states that "reorganisations are supported by guidelines and benchmarks" (HR Report, 2014, p. 26), there is in fact no clear internal rule and actual practice to address such an important phenomenon. The rules of procedure of the Commission of December 2000 following the shock of the resignation of the *Santer Commission* do not say anything about reorganization. DG HR has issued no guidance or rules regarding these reorganizations and contents itself with the "rule", i.e. the

⁹ This article speaks of reorganisations, i.e. of changes within the same DG implying a mobility of staff at all levels (management and non-management), while restructurations imply two DGs who split or are reunited. Mobility exercises of management people because of "rotation" every five years are not considered although their consequences can be very detrimental to the capacities of the Commission in an equal or worse way than reorganizations if the distribution of competences among staff is not well taken into account.

outcome of such reorganizations, in other words, an official flowchart which respects the number of management positions granted by the budget of the Commission and controlled by DG BUDG. Neither is there any kind of evaluation of the reorganizations while we now know that "reorganisations create disorganisations" and have tremendous costs in terms of removals and additional coordination efforts. There is thus very limited internal knowledge at DG HR on these phenomena despite a number of potential tools being at hand such as the Annual Management Plan, the Annual Activity Report (and even the ABB/ABM tools that were in place but seem to have been forgotten because of their sophistication).

Of course this sparks two immediate consequences.

The first one is that, as usual, the Commission is much more able at preaching a philosophy outside than at implementing the same philosophy inside. We all know that the Commission preaches:

- Social dialogue and that it is a key point of Europe 2020¹⁰. But then it reforms the Staff regulations with insufficient consultation of its own staff who is then obliged to bring the Commission to the Courts for not respecting the Charter of Fundamental right enshrined in the Lisbon Treaty.
- Good practices in the area of industrial restructurations across Europe¹¹ while at the same time it has no rule for internal restructurations.
- Simplification and the cutting of red tape within the Single Market¹² although this has slowed down for some years. The Commission has adopted only very small simplifications of its internal procedures because it is still obsessed by the ghost of the Santer resignation which then triggered a fury of procedures.
- Innovation in the public sector because “the key results show that the public sector in Europe innovates but it faces still a number of obstacles. The involvement of managers and employees makes

¹⁰ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=329&langId=en>

¹¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=103&langId=en>

¹² http://ec.europa.eu/internal_market/simplification/index_en.htm#maincontentSec1

process innovations in the public sector more likely”¹³. However, applying the same recipes to itself seems more a distant objective¹⁴.

The second one is that reorganisations are left to the DGs themselves, i.e. with very few exceptions, to people with too few competences in large reorganisations. DH HR applies no standards for reorganisations which are left to Directors General. Who are Director-Generals? They are often women and men appointed more for political motives than for their HR competencies and who have often little knowledge of large organizations. Having made their career sometimes in small size cabinets or in completely different organisational settings, they also largely depend on national political wills and are too often simply unaware of the processes and consequences of a restructuration in their services. Director of resources and Heads of Unit for staff in the DGs ? They are always appointed by the Director General her/himself, in general for “*le service rendu*”, i.e. their capacity to serve the Director General and his/her political wishes for short-term purposes and basically for the control of middle management positions (the appointment of “yes women/men”).

Nearly none of them has sufficient knowledge about human resources management and they usually learn on the spot, if they wish, if they can, if they are allowed. The Kinnock reforms, all ambiguous they sometimes were, had opened the door to HR professionalism, including career guidance and rules of mobility that were useful in cases of reorganisation: that promise went quickly away and after 14 years one has to admit that knowledge on reorganisations at the Commission is very limited.

The problem is compounded by the fact that the Commission has been weakened by the last staff cuts. For instance, the decisions to cut 5% of staff is applied across the board without a serious analysis of needs per DGs; the decision to move 255 jobs in 2013 in favour of several DGs (like ECFIN, MARKET, TRADE) was not justified in any convincing manner. There is also a lack of clear thought on what the turn towards “policy DGs” means; there may be thoughts on this but clearly important reorganisations are taking place while these thoughts are not yet ripe. This also means that decisions are taken top down with little if any regard given to bottom up knowledge on organisations.

¹³ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/public-sector-innovation/index_en.htm

¹⁴ On the scientific debate on innovation in the public sector, see Victor Bekkers, Jurian Edelenbos and Bram Steijn (editors) (2011). *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*. Governance and Public Management Series. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

According to classical text books on human resources, when you prepare a reorganisation you are supposed to look at a) the new policy and management objectives, b) the existing competences of old or new staff; c) the extra competences that are needed for meeting the new objectives (translated into training), d) the constraints on mobility due to practical and/or professional circumstances and e) whether the management is equipped to build a team spirit to go through the ordeal of the reorganisation. Translated in more empirical terms by the OECD for instance, it means that: “spending cuts to operational expenses may be more effective when managers are given flexibility to decide how to apply them across the portfolio, because they may have a better idea than decision makers removed from daily operations where inefficiencies exist. In addition, involving workers or their representatives in developing restructuring plans can build buy-in and reduce the reform’s negative effects on morale. While unions are often involved in negotiating remuneration, OECD data indicate that they are less involved in workforce restructuring plans”¹⁵. None of this exists in a precise manner at the Commission.

Reorganisations are left to local inspiration and local inspirations are often rather short of resources and conservative and do not care about the five conditions above. Even worse, a simple thing like the “chambre d’écoute” (listening to staff) is never a basic condition in reorganisations. Look at what happened recently in:

- DG RTD. In late 2013 a reorganisation affected several Directorates of DG RTD, more or less 400 people. Although there was an experience of “chambre d’écoute”¹⁶ in DG RTD to which the Director General had participated, the latter decided that there would not be any “chambre d’écoute” but “free market”, i.e. heads of unit felt encouraged to poach freely while units suffering staff cuts tried to save their core business and competent staff and sell their “liabilities”. In this no rule game, nobody could question why Unit A lost x posts while Unit Y won z posts. Even senior staff got threatened with forced mobility and had to ask help from the same Director General who had triggered all this mobility. In this situation, the Director of Resources and the Head of Unit for staff matters had little power to steer this reorganisation effectively. A “Chambre d’écoute” was eventually set up but at a very late stage when much damage had already been done. As a result, a few individual cases of mobility are still left without solution more than 4 months after the reorganization.

¹⁵ OECD (2011). *Government at a glance 2011*. Paris : OECD, p. 50.

¹⁶ Staff Representation has a delegate in this forum

- And in the Research Executive Agency (REA) which is dependent upon DG RTD. The Agency is apparently doing better than the mother DG since it organized a “chambre d’écoute”. Despite the real concerns of the staff about initial forced moves, at least a “Chambre d’écoute” was set up in due time and managed to meet all staff worried with the moves and find reasonable solutions for most of the staff and for the Agency.

At any rate, in both cases, there is little evidence that due attention has been given to the broader policy needs and ensuing skills and competences that DGs or services or agencies should have. In other words, although the reorganisations are supposed to meet new policy functions, it does not seem that there exists a more systematic approach on what these needs are and how they can be met by an intelligent mobility of staff based on skills, competences and career prospects. These are no doubt very complex exercises but the Commission seems very far from having such a more rational professional approach. Reorganisations are more often inspired by budgetary or even quasi-ideological purposes than by policy purposes. Existing testimonies rather point to a loss of competences and “memory” in key areas and therefore to the weakening of the policymaking capacities of the Commission.

It is therefore not surprising that over the years the Commission has become more of a classical bureaucracy living on the respect of the rule rather than on policy incisiveness. Commission staff are no longer European visionaries with a good understanding of their political environment but simple executants left with a mandate to live by the rule with little knowledge of the context they act in (i.e. the classical criticism of the “Eurocrat”, a regulator with no experience of ground realities).

This same evolution may also explain why such reorganisations are decided top-down without taking into account staff knowledge. If staff is more and more considered as “interchangeable” and “procedural” by the outside world, it must also be considered so internally.

A rather disturbing example of this piecemeal approach is the hiving off of project management to executive agencies. A working group of Directors-Generals issued in 2012 a report on the necessity to hive off budget management to agencies (the report is not available publicly). The impression is that the only motive behind this decision is to make economies since contractual agents in executive agencies are much cheaper than officials and contractual agents in the Commission. That inspiration and conclusion even remain to be confirmed in a few years’ time since

the high number of recruitments in executive agencies may ultimately mean much less economy than planned.

More importantly, the ensuing consequence of this delegation to executive agencies is that you also need to reorganise the “parent DGs” in the Commission and make them concentrate on their core policy-making business. What is this core policymaking business for the DGs is a question still often without obvious answers whereas the executive Agencies are already growing bigger and clearly know their objectives: run the programmes and the budgets associated with them. Either these DGs can take a more regulatory role but that is not evident given Treaty and other political constraints: can DGs like MOVE, RTD and CNECT become quickly strong providers of European regulation? How will research itself become a policy now that funding programmes are hived off? Or they have to keep a policymaking capacity of some kind whereas they have lost much of their budget to these Agencies. As the old say in politics goes, “power where money is” and it is thus very likely that by surrendering their budgets, these DGs have also surrendered their policymaking capacity, which puts at stake the very existence of these DGs and of the power of initiative of the Commission in the medium-term in these areas. This is true in particular for DG RTD which, without budget and programmes to manage, is likely to find itself like a modern king in contemporary democracies: all the attributes of power seemingly but none of them in reality. This would in fact confirm most of the national experiences. In the field of research in many countries for instance, the fashion over the last few years has been to hive off the management of projects to agencies. The consequence is without doubt: the money has gone to the research agencies and the power to decide as well, therefore do not expect Ministries of Research to be able to set a research policy since they have now very little knowledge of research realities.

What is remarkable is that all this important reorganisation takes place in a sort of apparent vacuum, with little internal public debate within the Commission. Only Directors General are involved and their conclusions are not even publicly known, hence their starting point is not even publicly known and has become rather ambiguous. Of course there is talk of consulting the staff, learning what they think but apart from satisfaction surveys which are not linked to reorganisation decisions, exchange with the staff is not the rule. This all the more intriguing that one key lesson of administrative reform and reorganisation is that change is resisted unless there is some kind of buy-in by the staff¹⁷.

¹⁷ This is a classical lesson from sociology, organisation theory on cultures of organisations and even business studies: people will resist even simple changes

In this context, it is rather intriguing to see that at the same time that the Commission hives off projects management to executive agencies, it also restructures DG DEV and AIDCO in a single policymaking and project management organisation, DG EuropeAid. The website¹⁸ of EuropeAid precisely states :

“EuropeAid is a new Directorate-General (DG) responsible for designing EU development policies and delivering aid through programmes and projects across the world. It incorporates the former Development and Europeaid DGs. Having one DG will simplify communication in the development field by acting as a "one stop shop" – providing a single contact point for stakeholders inside and outside the EU to deal with”.

So what is true for DG CNCET or DG MOVE is not true for DG DEVCO? Same problem, opposite solutions ?

Since the new mantra is that any organization needs to be flexible in order to meet changing needs, the Commission HR policy should cater for such permanent situations. In our view, the policy of the Commission should include the following aspects:

- There should be a deeper analysis of the priorities of the Commission and of the ensuing political and policy needs, which means the identification of skills and competences to meet these needs. It would give priority to functional analysis so that the needs are met by a coherent flowchart rather than the other way round. This should be the remit of the SG together with DG HR and in full cooperation with the concerned DGs.
- There should be a unit in DG HR dealing with restructurations, i.e. 1) giving advice to DGs, 2) monitoring the implementation of

because they need to keep a sufficient level of professional or human input even in a “simple” bureaucratic activity. Such a lesson is even shared now by specialist in innovations in the public sector: ‘Innovations in public services are often spread through open, collaborative networks, and between organizations, services and institutional fields’ (Hartley, 2008, ‘The innovation landscape for public service organizations’, pp197-216 in J.Hartley; C.Donaldson; C.Skelcher and M.Wallace *Managing to improve public services*, Cambridge, Cambridge University Press. Pp. 209). Of course, what happens at the Commission is also what happens elsewhere in the labour market where as many distinguished authors like R. Sennett, R. Boyer and R. Castel have long analysed, various forms of imposed “individualism” have flourished and weakened the resistance of the workers. As G. Deleuze observed we have passed from a society of discipline to a society of control (G. Deleuze (1990. “Post-scriptum sur les sociétés de contrôle”. *L'autre journal*.

http://infokiosques.net/imprimersans2.php3?id_article=214).

¹⁸ http://ec.europa.eu/europeaid/who/index_en.htm

the restructurations from the beginning to the end, 3) assessing their impact and 4) evaluating the phenomenon of restructuration within the Commission and 5) reporting back to DGs about how to handle restructurations. In other words, this central DG HR unit would have to spread a positive culture of reorganizations in conformity with the EU policy in cases of industrial restructurations as cited above.

- It is essential to mobilise much more the stock of knowledge of the staff in terms of improving the organisation. While many HR people tend to believe that staff are conservative in their preferences, there is in fact among the staff a rather robust will to change, to move and adapt which should be much better used. It means that tools for the collection of such knowledge through small groups of non-hierarchical staff for instance, could be set up to discuss specific work and organisation issues prior to any significant reorganisation.

- There should always be a “Chambre d’écoute” even for minor reorganizations. Any Chambre d’écoute takes time but it is clear that top-down reorganisations without a minimum of attention to staff concerns is doomed to take more time. The composition of the “Chambre d’écoute” is important and should include heads of unit from the DG, one Head of Unit from another DG and one representative of DG HR central unit on reorganizations. The “Chambre d’écoute” should also think in terms of “career management” and try to organise mobility during reorganisations as an opportunity for career enhancement.

- A knowledge base for reorganizations must be built in each DG. It should include at least a better knowledge on 1) existing staff competences, 2) future competences of staff for the DG, 3) a balanced distribution of staff (“la dotation”), 4) career paths adapted to the DG, 5) the management of transition periods.

GRASPE believes that the non-management of such an important phenomenon like restructurations which affect so much staff every year is a terrible waste of resources, a potential weakening of the Commission and a negative signal given to the staff.

It is a waste of resources. Many higher management people in the Commission preach that “staff is our most important resource” but do not put their faith in practice. In line with DG HR official policy, GRASPE is in favour of an efficient management of staff. This implies that the high management at the Commission must be more competent in reorganisations and that priority should be given to policy analysis and matching policy needs with actual competences.

It is a potential weakening of the Commission because reorganisations may significantly reduce the power of initiative of the Commission and its policymaking capacities. The current move to “agencification” must be monitored closely because as is evident from the national experiences, policymaking tends to go together with budget transfers to the so called “implementing” agencies. Radical shifts in policymaking away from the Commission should therefore be feared and well analysed before any decision is firmly taken.

It is a negative signal given to the staff. Good leaders cannot always ask for “blood and tears” (or as some Directors General keep saying without consciousness: “you should feel privileged”, the cryptic message being “you are a lucky lot and thus you should shut up”), they have to show equal care. Equal care again means a sufficient mechanism to deal locally with the causes and consequences of reorganisations and to learn lessons from them.

Pour des libertés syndicales effectives dans la fonction publique européenne

« Posons les principes, la loi suivra »
Victor Hugo, célébrant le vote de la loi d'amnistie de 1880

Plusieurs syndicats ont déposé un recours¹⁹ auprès de la Cour de justice de l'UE, pour contester des éléments du statut des fonctionnaires et autres agents entré en vigueur au 1^{er} janvier 2014, en arguant du manque de dialogue social.

Ce recours est assez audacieux dans sa forme et dans son fond, car la jurisprudence de la Cour n'est guère favorable à ce type d'action. Dans cet article, nous nous bornerons à discuter des problèmes de recevabilité de ce recours.

Intérêt à agir

L'article 263 TFUE 1^{er} al. définit la compétence de la Cour pour le contrôle des actes des organes de l'UE: « *La Cour de justice de l'Union européenne contrôle la légalité des actes législatifs, des actes du Conseil, de la Commission et de la Banque centrale européenne, autres que les recommandations et les avis, et des actes du Parlement européen et du Conseil européen destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers. Elle contrôle aussi la légalité des actes des organes ou organismes de l'Union destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers.* »

Le premier obstacle se trouve dans l'article 263 TFUE al. 4 qui dispose : « *Toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution.* »

¹⁹ <http://www.u4unity.eu/sta12l.htm#CJ1>

La jurisprudence « Plaumann²⁰ » insiste sur une interprétation extrêmement restrictive du mot « individuellement ». Il ne suffit pas de prouver que l'acte fait grief au requérant. Il faut que l'acte attaqué atteigne le requérant en raison de certaines qualités qui lui sont particulières ou d'une situation de fait qui le caractérise par rapport à toute autre personne et qui l'individualise d'une manière analogue à celle d'un destinataire.

Examinons tout d'abord l'économie de l'article 263 TFUE.

Notons tout d'abord que l'expression « contre les actes dont elle est le destinataire » vise à l'évidence la catégorie d'actes connue sous le nom de décision²¹.

L'expression suivante reliée logiquement par un « ou » vise les actes « qui la concernent directement et individuellement ». Le mot « directement » doit être compris comme excluant du champ du recours les directives ainsi que les actes qui comporteraient des mesures d'exécution²².

La fin de la phrase, concernant les actes réglementaires²³, reliée par l'expression « ainsi que » équivalente à un « ou » logique ne reprend pas le mot « individuellement » mais confirme explicitement l'exclusion du champ du recours les actes qui nécessitent des mesures d'exécution.

Tout le problème naît de l'exigence d'individualisation du TFUE. Si l'on se réfère au contexte habituellement admis dans les Etats Membres, le mot « individuellement » signifie que le plaignant doit avoir un intérêt personnel à agir, excluant ainsi les « recours dans l'intérêt de la loi ».

La jurisprudence européenne a interprété ce mot de façon fort restrictive, comme nous l'avons vu. Elle exige que, pour être

²⁰ Arrêt du 15/07/1963 25/62

²¹ L'art 288 TFUE définit ainsi la décision : « La décision est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci. »

²² L'art 288 TFUE définit ainsi le règlement : « Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre. »

²³ Voir notamment O. De Schutter, « Les droits fondamentaux dans l'Union européenne », *J.D.E.*, 2008, p. 130 : « La référence aux actes « réglementaires » dans l'article 230, alinéa 4, du T.F.U.E. renvoie donc, non pas à une distinction entre les actes législatifs et les actes adoptés sur délégation du législateur européen, mais uniquement à la circonstance que l'acte ne constitue pas une décision individualisée, mais est un acte de portée générale, que le particulier se voit malgré tout reconnaître le droit d'attaquer dès lors qu'il s'applique directement, sans mesure étatique d'exécution ».

recevable, les personnes soient distinguées par l'acte attaqué en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne. Cette exigence ne peut être satisfaite par le fait que ces requérants appartiennent à des catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite.

Cependant, cette interprétation très restrictive viole l'art 47 de la Charte des droits fondamentaux²⁴ de l'UE qui dispose que « *Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.* »

En effet, l'essentiel de l'activité législative des organes de l'UE consiste en la production de règles de portée générales (dont les *règlements*). Exiger que la contestation de ces actes pour illégalité ne puisse se faire que si le plaignant est « individualisé à la manière d'un destinataire » a pour effet de vider de tout effet l'article 263 TFUE en ce qui concerne ces actes. En effet, la jurisprudence actuelle exige donc que le règlement soit libellé comme une décision, ce qui est une contradiction dans les termes²⁵. Il s'agit en réalité d'un abus de droit, au sens de l'article 54 de la Charte des droits fondamentaux, puisque cette interprétation trop restrictive empêche l'effet de l'art 47 de la Charte²⁶.

Par ailleurs, nous avons vu que l'exigence d'individualisation du texte de l'art. 263 est absente en ce qui concerne les « actes réglementaires ».

Les droits propres des syndicats

Le second obstacle est la reconnaissance de l'intérêt à agir des syndicats. La jurisprudence européenne ne permet pas la recevabilité des recours fondés sur les objectifs généraux que les syndicats défendent, en particulier la représentation des intérêts collectifs de leurs membres.

²⁴ Qui fait partie du droit primaire de l'UE

²⁵ Cf l'article 288 TFUE qui définit les actes de l'UE. L'art 289 TFUE dispose que « *Les actes juridiques adoptés par procédure législative constituent des actes législatifs.* » L'art 290 TFUE donne pouvoir à la Commission d'adopter des actes non-législatifs : « *Un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif.* »

²⁶ La Convention européenne des droits de l'Homme, en son art. 13, affirme également le droit à un recours effectif. Ce concept « d'effectif » est défini par la jurisprudence comme « *effectif en pratique comme en droit.* »

La jurisprudence conteste également les droits propres d'un syndicat à des garanties procédurales, si ces droits propres ne sont pas « individualisés.²⁷ »

Le recours objet de cet article est fait au nom de personnes morales (syndicats) et d'une personne physique (président d'un syndicat et co-président d'un regroupement de syndicats).

Lorsque qu'un acte législatif est pris en violation de procédures essentielles (droit à la consultation), ces personnes morales dont la partie la plus importante de leur activité consiste à intervenir dans ces procédures ont évidemment un intérêt à agir.

La Charte des droits fondamentaux de l'UE dispose en son article 27 que « *Les travailleurs ou leurs représentants doivent se voir garantir, aux niveaux appropriés, une information et une consultation en temps utile, dans les cas et conditions prévus par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales.* » et en son art. 28 que « *Les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont, conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales, le droit de négocier et de conclure des conventions collectives aux niveaux appropriés et de recourir, en cas de conflits d'intérêts, à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts, y compris la grève.* »

Les syndicats (représentants des travailleurs) sont directement et individuellement lésés s'ils ont été empêchés de participer à une consultation « en temps utile » lors de l'élaboration d'un acte dans le domaine des conditions d'emploi.

Par ailleurs, s'agissant de personnes morales représentant des travailleurs, le mot « individuellement » de l'art 263 TFUE doit

²⁷ Ordonnance *Union nationale de l'apiculture française c/ Commission* T-403/07 p 46: « *Il est de jurisprudence constante que la recevabilité des recours en annulation formés par des associations peut être admise dans trois types de situations, à savoir, premièrement, lorsqu'une disposition légale reconnaît expressément aux associations professionnelles une série de facultés à caractère procédural, deuxièmement, lorsque l'association représente les intérêts d'entreprises qui seraient elles-mêmes recevables à agir et, troisièmement, lorsque l'association est individualisée en raison de l'affectation de ses intérêts propres en tant qu'association, notamment parce que sa position de négociatrice a été affectée par l'acte dont l'annulation est demandée (voir ordonnance du Tribunal du 8 septembre 2005, Lorte e.a./Conseil, T-287/04, Rec. p. II-3125, point 64, et la jurisprudence citée).* » Dans ce même arrêt (p 51), la Cour définit très strictement la notion d'individualisation : « *Toutefois, le Tribunal considère que cette allégation ne permet aucunement de comprendre en quoi cette circonstance individualiserait les requérants par rapport à toute autre organisation représentative d'apiculteurs.* » en considérant que la défense des intérêts collectifs généraux des mandants ne suffit pas à constituer un droit à agir.

être interprété *mutatis mutandis* comme devant permettre la représentation effective des travailleurs dont les intérêts ont été réellement lésés.

Les syndicats représentant les travailleurs ont un droit reconnu expressément à la consultation et à la négociation par la Charte des droits fondamentaux.

De plus, ces droits sont réaffirmés dans les accords-cadres propres à chaque institution, conclus entre l'institution et ses syndicats reconnus, qui définissent leurs modalités concrètes de mise en œuvre.

Il a été constaté que l'art 27 de la Charte ne détermine pas un droit absolu mais que celui-ci doit s'exercer *dans les cas et conditions prévus par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales*. Dans le cadre du dossier statutaire, certains estiment que ce droit serait encadré par l'art. 10 du statut. Parallèlement à ce point de vue, il a aussi été contesté, souvent par les mêmes, que les syndicats aient une représentation²⁸ dans le Comité du Statut créé par cet art. 10 et donc que les syndicats puissent bénéficier à ce titre du moindre droit procédural.

Si cette double argumentation était retenue, elle aboutirait à la conclusion que les syndicats ne disposent en fait d'aucun droit procédural contrairement aux dispositions des art. 27 et 28 de la Charte.

De plus, s'il était admis que seul le Comité du statut pouvait se plaindre d'un manquement à la procédure de l'art 10 du statut, comme la jurisprudence tend à l'affirmer²⁹, cela viderait complètement ce droit puisque le comité est paritaire et que bien sûr les employeurs, par construction, ne sauraient se plaindre de leurs propres actes. Il n'y aurait donc aucun contrôle juridictionnel possible, en fait, quand à la violation de cette formalité substantielle.

D'autres voies de recours ?

On constate donc que la jurisprudence actuelle de la Cour tend à refuser le droit à une personne physique ou morale d'accéder à la justice européenne contre un acte législatif qui lui fait grief, s'il ne remplit pas des conditions drastiques, et tend à refuser de reconnaître les droits propres des syndicats.

²⁸ Les représentants du personnel dans ce comité sont délégués par les Comités du Personnel des différentes institutions.

²⁹ Affaire T 264-03 Jürgen Schmoldt et affaire C355/08 WWF-UK

Dans l'ordonnance rendue dans l'affaire T-403/07, la Cour déclare que « le traité, [...] a établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à assurer le contrôle de la légalité des actes des institutions, en le confiant au juge communautaire. Dans ce système, des personnes physiques ou morales ne pouvant pas, en raison des conditions de recevabilité [...] attaquer directement des actes communautaires de portée générale ont la possibilité, selon les cas, de faire valoir l'invalidité de tels actes soit de manière incidente, [...] devant le juge communautaire, soit devant les juridictions nationales et d'amener celles-ci, qui ne sont pas compétentes pour constater elles-mêmes l'invalidité desdits actes, à interroger à cet égard la Cour par voie de question préjudicielle.

La Cour a également jugé qu'il incombait aux États membres de prévoir un système complet de voies de recours et de procédures permettant d'assurer le respect du droit à une protection juridictionnelle effective et qu'était exclue une interprétation des règles de recevabilité [...], selon laquelle le recours en annulation devrait être déclaré recevable lorsqu'il est démontré, après un examen concret par le juge communautaire des règles procédurales nationales, que celles-ci n'autorisent pas un particulier à introduire un recours lui permettant de mettre en cause la validité de l'acte communautaire contesté.

En toute hypothèse, la Cour a clairement établi, s'agissant de la condition de l'affectation individuelle [...] que, s'il était vrai que cette dernière devait être interprétée à la lumière du principe d'une protection juridictionnelle effective en tenant compte des diverses circonstances qui sont de nature à individualiser un requérant, une telle interprétation ne saurait aboutir à écarter la condition en cause, qui est expressément prévue par le traité, sans excéder les compétences attribuées par celui-ci aux juridictions communautaires.»

Dans le cas d'espèce, il est évident que cette position est intenable car aucune disposition du statut ne peut être contestée devant un juge national.

On pourrait d'ailleurs contester que les procédures incidentes visées dans l'arrêt constituent un droit effectif de recours³⁰.

On pourrait aussi dire que la lecture extraordinairement restrictive du mot « individuellement » ne résulte pas des Traités mais bien d'un parti-pris jurisprudentiel qui aboutit en fait à exclure les *règlements* du champ d'application de l'art. 263 TFUE, ce qui, pour le coup, n'est aucunement voulu explicitement par le

³⁰ Un recours indirect (par voie préjudicielle ou par voie d'exception) ne peut être considéré comme « effectif » au sens de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

législateur primaire et même contraire au premier alinéa de cet article qui donne compétence à la Cour pour examiner la légalité des actes législatifs, c'est-à-dire d'actes qui s'appliquent essentiellement à des catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite.

Cependant, il existe bien une voie de recours ménagée par l'art 90 du Statut, qui permet de soulever une exception d'illégalité, au bénéfice de « *Toute personne visée au présent statut* ».

Mais cette voie de recours n'est aucunement ouverte aux syndicats qui n'ont pas la qualité de personnes visées par le Statut. En d'autres termes, les syndicats ne bénéficient, en l'état actuel des textes et de la jurisprudence, d'aucun moyen de faire respecter leurs droits, ce qui est une violation manifeste de la Charte des droits fondamentaux et de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Une lecture politique

Au-delà de ces considérations techniques, il faut constater que la protection juridique du citoyen européen dans l'ordre juridique de l'UE est encore immature.

Le Traité de Lisbonne (art. 1) déclare : "*L'Union est fondée sur les valeurs de [...] l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, [...]*"

L'État de droit peut se définir comme un système institutionnel dans lequel la puissance publique est soumise au droit et par voie de conséquence à un contrôle juridictionnel effectif et efficace. Or nous venons de voir que tel n'est pas le cas, ou du moins que de formidables obstacles s'opposent à l'exercice assuré de garanties fondamentales au niveau des institutions de l'UE, au contraire de ce qui se passe dans l'ordre juridique des états membres.

L'État de droit est l'une des composantes essentielle de ce qui fonde un ordre démocratique. Or il faut bien reconnaître que les citoyens de l'UE accusent de plus en plus les institutions européennes d'un « déficit démocratique » qui devient de plus en plus insupportable alors que le poids des décisions de l'UE s'accroît sur ces citoyens.

Les récentes élections européennes ont témoigné d'une montée d'un euroscepticisme qui se nourrit en partie d'un sentiment de perte de contrôle du citoyen sur ce qui se passe aux niveaux décisionnels de l'UE.

La jurisprudence de la Cour, qui limite drastiquement l'accès au juge européen, ne peut perdurer, politiquement parlant, sans éroder le lien de confiance, déjà ténu, entre l'UE et ses citoyens.

De même, on ne peut promulguer des Chartes pleines de beaux principes pour ensuite refuser de les appliquer sous des prétextes spécieux. Il s'agit d'une forme de tromperie, qui vide de sens l'action politique.

Il est donc temps que le juge européen prenne conscience qu'un renversement de jurisprudence devient indispensable s'il ne veut miner l'édifice qu'il s'est attaché à construire.

Conférence-débat sur les enjeux des élections européennes

Conférence du 21 janvier 2014 organisée par la revue GRASPE et la plateforme "Europe Solidaire"

Mr Georges Vlandas a ouvert les travaux de la Conférence en prenant la parole devant un public motivé et remplissant entièrement la salle. Il a remercié les participants pour leur intérêt et a insisté sur l'idée que l'Europe est notre avenir commun. Puis il a présenté brièvement la revue GRASPE et les orateurs du jour,

- M. Henri Weber, MPE, membre de la Commission du commerce international et de la Délégation Parlementaire paritaire ACP-UE, membre suppléant de la Commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie, de la Commission des affaires juridiques ainsi que de la Délégation des relations avec la République Populaire de Chine,

- M. Kostas Botopoulos, Docteur en Droit Constitutionnel (Sorbonne), ancien député européen, actuellement Président de l'Autorité grecque des marchés financiers,

- M. Eneko Landaburu, ancien Directeur Général des Directions Générales REGIO, Elargissement et RELEX, Administrateur et Conseiller spécial du Président de l'Institut Jacques Delors - Notre Europe.

Ensuite Mr Vlassis Sfyroeras a pris la parole. Il a également remercié les participants de la part d' « Europe Solidaire » structure coorganisatrice de cette conférence. Il a brièvement rappelé qu'Europe Solidaire est une plate – forme qui s'adresse à tous ceux qui sont intéressés par la politique et l'idée européenne ainsi qu'à l'avenir de notre Union européenne. Il a souligné l'importance du débat et des initiatives citoyennes en cette période de crise et a rappelé les actions passées de "Europe Solidaire".

Mr Kostas Botopoulos a parlé en premier. La Grèce et autres pays Européens sont en crise, notamment l'Irlande, le Portugal et l'Espagne. En 2010, la Grèce pays de l'Euro zone et membre de l'Union de longue date, a demandé l'aide de ses partenaires car elle n'arrivait plus à remplir ses obligations face à ses créanciers. La surprise en Grèce et en Europe était totale car un satisfecit venait d'être attribué et on estimait jusqu'alors que la Grèce était en difficulté mais qu'in fine "l'argent existait" (pour continuer comme avant). Ainsi a commencé une spirale de mécanismes de sauvetage qui a abouti à la Création de ISM qui peut aider les états en cas de crise. Ce mécanisme couvre toute l'Europe et est permanent.

En fait l'Europe était mal préparée pour ce qui est arrivé. Le plus fondamental était un problème de construction de l'Euro car il était/est une monnaie qui existe sans le pilotage d'une banque centrale. La Banque Centrale Européenne n'est pas un organe politique et n'a pas de compétences sur l'emploi et la croissance. Ainsi elle n'arrive pas à intervenir de manière efficace. Le traité de Lisbonne prévoyait dans son Article 136 une coordination économique, mais elle est restée lettre morte dans la pratique, malgré les progrès qui ont été faits dans la crise.

Un deuxième problème qui accentuait la crise était le manque de coordination entre les pays en crise et notamment entre les 4 pays les plus touchés, qui ne se sont pas alliés sur une possible gestion commune de leur problème.

La "Troïka" (La Commission, La Banque centrale Européenne et le FMI) avait aussi un problème de coordination. Ses parties n'étaient pas toujours d'accord entre eux. Par exemple en Grèce le FMI était du moins au début de son intervention le moins exigeant des trois (ce qui a été révisé plus tard).

En Europe et à la Troïka il y avait deux camps, ceux qui estimaient qu'il fallait aider les "4" et d'autres qui disaient le contraire.

L'Allemagne a eu le premier rôle dans la gestion de la crise ce qui est compréhensible par son importance économique et par le fait que les autres pays, notamment la France, lui ont laissé l'espace pour occuper cette place;

Dans ces conditions, c'est bien le manque de solidarité qui a caractérisé la gestion de cette crise. Bien sûr l'argent prêté était important (les sommes engagées ont fait qu'il s'agissait du sauvetage le plus cher de toute l'histoire) et bienvenu, mais il y a eu aussi des attitudes méprisantes au niveau de l'Allemagne vis – à vis des pays aidés ce qui a causé des sentiments négatifs envers le gouvernement allemand et l'Allemagne.

On se souvient que la Grèce a failli être lâchée, et que c'est suite à une intervention de la Maison Blanche que l'Allemagne et l'Europe ont finalement donné leur appui! Cette "anecdote" démontre bien le grave déficit de solidarité.

D'une façon générale, les mesures conçues pour aider les pays (sous forme de Memoranda) avaient des problèmes de "réglage" importants : elles étaient draconiennes, fondées sur une perspective de reprise de la croissance à brève échéance, et leur impact économique et social a été dramatiquement sous-estimé, comme le démontre d'ailleurs le récent Rapport du Parlement Européen.

Des objectifs irréalistes donc, combinés à un pilotage automatique faisant fi des possibilités et des réalités de terrain ont ainsi consacré un problème de gouvernance institutionnelle et une remise en cause d'une construction européenne faite de "petits pas".

Des progrès ont été faits pour arriver à une solution de la crise. Mais il faut faire un saut qualitatif en Europe même dans ce contexte de "consolidation budgétaire (i.e. d'austérité). La solution pourrait se trouver dans un ré équilibrage entre austérité et relance (grands projets européens) et dans la perspective d'une Union politique et pas seulement bancaire.

Pour conclure, il y a 3 enseignements à tirer de cette crise:

1. Il faut sortir des memoranda rigides et laisser sortir selon leurs modalités propres chacun des pays (Irl, Gr,Pt) des programmes d'aide.
2. Il faut encourager et aider les pays qui font des efforts - leur donner une "prime" - et il faut apporter des corrections aux politiques menées dans ces pays qui ont un coût social et politique exorbitants. Il faut maintenant reconstruire
3. Il faut que les peuples et les politiciens se réveillent. Le temps de l'indignation est révolu, il est temps de faire face aux réalités : 30% de chômage, 30% de citoyens qui vivent en situation de pauvreté et une perte de 30% du PIB, voilà la situation, en Grèce au moins, après 4 ans de crise. Les sociétés ont fait d'énormes efforts et ont pour l'instant résisté, mais il est grand temps de reconstruire et de créer, y compris l'espace politique et citoyen.

M. Eneko Landaburu a ensuite pris la parole pour traiter des enjeux des élections européennes. Il a identifié trois enjeux majeurs:

Premièrement le taux de participation. En effet les sondages sont préoccupants et montrent un désintérêt des citoyens pour les élections européennes. Si le taux de participation est faible, le Parlement Européen verra son rôle affaibli, et la logique intergouvernementale sera encore renforcée. Or, c'est le Parlement qui permet de donner un visage démocratique à l'Union et c'est son activité qui permet à l'Europe Démocratique d'exister. L'Europe a besoin de la légitimité que conférerait un Parlement élu avec une forte participation. Il faut donc se mobiliser pour inciter les citoyens à aller voter.

Deuxièmement il faut dénoncer les partis politiques xénophobes, nationalistes et europhobes qui gagnent du terrain. Si ces partis gagnent, ce sera une défaite pour l'Europe. Il ne faut pas hésiter à démontrer cela et dénoncer sans relâche les conséquences qu'aurait la mise en œuvre des programmes portés par ces partis. Il faut que les forces traditionnelles présentent un « narratif » nouveau sur les perspectives qu'offre l'Europe tant il est vrai que l'Europe est de moins en moins perçue comme porteuse d'espoir. Pourtant l'Europe est plus que jamais nécessaire, aux plans politique et économique, mais aussi pour défendre ses valeurs et son identité dans un monde qui a changé et dans lequel l'Europe pèse moins. Donc si on veut sauvegarder notre capacité à peser au niveau international, par exemple continuer à être dans le G8 qui est le club de ceux qui dirigent le monde, il faut absolument s'unir.

Troisièmement il faut apporter des réponses à la situation de crise économique et sociale. Les citoyens s'intéresseront au projet européen si on démontre que par l'Europe on préservera notre modèle de société et on sortira de la crise. Il faut faire le bilan de ce qui s'est passé. L'Europe d'aujourd'hui n'est pas l'Europe qu'on veut. Elle est devenue néolibérale, peu réactive aux problèmes et sans projet social. Donc il faut tirer un bilan clair, dénoncer ces erreurs, les résultats de ces politiques. On ne peut pas faire l'Europe avec des punitions, le chômage et la crise. Une telle Europe est vouée à l'échec, elle creuse sa tombe.

Il faut dire clairement que nous devons faire un pas en avant vers une Europe politique qui seule pourra apporter des solutions à la crise que nous traversons. Il s'agit de rompre avec l'intergouvernemental et d'aller vers une gouvernance et une souveraineté plus européenne. Les électeurs doivent savoir quelle Europe on veut : Une Europe plus unie pour aller de l'avant.

Il faut aussi une consolidation de l'Euro via une union bancaire et économique, afin de peser davantage dans le monde internationalisé de la finance. Il faut promouvoir l'idée que

l'Europe est l'espace pertinent pour protéger ses citoyens, et qu'elle peut mieux les défendre que les États isolés.

Enfin, il faut avancer vers l'Europe Sociale. L'Europe doit protéger contre la mondialisation, lutter contre la pauvreté et aider les plus faibles. Il faut refuser le « Dumping » social dans nos pays. Il faut une harmonisation fiscale et sociale (sur l'emploi) un salaire minimal, la coopération pour l'Euro, la protection de l'environnement et la solidarité (les pays les plus riches doivent jouer dans ce sens).

En conclusion, rien n'est joué, il faut se mobiliser et proposer un projet politique articulé autour des trois axes que sont la compétitivité, la coopération et la solidarité.

Ensuite M. Henri Weber a pris la parole. Il a mis l'accent sur les perspectives d'évolution du projet européen. L'orateur a estimé qu'il y a trois scénarios possibles pour l'avenir de l'Union:

- Le Noir : Désagrégation de l'euro, et à terme, de l'Union. Ce scénario était en vogue en 2011. Sa probabilité est maintenant moindre.

- Le Rose : L'Europe est réorientée et trouve un nouveau son souffle. Ce scénario est considéré, en ce moment, plutôt -trop-optimiste.

- Le Gris : A peu près ce qui se passe actuellement, i.e. Equilibre du Budget et Règle d'or, ou réformes structurelles. Cette ligne est surtout « allemande » et appliquée aux autres Etats de l'UE. On peut agir soit sur l'équilibre des comptes, soit faire des réformes structurelles, mais la poursuite conjointe de ces 2 politiques nous mènera à la stagnation/stagflation comme au Japon.

Il faut donc conjurer le scénario Noir et "rosir" progressivement le scénario Gris.

L'Europe a connu, sous l'effet de la crise des avancées, que le grand public ignore généralement. Des pare-feu ont été édifiés contre les crises bancaires et des dettes souveraines. En matière économique, on a établi des garde-fous et des « lances d'incendies », notamment par l'élargissement des compétences de la Banque centrale européenne; les systèmes bancaires et financiers ont été réformés. La spéculation a cessé quand M Dragui a dit qu'il garantissait toutes les dettes des Etats (rachat des dettes sans limite) et que Mme Merkel a signifié que personne, y compris la Grèce, ne sortirait de l'Euro.

Toutefois, il nous faut corriger les erreurs de la construction de l'Euro. Il faut une vraie Banque centrale comme la FED des USA, qui s'occupera de la stabilité monétaire et financière mais aussi de la croissance et de l'emploi. (La FED imprime 85 milliards de dollars chaque mois et a un rôle important dans l'économie et la politique). Il nous faut aussi un véritable budget européen. Les USA ont un budget Fédéral de l'ordre de 25% du PIB et en Europe, alors que l'Union dispose d'un pseudo - budget avec moins de 1% du PIB. Jacques Delors et les promoteurs de la monnaie unique espéraient que l'Union politique et l'intégration suivraient automatiquement l'intégration monétaire, mais cela n'a pas été le cas. Il faut le faire désormais.

Le scénario Noir est écarté pour le moment, mais si les choses se passent mal en Espagne (ou en Grèce) il se peut qu'il redevienne d'actualité. De nouveaux risques sont apparus : décomposition des Etats-nations, décomposition du politique, ...

L'Union et ses Etats-membres doivent mettre en œuvre des stratégies de sorties de crise différenciées. - Les pays excédentaires d'Europe du nord -et en premier lieu l'Allemagne doivent relancer leur consommation intérieure et leurs investissements pour servir de locomotive à l'Europe. De leur côté, les Etats surendettés d'Europe du sud doivent s'engager sur une trajectoire de retour à l'équilibre budgétaire, comme notre gouvernement l'a fait pour nous-mêmes. Mais en étalant ce retour dans le temps, car l'objectif n'est pas de mourir guéri, mais de guérir vivant et plus vigoureux qu'avant 2008. Il faut rallumer le moteur de la consommation. Il faut également relancer l'investissement : investissements dans l'Europe de l'Energie, l'Europe des transports, l'Europe de la nanotechnologie, l'Europe de la recherche etc. etc. Il faut enfin réaliser l'Europe sociale avec un salaire minimum, par exemple 60% du salaire médian dans chaque pays. Lutter contre le chômage, en particulier celui des jeunes et des plus âgés.

En ce moment, nous sommes confrontés à deux sortes de clivages en Europe : Gauche – droite et Pro Européens – Anti Européens (xénophobes, nationalistes, populistes etc.). Il faut agir contre la tentative de domination des Anti-européens de tous poils.

Nous pouvons nous féliciter de ce que le Président de la Commission sera élu selon les modalités du traité de Lisbonne, (suffrage universel indirect). Les électeurs pourront pour la première fois assister à des débats entre les différents candidats qui incarneront des positions politiques différentes. Ils se rendront ainsi compte qu'ils ont une opportunité de peser sur la future direction politique de l'Union: à eux d'utiliser ce pouvoir.

A la fin de ces trois interventions qui ont été bien reçues et applaudies de la part du public, M. Georges Vlandas a récapitulé les points les plus saillants et a ouvert la discussion – débat avec le public.

Il y a une crise des Institutions et du politique. Cette crise s'accompagne d'un déficit de dialogue social et d'un manque de projet fédérateur sur lequel se mobiliser. Ce manque est de la responsabilité des élus ou autres responsables politiques qui n'ont pas fait le diagnostic de ces crises financière, économique, sociale et politique. Il faudrait remettre au 1er rang le politique, notamment au niveau communautaire, et dessiner une nouvelle vision pour l'Europe.

Les interventions du public ont été nombreuses et peuvent se résumer comme suit :

- La protection des consommateurs est également un point à souligner auprès du grand public car dans ce domaine l'action des instances Européennes est importante et améliore le quotidien de millions de citoyens.
- L'emploi des jeunes et leur mobilité doivent figurer parmi les grands thèmes de cette élection.
- Certains estiment que la crise aurait son point de départ dans l'augmentation de la dette américaine. D'autres que la dette Européenne est la manifestation de la crise et non la crise elle – même, qui est provoquée par le libéralisme et le libre-échange.
- Un participant a posé la question des conséquences du « scénario Noir ».
- Les journalistes doivent être briefés par les instances européennes et nationales afin qu'ils puissent comprendre le mal fondé des messages des antieuropéens, eurosceptiques, xenophobes, etc. et pouvoir y répondre.
- Les raisons de la montée des populistes doivent être examinées. Souvent leur source n'est pas l'Europe mais l'absence de l'Europe (exemple, l'Immigration).

En répondant aux remarques du public les 3 orateurs ont conclu :

M Botopoulos :

- Il faut un vrai dialogue Européen, un débat pan - européen avec la participation de spécialistes.
- Les opinions diffèrent sur les origines de la crise, mais même si son origine est outre-Atlantique, les remèdes ne sont ni ne peuvent être les mêmes des deux côtés de l'Atlantique.

M. Landaburu :

Le rôle des journalistes est en effet très important. Mais quand les mass media ne peuvent pas faire face aux populistes, les citoyens peuvent répondre par les réseaux sociaux. Il faut se mobiliser contre les partis extrémistes. Il faut offrir aux citoyens un bon projet et le pourquoi de l'Europe.

-La crise vient aussi probablement du fait qu'on a financé avec des emprunts pendant 30 ans un modèle social, en oubliant d'augmenter la compétitivité.

Il faut une approche européenne critique. Trois éléments sont essentiels: se mobiliser contre le danger des extrémismes et des populismes, offrir un projet aux citoyens, parler de ce qui est possible à horizon 3-4ans car c'est ainsi que l'on agit en responsabilité.

M. Weber :

L'éclatement de la zone euro (scénario Noir) provoquerait une telle crise dans les banques et le secteur privé que le chaos s'étendrait bien au-delà de la zone euro.

Il faut convaincre les citoyens de voter de manière responsable, il y a malheureusement dans certains pays le risque d'un « grand dévouement » qui serait très négatif pour l'Europe.

L'Europe représente actuellement 7% de la population mondiale et seulement 5% dans 20 ans. Si les Européens restent unis, ils ont un bon espoir de garder une place au premier rang mondial, sinon ils y a fort à craindre qu'ils ne deviennent des « victimes de l'histoire ».

L'orateur a rappelé qu'il aime l'Europe mais pas forcément la situation politique qui y règne en ce moment, où on a 22 gouvernements de droite qui appliquent une politique d'austérité qui conduit à une croissance molle et un chômage dur, et dirigent l'Europe de telle manière qu'elle ne peut en aucun cas tenir ses promesses. C'est pourquoi il est indispensable de faire une distinction entre l'action des gouvernements des Etats-Membres et l'idée européenne.

M. Georges Vlandas a mis en avant l'idée que la poursuite de la construction européenne, de plus en plus nécessaire, ne peut se réaliser que si l'on tire le bilan critique de ce qui n'a pas marché. Le budget européen est très nettement insuffisant et a été décidé avant les élections européennes en affaiblissant ainsi leur enjeu. La méthode communautaire a reculé au profit d'une approche intergouvernementale, peu efficace, contreproductive. Les politiques de rigueur, voire d'austérité, n'ont pas été compensées par une relance européenne préparant l'avenir. Il y a une crise des Institutions et du politique. Cette crise s'accompagne d'un déficit de dialogue social et d'un manque de projet fédérateur sur lequel se mobiliser. Ce manque est de la responsabilité des élus ou autres responsables politiques qui n'ont pas fait le diagnostic de ces crises

financière, économique, sociale et politique. Il faudrait remettre au premier rang le politique, notamment au niveau communautaire, et dessiner une nouvelle vision pour l'Europe.

Puis, M Georges Vlandas a clôturé la conférence en remerciant vivement le public, les orateurs et tous ceux qui ont participé à l'organisation de cette rencontre si réussie.

Le fédéralisme est-il inévitable ?

La crise de l'euro a relancé le débat sur l'opportunité d'une « *perspective fédérale* » pour l'Union européenne.

C'est un sujet de controverse en France, où le « *fédéralisme* » fut un délit passible de la guillotine pendant la phase la plus dramatique de la Révolution. Au contraire, c'est un mode d'organisation politique naturel en Allemagne ou en Autriche, où il est aussi normal d'être fédéraliste que républicain ou démocrate de ce côté-ci du Rhin. Si le système fédéral a pris des formes différentes suivant les époques (impérial, puis républicain), il est dans ces pays un aspect permanent et durable de la gouvernance politique.

Ce n'est pas le cas en Belgique, où il est le produit d'une transformation de l'État unitaire créé en 1830 et un expédient peut-être provisoire, si la revendication « *confédéraliste* », sinon séparatiste, finit par l'emporter. C'est l'évolution inverse dans la Confédération helvétique, qui a officiellement préservé la souveraineté des cantons, tout en fonctionnant en réalité comme une fédération.

Le soutien populaire n'est donc pas acquis d'avance à une évolution qui n'apparaîtra logique qu'aux ressortissants des États membres déjà fédéralisés (l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique) ou largement décentralisés (l'Espagne), soit un peu moins du tiers de la population de l'UE à 28. Les autres ont besoin d'être informés, puis convaincus.

Parmi les arguments possibles, on peut s'appuyer sur des expériences anciennes, mais réussies de plusieurs pays. Parmi la vingtaine de fédérations aujourd'hui en fonctionnement, il existe plusieurs cas de construction progressive à travers un processus « *bottom up* » (du bas vers le haut), où les parties constitutives ont accepté de déléguer une part importante de leurs compétences à un niveau de gouvernement supérieur, dans le cadre d'une évolution pleinement démocratique. Tout en n'étant pas un système considéré au départ comme désirable, le fédéralisme a émergé comme une évolution nécessaire, le seul moyen d'apporter des solutions à des problèmes insurmontables par les États constituants, en ne portant atteinte que de manière consensuelle à leurs prérogatives initiales.

Là où on y est parvenu, la création d'un État fédéral a été précédée de transitions plus ou moins longues, parfois de plusieurs décennies, où ont été éprouvés les inconvénients et les insuffisances de l'organisation de type confédéral. On évoquera ici les expériences de trois pays qui présentent beaucoup d'analogies avec la problématique européenne actuelle : les États-Unis, l'Australie et la Suisse.

Les États-Unis et l'échec du confédéralisme

Avant d'adopter la Constitution de 1787, on a parfois oublié que les *treize colonies* américaines avaient vécu entre 1774 et 1789 sous un régime confédéral, formalisé par le Congrès continental sous la forme des « *articles de la Confédération* », qui a été juridiquement en vigueur de 1781 à 1789. Il s'agit d'un texte de circonstance, destiné à donner au Congrès le minimum de pouvoirs indispensable pour mener la guerre d'indépendance, où on retrouve certains des points de faiblesse de l'UE actuelle, notamment les délais de ratification (il a fallu trois années aux *articles* pour entrer en vigueur, à cause des états d'âme du Maryland).

La confédération ainsi créée avait quatre grands défauts, qu'on retrouve aujourd'hui dans l'UE :

- L'absence de compétence fiscale : le Congrès pouvait émettre du papier monnaie, souscrire des emprunts, mais pas lever directement des impôts. Il dépendait des contributions des États membres, ce qui l'a conduit à la ruine, suite aux lourdes dépenses de la guerre. Cela ne peut arriver à l'UE, puisqu'elle ne peut pas s'endetter, mais on voit bien ce qui résulte de l'absence de véritables ressources propres ;
- Elle n'avait pas de pouvoir douanier, ce qui l'a privée de ressources importantes (elles constituaient un revenu essentiel pour les gouvernements de l'époque) et l'a empêchée de signer des traités de commerce avec les autres pays (l'UE a cette compétence, mais les douanes ne sont plus une ressource fiscale importante) ;
- les membres du Congrès étaient uniquement les représentants de leur État, dont ils suivaient les instructions et le vote se faisait par État (comme au Conseil européen, mais l'UE dispose d'un Parlement élu au suffrage universel direct) ;
- les articles n'étaient modifiables que par un vote du Congrès et la ratification de tous les États était nécessaire

(ce qui est aussi le cas des révisions de plus en plus laborieuses des traités européens).

Tous ces inconvénients sont à la base des changements introduits par la Convention de Philadelphie et expliquent le passage au régime fédéral institué par la Constitution de 1787, toujours en vigueur. Les Constituants américains, instruits par l'expérience et confrontés à la nécessité de résoudre le problème financier, ont obtenu en une seule fois les changements indispensables.

Le problème pour les fédéralistes européens est que l'UE ne parvient pas à se sortir de cette phase intermédiaire pour construire les États-Unis d'Europe qu'ils appellent de leurs vœux. Les *Federal papers*, rédigés par Hamilton et Madison pour réfuter les objections des adversaires de la Constitution américaine, ont été évoqués dans les récentes négociations institutionnelles³¹. La Convention européenne de 2002-2003 aurait dû suivre l'exemple de celle de Philadelphie, mais elle n'a pas été en mesure de produire des résultats similaires.

À ce stade, il ne semble pas possible de réaliser en Europe le « *grand bond en avant* » qui a donné aux institutions américaines les moyens nécessaires, non seulement pour fonctionner valablement, mais aussi pour passer de 13 à 50 États fédérés. On ne pourra se passer d'une démarche graduelle, dont nous voyons aujourd'hui les prémices dans le domaine budgétaire, ce qui nous rapproche du cas australien.

L'Australie, ou l'efficacité de l'arme budgétaire et fiscale

En Australie comme antérieurement au Canada, il ne s'agissait pas seulement de transférer vers le haut des compétences antérieurement exercées au niveau de chacune des colonies (processus *bottom-up*). La fédération devait aussi recevoir une partie des pouvoirs exercés par la métropole, en l'occurrence le gouvernement britannique et le Parlement de Westminster, par un processus de « *dévolution* » (*top-down*).

Londres n'ayant pas entravé un transfert progressif de ses compétences³², les problèmes sont venus des anciennes colonies,

³¹ Larry Siedentop, *Democracy in Europe*, Allen Lane, the Penguin Press, Londres, 2000, 254p. Siedentop s'inspire de l'exemple américain, bien qu'il ne soit pas fédéraliste.

³² Comme les autres dominions, l'Australie a reçu progressivement les attributs de la souveraineté internationale : elle est admise à signer le traité de Versailles

devenues *States* par analogie avec les États-Unis. À la fin du XIX^e siècle, « *sur un territoire aussi vaste que les États-Unis, cinq circonscriptions territoriales³³ jouaient à la puissance souveraine. Séparées par des barrières douanières, utilisant des voies ferrées de tailles différentes, ne percevant pas les mêmes types d'impôts, ayant, chacune, leur régime postal, même des timbres postes différents, réglant sans se soucier des autres, les problèmes essentiels d'éducation, de législations sociale, de travaux publics, ayant constitué de faibles forces armées entre lesquelles nulle coordination n'existait, elles faisaient piètre figure comparées aux provinces canadiennes qui, en dépit de leurs différences d'origine, de langue, de religion, avaient réussi depuis 1867, à mettre sur pied une forme d'union.*³⁴ »

Il était depuis longtemps évident qu'une union était nécessaire, mais elle ne s'est pas concrétisée avant 1901, en raison de l'importance des rivalités internes. C'est aussi pourquoi le compromis accepté à cette date a laissé une grande partie des pouvoirs entre les mains des États, les compétences du *Commonwealth* (le niveau fédéral) ayant été définies de manière restrictive par la « *section 51* » de la Constitution. Comme en Europe, la résistance des États constituants a empêché la mise au point d'un cadre institutionnel fonctionnel.

Les modifications de la Constitution étant subordonnées à un vote à la double majorité de la population et des États (comme c'est aujourd'hui le cas au Conseil européen, pour autant qu'il ne s'agisse pas d'une matière sujette à une décision à l'unanimité), le gouvernement de Canberra s'est abstenu de procéder à des révisions (deux seulement ont été menées à bien depuis 1901). La « *fédéralisation* » a été acquise à travers une manipulation avisée de l'arme budgétaire, qui lui a permis d'accroître ses prérogatives bien au-delà de ce qui avait été initialement envisagé.

C'est *de facto* que le *Commonwealth* a élargi son pouvoir par une extension de ses compétences fiscales :

- au départ son poids est faible : au cours de la première décennie de la fédération, s'il bénéficie du produit des droits de douane et des excises, il n'en dépense que le quart et rétrocède le solde aux États ;

(1919) et devient pleinement indépendante après l'adoption du statut de Westminster (1931).

³³ En fait six : Nouvelle Galles du Sud, Victoria, Queensland, Australie occidentale, Australie méridionale et Tasmanie.

³⁴ Robert Lacour Gayet, *Histoire de l'Australie*, Fayard, Paris, 1973, 558p.

- mais grâce aux contraintes particulières imposées par les deux guerres mondiales, il parvient à augmenter ses ressources et acquiert peu à peu la prépondérance: la part du Commonwealth passe de 13% des recettes en 1901 à 73% en 1918, puis à 88% en 1948 ;
- en 1927, pour consolider sa position, le gouvernement fédéral a aussi réduit la capacité d'emprunt des États (des critères de Maastricht avant l'heure), puis s'est arrogé en 1942 un pouvoir exclusif de taxation des revenus pour faire face aux nécessités de l'entrée en guerre ;
- cette évolution a été rendue nécessaire par des concurrences fiscales excessives entre les États et leurs difficultés budgétaires. Elle a été facilitée par leurs divisions : les deux plus importants (le Victoria et la Nouvelle Galles du Sud) étaient en constante rivalité et les moins peuplés en opposition aux deux précédents, donc favorables à l'extension du pouvoir fédéral, parce qu'en position de bénéficiaires nets (comme aujourd'hui les États membres prioritaires dans les fonds structurels communautaires) ;
- ensuite, le monopole fiscal a permis à Canberra d'imposer ses priorités aux États, contraints de solliciter des subventions du pouvoir fédéral pour mener à bien leurs politiques, y compris dans les domaines où ils avaient en principe conservé une compétence exclusive ;
- comme en Europe, cette évolution a été favorisée par la Cour de Justice (*High Court* en Australie) qui a le plus souvent soutenu le Commonwealth dans son interprétation de la Constitution, face aux récriminations des États ;
- depuis 1970, le processus est inversé par un mouvement de « *dévolution* » qui restitue une partie de leur pouvoir de taxation aux États. Cependant, la part du Commonwealth reste élevée (82% des revenus en 2000) et les États sont toujours dépendants de Canberra pour 40% de ce qu'ils en reçoivent (les subventions sont conditionnelles, comme les fonds structurels européens). En dépit d'une application du principe de subsidiarité (souvent invoqué en Europe), le gouvernement de Canberra conserve une grande marge d'action.

Ainsi, l'Australie offre l'exemple d'une fédération basée sur un cadre juridique assez restreint, où le pouvoir fédéral a su s'imposer par un *spill over* (débordement), en utilisant l'arme budgétaire. Cette particularité n'est pas le seul facteur explicatif, mais montre qu'une évolution importante est possible sans se livrer à de

coûteuses révisions du cadre juridique, les contraintes des deux guerres mondiales ayant joué un rôle décisif dans le processus.

Le contexte européen est bien différent : il serait pourtant possible de parvenir au même résultat par une utilisation simultanée de la contrainte budgétaire (qui limite les dépenses des États) et une forte expansion du budget communautaire via les ressources propres (qui les mettrait dans la dépendance du budget européen). Mais il faudrait pour cela un niveau de recettes de l'ordre de 5 à 10% du PIB, aujourd'hui impensable.

La Suisse, une confédération qui n'en est pas une

En Europe, le fédéralisme est le plus souvent une tradition germanique. L'Autriche, atteste de la permanence d'unités territoriales autonomes très anciennes, de la monarchie composite des Habsbourg à l'État nation restauré en 1955. Quant à l'Allemagne, elle a longtemps connu une organisation confédérale : le Saint Empire, puis la Confédération germanique qui l'a remplacé après 1815. Depuis son unité en 1871, à l'exception de la période nazie (1933-1945), elle a été gouvernée par un système fédéral. Après 1945, les Alliés ont veillé à en faire un État largement décentralisé, qui s'est révélé une construction politique assez robuste pour relever le défi de l'unification depuis 1990.

Le cas de la Suisse est infiniment plus complexe. Pour ne pas remonter trop loin dans l'histoire, on se limitera à la Confédération de 1815. Si l'organisation territoriale est proche de l'actuelle³⁵, chaque canton avait conservé sa législation, sa monnaie, ses postes, son armée et son drapeau. Le *pacte fédéral* ne l'était que de nom, puisqu'il n'y avait pas de véritable autorité centrale. La Diète était une simple conférence des ambassadeurs des cantons, ayant chacun une voix et délibérant sur instructions (comme l'actuel COREPER à Bruxelles). La présidence tournante était exercée pendant deux ans par l'un des trois « *cantons directeurs* » (Zurich, Berne et Lucerne). Aucune modification du pacte constitutionnel ne pouvait être réalisée sans un accord unanime des cantons (comme avec les traités européens). Les États voisins tenaient beaucoup à ces règles afin de maintenir la Suisse dans l'impuissance.

Pendant toute cette période (1815-1848), la Confédération a fait les frais de cette organisation défectueuse : de multiples pressions des pays voisins se sont exercées sur une Diète réduite à l'impuissance par les disputes incessantes entre les cantons. À partir de 1840, les

³⁵ La Suisse s'est agrandie de Neuchâtel en 1848 et un 26^e canton, le Jura a été créé en 1978.

« *coopérations renforcées* » sous forme de ligues entre quelques cantons ont mis en péril l'unité de l'ensemble. En 1845-1848, la Suisse est menacée d'une guerre civile par le mouvement sécessionniste du *Sonderbund*, qui doit être réduit par une intervention militaire (une petite *guerre de sécession* de 26 jours qui fait une centaine de morts), mais elle sait en tirer les conséquences.

La Constitution de 1848³⁶ est adoptée à la majorité, comme cela avait été exigé des cantons du *Sonderbund* au moment de leur soumission. Les cantons conservent officiellement leur souveraineté, la Suisse sa dénomination officielle de *Confédération*, mais elle devient en réalité un État fédéral. Le gouvernement central reçoit une compétence exclusive pour traiter avec l'étranger, la maîtrise des douanes (disparition des péages intérieurs, liberté d'établissement sur tout le territoire helvétique), de la défense, de la monnaie et des postes³⁷. Deux conseils (le Conseil national et le Conseil des États), adoptent la législation en co-décision, un gouvernement collégial de 7 membres l'exécute et un tribunal fédéral arbitre les différends. Les pays voisins se seraient probablement opposés à une aussi grande extension des pouvoirs de Berne, mais ils sont alors occupés par les révolutions de 1848.

Ainsi, une trentaine d'années aura été nécessaire pour passer d'une organisation en partie comparable à l'Union européenne actuelle, à une fédération suffisamment structurée pour maintenir l'identité helvétique, tout en respectant sa diversité linguistique et religieuse³⁸. Face à la montée des nationalismes dans la deuxième moitié du XIX^e siècle (unification allemande et italienne) et aux deux guerres mondiales au XX^e, qui auraient pu disloquer la fédération, c'est un assez beau résultat.

Personne en Suisse ne conteste la dimension fédérale d'un État qui sait gérer un système tellement diversifié qu'il aurait beaucoup de difficultés à s'insérer dans le cadre européen³⁹. Il montre, ce qui nous intéresse ici, qu'une gouvernance complexe est gérable. Du point de vue de la construction communautaire, il fait la preuve qu'un système fédéral peut s'accommoder de la diversité

³⁶ Révisée en 1874, 1891, 1999, notamment pour développer les initiatives populaires (votations).

³⁷ Ultérieurement des Transports publics, de la nomination des juges du Tribunal fédéral, du contrôle de certaines assurances de base, telles que l'AVS (caisse de pension obligatoire), l'assurance chômage et invalidité.

³⁸ Le conflit du *Sonderbund* avait une dimension religieuse, catholiques contre protestants.

³⁹ Comment les cantons accepteraient-ils de confier à Bruxelles des compétences qu'ils n'ont pas voulu donner à Berne ?

linguistique et politique du continent. Les 28 États membres de l'UE devraient donc pouvoir suivre le chemin tracé par les 26 cantons suisses.

À quand la fin de la période de transition ?

En rappelant, dans les expériences de ces trois pays, les similitudes de leur modèle confédéral avec celui de l'UE, nous avons voulu montrer à quel point les difficultés que nous connaissons aujourd'hui ne sont pas nouvelles et comment on leur a trouvé des solutions, qui ne sont pas totalement étrangères à ce qu'on pourrait faire en Europe.

Malheureusement, plus d'un demi-siècle après la signature du traité de Rome, on ne voit pas la fin de ce qui a été, pour les États-Unis et la Suisse, une période de transition. Peut-être le processus observé en Australie est-il plus reproductible, dans la mesure où il s'est effectué sans passer par un saut qualitatif, comme l'ont été la Convention de Philadelphie ou le conflit du *Sonderbund* ?

Les historiens diront certainement qu'il manque aussi à l'Europe la pression des événements, qui contraint à faire des choix initialement considérés comme inacceptables par une partie de l'opinion. Le poids du surendettement et des mesures de restructuration sont-ils en mesure d'entraîner l'UE dans cette voie ?

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

Retrouvez tous les numéros de GRASPE sur notre site

GRASPE.EU

Democracy and European Governance

by Paolo Ponzano (Senior Fellow at the European University Institute)⁴⁰

The system of governance of the European Union, as created by its founding Treaties and amended by subsequent Treaties, has never been consistent with the principles of democratic legitimacy of its Member States. Suffice it to recall that the fundamental principle of separation of powers, whereby no single body can have power to pass legislation, enforce law and interpret the law as the judiciary all at the same time, is contradicted in the European Union by the European Commission. The Commission participates in the legislative process through its almost exclusive right of legislative initiative, participates in enforcing laws through its approximately 2,500 “executive” decisions a year, and also has a judiciary role when making decisions and imposing sanctions regarding competition and State aid which are not contradicted by the European Court of Justice. In issue 47 of the “Federalist Papers”, Madison agrees with Montesquieu that “the legislative department shall never exercise the executive and judicial powers, or either of them”; the same applied to the executive body and the judicial body. The main consequence of the exclusive right of legislative initiative attributed to the European Commission is the lack of that right for the European Parliament which – unlike each national Parliament – can only ask the European Commission to present a proposal for legislation. Naturally, this peculiarity of European governance has been justified in two ways: on the one hand, the European Commission needs to examine national legislations and take account of the interests of the Member States before proposing a draft European law; on the other, a draft European law presented by a majority of MEPs would be unlikely to take the interests of the least populated countries into consideration.

This “anomaly” in European governance is compounded by the fact that the European Council of Ministers exercises both the legislative and the executive functions provided for by the Treaties (for instance, in foreign policy issues) and can also self-delegate new executive functions (at least in the areas of competence of the European Union where it can adopt legislation without the agreement of the EP).

⁴⁰ Paper presented at the ASSET Summer School 2012 of the Fondazione Studium Generale Marcianum - Venice, 12 September 2012.

For these reasons, Giuliano Amato said in his opening speech to the European Convention in 2002 that “Montesquieu never visited Brussels” (even though the Treaty that emerged from the Convention’s works did not re-establish the principle of separation of powers, but only corrected certain secondary anomalies such as the power of the European Commission to modify the content of European laws without the consent of the legislative power).

For these and other reasons, many analysts of the project for European integration felt that the EU suffers from a “democratic deficit” or, in any case, fails to respect the principles of constitutionalism developed by the European Enlightenment tradition (such as the principles of limited government, of the declaration of rights, of the “checks and balances” and of the separation of powers). Therefore, says Stefano Bartolini in his essay “Taking Constitutionalism and Legitimacy seriously”, the terms of “Constitution” and of democratic “legitimacy” should not be misused when the principles of modern constitutionalism are so weak or even absent in the European Treaties. Another analyst of “European democracy”, Philippe C. Schmitter, believes that, in its current institutional set-up, the European government system is not a democracy and will not become so until its members decide to give themselves new rules and rights (in his essay “How to democratise the European Union”, he relates the quip that the European Union could not join itself because it fails to meet the democracy criteria required of candidate countries). According to the analysis by Fritz Scharpf, there is no doubt that the Union is far from having reached the same “strong” collective identity that seems evident in the national democracies. In the absence of such an identity, institutional reforms cannot significantly increase the legitimacy, in terms of input, of the decisions taken in application of the majority rule.

The literature on the “democratic deficit” of the EU is very extensive and cannot be summarised here. It is sufficient to remember that, according to another analyst of European construction, Prof. Joseph Weiler, the European Union will only be democratic when European citizens are able to “send home” the government leaders after a European election (Prof. Weiler does not, however, specify whether the ones to be “sent home” should be the members of the European Commission, its President or the President of the European Council).

Another analyst of European governance, Prof. Sergio Fabbrini, defines the European Union a “compound democracy” (in the words of Madison), referring to the constitutional experience of the United States. Sergio Fabbrini distinguishes European democracy from the democratic models that have become established in the

Member States and identifies its specific characteristic in a “decision-making process that cannot be monopolised by an individual Institution”. In a similar vein, other analysts of European governance such as Moravcsik and Renaud Dehousse summarise the issue in the following question: should a new European supranational democracy be necessarily founded on the same constitutional principles that inspired the national parliamentary democracies? In its judgment of 30 June 2009, the German Constitutional Court – the most scrupulous in defence of democratic principles – tried without success to give a clear answer to this question: on one side it recognised (see section 227 of the judgment) that European supranational democracy should not be necessarily founded on the same principles as national democracies but, on the other, contradicts this statement when it believes that the European Parliament is not respecting the principle of “one man, one vote” found in the national states (see section 285-286 of the judgment).

It should certainly be acknowledged that the Lisbon Treaty has introduced a number of improvements in the functioning of European governance. For instance, the increase in legislative and budgetary power of the European Parliament, the link introduced between the choice of President of the European Commission and the results of the European elections, the strengthening (albeit limited) of the role of the national parliaments, and the abolition of the anomaly that allowed the European Commission to change the contents of a European law without the agreement of the European legislator. Two further progresses in democratic terms introduced by the Lisbon Treaty have been the recognition of participatory democracy with the right of legislative initiative, even if only indirectly, by the millions of European citizens, and also the binding character for courts of the Charter of Fundamental Rights which places limits on European legislative action. However, these elements of greater “democracy” in the European Union have not removed the main anomalies of European governance present in the Treaties and in institutional practice:

- 1) The European Commission continues to enjoy the almost exclusive right of legislative initiative (extended in the meantime to judiciary and police cooperation, while the Member States have, at the same time, lost their pre-existing right to individual initiative), with just the complementary obligation to give reasons in cases where it refuses to follow up requests for legislative proposals emanating from the European Parliament or from the European Council of Ministers (of course, this statement refers to the formal right of initiative held by the Commission and does not take account of the fact that this has been substantially eroded in practice by the growing role taken by the European Council and by

the Commission's practice to positively follow up 95% of the legislative requests received from the Member States, from other Institutions and from pressure groups).

2) Despite the European Parliament's increased powers enshrined in the Lisbon Treaty and reinforced in practice by the institutional agreements concluded with the European Commission, it has not yet succeeded in establishing itself as an institution that is truly representative of European citizens. This is not so much due to the low voter turnout in the European elections (who would challenge the representativeness of the House of Commons or of the Dutch Parliament just on the basis of a voter turnout of under 50%?) as due to the European electoral procedure, the absence of real European political parties and also the impossibility for the European citizen to directly influence the nominating of a European government or the choice of legislative programme. The European elections are, in practice, national elections based on the list of national candidates, not transnational, chosen by political groups that do not present any real alternative programmes but just manifestoes that are somewhat vague and very similar to each other (at least for the three main political groups) and which have not yet managed to propose their candidates for the office of President of the European Commission (even though the Lisbon Treaty had already authorised this choice). This situation is due to the fact that the European Parliament is obliged to be part of a continuous process of negotiations and compromises, in a sort of "grand coalition" that prevents the European election candidates from making specific electoral promises as do the political parties in national elections. This also applies to the legislative work in the European Parliament since it can only exert a decisive influence on the Council of Ministers when it musters an absolute majority on a specific text of a draft European law (see, for example, the agreement between the People's Party and the Socialists on the directive known as Bolkestein or on the REACH regulation on chemical products).

In other words, the political culture of the European Parliament is largely consensual, making it very difficult for European citizens to choose which party to vote for in European elections knowing that their decision will not have a great influence on either the appointment of the President of the European Commission or on the content of European laws. In addition, the vague and not clearly alternative manifestoes published by the European political parties at the moment of European elections can be explained by the large spectrum of political opinions existing within political groups and by the impossibility of candidates to undertake to put a specific political or legislative programme into effect on being elected. To these elements is added the lack of a direct relationship between the electoral choice of European citizens and the investiture of a

European government that could obtain the confidence of a political majority in the European Parliament. This situation could be modified by a decision of the main political groups in the EP to present their alternative candidate for the Presidency of the European Commission. Although this decision does not resolve the problem of an absence of a true European government responsible for a legislative programme to Parliament, it would still permit introducing a direct political link between the European citizen's vote and the choice of President of the European Commission. According to some analysts of European governance, such a procedure would enhance the democratic legitimacy of the European Union and constitute a fundamental element for the formation of a European "demos".

3) The third anomalous element of European governance is in the increasingly important role exercised by the European Council. While initially the half-yearly or quarterly meetings of the Heads of State or of Government merely gave impetus to the other EU institutions or decided on some general policy guidelines, now the European Council has assumed the role of permanent manager of the economic and monetary union (it is to be remembered that, since the outset of the economic and sovereign debt crisis, the European Council has held no fewer than 28 formal or informal meetings, taking place nearly every month). Before analysing the recent evolution in the role of the European Council, it should be remembered that even the intense legislative activity of the Council of Ministers, composed of the executives of the Member States, has been criticised as heralding a "perversion" of democracy (the expression is Joseph Weiler's, but has been picked up by other analysts) understood both as supremacy of the executive over legislature in producing regulations, and as a possibility for the national executives to take rather covert decisions, thereby escaping the control of the national electorates. Other commentators have noted that "the powers lost at national level by the representative institutions are then acquired by the EU by non-representative institutions or by... efficient technostructures". And, anticipating what we shall say on the evolution of the European Council, "if the political centre of the European system is identified in the intergovernmental body, ...European integration risks coming from intergovernmental choices that, by the mere fact of being carried out at EU level, lack the political and constitutional checks that national laws are subject to".

This analysis fully fits with the recent decisions by the European Council about economic governance of the Eurozone. The insufficiency, or even the absence of competence by the Union in the field of economic policies of the individual States (subject to a European coordination without much juridical muscle: it is to be

remembered the breach of the Stability Pact in 2003 by the French-German axis, never punished), coupled with the need to implement mechanisms of financial assistance to States in difficulty, has produced what one analyst called “the heaviest intervention (by the European Union) in national responsibilities with the least legitimacy”. The decision of the European Council on 8 June 2010 which requires Greece to cut pensions, holidays and social allocations, the number of public sector staff and the adopting of new laws on wages (while the Treaty does not recognise the EU as having any authority in the matter of harmonisation of wages), intervened like others in questions of economic and social policy that pertain to the national Parliaments. The consequence of these decisions has been that the heads of government of some Member States have been required, under the threat of sanctions, to seek majorities in their national Parliaments, after the event, to implement what they had agreed with their colleagues in Brussels. This sort of “executive federalism” – notes Jurgen Habermas – of a European Council that has autonomously invested itself with authority, would be the model of a post-democratic exercise of power.

A similar criticism can be made about the famous letter from the European Central Bank of 5 August 2011 in which the ECB asked the Italian government to apply specific and incisive economic reforms, such as the reform of the pension system and the labour market. These requests by the ECB certainly overstep its tasks at set out in the Treaties, which basically concern “the management of the EU’s monetary policy” (Article 282 TFEU). It is hard to argue that the decision of the Council as regards Greece, and similarly the letter from the ECB to the Italian government, are creating “precedents” for the economic governance of the EU since they imply the EU’s authority to impose precise obligations of economic policy in matters that should be the sole competence of the Member States (in the same respect, see the speech by Roland Bieber of 30 September 2011 at the EUI about the “gaps in legitimacy in managing the financial crisis of the European Union. From the point of view of substantial democracy, it should also be noted that the decisions or recommendations of the Council in matters of economic policy do not imply any intervention of the parliamentary bodies (either of the European Parliament or of the national Parliaments) which are only informed after the event about the measures (this gap is, however, attributable to the provision in the Lisbon Treaty). We can only agree with those who believe that such actions by the Heads of State, of the Council or the ECB in matters largely of national responsibility cause legitimate doubts and concerns in public opinion and in the national political forces towards the European Union. Jurgen Habermas speaks explicitly of “agreements taken with no transparency and no legal form” which

“should be imposed on the ‘dispossessed’ national parliaments by means of threats of sanctions and various types of pressure”. Andrea Manzella wonders how the national democracies are able to remain democratic considering the decisions of the new methods of European governance. Some analysts have questioned the compliance with a fundamental democratic principle – the origin of the role of national parliaments – of “no taxation without representation” in the context of both financial support such as the European Stability Mechanism and the austerity measures imposed on Member States benefiting from European aid. It should be noted that such criticism has been made both by the German former member of the ECB (Otmar Issing) in relation to German taxpayers who should have to fund the financial aid to countries in difficulty, and by those that believe that the citizens of the less virtuous countries should pay for the austerity measures (abolition of public sector jobs, haircuts on salaries and pensions, etc.) without being able to participate in the decisions of the European Council or the ECB. An Italian politician summed up this ‘dispossession’ of national democracy in the sentence “if the decisions on economic and social policy are taken in Berlin or Frankfurt, then I want to vote in Germany”. Andrea Manzella adds that the problem now affects the sustainability, by democratic systems, of procedures for adjusting public accounts that irreparably damage the existential conditions of citizenship. It is a paradox that the German Constitutional Court was called upon to rule on the constitutionality, on 12 September, of the ESM in relation to German Fundamental Law, when the same Court stated in the already mentioned judgement of 30 June 2009 that a modification to the European Treaties should not call into question the fundamental elements of the German “Social State” (while the decisions of the European Council or the ECB are likely to call into question elements of the Social State considered equally important for other Member States).

The limits of this paper do not allow to investigate other aspects of the democratic anomaly in the current European economic governance. However, it should be remembered that, while it is true that the new Treaties relating to financial discipline (Fiscal Compact) and the ESM are ratified by national parliaments, the link of conditionality between the two texts (only those States that have ratified the Fiscal Compact can benefit from the ESM) is a condition not unlike that which existed for FIAT employees at the moment of the referendum on the new employment contract: they could certainly vote against the contract’s outcome but ran the risk the FIAT would decide to abandon its investments in Italy. The parliaments of countries in difficulty, as well as Irish voters, have suffered similar conditions. Lastly, it should be recalled how Prime Minister Papandreou had to give up the idea of holding a

referendum about the conditions imposed on Greece to qualify for European aid.

Despite being incomplete, this analysis leads us to ask ourselves about the possible solutions for overcoming the anomaly in the current European governance. Even though this governance was improved by the Lisbon Treaty, it continues to be poorly understood by European citizens and has elements that are barely compatible with democratic principles. If national governments continue to take decisions that are likely to jeopardise certain important elements of the social state without the democratic participation of citizens and their representatives, this could cause a reaction of rejection (already appearing in some European countries) against the European project itself.

There are not very many possible solutions: to be brief, we will remind about the two main ones that have some variations:

1) the gradual creation of a European political Union consisting of the States in the Eurozone and those due to enter it in the coming years.

A growing number of political leaders, economists and analysts of European integration believe that the economic and monetary Union cannot survive for long unless the foundations for progressively establishing a real European political union are quickly put in place (at least among the Eurozone States). This perception seems to be shared, to greater and lesser extents, also by the current Heads of State who commissioned a quartet of Presidents at the end of June (Van Rompuy, Barroso, Draghi and Juncker) to present a preliminary report in October and a final report in December on the measures to be taken to strengthen the EMU and create a Banking union, a Budgetary union and, in the end, a European political union. While a Banking union and, at most, a Budgetary union could be created without amending the current Treaties, a Political union would certainly require a new Treaty to be signed to modify the Lisbon Treaty. The experience of how the Lisbon Treaty came into force might suggest that it will take many years to conclude a new Treaty, and yet the experience of the Treaties of Rome and of the Single European Act show that it is possible to conclude new treaties in a short period of time (however it is true that there was a smaller number of States and that all the ratifications were made through parliament and not by referendum). However, the main problem is related to the method of preparing a new Treaty/Constitution for establishing a true European political union (of a federal nature according to a current of opinion, which consists of more than just the federalist movements). Choosing the traditional intergovernmental method (Intergovernmental conference preceded by a Convention and

followed by 28 national ratifications by parliaments or referendums) would not only take up the next three or four years but would come to a standstill when certain countries failed to ratify it (starting with the UK). Moreover, its results would probably not be consistent with the principles of democratic legitimacy already mentioned and currently missing. For these reasons, an even more extensive current of opinion is asking that the European political union be enacted by a constituent assembly elected by European citizens according to criteria of proportional representation (for instance, see the recent article by Pier Luigi Bersani in the newspaper L'Unità). A majority of federalists and political leaders believe that it is for the European Parliament – as the only democratic expression of European citizens – to draft a new Treaty to be submitted to a “consultative” referendum of European citizens on the basis of the criterion of double majority, simple or qualified, by these citizens and the participating States. The consultative character of this European referendum would be necessitated by the fact that in some European countries (particularly Germany, Italy and Belgium), a binding referendum on the text of a treaty is prohibited by the Constitution. Obviously the result of this referendum, although consultative, would be unlikely to be contradicted by national parliaments called to ratify the new Treaty establishing the European political union. However, it seems politically difficult to entrust this European Parliament, elected under the conditions mentioned earlier and by now coming to the end of its term, with this task of a constitutional nature. Instead, a constituent assembly mandate could be granted to the new European Parliament which will be elected in June 2014 and make this mandate the central theme – for once truly European – of the election campaign.

However, this scenario is far from guaranteed: if we exclude the hypothesis that the current European Parliament autonomously invests itself with a constituent assembly mandate and/or spontaneously drafts a new Treaty, it seems unlikely that the Heads of State or government decide at the European Council of December to immediately leap towards a federal type European political union. While President Napolitano has recently said that a European political union is no longer a taboo, the declarations of the other political leaders or European figures (from Mario Draghi to the Presidents of the European Council and the European Parliament), according to whom “the United States of Europe is not necessary” for defending the Euro and to strengthen the economic and monetary union or “it is not the right time to go along the Federal route”, give the idea that the decisions of the European Council in December will be marked by a policy of tentative steps (unless there is a new crisis with the single currency). In this case, there would not be a new democratic legitimacy of European

governance by creating a tight deadline for a European federal entity.

2) Introducing new mechanisms for democratic legitimacy without amending the Treaties.

In a recent article, Alberto Majocchi recalls that creating a European Treasury, as well as Fiscal Union, must be subject to the democratic control of Parliament and act as part of a government that is representative of the people's will, in accordance with the principle of "No taxation without representation". Therefore, the decision to proceed with creating a Fiscal Union, with a Treasury and a federal financial union, should be accompanied by a simultaneous decision setting the date for starting a European Federation. If no such decision were taken, it would still be necessary to introduce new mechanisms for democratic legitimacy in European governance because, as Sergio Fabbrini writes in "Il Sole 24 Ore", it is becoming an institutional monster without the necessary legitimisation. "It cannot be leaders elected in just a few Member States that take decisions having an impact on the lives of citizens in all the other States". A similar conclusion is reached by Barbara Spinelli in her recent article "Minimalists in Europe" (La Repubblica of 5 September) and by Andrea Manzella in his article "A porous democracy will save Europe" (La Repubblica of 18 May 2012). This analysis, now agreed by many commentators, was further authoritatively supported by President Napolitano in his very recent speech in Venice: "The need to delegate increasingly significant functions... to the EU Institutions has become mandatory and inescapable: the real problem is the democratic nature of the decision-making process of the EU".

Andrea Manzella also identified, in a recent article, three measures to be taken without amending the Treaties in order to strengthen the democratic legitimacy of European governance:

- a) **adopting a uniform electoral procedure for the EP elections** that enables the exchange of candidacies and the presentation of single heads of lists between country and country by the major European parties. To this proposal – also mentioned by President Napolitano in his speech mentioned earlier – there could be added those already mentioned according to which the main European political parties should submit their candidates for the office of President of the European Commission for European citizens to choose. However, although these measures are certainly useful for "Europeanising" the EP elections and reinforcing its democratic legitimacy, they do not resolve the problem of creating a European government responsible to the representatives of European citizens.

- b) **the governments, in a joint pre-election declaration, could undertake to appoint the President of the European Commission elected by the majority of the European Parliament to also be the President of the European Council.** This “personal union” of the two Presidents, compatible with the Treaties and already mentioned in the European Convention of 2003, would have the merit of strengthening the European branch of the Executive with respect to the European Council. However, also this measure may have only limited effects in terms of democratic legitimacy if the 27-28 Heads of State and government regarded the new President of the EU as a mere agent responsible for preparing the reports and for performing the mandates decided in their almost monthly meetings (after all, already now Van Rompuy and Barroso jointly develop the reports on economic governance and on the strengthening of the EMU entrusted to them by the Heads of State).
- c) **The national parliaments and the European Parliament could state that they want to work together by means of Euro-national “conferences” or “conventions” on the major issues of the European Union** in order to re-evaluate their role with respect to voters and to strengthen the democratic control over European decisions. This measure would comply with the provision in regulation 1176/2001 of the EU according to which the strengthening of economic governance should include a closer and timelier involvement of the EP and the national parliaments. Also Article 13 of the Fiscal Compact provides for organising joint conferences of representatives of the EP and the national parliaments to discuss budgetary policies. However, also this measure would have only a limited impact unless the European Council agreed to submit its guidelines, before they become operative, to the impedimentary scrutiny of a joint inter-parliamentary meeting (according to the model of the “European Congress” proposed in 2002 by the President of the European Convention, but not accepted by the Convention). If, however, this meeting gave a veto power against the decisions of the European Council, this procedure would require an amendment of the Treaties. If, on the other hand, the heads of government could implement their decisions despite the contrary opinion of the inter-parliamentary meeting, this procedure would not solve the problem of democratic legitimacy.

This brief analysis of the relationship between European governance and democracy leads to the conclusion that it does not seem possible to reconcile the institutional functioning of the EU with the principles of representative democracy except by a modification of the existing Treaties and the establishing of a European federal entity (not necessarily the presidential model of the United States). In this respect, we must not forget the warning issued in 1948 by Luigi Einaudi and recalled by Barbara Spinelli in the aforementioned article: “Now that so many willing men endeavour to promote the foundation of the United States of Europe, it is necessary to repeat the warning of thirty years ago. Let us not work in vain and harmfully by disputing over a simple union of sovereign States! It would be better to do nothing at all because a union of sovereign States would soon become impotent....”

Les débats du GRASPE

Le GRASPE organise, souvent avec d'autres partenaires, des débats publics. Retrouvez ici les débats de cette année :

Conférence-débat sur les enjeux des élections européennes

<http://europe-solidarity.eu/conf4.htm>

Youth Unemployment 2014, where are we?

<http://europe-solidarity.eu/conf5.htm>

L'euro, une monnaie pas si commune...

<http://europe-solidarity.eu/conf6.htm>

A not very common single currency

Past, present, and future of the Euro

By Prof. Dr. Manuel Sanchis i Marco
University of Valencia

The author would like to thank Jürgen Kröger and Bernard Connolly, both former colleagues in DG ECFIN, for the fruitful exchange of views that we maintained on these issues. Such conversations made my own previous ideas change. Any remaining error is my sole responsibility.

A quick overview of European monetary integration

The attributes of the sovereign are mainly three: to declare war or to negotiate peace (foreign policy), to mint coins (monetary and financial policies), and to levy taxes (fiscal policy) (Bodin 1576 [2010], pp. 74-76 and 82-83). In the past, monetary unions have first taken place within European nation states such as Switzerland (1848), Italy (1861), Spain (1868), and Germany (1871 and 1873). Monetary unions between European nation states have also taken place. This was the case of the Austro-German Monetary Union (1857-1867), the Latin Monetary Union (1865-1926), or the Scandinavian Monetary Union (1873-1931), among others. After World War II, Europe had to make real efforts to progress in monetary integration, starting with the period of the so-called European “bilateralism triumphant” (Triffin 1962), which was follow-suited by several agreements for intra-European payments and compensations (1948-50), and the European Payments Union, which constituted the first steps towards convertibility (1950-56).

During the late 1960s and early 1970s, a new wave of enthusiasm emerged with the early plans for European monetary union: the first and second Barre Plans, the Schiller Plan, and the Werner Plan. The 22 March 1971 Council Resolution paved the way for new attempts towards exchange rate stability that materialised in the monetary European snake (1972-78), and followed by the ERM

of the EMS. The 1973 oil crisis postponed these institutional plans until a second wave of European idealism regained momentum in the late 1980s and early 1990s. The Delors Report on the Economic and Monetary Union (Delors Report 1989) played a major role. In turn, the 1992 Treaty of Maastricht embodied fiscal rules to conduct monetary integration while ensuring a responsible fiscal behaviour of partners.

The economic rationale for a successful currency area

Is the Eurozone an optimal currency area? Which is the characteristic that a country has to fulfil for its exchange rate to be either useless or inefficient? To answer this question we should start with an overview of the economic analyses concerning the theory of optimum currency areas (OCAs), which emerged in the 1960s as a by-product of the theoretical debate between fixed and flexible exchange rates. The OCAs approach singles out an economic characteristic to define an economic domain where there is exchange rate fixity erga intra, while there is exchange rate flexibility erga extra. In an optimum currency area, exchange rates fixity prevails internally without any type of internal or external disequilibrium. Each single characteristic ensures that floating or regular adjustments in nominal exchange rates are neither necessary nor efficient or desirable for stabilisation purposes.

The literature proposes several economic criteria: factor mobility (Mundell); openness of the economy (McKinnon); product diversification (Kenen); national propensity to inflate (Magnifico); financial integration (Ingram); and, real exchange-rate changes (Vaubel). While the OCAs approach considers the economic criteria for guaranteeing long-term equilibrium, the cost-benefit approach is more operational, as it focuses on the political commitment of countries to form a monetary union by assessing the resulting costs and benefits. Benefits are associated to efficiency and price stability gains, risk reductions arising from exchange rate uncertainty, and gains from using the Euro as a reserve currency; while costs relate to the loss of monetary independence, diverging preferences in national inflation-unemployment relationship, and worsening regional disequilibrium.

Some countries find difficult sometimes to abandon their respective exchange rates as a device for correcting their external imbalances. Nevertheless, there are regions of national countries that consider a good idea to remain part of an economic area and to share a common currency, despite the fact that they show diverging trends in unemployment, inflation rates, wages, non-wage costs, and

productivity trends. This compares with the case of a group of EU countries with decentralised national budgets within a monetary union facing asymmetric shocks. One could put this issue differently by asking which policy response we should envisage to face of asymmetric macroeconomic shocks. To answer this question requires a discussion on fiscal issues. Monetary integration calls for some fiscal commitments from national governments. Therefore, we need to analyse the economic rationale of setting fiscal rules under a common currency area, and the resulting EU institutional frame for the Stability and Growth Pact (SGP) and the Excessive Deficit Procedure (EDP).

A centralised EU budget would provide automatic (free of charge) transfers of resources between Member States (MacDougall Report 1977); whereas, within decentralised national budgets, savings from the surplus countries are channelled, through the financial systems, as loans to the deficit countries. This borrowing increases debts in the deficit countries, and reduce their margin of manoeuvre of both fiscal and monetary policies. Furthermore, when debt becomes not sustainable in one country this can spill over negatively on other Member States. It also raises the interest rates and, thus, increases the interest burden on other Member States; and, narrows the margin of manoeuvre of the ECB monetary policy. This calls for stringent fiscal rules to stop irresponsible (free riding) policy behaviour (Delors Report 1989).

However, if financial markets were efficient in managing the financial risks properly, they would attribute different risk premia to Member States, thus, avoiding moral hazard. Yet, financial markets could still fear the contagion effect of a declaration of insolvency in one country. To avoid this fear the Maastricht Treaty prohibited the monetary funding of public deficits (art. 104 Maastricht Treaty, 123 Lisbon Treaty). Today, this makes the payment of the debt burden more difficult for Member States in the Eurozone. Further, to avoid the threat of bankruptcy in one country, the EU established the non-bail out clause (art. 104b Maastricht Treaty, 125 Lisbon Treaty); and, to avoid the threat of non implementation of the previous article 104b, the EU established the Excessive Deficit Procedure (art. 104c Maastricht Treaty, 126 Lisbon Treaty), which, together with the Stability and Growth Pact helps monitor and contain Member States deficits.

Macroeconomic imbalances resulting from asymmetric shocks within the Eurozone call for an enhanced role of labour market flexibility. In the past, when an asymmetric shock occurred and countries still required structural reforms in the markets of goods and services, and factors of production, the behaviour in nominal and real wage growth usually resulted in increased unemployment.

Fiscal policy, on the other side, could mitigate to some extent the burden of wage adjustment, and could play an important role in improving productivity. In general, however, smooth shock-absorption requires a flexible wage formation process to circumvent low employment levels, but the risk of hysteresis would remain. To avoid the accumulation of wage and labour cost differentials, which finally result in a widening external cost-competitiveness divergence among Eurozone countries, wage bargaining behaviour should respect at least several rules. These norms for wage developments are the following:

- (i) maintain overall nominal wage developments consistent with the goal of price stability;
- (ii) keep real wage developments in line with productivity increases;
- (iii) avoid wage demands to converge upwards and to catch up with wage increases in neighbour countries; and,
- (iv) wage agreements should also better take into account productivity differentials according to qualifications, skills and geographical areas.

The launching of the Euro and the global financial crisis

After careful preparation, the ECB was created and the Euro was launched in January 2002. The *one-size-fits all* type of EU-wide monetary policy obliges the ECB to look more attentively at the economic needs of the core countries than to those of the peripheral partners. In early 2000s, Germany and France desperately needed to kick-off their stagnating economies, and exerted mounting pressure on the ECB to loose its stance. The ECB policy flooded the peripherals with a liquidity glut and fuelled speculative housing bubbles. Further, households and companies became over-indebted, and created perverse incentives for wages to grow above productivity.

Like in the 1986-92 period, domestic spending outpaced output in peripherals and translated into higher current account deficits and accelerating unit labour costs (ULCs) and prices, which were diverging between EU Member States. Peripheral's authorities were irresponsible to conduct pro-cyclical overheating fiscal policies, while core's authorities were irresponsible to allow for heavy indebtedness of their banks in the peripherals. Savings and productivity imbalances within the Eurozone reflected the deterioration of both the current account and the external competitiveness between core and peripheral countries. Improvements in core countries showed in larger external surpluses, subdued ULCs,

and restrained fiscal budgets. Peripherals required bailout packages and applied internal devaluations, but core countries still show external surpluses.

In the case of Spain, the excess for liquidity fuelled the housing market bubble and exacerbated a huge external disequilibria (current account deficit of 10.5% of GDP). As from 2007, the Spanish economy underwent the worst period in the recent history since the Stabilisation Plan implemented in 1959. In 2008, what was most worrying in Spain was the perception of disorder transmitted by the Government. They limited themselves to take measures against the global financial crisis pretending this was the major and unique problem to cope with. On the contrary, the very problem in 2008 consisted in the downward shift of the potential productive capacity of the Spanish economy, we became poorer and we should have reacted on it. In 2008, we faced a domestic crisis not an external macroeconomic shock, despite the fact that citizens did not feel fully the pain of the forthcoming macroeconomic adjustment. Inaction in the economic field translated into major macroeconomic imbalances: huge external deficit, over-dimensioned and undercapitalised sectors (housing, banking), and lack of structural reforms in sectors (banking, labour market, and health) and policies (fiscal and budgetary).

In October 2008, the proposal of an internal devaluation was decomposed into two:

- (i) *a unit labour costs devaluation*: by reducing wages and social security contributions, and fostering productivity, further, since as there was room for manoeuvre in terms of VAT and social security contributions; and,
- (ii) *a fiscal devaluation*: by increasing VAT, which does affect export prices, and reducing corporate taxes.

In Spring 2009, Krugman proposed a wage devaluation, and in March 2014, the EU Commission and some Spanish economists have proposed a fiscal devaluation.

The Euro under strain

That the Euro was in trouble became evident after the financial markets' turmoil the summer of 2007. Credit markets became risk-averse and peripheral countries showed high fiscal deficits and strong debt/GDP ratio dynamics. This feature caught the eye of international investors and brought about a *sudden stop* in the external financing for the peripherals. The global financial crisis cast serious doubts about some dogmas put forward by the defenders of the libertarian capitalism, as the one on the efficiency

of financial markets. Whereas in the US several episodes of bankruptcy took place within banks, in the EU the banking sector was recapitalised, fiscal measures were taken to support companies and families, and to stimulate the economy; moreover, an institutional framework was set up to improve the financial regulation and supervision. The banking and financial crisis was followed, as usual, by a debt crisis. The current crisis demonstrates that regions of a currency area cannot adjust when facing shocks because of diverging trends in both labour costs and productivity, and in the saving/investment balance. Any shock absorption would require well-functioning markets, free movement of factors of production and flexible wage formation processes within the area.

In 2010-2011, successive European Summits accelerated the building up of financial facilities and rescue mechanisms to finance countries facing difficulties and to avoid the contagion effect. Political attention focussed on those funds, hiding the political nature of the Euro crisis, and masking the exchange rate and balance of payments disequilibria in the Eurozone. The sudden stop in external financing, as in 1986-92, brought about a public deficit and a financial crisis in the peripherals. On April 23rd, the Greek Finance Minister activated the aid mechanism, and some weeks later contaminated other economies. At the European Council (8-10 May 2010), the EU faced a dilemma:

- (i) either to intervene financially to bail Greece out, and open the door to moral hazard, and future misbehaviour in other members; or,
- (ii) to allow Greece to default, and pave the way for a contagion effect

It also created the *European Financial Stability Facility* (EFSF), the *European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM), both substituted by the *European Stability Mechanism* in 2012. Meanwhile, the results are credit crunch in some peripherals, like Spain, and EU-wide financial fragmentation. In March 2005, the European Council reviewed the *Stability and Growth Pact* (SGP). Further, the financial crisis paved the way for a wide range of institutional proposals aimed at reinforcing of the revised *Stability and Growth Pact*, by means of the following:

- (i) *European Semester* (January 2011): to deepen economic policy coordination;
- (ii) *Euro Plus Pact* (March 2011): to make concrete commitments of political reforms to improve the fiscal strength and competitiveness, it was initially called *Competitiveness Pact*, and later *Pact for the Euro*;

- (iii) *Six Pack* (December 2011): to provide a wide range of macroeconomic indicators to improve the surveillance of Eurozone countries, through the Macroeconomic Imbalance Procedure;
- (iv) *Fiscal compact* (March 2012): which sets up the equilibrium rule for cyclical-adjusted budget balances (Treaty on Stability, Coordination and Governance in the EMU);
- (i) *Two pack* (March 2013): two Regulations to reinforce coordination and surveillance of budgetary processes of Eurozone Member States, namely under the Excessive Deficit Procedure, and of Member States with funding problems (European Stability Mechanism)

Alternative proposals

In my view, monetary and fiscal cooperation between Member States of the Eurozone cannot be imposed through mere compulsory rules. It also requires mutual trust, a quid pro quo. New budgetary rules, as they do not tackle the core of the problem, that is, exchange rate misalignments and balance of payments disequilibria will remove neither the doubts, nor the anxiety of investors when financial markets will come again under strain. Despite Chancellor Merkel statements favouring the creation of a European Treasury, it remains very unclear the reasons for her to refuse the launching of Eurobonds.

Therefore, unlike the previous institutional proposals, progress towards a genuine fiscal union would require:

- (i) a greater coordination of fiscal policies between Member States;
- (ii) a larger size and larger redistributive capacities of the EU budget to make it able to fulfil properly its macroeconomic stabilising function. We the Europeans need a common budget with a required minimal size to be used by the ECOFIN as a countercyclical macroeconomic policy device;
- (iii) the introduction a genuine European tax, to increase the own resources of the EU, even though this idea is resisted by the German and French, which refuse to increase their respective EU contributions;
- (iv) transfers of European funds towards less favoured regions not to subsidize incomes “but to help to equalize production conditions through investment programmes in such areas as physical infrastructure, communications, transportation and education so that large scale movements of labour do not

- become the major adjustment factor“ [Delors Report, pp. 18-19]; and,
- (v) the above resources, channelled through the EU Budget, could be complemented by credits from the European Investment Bank (IEB) and the European Investment Fund (EIF).

The latter brings us to the hot debate on a union of financial transfers, an issue politically unacceptable to both Chancellor Merkel and the German public opinion, which unveils the political nature of the crisis of the Euro. Survival of the peripherals calls for as much fiscal consolidation progress as additional financial resources (capital transfers). Capital transfers will allow the peripherals to widen their capital stock, both public and human, to increase their economies' potential output and support them to compete with core countries on a level playing field. Correcting the balance of payments disequilibria requires compensating for the natural (?) tendency for the bulk of investments and economic activity in Europe to concentrate in the Blue Banana: Hamburg-London-Paris-Milan.

Beyond enhanced reforms in the peripherals and capital transfers from the EU budget to them, the correction of the macroeconomic imbalances, would require continue internal devaluations of the peripheral countries, and internal revaluations in the core countries, namely in Germany. If nominal exchange changes are no possible, external disequilibria in the Eurozone can only be achieved through changes in relative costs and prices, therefore, several alternative scenarios emerge:

- (i) capital transfers via the EU budget: this possibility would correct the disequilibria in the long-term, but is politically unacceptable to Germany given the huge amount of resources that this would involve;
- (ii) internal devaluations in the peripherals combined with internal revaluations in the core countries: on the one side, through a reduction in the absorption of the peripheral economies, which will bring about a containment, or reduction, in the prices of goods, services and assets, which has already started, but has severe limits; and, on the other side, by means of a labour costs expansion in the surplus countries;
- (iii) a temporary accommodating monetary and Euro depreciation policies on behalf of the European Central Bank: this would produce temporary higher inflation pressures in core countries than in the periphery. The prices of goods and services will increase more rapidly in the core than in

the periphery absorbing the external deficit of the former and reducing the deficit in the later, which would avoid the dangers and costs of deflation. Central countries will suffer the economic costs of inflation and will see its savings penalised as the banks and households will recover their holdings of sovereign debt in devalued terms, better than suffering a haircut or not recovering it at all. More inflation, however, would reduce the external surplus and stimulate growth, something that would contribute both to alleviate the periphery debt payments, and to fade away the risk of insolvency that the German banks may fear on the debt holdings that they have in their respective balance sheets. Moreover, the costs of inflation would have the traditional advantage of not being self-evident and of being distributed over time; and,

- (iv) combining the previous three: this could probably be the most plausible scenario, and it would combine capital transfers through the EU budget, internal devaluation of the peripherals and internal revaluation in core countries by wage increases. In the case of Germany, it could re-introduce subsidies to imports and taxes to exports as they already did in 1964, to penalise the exorbitant profits of exporting industries instead of putting the whole burden on the German taxpayer. It is far from being ideal, but it would redistribute the burden of adjustment in the Eurozone in a more equitable way, until the new Treaty comes into force.

The above underlines that the Euro project is strictly political in nature, while its economic rationale is still clumsy, and both rationales are today in direct conflict. Core countries, more particularly the German authorities, have to understand that no country escapes undamaged from a Eurozone crisis. Any alternative has a cost that Germany cannot escape, but there is not such a thing as a free lunch in economics, neither for Germany. The proposal of an internal revaluation for Germany would contribute to solve out the Eurozone crisis. There is a need to mobilise the excessive German savings by implementing a labour cost expansion, that is, an increase in labour costs, whether wage or non-wage costs. A labour costs expansion would expand the German domestic demand, and part of this expenditure stimulate German imports from the Eurozone and, thus, would be growth supportive, whereas an increase in social security charges would strengthen the generosity of the German social protection schemes.

Unlike the fiscal expansion proposed by Martin Wolf, a labour costs expansion would not penalise the German taxpayer, but the export-oriented German companies. Export companies would have to choose to either increase prices – and then loose competitiveness

– or, to maintain competitiveness by squeezing profit margins (exorbitant), a feature that the German authorities do not underline quite often.

Looking at the crystal ball

Prospects about the Euro are closely linked to the management of the crisis by the ECB, and by the progress on the Banking Union. The banking and debt EU crisis unveiled at least three institutional weaknesses:

(i) Real need to deepen financial integration

1. The Banking Union has made an excellent progress on the Single European Supervisory authority will be in force in November this year (2014), and constitutes a not return point.
2. The proposal on the Single European Resolution authority, by contrast, is yet clumsy and the German elites are reluctant to it. The limited agreement reached of 20th March was intergovernmental and besides the Treaties.

The mechanism has a too small financial firepower, that is, 55.000 million in 8 years, and 17.000 million for the mutualised fund by the third year. Its decision-making is cumbersome, and there is no direct link between the rescue fund and the SME.

It is not very credible as the national authorities could still be involved in the enactment of restructuring plans. The authorities will oblige to assume losses to the shareholders and creditors, and only then public money might still be requested.

3. In general, Member states want to keep most decision making power. As sovereign States, they do not want anybody to tell them when they should close down a bank. Further, Germany has not approved the deal, and refuses to surrender its power to close down a bank to the ECB.
4. The European Parliament and the ECB, in turn, want a full mandate to resolve an ailing bank case, swiftly and with as little bureaucracy as possible.
5. Without a deal, everything will be pushed back by several months, even into 2015. The latter could worry the markets

and create mounting pressure on risk premia for the peripherals.

6. The issue at stake remains the whether there will a common rescue found or not.

(ii) Severe macroeconomic disequilibria

1. A sluggish inflation, the current surplus of the EU and expectations that this situation will remain unchanged for a while, makes the Euro appreciate, puts EU exports in jeopardy, and adds pressure again on the deflationary situation in the Eurozone.
2. The German constitutional court granted green light to the European Stability Mechanism. This allows Germany to contribute to the fund provided the Parliament was consulted on any commitment above €190 billion. Germany feared that its autonomy to make decisions by the Executive Committee of the ESM would be stripped, and that German people would be deprived of their right to oversee their expenditure.
3. The rescue fund would not be credible without the German support, thus, as Minister Wolfgang Schäuble said it “strengthens the credibility of, and trust in, the euro area” and constitutes a victory for supporters of the Euro.
4. Unlike the ECB purchasing government bonds, the ESM has a degree of democratic legitimacy. If crisis countries manage to recover within that time, their newfound financial strength, combined with the ESM as a last resort, could render the ECB programme unnecessary.

(iii) Policy mistakes from Member States

1. Reforms have been inimical to reach their aims, that is, to foster growth and reduce debts levels. The IMF has demonstrated that austerity is most damaging when it is applied at times of high debts in the private sector.
2. The traditional transmission channels of monetary policy impulses are not working any more, and the current deflationary situation makes harder for peripherals to reduce de debt/GDP ratio.
3. Further, the crisis of the emerging economies will certainly hit the EU economy in the coming quarters.

4. Avoiding the failure of the euro calls for a sound strategy for debt sustainability, which in turn requires the following:
 - (i) further progress in the adjustment of macroeconomic imbalances;
 - (ii) enhanced progress and shared responsibility within the banking union; and,
 - (iii) put at work fiscal and monetary policies as the US and the UK have do so far, to stimulate both growth and inflation.

This change in economic approach, however, requires a new more pro-European political perspective.

1. it is imperative for the EU to swerve the present economic and financial fragmentation of Europe;

2. we need to rescue the EU from the trap of the intergovernmental and post-democratic exercise of power into which it has fallen. This would favour the comeback of the so-called *méthode communautaire* to help construct Europe as a transnational democracy;

3. it is urgent to put an end to the opportunistic discourse of politicians, which is fuelled by the pragmatics of power, and is guided by the power of demoscropy. These politicians strip the exercise of power and of politics of any normative and moral content. In doing so, we see that Heads of State and Heads of Government *implement the federalism foresee in the Lisbon Treaty as an intergovernmental domain of the European Council*, which aims at complying with the duties that markets impose on national budgets without any kind of political legitimacy for the resulting macroeconomic restrictions;

4. we need to legitimate the political decisions about Europe through both the National and the European Parliaments, as well as by means of the European Court of Justice. As long as the spotlight of the public opinion is trained on our national governments, European citizens will continue to perceive the building of Europe as a zero sum game. As a result, the Heads of State and the Heads of Government betray the construction of Europe by emptying it of all content when they favour the diktat of the bureaucratic elites against the political legitimacy of the EU as a supranational democratic community shored up by a legal framework (Habermas 2012, p. 77). Amartya Sen is right when he underlines that: "Perhaps the most troubling aspect of Europe's current malaise is the replacement of democratic commitments by financial dictates — from leaders of the European Union and the European Central

Bank, and indirectly from credit-rating agencies, whose judgments have been notoriously unsound” (Sen 2012)

5. German intransigence in four crucial areas must be swayed. First, the reunification, which –once the country overcomes the ignominy of being a people defeated in the war- will allow the German elites to fully exploit the advantages of a brand-new national State. Second, the non-German political authorities that are overwhelmed by their economic plights and surrender to German dominance instead of pushing forward the European project. Third, weak political leadership that renounces shaping economic and social realities, instead of exercising the power vested in it to mould reality and guide public opinion. Finally, the increasing confusion between public opinion’s demoscropy and the democratic political will of the European citizens developed in a discursive and deliberative manner (Habermas 2012, p. 114);

6. there is a need to end up with the German determination to look Eastern. After the fall of the wall and after the country had repaid its moral debts stemming from the Second World War, Germany re-directed its interest towards Russia because of its energy dependency, and for security reasons; and, to China in order to guarantee its industry exports’ markets. From 2007 onward, the percentage of German exports to the Eurozone has fallen from almost 44% to slightly above 35% in 2012; and,

7. Habermas is right when he states that “The Republic of Berlin [...] forgot the lessons that the Federal Republic learnt from history” (Habermas 2012, p. 105), and it is now embracing the road of the most pragmatic of national powers among European States. Yet, this position deprives the EU of the decision-making procedure it needs if the citizens of Europe are to work together to develop their own economic and political will. The new strategic and political course that Germany has set weakens its commitment to the construction of Europe, undermines the credibility of the German political support to the current political initiatives to complete the Eurozone, and strews Europe with little shadowless bushes, creating a hot house for future national resentments. The Euro-sceptical Chancellor Merkel and her Government would do well to learn from Chancellor Kohl and, like him, reconcile allegiance to Germany with loyalty to Europe.

The European Union is a great commercial and economic power, a worldwide savings superpower, and great powers have great currencies (Mundell 1993). The Euro is the political symbol of the European sovereignty. This is the reason why for us, Europeans, the Euro is much more than a single currency.

Now, the Euro has to become also our common currency.

REFERENCES

- Bodin, J. (20104): *Los seis libros de la República*. Tecnos, Madrid, 307 pp.
- Delors Report (1989): *Report on economic and monetary union in the European Community*. Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Hanover, 27-28 June, 40 pp.
- Habermas, J. (2012): *La constitución de Europa*. Trotta, Madrid, 125 pp.
- MacDougall Report (1977): *Report of the Study Group on the Role of Public Finances in European Integration. Vol. I: General Report*, Brussels, April, 73 pp.
- Mundell, R.A. (1993): "EMU and the International Monetary System: A Transatlantic Perspective". *Austrian National Bank Working Paper*, nr. 13, Austrian National Bank, July, 41 pp.
- Sen, Amartya (2012): "The Crisis of European Democracy", *New York Times*, May 22, p. A23.
- Triffin, R. (1962): *Europe and the Money Muddle: from Bilateralism to Near-Convertibility, 1947-1956*. Yale University Press, New Haven, 351 pp.

A conference was organized on this subject, with the author and M. Olivier Bodin. More information can be found here :
<http://europe-solidarity.eu/conf6.htm>

La Cour de Justice donne les moyens au législateur de l'UE pour réguler le marché intérieur.

La Cour de Justice a rendu un arrêt le 22 janvier 2014 (affaire [C 270/12](#)) qui interprète plus largement la jurisprudence « Meroni ». Cette jurisprudence limitait drastiquement les délégations de pouvoirs à des pouvoirs d'exécution nettement délimités pour éviter tout déplacement de responsabilité des organes prévus par les Traités vers des autorités déléguées.

Le Royaume-Uni avait attaqué le règlement qui donnait à l'Autorité européenne des Marchés Financiers ([AEMF](#)) des pouvoirs de régulation en matière de positions courtes (short-selling).

L'AEMF

L'Autorité européenne des marchés financiers est en charge de l'harmonisation des normes techniques européennes en matière de marchés financiers. Elle a remplacé le Comité des régulateurs européens, au 1er janvier 2011.

Elle constitue une des trois nouvelles autorités de supervision européennes instaurées pour constituer le Système européen de surveillance financière, les deux autres étant l'Autorité bancaire européenne et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles. Chaque État membre de l'Union européenne dispose d'un représentant qui siège à l'ESMA.

L'AEMF dispose d'un pouvoir d'élaboration de standards obligatoires et d'intervention par des mesures contraignantes.

Son rôle consiste à :

- améliorer la coordination entre les régulateurs des marchés de valeurs mobilières ;
- intervenir en tant que groupe consultatif chargé d'aider la Commission européenne, en particulier dans le cadre de sa préparation des mesures d'application dans le domaine des valeurs mobilières ;
- travailler en vue d'assurer une mise en œuvre plus cohérente et rapide de la législation communautaire dans les États membres.

Les arguments du Royaume-Uni

L'action du R-U est à remettre dans le contexte de la politique du gouvernement britannique visant à réduire les pouvoirs de l'UE et à rapatrier de nombreux pouvoirs.

En bref, le R-U considérait que l'AEMF était investie de pouvoirs discrétionnaires trop larges, pouvant passer au-dessus des organes régulateurs nationaux. Il considérait que la base juridique choisie pour déléguer ces pouvoirs était inadéquate (art 114 TFUE, décisions basées sur une majorité qualifiée).

Le R-U estimait que le règlement autorise l'AEMF à adopter des actes quasi législatifs de portée générale et qu'une telle faculté contrevient à la jurisprudence « Romano ».

L'avocat général, Niilo Jääskinen, supporta en grande partie les arguments du R-U. En particulier, il estima que la base juridique correcte aurait dû être l'art. 352 TFUE qui, en exigeant l'unanimité, donne un droit de veto au R-U. Plus généralement, il argua que l'article 114 donne des pouvoirs à l'UE pour harmoniser le marché intérieur mais que le règlement attaqué allait bien au-delà de l'harmonisation puisque l'AEMF peut agir en cas de défaillance des autorités nationales, par des décisions au niveau de l'UE, quoique temporaires. Il était d'avis que ce transfert de décisions au niveau de l'UE, possiblement contre l'avis des autorités nationales, dépassait le concept d'harmonisation.

Le jugement de la Cour

La Cour constate d'abord que l'AEMF est une entité de l'UE, alors que l'arrêt Meroni concernait une délégation de pouvoir à des entités de droit privé.

Elle constate que l'AEMF ne dispose pas de compétence autonome allant au-delà du cadre réglementaire établi par le règlement AEMF et que l'exercice des pouvoirs délégués est encadré par divers critères et conditions qui délimitent son champ d'action.

La Cour estime donc que les pouvoirs dont dispose l'AEMF sont encadrés de façon précise et sont susceptibles d'un contrôle juridictionnel au regard des objectifs fixés par l'autorité délégante. En d'autres termes, ces pouvoirs n'impliquent pas que l'AEMF est investie d'un « large pouvoir discrétionnaire » incompatible avec le traité FUE.

Concernant l'application de la jurisprudence « Romano », la Cour rappelle que le traité FUE, (articles 263, premier alinéa, et 277), permet explicitement aux organes et aux organismes de l'Union d'adopter des actes de portée générale.

Elle réaffirme la validité des textes qui, votés par le législateur de l'UE, donnent pouvoir pour adopter des actes juridiquement contraignants à l'égard de personnes physiques ou morales dans des domaines spécifiques, actes restant sous contrôle juridictionnel.

Enfin, la Cour précise qu'un acte législatif adopté sur l'art 114 TFUE doit, d'une part, comporter des mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres et, d'autre part, avoir pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. Le législateur de l'Union, dans son choix de la technique de rapprochement et compte tenu de la marge d'appréciation dont il bénéficie, peut déléguer à un organe ou à un organisme de l'Union des compétences visant à la mise en œuvre de l'harmonisation recherchée. Tel est notamment le cas lorsque les mesures à prendre doivent s'appuyer sur une expertise professionnelle et technique particulière ainsi que sur une capacité réactive d'une telle entité.

En effet, il est possible que, dans certains domaines, le rapprochement des seules règles générales ne suffise pas à assurer l'unité du marché. Dès lors, la notion de «mesures relatives au rapprochement» doit être interprétée comme englobant le pouvoir du législateur de l'Union de prescrire les mesures relatives à un produit ou à une catégorie de produits déterminés et, le cas échéant, des mesures individuelles concernant ces produits.

Portée de l'arrêt

Cet arrêt est potentiellement source d'une évolution importante de la jurisprudence.

Tout d'abord, il renforce le domaine d'application de l'art. 144 TFUE, sur la base duquel les décisions sont prises à la majorité qualifiée. Il serait certainement audacieux de faire le parallèle avec l'interprétation de la Cour suprême des USA qui considère que la clause de la Constitution des USA (section 8) donnant au niveau fédéral le pouvoir de réguler le commerce permet un très large domaine d'action à ce niveau fédéral. Néanmoins, la Cour de justice de l'UE vient de consacrer au législateur de l'UE le droit de prendre des mesures générales et individuelles pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur.

D'autre part, la Cour reconnaît au législateur le droit de déléguer ses pouvoirs à des entités légalement établies, dans la mesure où une expertise professionnelle et technique particulière est nécessaire et qu'une capacité réactive soit requise.

L'arrêt de la Cour ouvre donc au législateur de l'UE la possibilité de créer des autorités de régulations et de leur déléguer des pouvoirs étendus, dans la mesure où ces pouvoirs visent bien à assurer le bon fonctionnement du marché intérieur et qu'ils soient encadrés par des textes fixant de façon précise et limitative les objectifs, les procédures et les domaines d'action.

Politiquement, cet arrêt est également important. On se souvient que lors de la crise financière et de l'euro, les responsables politiques se lamentaient, souvent hypocritement, que le Traité de Lisbonne ne leur conférait pas assez de pouvoirs et qu'il faudrait une révision des traités pour pouvoir prendre les mesures qui s'imposaient (ce qui les reportaient aux calendes grecques).

M. Verhofstadt, dans une [conférence du 29 janvier 2014](#), déclarait : « *Since 2007 European liberals have called for establishing financial supervision at EU level. Which after all is only a logical step in an internal market where banks operate cross border and capital flows freely. But Member States have always resisted this step and have been hiding behind the so-called Meroni doctrine which is an ECJ ruling from the late 50's. But last week the ECJ in a ruling on short selling clarified that we can actually give discretionary powers to EU authorities. And this in itself also proves that it was not necessary to entrust the ECB with supervision of banks. These powers could have been given to the European Supervisory Authorities. As we in the Parliament said at the time.* »

La Cour vient de retirer le paravent de l'arrêt Meroni aux autorités politiques. Désormais, l'UE a le pouvoir de concevoir et mettre en place les mesures et les institutions utiles au bon fonctionnement du marché intérieur, à la majorité qualifiée.

Il reste aux citoyens, par leur vote aux élections européennes, de faire en sorte que leurs élus se saisissent de cette opportunité.

Ajoutons une dernière remarque. L'AEMF est une agence de régulation. Mais le jugement peut sans doute aussi concerner les agences d'exécution. Depuis janvier 2014, la Commission a initié une refonte de ses moyens d'action en renforçant le rôle des agences exécutives dans la gestion de ses programmes, tout en intégrant de façon plus étroite ces mêmes agences dans sa structure centrale. Le problème principal de cette réforme était de conserver

en droit la définition des politiques à la Commission elle-même, tout en donnant aux agences une capacité réelle de gestion des programmes, ce qui inclut inévitablement des décisions quasi-politiques à ce niveau. Et ce, d'autant plus que lorsque une agence dépend de plusieurs DG centrales, la coordination tend inévitablement à se faire au niveau de l'agence, même si les décisions sont ensuite revêtues des tampons qui vont bien. L'arrêt de la Cour permettra sans doute aux agences d'exécution d'avoir une plus grande marge de manœuvre dans le contexte de règles bien définies. Par contre, cela va accroître la zone de recouvrement entre définition des politiques et mesures d'exécution, ce qui pourrait, à terme, contraindre la Commission à réviser ses structures. En effet, leur complexité pourrait entraîner des pertes d'efficacité et augmenter le flou des processus.

Fiche de lecture

Un new Deal pour l'Europe

Un NEW DEAL pour L'EUROPE
Croissance, Euro, Compétitivité
Editions Odile Jacob, 294 pages, 24,90 €

Dans ce livre, publié en 2014, Michel Aglietta et Thomas Brand, proposent une analyse détaillée de la crise qui a sévit au cours des dernières années en Europe et qui est allée de pair avec une montée de l'euro-scepticisme et, même, la mise en question de l'idée européenne! Leur analyse, aborde tous les aspects de la crise, en particulier, monétaires, financiers, budgétaires et d'endettement, ainsi que ceux concernant la gouvernance économique et politique. Elle permet non seulement de comprendre certaines erreurs du passé, mais aussi et surtout, d'envisager des solutions pour l'avenir qui constituent, en même temps, des "nouveaux caps" / des "nouveaux horizons" pour l'Union Européenne.

L'Euro est au cœur du débat. Les auteurs rappellent les fondements des unions monétaires et la longue marche vers l'union monétaire européenne et l'Euro. L'Euro a été construit sur des fondements incomplets ayant trait, en particulier et, surtout d'un point de vue politique, à la réunification des deux Allemagnes... Le rapport Werner, commandité afin "d'achever l'union économique et monétaire le 31/12/1980", n'avait d'ailleurs pas été accepté en son temps, en raison notamment des contraintes qu'il imposait aux Etats membres (p.40-41: harmonisation fiscale, des politiques monétaire et budgétaire communes, de réformes institutionnelles relatives à une certaine gouvernance économique commune... et mettant l'accent "sur le modèle social européen, qui apparaît comme une dimension essentielle de l'intégration économique").

La monnaie unique est advenue 20 ans plus tard, sur base, notamment, du rapport Delors - plus habile en la matière que le rapport Werner - en la considérant comme un corollaire du marché unique et ne demandant que le respect des 3 conditions énoncées lors du Traite de Maastricht: inflation contrôlée, déficit moindre de 3% du PIB, dette publique ne dépassant pas 60% du PIB. Plus, la création d'un organisme fédéral, mais incomplet, la Banque Centrale Européenne "... dont la politique a participé à la grande divergence économique des pays européens qui a été dramatisée par la crise."(P. 43)

L'Euro, porteur de grands espoirs, a-t-il été à la hauteur? Les auteurs démontrent que si l'avènement de l'euro a constitué un grand pas en avant dans le processus de l'intégration européenne, c'est une monnaie incomplète, une monnaie qui reste étrangère à tous les états de la zone euro, avec par conséquent une « contribution » significative à la crise et devant bénéficier de réformes dans un avenir aussi proche que possible!

Au cours du livre, les auteurs examinent, entre autres :

- La dynamique des dettes, cause principale des crises;
- Les grandes divergences des économies et la grande dérive de la dette privée dans la zone euro;
- L'impact de la crise financière sur la zone euro;
- Une succession d'erreurs politiques et économiques depuis 2010;
- Une comparaison entre la crise actuelle et la crise de 1929 aux Etats Unis;
- Quelle union politique faut-il pour la zone euro ?
- Quelle croissance pour l'Europe?

Dans le domaine de la gouvernance, les auteurs constatent en effet que "... les symptômes multiformes de la crise actuelle de l'Europe sont avant tout ceux d'une crise des Etats et de l'échec de la coopération intergouvernementale". ... "A chaque sommet européen, ... la négociation intergouvernementale ne peut qu'enregistrer les exigences du plus gros créancier, c'est-à-dire de l'Allemagne. Parce que la crise fait interagir toutes les dimensions de l'économie, le diktat du créancier aboutit à une impasse complète" (p.172).

Autre question cruciale, celle du recyclage des excédents, résolue au niveau mondial par la conférence de Bretton-Woods. Or, au niveau européen, "tant que la question du recyclage des excédents ne sera considérée comme le pivot de la zone euro, la sortie de la crise ne sera pas possible et la survie de l'euro sera suspendue à des expédients de plus en plus fragiles". (p.173)

L'avenir de l'Euro, mais aussi celui de l'Union européenne, est pour les auteurs subordonné à l'existence d'un contrat social européen, lequel passe par l'institution des règles de transferts budgétaires dépassant le cadre des relations européennes actuelles: il faut parvenir à définir des institutions communes minimales – telles que définies dans le rapport Werner – et faire sauter les replis des gouvernements sur leurs positions nationalistes. Pour que ces institutions soient démocratiques, il faut qu'elles soient au-dessus des Etats membres. De même, il faut redéfinir le mandat de la BCE, superviseur naturel des intermédiaires financiers systémiques

et des banques recentrées sur leurs corps de métier, concevoir et réaliser l'union bancaire, instituer l'union budgétaire et, enfin, émettre des eurobonds... (p. 189-232)

Mais l'UE ne pourra pas exister sans une gouvernance autre que la gouvernance intergouvernementale. Un "renouveau démocratique" est nécessaire à l'Europe: "Le rôle des institutions intermédiaires pour élaborer l'union budgétaire et l'union bancaire est la garantie d'une approche graduelle conduisant à une constitution fédérale pour les pays qui voudront prendre ce chemin. Toutefois, une légitimité démocratique est indispensable à chaque étape. Elle seule permettra de sortir de l'impasse de la concertation intergouvernementale. Cependant le renouveau démocratique en Europe ne peut se produire si les énormes problèmes sociaux ne sont pas traités. Revenu, emploi, environnement, l'Europe doit déployer un nouveau régime de croissance" (p.232)...

Et, c'est le développement durable qui constitue "une opportunité formidable pour l'Europe d'échapper à la sclérose qui la guette et que la crise financière a dangereusement accentuée" (p. 263). Il ne s'agit pas d'une question quantitative simple: "il s'agit d'un contrat de participation des citoyens a une transformation des modes de vie qui fait reculer l'inégalité en unissant étroitement l'emploi a la conservation de l'environnement dans les territoires" (p.293).

Proposant la mise en œuvre en commun de politiques industrielles et des projets régionaux, à financer en particulier par la taxe carbone, les auteurs proposent un New Deal pour l'Europe, liant étroitement la nouvelle gouvernance européenne a un véritable projet de croissance durable, seul moyen pour redonner la confiance aux citoyens désabusés et une chance à l'Europe...

"Un NEW DEAL pour L'€UROPE" est un livre magnifique, fondé sur une observation critique du passé et, surtout, sur une idée inspirée pour notre avenir. A lire absolument par tous ceux qui aspirent à une autre, à une meilleure Europe, qu'ils soient "fédéralistes" ou, même et surtout, eurosceptiques.

Avez-vous signé l'initiative citoyenne ?

A New Deal for Europe

<http://europe-solidarity.eu/ICE1.htm>

Courrier des lecteurs

After the reform of the Staff regulations

“Before a Cat will condescend
To treat you as a trusted friend,
Some little token of esteem
Is needed...”;

T.S. Eliot, *Old Possum's Book of Practical Cats*

There is not a single EU official that is happy with the results of the reform of the Staff regulations which entered into force on Jan 2014. The few optimists in place say that it could have been worse. For them the bottle is half full. It is not a very strong point but in theory they are perfectly right: it can always be worse.

The sharp results are: zero salary increase for 2011; 0.8% for 2012; two year freeze for 2013 and 2014.

This is a hard blow for the entire staff.

It is clearly a failure for those who had a singular interpretation about the action of staff representations. Naively they believed that, by attacking the better condition of a part of the staff, they could get from the employer better conditions for the colleagues they consider to be on a worse situation. Now they know they were wrong. The division among workers has always been a joker on the hand of employers.

They now recognise the defeat but unfortunately they are not alone. All of us feel that bitter taste, too.

However, such bitterness does not justify unfounded accusations of lack of independence towards some players, as it was the case towards the Rapporteur of EP, Dagmar Roth-Berendt. In reality, during this decision-making process, each one tried to play their part. However, some completely missed it.

It is clear that the pressure to downgrade our conditions came from the Council. It is also clear that the strategy developed by the

Commission was wrong, perhaps thinking that it had more negotiation power to tackle the Council's attack. But it had not.

And this despite, we all know that we are right.

During the process of the staff regulations negotiations' some colleagues were convinced by arguments such as: "we are still privileged compared to the other workers", or "cuts are being made in the national administrations so it is normal that cuts are also made here", or "I already work longer hours so no problem if there is an increase".

This type of arguments will conduce to a downgrading spiral of our status of officials working for an international organisation. If the new Commission does not manage to impose another view, then the current trend will go on in the years to come. It will be unstoppable.

On the contrary we should recognise and applaud all the results that are good for the workers even if some may consider that they have already enough. The recent news that the German civil servants got a salary increase of 3% for 2014 and 2.4% for 2015 is good news.

We want to work for a modern organisation that recognises that its main assets are:

1. Reputation;
2. Human resources.

It is necessary that the new Commission acknowledges and takes cares of these two assets.

Staff knows that the world is changing quickly and that colleagues must adapt to new working conditions. Older colleagues from the pre-2004 era are prepared to face those changes and adapt and improve. It will be one more challenge and they will face it with the same enthusiasm they contributed to the single market, the Euro, the accession of new member states, reforms on old policies, launch of new policies.

It is possible to modernise our administration and to use new instruments that technology offers to deliver better products to citizens.

Teleworking, flexitime, part-time working and training are key elements for most part of modern organisations and companies. In these cases, employers get recognition and feel highly motivated. It is clear that for workers to endorse its mission, the vision and the values of the organisation they work for is a key element. As trust is another key element.

The modernisation of the way of working of the European institutions should allow us to perform and deliver better. The final

judgment will be of the European citizens, as they pay the taxes that finance the European Union. They are our final shareholders. Not the Commission, the Council nor the national governments. And the citizens clearly say what they want from us. The conclusions⁴¹ of the Eurobarometer Survey of autumn 2013 show that:

Two-thirds of Europeans consider that their voice does not count in the EU. Absolute majorities of respondents believe that their voice does not count in the EU in 26 countries, in proportions that vary from 50% in Sweden and 51% in Belgium, up to 86% in both Cyprus and Greece.

Unemployment remains the main concern of Europeans at national level: close to half of Europeans cite this item (49%, -2 percentage points, the first time this item has lost ground since the Standard Eurobarometer of spring 2011, EB76), far ahead of the economic situation (33%, unchanged), rising prices (20%, unchanged), and government debt (14%, -1), confirming the emphasis on economic matters. Generally, results have remained very stable since spring 2013, with evolutions that do not exceed two percentage points: in addition to the 2-point decrease for unemployment, we observe a 2-point increase in concern about immigration (at 12%), which follows a first 2-point increase between autumn 2012 and spring 2013. Taxation is also mentioned more than in spring 2013 (11%, +2).

So, citizens consider that their voice should be heard and identify the issues where action should be taken. And who do they consider that is more capable to study, draw, propose and implement such measures? the European Union institutions.

The same Eurobarometer survey concludes:

"The hierarchy of the actors best placed to take effective actions against the effects of the financial and economic crisis has remained almost unchanged since spring 2013: the EU is still perceived as the best placed actor (22%, unchanged), and now shares this first place with the national government, which has gained ground slightly (22%, +1). The IMF comes in third place (13%, unchanged), just above the G20 (12%, -1)".

The next Eurobarometer surveys will show what citizens expect from us. Anyway the challenge for the years to come is clear: we need to be a modern administration delivering factual results for the

⁴¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_first_en.pdf

citizens. Happier staff will achieve better results. This will allow the increase of the number of citizens that trust the EU institutions. The administration has also an important task. It shall clarify the thinking as regards the organisational model of the services for the future. The number of DGs, the number of units, the number of agencies, the number of managers should be proportional to the benefits to citizens we are able to provide.

Time is now to invest on staff, simplify administrative procedures and better manage our policies. This must be our focus.

Any attempt to deviate from this line and re-open files that nobody knows which will be the final layout is totally irresponsible. It is of course, the case of the pensions.

Document

Chronique de l'administration européenne : Les agents

Nous publions ci-après une chronique parue dans la Revue Française d'Administration Publique n°148 (Chronique administration européenne, Partie III, les agents). Son auteur, M. Fabrice Andreone, membre de l'équipe de rédaction de Graspé, fait cette contribution à titre personnel : elle n'engage en aucun cas la Commission européenne ou l'Union européenne.

RFAP 148
Chronique administration européenne
Partie III- Les agents

III – Les agents
par Fabrice Andreone [\[44\]](#)

Adoption du règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le Statut des fonctionnaires et le Règlement des autres agents de l'Union européenne : les changements en perspective

Dans la *Revue française d'administration publique* n° 142 du printemps 2012, nous présentions la proposition de la Commission de revoir le Statut des fonctionnaires de l'Union européenne, adoptée le 13 décembre 2011 [45] Cf. COM (2011) 890 du 13 décembre 2011. [\[45\]](#). Le présent texte constitue une analyse de la révision du texte statutaire, telle qu'adoptée, en codécision, par le Conseil et le Parlement européen, le 22 octobre 2013 [46] Règlement (UE, Euratom) n° 1023/2013 du Parlement européen... [\[46\]](#), et plus particulièrement les aspects qui n'étaient pas dans la proposition initiale du Collège. Il va sans dire que la proposition de la Commission de décembre 2011 a constitué une base de départ, mais que le règlement finalement adopté comporte des changements encore plus importants que ceux initialement proposés par le Collège. Il importe également de rappeler qu'en juillet 2011, la Commission a également adopté la proposition de cadre financier pluriannuel 2014 2020 (globalement 960 milliards d'euros en engagements) qui fixe les dépenses administratives à 63,165 milliards d'euros pour sept ans, y inclut 1 milliard d'économies, générés par la proposition de révision statutaire [47] Commission européenne, proposition de règlement du... [\[47\]](#) et par la réduction du personnel des institutions de 5 %. Suivant l'approche de la Commission, certains États membres ont souhaité lier les deux dossiers (budget et Statut) et utiliser l'arme budgétaire pour forcer la Commission à une réforme drastique de l'administration de l'Union européenne.

Après l'échec du Conseil européen de novembre 2012, le cadre des Perspectives financières pluriannuelles européennes 2014 2020 est finalement adopté, lors du Conseil européen des 7 et 8 février 2013. Le compromis final fixe à 2,5 milliards d'euros le niveau d'économie des dépenses

administratives pour les institutions de l'Union ; ce qui inclut les conséquences de la proposition de révision statutaire de la Commission, à laquelle 1,5 milliards d'euros d'économies supplémentaires ont été ajoutées. Ces économies sont obtenues par un gel des salaires des personnels de l'Union européenne, pendant deux ans, et la réintroduction d'une contribution sur les salaires, fixée à 6 %. En conséquences, le budget global de l'administration européenne est fixé à 61,629 milliards d'euros contre 63,165 milliards d'euros, dans la proposition de la Commission.

Suite à la discussion budgétaire, certains États membres, au sein du groupe Statut de travail dédié aux fonctionnaires du Conseil, ont essayé d'aller au delà des 2,5 milliards d'économies, décidées par le Conseil européen de février 2013. Le Parlement européen a alors fait savoir que si l'accord budgétaire était rouvert à propos des dépenses administratives, l'ensemble du cadre financier pluriannuel devrait être rediscuté. Le risque était alors de bloquer les politiques communautaires, à compter du 1^{er} janvier 2014. Dès lors, le COREPER a mandaté la Présidence irlandaise pour finaliser le dossier budgétaire et le dossier Statut, pour le 1^{er} juillet 2013. Les Trilogues informels entre la Commission, la Présidence irlandaise et le Parlement se sont tenus entre fin mai et fin juin 2013. Le COREPER, le 28 juin 2013, puis le Conseil transport télécommunications et Énergie (TTE), le 10 octobre 2013 ont adopté le compromis sur la révision du Statut, à la majorité qualifiée [48] Il faut noter que le Royaume Uni, les Pays Bas, l'Autriche,... [48]. Le règlement qui modifie le Statut des fonctionnaires de l'Union européenne a été adopté, de manière définitive, le 22 octobre 2013. Cette nouvelle révision entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

Le régime de pension des personnels de l'Union européenne

Alors que la proposition initiale de la Commission touchait uniquement à un paramètre du régime des retraites – l'âge de pension passait à 65 ans – la révision du Statut opère une nouvelle réduction des droits des personnels de l'Union européenne dans le domaine des pensions en ce qui concerne les dispositions suivantes :

— Dispositions relatives à l'âge de la pension

Le nouveau texte augmente encore d'un an l'âge de la pension des personnels de l'Union européenne, par rapport à la proposition de la Commission [49] Cf. RFAP, « Chronique de

l'administration européenne... [49] : il est désormais fixé à 66 ans (article 52 du statut), pour le personnel recruté après le 1^{er} janvier 2014. Le Statut révisé entérine la proposition de la Commission de porter l'âge minimum de départ en pension, avec pénalité, de 55 à 58 ans, pour les fonctionnaires et agents recrutés après le 1^{er} janvier 2014. Par ailleurs, il réaménage et simplifie la période de transition pour bénéficier de cette possibilité, telle que proposée par la Commission : les fonctionnaires, en service au 31 décembre 2013, peuvent partir à 55 ans jusqu'au 31 décembre 2015 et à 57 ans, jusqu'au 31 décembre 2016. La proposition de la Commission ne changeait pas l'âge maximum de départ à la retraite, fixé à 67 ans, depuis 2004. Elle se contentait de libéraliser les conditions d'un tel départ, basé sur l'intérêt du service, et supprimait les « conditions exceptionnelles ». Le passage de l'âge de la retraite à 66 ans a nécessité une adaptation de l'âge maximum de départ en pension, fixé désormais à 70 ans. Pour le reste, le texte statutaire révisé suit l'approche de la Commission et les « circonstances exceptionnelles » sont retirées de la version finale du texte. Toutefois, l'extension, au delà de 66 ans, ne peut se faire que pour un an renouvelable.

— Dispositions relatives au taux annuel d'accumulation pour la pension (*accrual rate*)

La proposition de la Commission ne touchait pas au taux d'accumulation annuel. En revanche, le texte statutaire révisé réduit une nouvelle fois [50] La première diminution du taux annuel d'accumulation,... [50] ce taux annuel de 1,9 % à 1,8 %, pour le mettre en accord avec l'âge de la pension, fixé à 66 ans. Des dispositions transitoires sont prévues pour protéger la confiance légitime du personnel en service. Le nouveau texte statutaire adopte également la proposition de la Commission de réduire le taux de pénalité de 3,5 % à 1,75 % annuel, pour les fonctionnaires qui partent en pension entre 60 ans et leur âge légal de pension. Cette disposition concerne seulement les fonctionnaires, en service, bénéficiant du régime de transition, en compensation de l'augmentation de leur âge de retraite. Il fixe à 1,5 % par an, la bonification («*Barcelona incentives*») pour les fonctionnaires qui restent en service au delà de 66 ans. Les dispositions transitoires diminuent la bonification du personnel en service, au 31 décembre 2013, de 3 % à 2,5 %.

— Pension anticipée, sans réduction de droit et mise en disponibilité d'office, cinq ans avant l'âge de la retraite

La pension anticipée, sans réduction de droit, était très contestée par les États membres qui souhaitaient sa suppression. La proposition de la Commission diminuait de 50 % le nombre de fonctionnaires admis au bénéfice d'une retraite anticipée, sans réduction de droit à pension. Le nouveau texte statutaire supprime purement et simplement cette possibilité, à compter du 1^{er} janvier 2014. La mise en disponibilité d'office donne la possibilité à l'institution de mettre d'office en disponibilité le fonctionnaire, ayant au moins 10 ans de service, 5 ans avant son âge légal de retraite, pour des raisons d'organisation liées à l'acquisition de compétence et dans l'intérêt du service. En principe, le fonctionnaire est maintenu dans cette position jusqu'à l'âge de la pension. Dans ce contexte, le fonctionnaire reçoit une indemnité, calculée selon les modalités prévues dans le cas similaire des articles 50 et 41 (cf. annexe IV du Statut). Dans cette position, le fonctionnaire ne peut bénéficier ni d'un avancement en échelon ni d'une promotion.

— Dispositions touchant à l'équilibre actuariel du régime des pensions des personnels de l'Union européenne.

Comme proposé par la Commission aux fins d'améliorer l'équilibre du régime de pension des personnels de l'Union européenne, les agences de l'UE, financées partiellement par le budget de l'Union européenne, seront tenues de verser à ce même budget la contribution de l'employeur, à due proportion de leur revenu propre, par rapport au budget total de l'agence.

La carrière des fonctionnaires de l'Union européenne

La révision statutaire affecte la carrière des fonctionnaires de l'Union européenne, bien au delà de ce qu'avait proposé la Commission. Si le nouveau texte statutaire entérine la création d'une nouvelle catégorie de secrétaire (AST/SC), en dehors de la catégorie des assistants (AST), et la limitation de la carrière AST ; il limite également la carrière des administrateurs (AD), en liant leur avancement, au delà du grade AD12, à l'exercice de fonctions d'encadrement, introduisant ainsi des éléments du système de position. Le texte apporte des aménagements substantiels sur l'évaluation des fonctionnaires de l'Union européenne, en dehors de toute proposition de la Commission. C'est ainsi que le Statut révisé dispose, à présent, que l'évaluation des fonctionnaires n'est plus périodique mais annuelle. Elle doit, par ailleurs, indiquer si le fonctionnaire s'acquitte de ses tâches de manière satisfaisante. Cette évaluation satisfaisante subordonne l'acquisition par le fonctionnaire d'un échelon tous les deux ans. Toutefois, le

fonctionnaire ne peut être bloqué dans son échelon plus de quatre ans, sauf en cas de procédure d'insuffisance professionnelle. Sur la base de l'évaluation, la procédure d'insuffisance professionnelle est rendue plus effective et plus sévère que par le passé. Si l'évaluation du fonctionnaire n'a pas été considérée comme satisfaisante dans trois rapports consécutifs, il est rétrogradé d'un grade. S'il fait encore l'objet de deux rapports insuffisants, il est révoqué.

Le statut révisé reprend les propositions de la Commission visant à limiter l'évolution salariale des assistants et des secrétaires. Il s'agit là de répondre à une demande pressante des États membres. En revanche, dans sa proposition de décembre 2011, la Commission n'a pas proposé de limiter la carrière des administrateurs, afin de pouvoir continuer à recruter des spécialistes de haut niveau dans des domaines techniques (droit, économie, actuaires, *etc.*), malgré la concurrence avec le secteur privé et pour préserver une filière de spécialistes de haut niveau. Toutefois, certains États membres, ayant considéré que les salaires de la catégorie des « administrateurs » étaient malgré tout beaucoup trop élevé, ont demandé de lier l'évolution de carrière, au delà d'un certain grade, à l'exercice de fonctions d'encadrement. Finalement, le nouveau texte statutaire reflète ce point de vue, en utilisant la même approche que pour les assistants. C'est ainsi que la progression de carrière d'une grande majorité d'administrateurs sera bloquée à partir du 1^{er} janvier 2014, à moins qu'ils n'exercent une fonction d'encadrement.

La méthode de mise à jour des rémunérations et des pensions

La nouvelle méthode de mise à jour des rémunérations et pensions, incluse dans le texte statutaire révisé, est très différente de celle finalement proposée par la Commission. L'accord fait évoluer et perfectionne la méthode en vigueur jusqu'au 31 décembre 2013. En revanche, le nouveau texte suspend l'ajustement des salaires et pensions des personnels de l'Union européenne, pendant deux ans, pour mettre en œuvre les conclusions du Conseil européen de février 2013.

— Changement des indicateurs utilisés pour la mise à jour annuelle des salaires et pensions des personnels de l'Union européenne.

Comme dans la proposition de la Commission, le texte final préserve les deux grands principes de base du système de mise à jour : le parallélisme de l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires européens avec celui des fonctionnaires nationaux et l'équivalence du pouvoir d'achat, quel que soit le lieu d'affectation des fonctionnaires européens. Dorénavant, la mesure de l'inflation est fondée sur un indice commun composé par le HICP Belge [51] Harmonised Index of Consumer Prices calculés par la... [51] et le CPI Luxembourgeois [52] Consumer Price Index. [52], au prorata des fonctionnaires affectés sur ces deux lieux d'affectation (article 1^{er} par. 2 a) de l'annexe XI du Statut). Le Brussels International Index (BII), utilisé jusqu'en décembre 2012, qui mesurait le changement du coût de la vie des expatriés à Bruxelles, est abandonné ; car réputé trop favorable aux personnels de l'Union européenne. Le nouveau texte adapte le calcul de l'indicateur spécifique qui permet de maintenir le parallélisme entre le pouvoir d'achat des fonctionnaires de l'Union européenne et celui des fonctionnaires nationaux. En effet, l'échantillon des fonctions publiques nationales utilisé par ce comparateur, passe de 8 [53] Belgique, Allemagne, Espagne, France, Italie, Luxembourg,... [53] à 11, avec l'ajout de la Pologne, de l'Autriche et de la Suède. Il représente désormais 85 % du Produit intérieur brut de l'Union européenne.

— Durée et validité de la méthode de mise à jour des salaires et pensions des personnels de l'Union européenne

L'annexe XI du Statut a été révisée pour introduire une nouvelle date de validité pour la méthode de mise à jour. Par rapport à la proposition de la Commission, le statut révisé prolonge la validité de ce mécanisme d'une année supplémentaire et fixe son échéance au 31 décembre 2023. Ce mécanisme a une durée de neuf ans, si on retire les deux années de gel des salaires (2013 et 2014). Par ailleurs, il est prévu que l'annexe XI [54] De même que l'article 66 bis sur la contribution de... [54] continuera de s'appliquer au delà de la période de validité (31 décembre 2023) tant que le législateur n'a pas décidé de nouvelles dispositions en la matière, sur proposition de la Commission. Cette disposition devrait éviter de se trouver dans une situation sans mécanisme d'adaptation, à l'instar de la situation qui prévaut depuis le 1^{er} janvier 2013. Pour respecter les conclusions du Conseil européen de février 2013 et générer 1,5 milliards d'euros d'économies sur la période de programmation financières (2014 2020), la méthode de

mise à jour des rémunérations et pensions est suspendue en 2013 et 2014 et l'ensemble des salaires et allocations des personnels de l'Union européenne sont gelés.

Ces dispositions ont été introduites dans le statut pour éviter de reproduire la situation de 2009, avec une augmentation des salaires des personnels de l'Union européenne, liée au décalage des statistiques de la méthode de mise à jour dans le temps, dans un contexte de diminution du Produit intérieur brut de l'Union européenne. La « clause de crise » remplace la clause d'exception qui existait jusqu'alors. Il s'agit d'un nouveau dispositif qui n'existait pas dans la proposition initiale de la Commission. Ce mécanisme se déclenche automatiquement en cas de diminution du Produit intérieur brut de l'Union européenne. Dans ce cas, selon le niveau de la diminution du Produit intérieur brut, une partie de l'augmentation salariale qui découle de l'indicateur sur le pouvoir d'achat (« indicateur spécifique »), est reportée à l'année suivante. Si le Produit intérieur brut de l'Union européenne diminue de plus de 3 %, le gain lié à l'augmentation du pouvoir d'achat des fonctionnaires des États membres n'est pas accordé. Toutefois, dans ce dernier cas, la valeur de cet indicateur est utilisée à nouveau pour les futures mises à jour, dès que le PIB de l'Union européenne redevient positif. Il s'agit de la « clause de récupération ». Dans tous les cas, cette clause ne touche pas l'indice commun qui mesure l'inflation. Par ailleurs, le nouveau texte introduit une « clause de modération », dont l'objectif est d'atténuer l'impact d'une augmentation ou d'une diminution du pouvoir d'achat des fonctionnaires au delà de de 2 %. Dans une telle situation, l'augmentation ou la diminution, liée au pouvoir d'achat, au delà des 2 % est différée dans le temps de 9 mois.

Sur base de la proposition de la Commission et des conclusions du Conseil européen de février 2013 [55] Conseil européen, 7 et 8 février 2013, Bruxelles, document... [55], le texte statutaire révisé réintroduit une contribution similaire au prélèvement spécial existant jusqu'au 31 décembre 2012. Elle est appelée « contribution de solidarité ». Ses paramètres [56] Assiette, exemption, etc. [56] restent inchangés, à l'exception du taux fixé à 6 %. On doit noter que cette contribution est mise en œuvre, à compter du 1^{er} janvier 2014, alors que la méthode est gelée pour 2013 et 2014, en dépit de la jurisprudence qui lie adaptation et prélèvement. Il est quasi certain que cette mesure fera l'objet d'un contentieux devant le juge communautaire.

Les autres dispositions du statut des fonctionnaires de l'Union européenne

Le nouveau texte statutaire introduit les changements proposés par la Commission [57] Cf. RFAP, « Chronique de l'administration européenne...[\[57\]](#) (concours internes et extension des possibilités de contrat de trois à six ans), malgré les divergences entre États membres notamment sur la possibilité d'accès des contractuels à des concours internes de fonctionnaires, en raison de la crainte d'une aggravation du déséquilibre géographique. Toutefois, le Statut révisé prévoit un certain nombre de conditions pour ouvrir les concours internes de fonctionnaires aux contractuels : l'agent doit avoir passé au moins 3 ans dans l'institution ; les agents de groupe de fonction I (ex D) sont exclus de cette possibilité ; les agents relevant du Groupe de fonction II (GF II) peuvent passer les concours SC1 SC2, les GF III sont éligibles pour les concours AST1 AST4 et les GF IV pour les concours AD5 AD6 ; le nombre total d'agent contractuels nommés fonctionnaires ne peut excéder 5 % des nominations totales dans le groupe de fonction concerné, dans une année. On peut constater que ces conditions limitent considérablement l'accès des agents contractuels, aux concours internes, afin de rassurer les États membres.

Le nouveau texte statutaire reprend la proposition de la Commission de réduire les indemnités de voyage annuel pour permettre au fonctionnaire de retourner sur son lieu d'origine (mode de calcul des distances, forfait kilométrique, bénéficiaires). Il réduit également les délais de route, selon une approche différente de celle proposée par la Commission et accorde un forfait unique pour tout fonctionnaire bénéficiant de l'indemnité d'expatriation, quel que soit son lieu d'origine. L'indemnité de déménagement est également simplifiée et plafonnée. Le texte révisé retient également la modification des dispositions sur les remboursements de frais de mission, proposés par la Commission. Un remboursement sur base forfaitaire pour les missions entre Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg est désormais possible, suite à la demande du Parlement européen. Enfin, l'annexe X qui définit les conditions du personnel de l'Union européenne affecté dans les pays tiers est substantiellement modifiée, en dehors de toute proposition de la Commission. C'est ainsi que le droit à congé des fonctionnaires affectés dans les pays tiers est aligné sur le droit commun, à partir du 1^{er} janvier 2016, avec une courte période de transition (article 6 de l'annexe X). Pour terminer, on doit noter que le texte statutaire adopte les dispositions proposées par la

Commission relatives à l'équilibre géographique, au temps de travail du personnel de l'Union européenne, aux agents temporaires, au personnel des agences.

* * *

Il convient de remarquer que ce nouveau changement en profondeur du statut intervient après une négociation qui a duré presque deux ans, dans un climat de défiance des États membres et de populisme ambiant, alimenté notamment par la presse et certains milieux politiques. Si certains États membres ont sincèrement souhaité faire évoluer le statut pour rendre le système plus efficace ; d'autres ont tenté d'utiliser la négociation statutaire pour affaiblir la fonction publique européenne ; en demandant des mesures structurelles pour répondre à une crise économique qui est, par nature, conjoncturelle. On doit également souligner l'engagement du Parlement européen en faveur de la fonction publique de l'Union européenne et de ses principes et le rôle éminemment politique de la Commission qui a permis d'arriver à un compromis. La longueur de cette négociation n'a pas été sans susciter une certaine angoisse des personnels de l'Union européenne et une mauvaise ambiance dans les institutions de l'Union : à titre d'exemple, les fonctionnaires du Secrétariat général du Conseil ont fait dix jours de grève en mai – juin 2013, contre cette réforme.

On doit aussi noter les difficultés liées à la consultation du personnel qui résultent de la non adaptation du cadre de dialogue social, avec les représentants du personnel, qui découle de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et de l'application au domaine statutaire, de la procédure législative ordinaire ; ce qui ne manquera pas de générer un contentieux de la part des syndicats de fonctionnaires communautaires.

Cette réforme pose un certain nombre de difficultés qui devront être résolues à l'avenir. La première conséquence est de diviser un peu plus le personnel en différentes strates et de menacer le principe d'unicité du Statut : les fonctionnaires recrutés avant 2004, ceux recrutés entre 2004 et 2013 et les fonctionnaires recrutés, à partir de 2014, vont cohabiter avec des droits et obligations différentes, sans compter les différentes catégories d'agents temporaires et d'agents contractuels.

On doit aussi remarquer que ce compromis revient sur certains engagements de la réforme de 2004. Par exemple, le nombre d'échelons automatique avait été réduit de huit à cinq, en échange de l'ouverture des carrières vers le haut. Or, cette nouvelle révision du Statut cloisonne, à nouveau, les carrières en AST9 et en AD12 et revient donc sur l'ouverture des carrières adoptée en 2004, sans rendre les trois échelons perdus. On peut aussi constater que certains fonctionnaires se voient imposer des changements de l'âge de la retraite pour la seconde fois, en 10 ans. Il faut aussi noter que certaines mesures vont à l'encontre de la jurisprudence de la Cour. À titre d'exemple, l'arrêt *Abrias/Commission* [] CJCE, 3 juillet 1985, aff. 3/83, Rec. 1985, page 1... [] lie la méthode d'adaptation des salaires à la contribution sur les salaires. Or, en 2014, les salaires sont gelés, alors que les fonctionnaires vont payer une contribution de solidarité. La « troisième mi temps » de cette réforme se jouera donc, sans doute, dans les prétoires et il faudra encore attendre au moins deux ans pour que le juge valide l'ensemble de ces dispositions.

Les agents temporaires des États membres au sein du Service européen d'action extérieure (SEAE)

Une des spécificités du Service européen d'action extérieure est constituée par la mixité de l'origine de son personnel, provenant initialement du Secrétariat général du Conseil, de la Commission, mais également des services diplomatiques des États membres. Pour incorporer ces diplomates, un nouveau type d'agents temporaires a été créé. Ces derniers doivent constituer un tiers du personnel du nouveau service, proportion atteinte suite aux résultats de la rotation 2013 (32,9 % exactement), un peu plus de deux ans après la création du Service européen d'action extérieure.

L'idée originelle, même si celle-ci n'a jamais été pleinement explicitée, est de permettre une fluidité du personnel avec les diplomaties nationales, qui doivent apporter de l'expertise au nouveau service. Ainsi, de par la plus grande professionnalisation attendue pour remplir les tâches dévolues par le Traité de Lisbonne, le rôle du Service européen d'action extérieure devrait en échange être mieux accepté par les États membres, notamment dans la gestion des questions liées à la PESD, mais aussi dans sa mission de représentation permanente de la présidence de l'Union dans les pays tiers. Toutefois, si le principe initialement est clair et inscrit dans la

révision du statut de 2010, les modalités de gestion de carrière n'avaient pas été fixées dès le début. En particulier, les principes qui devaient gérer le renouvellement des contrats initiaux de quatre ans restaient largement à définir. Ceci est maintenant chose faite, depuis le printemps 2013, par la publication de directives internes, mais reflète encore la variété des concepts qui prévalent au sein des États membres avec lesquels elles ont été établies, sur la finalité de l'introduction de ces Agents et par conséquent, sur la nature même du service. Il n'est d'ailleurs pas exclu que les principes en la matière évoluent encore, les nouvelles dispositions laissant une marge d'interprétation. À noter que la revue du Service européen d'action extérieure, qui fait le bilan de la mise en place du service et publiée en juillet 2013[60]

Ce nouveau type d'agents temporaires dit « 2(e) » est recruté sur base de contrats de quatre ans, renouvelables une fois pour la même période et prolongeables encore une fois pour deux ans, dans des circonstances exceptionnelles et dans l'intérêt du service. En principe, l'affectation sur un poste a la même durée que le contrat et dans la plupart des cas l'agent doit rentrer dans son administration d'origine à l'issue de cette période initiale de quatre ans. Toutefois, dans la pratique, une certaine flexibilité est requise. En revanche, la question du renouvellement potentiel pose des questions fondamentales en termes de carrière pour la personne concernée et de finalité de l'exercice.

L'agent qui souhaiterait rester pour un second terme doit connaître dans quelles conditions son nouveau contrat sera octroyé, doit pouvoir bénéficier de perspectives de promotion, mais également – et cela dépasse les préoccupations du seul Service européen d'action extérieure – être en mesure d'apprécier les conséquences sur un éventuel retour au sein de son administration d'origine après une absence d'une aussi longue durée. Par ailleurs, le personnel permanent doit conserver des perspectives de carrière réelles, la priorité donnée au recrutement de diplomates pour atteindre la proportion désirée a pu générer des frustrations, en particulier parce que les États membres sont naturellement avant tout intéressés par les postes d'encadrement (44 % des chefs de délégation sont issus des États membres). Enfin, l'égalité de traitement doit être respectée de la meilleure manière possible, même si des dérogations nécessaires à la mise en place du service sont temporairement nécessaires.

Le renouvellement des contrats au delà de la période initiale de quatre ans se pose par définition à partir de 2014 et vient donc d'être codifié. À cette fin, le département des ressources humaines du Service européen d'action extérieur devra établir des panels pour statuer sur les demandes de renouvellement qui seront exprimées, sachant que l'agent devra impérativement changer de poste dans le cadre de l'exercice de mobilité en vigueur depuis 2013 et qui concerne tout le personnel. Les ministères de affaires étrangères d'origine seront ensuite consultés sur l'opportunité du renouvellement, en particulier dans la perspective de la réintégration de leurs agents à l'issue de la période passée au sein du Service européen d'action extérieur (sauf évidemment en cas d'atteinte de l'âge de la retraite). Par contre, à ce stade, le nombre potentiel d'Agents concernés n'est pas connu. La difficulté consistera à maintenir la proportion d'un minimum de 30 % de personnel provenant des États membres et d'assurer une sorte de rotation adéquate. De même, un système de promotion sera mis en place (jusqu'au grade AD12) pour satisfaire les attentes légitimes du personnel concerné et fournir une perspective d'avancement.

Dans ces circonstances, il est naturel de s'interroger dans le cas où la période au sein du Service européen d'action extérieur dépasse les quatre ans sur la rationalité de la démarche initiale qui visait à permettre une fluidité entre diplomaties nationales et Service européen, l'agent de retour dans son administration d'origine ayant potentiellement un rôle à jouer en partageant la culture acquise au sein des instances de l'Union. L'aspect « fusionnel » initialement recherché entre administrations nationales et le Service européen d'action extérieur passe par l'interaction générée par les mouvements des uns vers l'autre (l'inverse n'a pas encore été institutionnalisé, même si théoriquement possible). Tous les États membres ne partagent pas la même vision sur ces aspects et d'autres logiques interviennent, alors que la plupart des administrations sont en cours de réduction de personnel. Ainsi, ce type de question n'est pas définitivement tranché. Ceci illustre le délicat équilibre qu'il faudra continuer à chercher lorsque des logiques s'affrontent avec, en toile de fond, les questions d'allégeance liées aux perspectives de carrière selon que celles ci dépendront sur le long terme du Service européen d'action extérieur ou de l'administration d'origine. La crédibilité de l'institution, son efficacité, mais également l'harmonie sociale en son sein en dépendent. Dans l'avenir, une certaine pression pourrait se faire sentir afin de trouver des solutions d'intégration plus pérennes.

Notes

[44] L'auteur s'exprime à titre personnel. Les opinions exprimées par l'auteur n'engagent en aucune manière l'Union européenne ou la Commission européenne.

[45] Cf. COM (2011) 890 du 13 décembre 2011.

[46] Règlement (UE, Euratom) n° 1023/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013, modifiant le Statut des fonctionnaires de l'Union européenne et le régime applicable aux autres agents de l'Union européenne, *JOUE* L 287 du 29 octobre 2013, p. 15.

[47] Commission européenne, proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014 2020, document COM (2011) 398, Bruxelles, 29 juin 2011, 19 pages.

[48] Il faut noter que le Royaume Uni, les Pays Bas, l'Autriche, le Danemark et la République Tchèque ont voté contre le projet de révision du Statut, le trouvant beaucoup trop favorable au personnel de l'Union européenne. Dans une déclaration, ils ont déjà annoncé leur intention de continuer à œuvrer pour la réforme du service public européen.

[49] Cf. *RFAP*, « Chronique de l'administration européenne », n° 142, page 584.

[50] La première diminution du taux annuel d'accumulation, de 2 % à 1,9 %, a été opérée par la révision statutaire du 1^{er} mai 2004, en relation avec le passage de l'âge de retraite minimum de 60 à 63 ans.

[51] Harmonised Index of Consumer Prices calculés par la BCE pour chaque pays de l'Union européenne.

[52] Consumer Price Index.

[53] Belgique, Allemagne, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pays Bas et Royaume Uni

[54] De même que l'article 66 *bis* sur la contribution de solidarité : voir *Infra*.

[55] Conseil européen, 7 et 8 février 2013, Bruxelles, document EUCO 37/13, points 96 100, pages 39 40.

[56] Assiette, exemption, *etc.*

[57] Cf. *RFAP*, « Chronique de l'administration européenne », n° 142, page 588.

[58] CJCE, 3 juillet 1985, aff. 3/83, Rec. 1985, page 1995.

[59] Cette partie a été préparée en collaboration avec Bertrand Soret.

[60] http://eeas.europa.eu/top_stories/2013/29072013_eeas_review_fr.htm