

#### Sommaire

Editorial : Défendre l'Union pour défendre les Européens	3
Histoire de la Commission européenne	8
Georges Dassis : la démocratie en Europe	10
Loukas Tsoukalis : Où en est l'UE ?	15
Alain Lamassoure : 2018, une nouvelle donne pour l'Europe ?	25
Débat européen :	34
F. Saraceno : relancer l'investissement européen	42
G. Sacriste : Démocratiser l'Europe?	55
La politique sanitaire et phytosanitaire de l'UE: un enjeu politique, commercial et géopolitique pour l'Europe	64
Corps européen de solidarité : bilan d'étape	72
The Politics of Universal basic Income	77
La nouvelle politique étrangère de la Turquie, une menace pour l'Europe ?	90
Fiche de lecture : European civil service in (times of) crisis	99
Fiche de lecture : Nathalie Loiseau	103
Fiche de lecture : Les classes sociales en Europe	106
Soixante ans de relations interinstitutionnelles	110

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

Éditeur responsable : Georges VLANDAS

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

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

### Contributeurs

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

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

Retrouvez nos numéros précédents : <http://graspe.eu>  
e-mail : [courrierlecteur@graspe.eu](mailto:courrierlecteur@graspe.eu)

*Société éditrice :  
GRAACE AISBL  
23 rue du Cardinal,  
1210 Bruxelles, Belgique.  
© GRASPE 2018*

## Éditorial : Défendre l'Union pour défendre les Européens

Les défis auxquels l'Union européenne doit faire face aujourd'hui ne cessent de s'accumuler. Vieillesse de la population, réchauffement climatique, incertitudes sur notre avenir énergétique et sa sécurité, fragilité persistante du système bancaire, monnaie fragile, tensions et violences à nos frontières extérieures, crise migratoire, menaces sur l'État de droit à l'intérieur de l'Union, perte de crédibilité auprès des citoyens, arrêt de la convergence des niveaux de vie entre les pays, accroissement des inégalités. A ces enjeux majeurs s'ajoutent, comme le souligne ci-après Georges Dassis, de nouveaux défis politiques de grande ampleur, dus notamment, lors des élections nationales, à l'augmentation spectaculaire des votes "en faveur des partis et des mouvements promouvant la haine et le racisme".

L'Europe fait face aussi à une crise institutionnelle, couplée à de nombreuses crises politiques, dont les effets tendent à s'autoalimenter entre elles. Des forces politiques qui remettent fondamentalement en cause le fonctionnement des institutions européennes, voire l'idée même de l'appartenance à l'Union, se rapprochent du pouvoir, lorsqu'ils ne sont pas au gouvernement même. Qu'il s'agisse de grands ou de petits pays, de pays fondateurs ou de nouveaux adhérents, de pays ayant adopté l'Euro ou non, le résultat est délétère. Les pressions exercées par les forces anti-européennes paralysent les gouvernants, la méfiance s'installe et les récriminations se multiplient. L'État de droit est menacé à l'intérieur de l'Union, sa crédibilité et sa capacité à être un acteur d'un changement positif pour les citoyens et à dégager des compromis avec les représentants de la société civile et les corps intermédiaires traditionnels sont remis en cause.

Pour faire face à ces défis, l'Union a besoin d'un nouvel élan politique et de propositions conçues avec ses citoyens, et ce, dans le respect d'une approche d'*harmonisation dans le progrès*, comme cela est inscrit dans le Traité de Rome. Cette ambition est à sa portée. L'Union a aussi montré qu'elle dispose des institutions et d'une expérience incomparables qui lui permettent d'avancer lorsqu'elles sont portées par une volonté et un projet politique. Qui pourrait prétendre que sans les institutions européennes, les citoyens européens bénéficieraient aujourd'hui d'un degré élevé de protection de leurs données personnelles, que des milliers de jeunes étudiants feraient une partie de leurs études dans un pays qui n'est pas le leur, que des progrès, encore trop modestes, auraient été réalisés dans la lutte contre l'évasion fiscale, que sans l'impulsion de l'Union Européenne la COP 21 aurait été ce qu'elle a été, etc.

L'histoire récente de l'Europe a montré que lorsque des projets politiques de grande envergure, tels le marché intérieur ou l'union monétaire ont été portés par la Commission européenne, le cours de l'intégration européenne a changé. Aucun de ces projets n'était aisé à concevoir et à mettre en œuvre lorsqu'ils avaient été proposés initialement. Les avancées de la construction européenne ont toujours été associées à des projets politiques ambitieux : le marché commun du traité de Rome constitue la consolidation de l'armistice de 1945, les élargissements au sud et à l'est mettent le point final aux guerres civiles européennes du XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècle, le marché intérieur de 1992 a permis la consolidation de démocraties renaissantes et leur rattrapage économique, le rêve de la liberté intérieure et d'une Europe forte et protectrice vis-à-vis de l'extérieur.

Sans renouveau de son projet politique qui donne une réponse simple et inspirante à la question du « pourquoi l'Europe ? », rien ne se fera. Après l'Union économique et monétaire (encore inachevée), pourquoi pas l'Union sociale et écologique ? Croit-on vraiment qu'il sera possible de ré-enchanter l'Europe aux yeux des citoyens en mettant en avant uniquement l'Union bancaire, les marchés des capitaux, et des dispositions sur la façon dont les « chocs asymétriques dans la zone euro » seront traités ? Sans révision des règles élémentaires de son fonctionnement et de nombre de ses politiques, il sera difficile d'avancer : des principes régissant les politiques budgétaires nationales au règlement de Dublin en passant par la protection des salariés confrontés à la révolution numérique, la coordination des évolutions salariales et la lutte contre l'optimisation fiscale des entreprises multinationales, les politiques de l'énergie, c'est bien au niveau européen que nombre de problèmes devront trouver une solution.

Mais cet élan politique a aussi besoin d'un budget à la hauteur des enjeux. Alain Lamassoure explique très bien dans ce numéro pourquoi il faut accroître ce budget – il nous parle d'un triplement de son montant - comment le justifier, comment le financer. Or, dans le contexte découlant de la sortie de l'Union du Royaume Uni, de la dégradation de la situation politique en Europe et de la réticence de la plupart des Etats membres, l'ambition de la Commission a été limitée. Non pas qu'elle ait manqué de lucidité ou d'ambition. Depuis le début de sa Commission, le président Juncker n'a cessé d'alerter sur les risques encourus en l'absence d'un plan de relance, ou d'Europe sociale. Le risque existe toujours que faute d'une telle relance, et de réponses adéquates de l'Union Européenne aux défis internes et externes, accompagnées d'un accroissement du budget de l'Union, l'Europe ne puisse ni sortir de sa croissance molle ni corriger ses inégalités et les déséquilibres internes qui se sont aggravés au cours de la dernière décennie.

Le nouveau cadre financier pour 2021 / 2027 est du même ordre que l'actuelle période de programmation (1,11% du PNB au lieu de 1,1%), elle-même en baisse par rapport à ce qui se faisait avant (1,25% en 1993-1999 !). Son niveau ne permettra pas de faire ce qui est nécessaire aujourd'hui : combiner une certaine rigueur budgétaire au niveau national pour respecter le Pacte de responsabilité avec une relance de l'investissement et une réforme de la gouvernance au niveau européen. Sur ce point, que répondre aux nouvelles autorités italiennes si on n'est pas capable d'une relance européenne, condition de la poursuite des efforts budgétaires et financiers au niveau national ? Que répondre aussi à ceux qui préconisent une utilisation flexible des règles communautaires afin de relancer l'économie sur une base nationale (cf. la contribution de F. Saraceno, dans ce numéro) ?

Nous ne pensons pas que pour préparer l'avenir, assurer la transition énergétique, aller vers un développement durable, préserver l'environnement, dessiner une politique industrielle, corriger les inégalités, et faire face au populisme, il existe des sorties de crise nationales. Par contre, le débat est nécessaire pour dessiner les contours d'un accord politique large en faveur de la construction européenne.

Il est vrai qu'à l'intérieur de ce carcan budgétaire, la Commission a voulu donner une impulsion à la construction européenne. Elle a souhaité mettre l'accent sur la valeur ajoutée européenne et sur les biens publics essentiels à son avenir (recherche, sécurité, climat, défense), par ses propositions de dépenses et de nouvelles ressources. Elle s'est efforcée de compenser la

diminution des fonds structurels par l'accroissement de leur cofinancement par les acteurs territoriaux et en redessinant partiellement la carte des régions éligibles. Elle a aussi pour la première fois lié solidarité et respect de nos valeurs démocratiques : la solidarité ne peut s'appliquer qu'au sein d'une zone qui respecte l'Etat de droit et les valeurs européennes. Cela sera-t-il suffisant pour faire face aux défis, pour répondre à l'impatience et à la déception d'une partie de ses citoyens, pour inverser la progression du populisme?

Pour l'instant, on ne peut qu'appuyer ce qui va dans ce sens. Cela est d'autant plus important que la partie n'est pas finie puisque les Etats membres n'ont pas encore adopté ce budget, auquel ils ont coutume d'infliger des coupes sévères, même si le bloc des Etats souhaitant un budget limité est compensé par un bloc équivalent d'Etats en faveur d'un budget plus ambitieux. Nous devons nous trouver au côté de la Commission pour défendre ce budget, et même pour demander que, lors du débat avec le Parlement européen, on envisage de l'accroître.

Alors que tant de questions se posent aujourd'hui, comment organiser un débat public qui donne aux citoyens les moyens de comprendre les enjeux, de participer aux débats et, surtout, de peser sur les décisions ? Les réflexions actuelles en vue d'organiser des consultations citoyennes essaient d'offrir une réponse à ce défi. Là aussi les choses sont trop souvent pensées sur une base nationale, ce qui est aussi dû à l'absence de corps intermédiaires de niveau européen. Certains, notamment en France (voir dans ce numéro la contribution de F. Sacriste), essaient d'offrir une issue en imaginant une nouvelle institution, rassemblant des parlementaires européens et des parlementaires nationaux dans une chambre qui serait par "essence" plus démocratique. Outre la confusion institutionnelle que de telles solutions entraîneraient sans pour autant apporter des solutions (comme on l'a vu avec la création d'un Service européen de l'action extérieure distinct de la Commission), elles présentent l'inconvénient additionnel d'empêcher la voie simple de démocratisation du fonctionnement de l'Union en dotant le Parlement européen d'un plus grand pouvoir décisionnel. Il n'en reste pas moins que le débat sur la démocratisation des institutions européennes doit se poursuivre avec des forces pro européennes pour dessiner un spectre politique large sans lequel l'essor de la construction européenne ne pourrait pas se poursuivre.

Ce que les citoyens ont à perdre du recul de l'Union est immense. C'est en s'appuyant sur les acquis et les réalisations de l'Union que l'on pourra avancer, en répondant aux besoins des

citoyens, avec leur implication dans un dialogue européen structuré, transcendant les intérêts particuliers – nationaux ou autres – et dépassant les égoïsmes de courte vue pour retrouver la voie de l'intérêt commun. Un moment où nombre de gouvernements nationaux, en premier lieu aux Etats-Unis, prônent le « nous d'abord », une réponse concertée au niveau de l'Union est nécessaire et justifiée. Les tensions internationales actuelles doivent favoriser et accélérer une prise de conscience et une réponse européenne.

La revue *Graspe*, modestement, tente de contribuer à cette prise de conscience et d'impulser un débat ouvert.

# Histoire de la Commission Européenne

Un Consortium d'académiciens et chercheurs de l'Université catholique de Louvain est en train d'achever, avec l'assistance d'un groupe d'anciens fonctionnaires, la [rédaction du troisième livre](#) sur l'histoire de la Commission européenne qui relatera les évènements de la période 1987-2000.

Ce troisième volume fait suite à un premier tome, publié en 2007, qui relate l'histoire de la Commission entre 1958 et 1972, et à un deuxième tome, publié en 2014, qui décrit les évènements de la période 1973-1986. Ce troisième volume sera publié début 2019 sous les auspices du Président Juncker. La publication de ces ouvrages découle d'une initiative prise en 2002 par le Président Prodi sur proposition de David O'Sullivan, à l'époque Secrétaire général de la Commission, visant à rassembler la mémoire collective de l'Institution.

Comme disait Jean Monnet, *“rien n'est possible sans les hommes, mais rien n'est durable sans les Institutions”*. Par conséquent, il est indispensable que les fonctionnaires européens, tout comme les analystes de l'intégration européenne, connaissent l'histoire de la Commission européenne qui, plus que les autres Institutions de l'Union européenne, incarne l'intérêt communautaire et s'identifie avec le projet européen lui-même.

L'initiative prise par la Commission en 2002 a été originale. Au lieu de confier la rédaction de son histoire à ses propres fonctionnaires – ce qui aurait pu apparaître comme une œuvre de communication institutionnelle, voire de propagande – la Commission a confié cette rédaction, après un appel d'offres, à un Consortium d'académiciens dirigé par le Prof Dumoulin, éminent expert de l'histoire de l'intégration européenne.

Toutefois, puisque la plupart des rédacteurs de l'ouvrage n'avaient pas vécu directement les évènements relatés, la Commission a prévu que l'ouvrage tienne compte des témoignages de ses anciens fonctionnaires recueillis par les

académiciens selon le principe, mis en exergue par le Prof. Dumoulin dans la présentation du premier volume, de “l'interprétation négociée”.

Ce principe se fonde sur la confrontation entre le témoignage de l'acteur des évènements et celui du chercheur qui a examiné la littérature existante et a eu accès aux archives historiques de l'Institution. L'application de ce principe devrait permettre de réaliser un équilibre entre l'interprétation de l'auteur d'une politique (dont il pourrait surévaluer l'importance et sa propre action dans la réalisation) et celle d'un chercheur qui pourrait être influencé par la littérature ou les témoignages de sa propre nationalité ou par un point de vue partiel des évènements relatés sans les avoir vécus directement.

Il serait opportun que la Commission européenne mette les ouvrages sur son histoire à la disposition gratuite (sur papier et/ou sur support électronique) de ses nouveaux fonctionnaires afin que ces derniers prennent connaissance de l'action entreprise depuis 1958 par leur Institution en tant qu'interprète privilégié de l'intérêt communautaire.

De même, il serait utile de réaliser plusieurs conférences à ce sujet. Grasse est prêt à prendre sa part dans cette action de popularisation.

# Discours de M. Georges Dassis

Discours d'ouverture de Georges Dassis, président du CESE  
Conférence d'Athènes, 1er-2 mars 2018

Cher Georges, (Vernikos, Président du CES-GR)  
Cher Karl-Heinz (Lambertz, Président du CdR)  
Madame et Monsieur les Ministres,  
Cher(e)s collègues, Cher(e)s ami(e)s

Nous nous trouvons ici au Musée de l'Acropole, à quelques centaines de mètres de l'Agora d'Athènes, berceau de la démocratie athénienne. La démocratie, c'est l'exercice du pouvoir par la ville (démos), autrement dit par le peuple.

Mais il ne faut pas oublier que la ville ne se composait pas de tous les citoyens habitant dans Athènes mais qu'elle se limitait uniquement aux hommes ayant la qualité de citoyen athénien.

La Démocratie Athénienne a survécu plus de 140 ans et s'est fondée sur le dialogue permanent entre le collège des citoyens athéniens et leurs dirigeants.

A ses débuts, l'expérience de l'Union européenne, avec la création de la CECA en 1952, s'est fondée sur le dialogue. Dialogue entre les gouvernements des 6 pays fondateurs mais dialogue également avec les citoyens intéressés sur la question à travers le comité consultatif de la CECA.

Ce dialogue a été inscrit dans le traité de Rome avec la création du CESE et a été étendu dans le traité sur l'UE avec la mise sur pied du Comité des régions en 1994.

La construction européenne a, dès ses débuts, été attrayante : non seulement, elle n'était pas contestée par les citoyens des Etats membres, mais de nouveaux pays déposaient également leur candidature pour participer en tant que membre à part entière.

L'attrait est encore là pour les pays européens géographiquement candidats, mais malheureusement une partie de la population de l'UE actuelle est indifférente, ou pire encore, refuse l'idée de l'intégration européenne.

L'indifférence et l'aversion ont commencé principalement en 2009, avec la crise financière puis économique qui s'en est suivie et qui se sont aggravées les quatre années suivantes.

Cela a eu pour conséquence immédiate l'augmentation spectaculaire, lors des élections nationales, des votes en faveur des partis et des mouvements promouvant la haine et le racisme. De plus, dans certains pays, le pouvoir est exercé par des partis régis par l'ultra populisme, qui profitent et ont profité de tous les avantages de l'Union européenne sans cependant respecter les obligations émanant de leur entrée dans l'Europe.

Je ne pense pas qu'il soit trop tard pour corriger cette trajectoire décroissante. Il est cependant urgent de redéfinir l'Europe que nous voulons :

- Voir comment enrayer l'éventualité d'un marasme politique et culturel de l'Europe.
- Voir comment les citoyens participeront à la perspective d'une Europe forte, capable de mettre en œuvre un plan d'espoir pour le futur et surtout pour le futur de nos enfants.
- Voir, en tant que membres du CESE et propagandistes de l'intégration européenne, quelle sera notre contribution et quelle sera en général la contribution de la société civile organisée.

La redéfinition de l'Europe que nous souhaitons implique d'abord que nous-mêmes ayons à l'esprit les avancées de l'Union européenne pour les citoyens et de les faire connaître lors de chaque manifestation.

Faire savoir à nos concitoyens que l'Union européenne est l'entité économique et sociale la plus démocratique, la plus pacifiste et la moins injuste que l'humanité n'ait jamais connue.

Rappelons à tous que l'Union est le point d'ancrage des valeurs de respect de la dignité humaine, de la liberté, de la démocratie, de l'égalité, de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme.

Rappelons toutes les facilités de la vie quotidienne des citoyens que nombreux considèrent comme tombées du ciel et non dues à cette Union européenne, malgré ses défauts.

Bien entendu, chers amis, le rappel de nos acquis est indispensable mais ne suffit pas à avancer sur la voie de la stabilisation de l'Europe unie.

Une meilleure Europe est possible à condition d'avoir une volonté politique de la part des dirigeants.

Il faut un élan politique et des propositions conçues avec les citoyens européens, pour les citoyens européens.

Une meilleure Europe signifie renforcement et consolidation d'un emploi digne, de l'égalité des chances, de la consultation, du dialogue social et des négociations collectives qui sont souvent minimisées ou ignorées.

Cela signifie créer des conditions de développement durable et lutter contre toutes les inégalités, la pauvreté, les différends entre le centre de l'Europe et ses régions.

Cela signifie une politique cohérente des investissements européens et des aides pour soutenir l'entrepreneuriat sain et la recherche tout en tenant compte des besoins des petites et moyennes entreprises et du développement régional.

Cela implique de renforcer la solidarité à tous les niveaux. Le manque d'esprit de solidarité constaté dans l'accueil des migrants est regrettable. Des pratiques enfreignant les principes européens et internationaux fondamentaux ont été observées, remettant en cause le droit à la liberté de circulation des citoyens et la convention de Schengen.

Cela signifie principalement le renforcement de la démocratie participative, avec un engagement sur les valeurs et les principes fondateurs de l'Union, avec des politiques respectant et promouvant les objectifs de l'Europe sociale dans le monde entier. Permettez-moi ici de souligner que l'intégration européenne ne peut avancer avec des mesures contrevenant à ses principes fondamentaux inscrits dans le Traité de Rome : « l'harmonisation dans le progrès ».

Une meilleure Europe signifie une Union qui garantit les frontières de son territoire et qui est maître en son lieu. Cela suppose le traitement et l'application de toute urgence d'une politique unie pour la défense européenne ce qui peut amener à

des économies à l'ensemble des dépenses militaires des États membres.

Une meilleure Europe signifie une Union qui dispose d'un budget à la hauteur des ambitions qui sont annoncées de temps à autre par plusieurs dirigeants européens. La participation au budget communautaire ne peut être considérée comme une dépense alors qu'il s'agit du meilleur investissement qui assurera le présent et le futur des citoyens européens. Il est temps de discuter sérieusement et surtout de prendre les décisions qui s'imposent afin d'assurer les ressources propres de l'Union européenne. Ces ressources ne peuvent et ne doivent pas rester à 0,9 ou 1% du PIB.

Le 9 mai 1950, Robert Schuman a déclaré que l'Europe « ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait ».

Le temps a montré combien le visionnaire Schuman avait raison. L'Union européenne actuelle a été construite pas à pas. Toujours vers l'avant.

Aujourd'hui que le danger de recul est visible, il faut faire des pas en avant à des rythmes plus soutenus.

Dans cette avancée, notre rôle de société civile organisée, doit être renforcé sur le plan qualitatif et quantitatif.

Chers collègues, chers amis,

Le futur de l'Europe est indissociablement lié au futur de la démocratie.

Le modèle de la démocratie athénienne, adapté au contexte actuel, reste d'actualité. Les dirigeants athéniens décidaient avec les citoyens et prenaient soin d'eux, de tous les citoyens. La répartition des richesses était plus juste qu'aujourd'hui dans de nombreux pays de la planète.

Le CESE a été et sera toujours une entité fiable d'une démocratie participative qui soutient et n'est pas en concurrence avec la démocratie parlementaire.

Notre Comité a travaillé de façon cohérente pour l'amélioration de la qualité de la démocratie en Europe. Dans le cadre de nos relations internationales nous avons mis en avant les principes

démocratiques de l'UE dans les sociétés civiles d'autres régions du monde.

Continuons avec plus de force. Avec nos propositions, menons l'Union à être

- plus proche des entreprises de l'économie réelle,
- plus proche des travailleurs, plus proche des citoyens.

Nous devons informer les citoyens que la réponse aux grands défis n'est ni l'eurosepticisme de l'extrême droite, ni la xénophobie, ni le retour à des nationalismes économiques ou autres.

La démocratie et la solidarité doivent l'emporter, non seulement dans le domaine de la gouvernance économique mais plus généralement dans la construction européenne et les politiques mises en place.

Je suis sûr que la problématique qui sera développée durant notre conférence contribuera de façon significative à la grande discussion sur l'avenir de la démocratie en Europe. C'est-à-dire sur l'avenir de nos enfants.

Je vous remercie de votre attention et encore plus de votre participation active.

## Conference with Mr Tsoukalis

*Loukas Tsoukalis est né à Athènes. Il a fait des études en économie et relations internationales à l'Université de Manchester, au Collège de Bruges ainsi qu'à l'Université d'Oxford, où il a reçu son doctorat. Il a enseigné pour plusieurs années à Oxford, et par la suite à l'Institut Européen du London School of Economics, en tant que premier détenteur de la chaire Eleftherios Venizelos. Il a aussi été professeur à l'Institut Européen de Florence et à Sciences Po Paris. Il a été le conseiller auprès de l'ancien Président de la Commission, M. Barroso, ainsi que de l'ancien Président du Conseil Européen, Herman van Rompuy.*

*Il est actuellement professeur à l'Université d'Athènes, Président de la Fondation Hellénique pour la Politique Européenne et Etrangère (ELIAMEP), et professeur invité au Collège de Bruges.*

*Il est l'auteur de plusieurs publications, incluant *The New European Economy*, *The Unhappy State of the Union: Europe Needs a New Grand Bargain*, ouvrages traduits en plusieurs langues. Sa dernière publication, *In Defence of Europe: Can the European Project be Saved?*, a été publiée en 2016.*

*Il est nommé Commandeur de l'Ordre grec de Phénix, et en 2016, la République Française lui a offert le titre de Chevalier de l'Ordre national de la Légion d'Honneur pour son engagement en faveur de l'intégration européenne.*

*Based on a talk given on 20 June 2017.*

I have been asked to talk about Europe's multiple crises. I have added a rather provocative subtitle: "an increasingly ungovernable post-modern empire". Does this apply to the EU or not? The talk draws from a book I wrote last year that was published by Oxford University Press and the title of the book is *In Defence of Europe: Can the European Project be Saved?* The book was written in times of pessimism, because of never ending crises hitting European integration and gradually transforming themselves into a kind of existential crisis for the European project. The book came out before the British referendum, so pessimism soon turned into a state of doom and gloom, and not only in Europe. I remember last year, I spent 4

months teaching at Harvard and, for the Americans, Europe and the European Union was a lost cause. They were no longer interested because they had decided that it was all over. It was the time before Trump came to power and most Americans still had illusions about their own role in the world. And then, there was a big change. I would not go so far and call it euphoria the state we are in today, but there is at least cautious optimism about the future of Europe and the European project.

What I propose to do today, and I invite you to join in this exercise, is to look at the bigger picture and the long term trends instead of staying with the ephemeral, the everyday events and change of mood in Brussels and the other European capitals. And first of all, I shall try to understand what has gone wrong with the European project over the years. What are the limitations, what are the underlying trends that affect European integration? I shall then move on to discuss the recent crises, and end with a discussion of the main challenges and key policy choices facing us today.

Let me start with a very quick overview of some of the long-term underlying trends that affect the viability of the European project and the capacity of EU institutions to deliver the goods. I believe that the European Union has long been suffering from *overstretch*. And this is the result of the continuous expansion of the European project in terms of both functions and memberships, while the centre remained weak and so did the legitimacy base on which the whole thing rests. If you are growing steadily, acquiring more functions, acquiring more members, it is the surest sign of success. But you also need strong institutions to be able to deliver as well as popular support. Instead, we have had a growing contradiction between the two, and the result has been *overstretch*.

An extreme example of *overstretch* was the creation of the euro. Essentially for reason of high politics and not economics, we decided in the early 1990s to create a common currency, but we were not ready to create the necessary institutions and policy instruments to make this currency viable in the long term. So, in a sense, the creation of the euro, as conceived at Maastricht, was a European attempt to repeat the miracle of the Immaculate Conception, in other words, a currency without a State, like reproduction without sex. This is the sort of miracle we have been trying to perform in Europe since Maastricht with no spectacular results.

The second long-term underlying trend is that European integration in the last 20-25 years has become increasingly

identified with economic liberalisation while being part and parcel of a rapid globalisation process. The important thing to bear in mind is that this latest phase of global capitalism, particularly as it applies to Europe, has been characterised by three things, namely slow growth, increasing divergence between countries and widening inequalities within countries. You can have a look at the graph<sup>1</sup> that gives you the long-term trends of growth and unemployment, and it is a pretty depressing graph. I have used 5-year moving averages for both growth and unemployment, thus trying to even out short-term fluctuations. Growth starts from an average of around 5% in the 1960s and ends up close to 0% in recent years, while unemployment starts with close to 0% and ends up with double-digit figures. The long-term trend in terms of growth and unemployment is really depressing for Europe.

If I were to summarise the history of European integration in one phrase, which is admittedly a daring act, this is the phrase I would use: *ever bigger, more intrusive and less inclusive in an increasingly unfavourable political and economic environment*. This is, I believe, a fairly accurate summary of what has happened to European integration over a period of 60 years and more. The project is getting bigger all the time, it is more intrusive for its citizens as it affects more and more aspects of their everyday life, but it is also less inclusive because there are winners and losers mostly within our countries – all that happening in an increasingly difficult environment. I place particular emphasis on the division between winners and losers. European integration is not arguably the main factor behind this growing division within our societies. But for those who feel that they are left behind, European integration is being perceived increasingly as part of the system that works against them. And those people turn more and more anti-systemic. Europe is therefore perceived in their eyes as part of the problem and not part of the solution.

And then come the big crises. I will refer very briefly to two crises, namely the euro crisis and the refugee crisis. The thing that both crises have in common is that they have been both externally generated crises. But when they hit Europe, they exposed the fundamental internal weaknesses of the European project, and hence morphed into an existential crisis for European integration.

Let us begin with the euro crisis. The interesting question is how an international financial crisis that originated in the United

---

<sup>1</sup> cf. page 5 du PPT

States soon turned into an existential crisis of the euro and the European project in general. The answer is basically threefold: poor design (the Immaculate Conception argument that I mentioned before), bad luck (it was really bad luck that the first big test for our young currency coincided with the biggest international financial crisis since 1929), and, last but not least, wrong policies. It would be fair to add though that systemic failures at the European level were combined with individual country failures. The country I know best is a very good example of such an individual country failure.

Now let us move to the other big crisis, namely the refugee crisis, which was directly linked to a dramatic deterioration of our external environment. For some years, we have been experiencing the gradual shift of the global centre of gravity to the East; Europe has long ceased to be the centre of the world. In more recent years, it is becoming less important and less powerful. And then, a large part of our neighbourhood caught fire: the Arab Spring went wrong and the Iraq war proved to be a disaster, while Mr. Putin decided to challenge the rules of the game, the rules that had been designed by the West. In an increasingly challenging world and with much of our immediate neighbourhood on fire, our illusions about Europe's soft power have been shattered.

The political reality in Europe has also changed as a result of recent crises. Germany has emerged as the undisputed leader, and the balance of power between France and Germany has shifted pretty dramatically, especially as a result of the Eurozone crisis. There is an interesting paradox here. We all know that economic and monetary union launched at Maastricht was essentially the result of French initiatives and pressures. The French saw economic and monetary union as a way of integrating a united Germany into a stronger Europe. President Mitterrand repeated what Schuman had done in 1950. It was a French initiative to deal with a German problem. In the 1950s, it was about how to deal with a defeated Germany, and in the 1990s, it was how to deal with a united Germany. On both occasions, the French used economic means to achieve political ends. But it did not exactly work out the way they had anticipated. And thus, they have ended up with Germany as the leader of this new Europe. Arguably, President Mitterrand and his advisers had not exactly realised that in an incomplete monetary union that still partially resembles the old gold standard, Germany has a structural comparative advantage vis-à-vis all other countries, because of its capacity to deliver very low inflation, something that most other countries simply cannot deliver. In a monetary union, which began as a fixed exchange

rate system and not much more, there is a problem for countries such as France, Italy and many others to follow the German lead. In previous incarnations of monetary cooperation in Europe, these countries had resorted to successive devaluations in order to restore their lost competitiveness, and when everything else had failed, they left the system. It happened with the so-called snake in the 1970s and later on with the European monetary system.

We have a new political reality with Germany as the reluctant and unhappy leader, who also happens to have a rather idiosyncratic approach to economics, idiosyncratic as compared to the rest. Wolfgang Münchau, a German economics commentator of the Financial Times, has written rather undiplomatically that half of German economists have never read Keynes and the other half have never understood him. Keynes is surely not popular in Germany that has its own economics school, the so-called the ordo-liberal school, with the emphasis on rules as opposed to discretion in economic policy. I confess being some kind of Keynesian myself, without of course suggesting that I have the monopoly of truth. The German approach to economics is not shared by many others in the European Union, especially in France and the South of Europe. Yet, being the leader, albeit reluctant and unhappy, Germany has been able to more or less impose its view of economic policy on the rest during the crisis. We had the Great Recession and ended up with a leader and her following coupled with a growing number of misfits and laggards, not to mention the free riders, inside the Eurozone and the European Union as a whole. This is true of member countries. And within countries, we have experienced growing Euroscepticism and the rise of anti-systemic parties. In other words, the recent period has been characterised by growing divergence between and within countries.

All the above point to an awkward conclusion, namely that *Europe has become increasingly ungovernable*. Yet, the European project goes on, perhaps against the odds and contrary for sure to the predictions of all kinds of doomsayers who have been repeatedly predicting disintegration.

At the peak of the crisis, be it the Eurozone crisis or the refugee crisis, what is it that kept most of us Europeans together? It was certainly not love, but more the fear of the cost of a divorce. It was the realisation that the cost of disintegration was truly prohibitive. This is really what kept the Eurozone system together and the EU in general in recent years. Most European citizens and their political elites remain convinced that disintegration would be disastrous for political and economic

reasons. With one exception: the British. The British think otherwise. The British, therefore, decided to commit hara-kiri with the referendum that was initiated by Prime Minister Cameron who had thought he would have an easy ride with the referendum and also deal with the internal divisions within his party.

I think the Brexit referendum was won by an unholy alliance consisting of members of English golf clubs and the ‘sans culottes’ of globalisation. This is a phrase I borrow from a friend of mine at the LSE. It was an unholy alliance between English nationalists and the losers from globalisation. There are some similarities with what happened in the United States with the election of Trump.

We have had a series of elections in Europe in 2017, in which the so-called *populist* forces were beaten. These election results, together with a steady improvement in the economic climate, have helped to change the mood in Europe. Allow me first to say a few words about populism. I have certainly no sympathy for what is generally described as populism, a term that I understand to mean an attempt to simplify politics as the battle between the ‘people’ and ‘corrupt elites’ accompanied with the pretence that there are simple and anodyne solutions to complicated problems. But I also see a risk in branding as populist anything we don’t like or find politically incorrect. Even more importantly, I would say that instead of simply denouncing populism and its messengers, we should try to deal with the causes that feed populism. After all, there are real reasons for the rise of populism in Europe and the United States in recent years. It has not come out of nothing. So, instead of engaging in a witch-hunt for populists, let us first try to understand what went wrong and then begin to deal, or rather try to undo, the effects of major political and policy failures of recent years. Let me just remind you of a few of these failures. First, the big rise of inequalities within our countries, which is not just the inevitable effect of technological change. Second, the failure of liberalisation and deregulation of financial markets that fed the bubble and finally led to the biggest financial crisis since 1929. And then, the long austerity policies that brought the Great Recession. Populism feeds on real causes of popular discontent. And there is popular discontent in our countries for very good reasons. True, the election of President Macron has played a decisive role in changing the political climate in Europe, but the problems are there and need to be tackled.

Let me go through some of the main economic challenges and policy choices facing us today, and I shall conclude with a few more general remarks about the way forward.

Number one challenge is how to restore inclusive growth, in other words how to achieve higher rates of growth that do not only benefit the top 1% or even the top 10% of our societies. That is of course easier said than done. Although we have been doing pretty well in the last few years, most economic projections point to relatively low rates of growth for Europe and widening inequalities within our countries in the medium to long term. Such a development would be like a ticking bomb, not only for European integration but for our democracies as well. But how can we deal with it? It will not be easy. Do we face a *trade-off* in economic policies between growth and equality? One example would be the liberalisation of labour markets. Does competitiveness come partly at least at the expense of more inequality internally? Germany is one good example: the liberalisation of the labour market has helped to create a large number of mostly part-time, poorly paid jobs. It is not good enough. How will President Macron deal with this dilemma? I certainly do not pretend to have a simple way out of it.

Talking about inclusive growth, I should perhaps add a word about the division of powers between the nation states and Europe. There has been an implicit division of labour over decades between the EU and its members. Europe has been the liberaliser, and increasingly also because of the internal market the provider of economic regulation, while member countries undertook the responsibility of internal redistribution. So, Europe liberalises and regulates, while national governments redistribute and compensate the losers. As somebody so aptly put it many years back: *Keynes at home and Smith abroad*. The EU plays Adam Smith, and member countries play Keynes, each one in his or her own different fashion. I submit to you that in a world of increasing economic divergence and growing inequalities, this division of labour may no longer be sustainable politically. Because, if the large number of losers identify Europe only with economic liberalisation, they will fight against it, because for them Europe is the enemy.

The conclusion I draw is that Europe needs to acquire a *caring dimension*. The Globalisation Fund is a good example. For all my sins, I have had some role in the creation of the Globalisation Fund and also wrote the supporting document that Mr. Blair presented in his capacity as President of the Council to the European Parliament. But the Globalisation Fund proved to be

yet one more example of those largely symbolic gestures for which we have become great specialists in Europe. A revitalised Globalisation Fund with more resources could be instead an example of what needs to be done, together with the creation of a European unemployment insurance scheme complementary to national funds. But I am fully aware that all those things are extremely difficult politically.

Regarding the division of powers between the EU and its member states, let me give you one more example. It is about taxation. Taxation, especially direct taxation, remains, as we all know, the responsibility of the nation state armed with the right of veto in the Council, which means that usually nothing of substance can be agreed. In a world of free capital mobility, tax evasion and tax avoidance have become an extremely lucrative occupation in which many multinationals excel. This is a problem you cannot deal with effectively at the national level. And so, we have ended up with many free riders, including countries and private companies. This is a policy area in which the EU can and should play a role. And luckily, it has begun to do so with considerable success, with the Commissioner in charge of Competition as the flagbearer.

The second big challenge relates to the sustainability of the euro. There are basically two schools of thought: one is the German school based on the so-called OHIO principle. OHIO stands for Own House In Order. Put your house in order, we are told, usually implying 'do it like us' and everything will be fine. Of course, there are things to learn from the successful German experience, although we should also recognise the limits of simply trying to transplant this successful experience to other countries. You cannot change the political economy of individual member-countries from above and from one day to the next. But there is also something else, which is even more important. By definition, all of us cannot simultaneously run large current account surpluses vis-à-vis the rest of the world, unless you think that Mr Trump's America, not to mention China, will be willing to accommodate. The second school of thought is represented by Italy and the rest of the South, in part also by France which often tries to act as mediator between the North and the South. This school of thought points to systemic weaknesses of the Eurozone and calls for the sharing of risks and for more solidarity. But can we have solidarity without responsibility?

Of course, we need both. We need to combine individual country reforms, especially where they are most needed, with more flexible macroeconomic policies, together with the

strengthening of common institutions and policy instruments. Such a combination could provide the basis for the necessary compromise in order to make the euro sustainable in the medium and long term. Is it politically feasible? It remains to be seen. Further reforms in the Eurozone should also include measures to deal with the inherent instability of financial markets. I believe we have not done enough as yet to prevent another major financial meltdown in the future.

I have devoted more time on the political economy of the European project and the challenges in economic policy areas. But I cannot conclude my talk without some brief reference to the state of democracy in Europe today. We are faced with two different, although interrelated, challenges: one the one hand, illiberal political trends within our member countries, and on the other, the perennial democratic deficit of European institutions which only got worse during the recent crises. In some member countries, where parties in power are challenging some of the fundamental principles of what most of us understand to be liberal democracy, the problem has become really acute. The Union needs to be absolutely firm in this respect, because if the EU does not defend democracy, what is it supposed to defend? On the other hand, our internal democratic deficit remains a major problem and there are no easy solutions. Policies without (enough) politics: this is what has characterised European integration all along. Europe-wide issues have become increasingly politicised in recent years, but as long as this remains mostly within our respective national boundaries, combined with a tendency towards more intergovernmentalism in EU decision making, it could lead to deadlock. We need to think more out of the box.

A few words about foreign policy and defence. In a world where the centre of gravity is steadily shifting away from the Atlantic and from Europe towards the East, in an era of big changes and uncertainty, with an unpredictable US President and much of our neighbourhood imploding, are we Europeans ready for adult life as a responsible international actor knowing full well that individual European countries do not count for very much? There seems to be slow progress in this direction, but we need to do much more.

I have raised several questions and provided only a few tentative answers. Let me try one more for which the answer is pretty straightforward. Who should take the initiative for the relaunching of European integration? The initiative, I believe, can only come from the strong, not by the weak. This places a large part of the responsibility on German shoulders. But the

main pre-condition for Germany taking the initiative is the restoration first of some kind of balance between France and Germany. Here comes Mr. Macron. If Mr. Macron begins to deliver at home, he will also have more credibility to press on with his ideas for a reform of the Eurozone and beyond. Any reform of the Eurozone and of the EU in general requires a Franco-German initiative as a necessary although not sufficient condition. In my book, I wrote about the possibility of a new grand bargain. I was not terribly optimistic at the time of writing; I am more so today, and this has very much to do with the election of President Macron. Differentiation, or multiple speeds if you prefer, will be unavoidable. The long term sustainability of the euro requires more integration in certain policy areas, and this will in turn increase the distance between members of the Eurozone and the rest. This is one important reason, although not the only one, why we should expect more differentiation and multiple speeds in European integration in the foreseeable future.

Many people say that all this is terribly difficult, the challenges are huge and Europe is not ready. This may be true. But if so, let us be absolutely clear: the prospect facing us is that of a weak, divided and increasingly irrelevant Europe in a world in transition, also a world that may not be very friendly to us Europeans. The same people who often talk about the need for more integration, for example as regards the Eurozone in the form of banking union and more, hasten to add that there is no appetite among European citizens for it. As far as I am concerned, my appetite always depends on what is on the menu, unless I am really starving. The key question today in Europe – and I believe it has been the same for a long time – is not about whether we have more or less Europe. It is about *what kind of Europe* we want to have. If we get the menu right, the appetite will be there – at least, for many of us.

## 2018, une nouvelle donne pour l'Europe ?

**Rencontre avec Alain Lamassoure,**  
Membre du Parlement européen (PPE)

Mardi 27 février 2018

**Le Groupe Europe de l'UEF et le Graspé avaient invité Alain Lamassoure,** ancien Président de la Commission spéciale sur les rescrits fiscaux (TAXE 1 et TAXE 2), rapporteur sur l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) à intervenir sur la thématique « 2018, Nouvelle donne pour l'Europe ? ». En dépit de la grève et du froid polaire, la salle était comble.

Alain Lamassoure (AL) commence par évoquer les élections européennes de mai 2019 et il espère que les perspectives financières pluriannuelles (MFF) seront débattues dans ce contexte. A propos de ces élections, il dit qu'on parle souvent d'un (faux) déficit démocratique, auquel il conviendra enfin de mettre un terme l'année prochaine avec « chaque famille politique européenne (qui) présente son candidat pour exercer la fonction de chef de l'exécutif européen, un programme pour la législature, le coût de ce programme, et le mode de financement de ce budget. » (...) « L'élection de 2014 a été la première occasion d'élire le président de la Commission européenne au travers du Parlement européen, or en France, personne ne le sait... Faisons en sorte de ne pas reproduire cette erreur, et que 2019 soit un grand moment à l'occasion duquel les citoyens européens prennent le pouvoir en Europe, en étant conscients que les traités leur donnent ce pouvoir. »

### *En 2018, l'UE est rattrapée par les exigences du siècle*

AL aborde le thème de son intervention en s'interrogeant sur l'année en cours : « en 2018, l'Union européenne est rattrapée par les exigences du siècle. Et c'est une bonne nouvelle ».

En effet, après vingt ans d'absence, l'Union européenne se trouve confrontée aux vrais problèmes du XXIème siècle qui

s'est, d'une certaine manière, construit sans elle : « depuis le début du siècle, l'UE a été essentiellement absorbée par ses problèmes internes comme le grand élargissement de 2004, la mise en place de l'euro et de la zone euro, puis sa crise suite à la grande crise financière. Nous aurons ainsi passé les deux premières décennies du XXI<sup>e</sup> siècle en dehors de l'histoire. Le siècle se bâtit sans nous ».

Devant leur impuissance, les Etats membres sont désormais acculés à reconnaître le besoin d'Europe tant les problèmes auxquels ils doivent faire face sont insurmontables à l'échelle nationale. Tout le monde s'en rend désormais compte, y compris les plus eurosceptiques. C'est une bonne nouvelle car « une des règles non écrites de la démocratie veut que les dirigeants ne prennent des décisions courageuses que s'ils ne peuvent faire autrement. (...) L'Europe a certes joué un rôle important dans le traitement de la crise financière, mais pas assez au regard des politiques importantes pour l'avenir, des défis durables, qui sont devant nous pour plusieurs décennies voire jusqu'à la fin du siècle. L'Europe n'a pas pesé suffisamment de son poids sur la scène internationale pour participer au règlement de ces problèmes. Or tout d'un coup, sous la pression des événements, nous sommes désormais obligés de prendre ces problèmes à bras le corps. »

Pour illustrer son propos, AL cite quatre grandes « exigences du siècle » auxquelles l'Europe doit faire face et où elle peut faire la différence.

### ***Le problème migratoire***

« L'Europe l'a très mal géré et très mal diagnostiqué, en étant aveuglé par le problème syrien ». En effet, pour tragique qu'est la crise syrienne, le jour où la guerre s'arrêtera les réfugiés devraient rentrer chez eux pour une grande partie d'entre eux. Par contre, ce qui ne cessera pas pendant des décennies sera la pression migratoire, venue d'Afrique pour l'essentiel, compte tenue de la situation démographique, économique et politique du continent. A ceci s'ajoute l'échec total de notre politique de développement malgré les sommes gigantesques qui sont dépensées. Dans les vingt ans qui viennent, certains pays africains comme le Kenya, la Tanzanie, le Soudan, l'Ouganda, ou l'Ethiopie, vont voir leur population tripler s'ils confirment leur rythme actuel de fécondité. « Des centaines de milliers de jeunes n'ayant pas d'avenir chez eux essayeront d'en trouver un ailleurs, dont chez nous, d'ailleurs comme l'ont fait jadis nos grands-parents, mon grand-père lui-même, à destination de l'Amérique ». Mais à la différence de l'Amérique, l'Europe est

un continent plein, qui doit de plus apprendre à traiter les problèmes d'immigration et ne peut le faire de façon efficace qu'au niveau européen.

L'Europe a su réagir en transformant FRONTEX en un corps européen de garde-frontières, ce qui représente un saut qualitatif, mais il va falloir le financer (coût annuel estimé à 15 milliards d'€). La maîtrise de l'immigration exigera aussi d'avoir une définition commune du demandeur d'asile, condition nécessaire pour sortir de Dublin. Et surtout il faudra agir sur les pays d'origine des migrants, « ce qui suppose un renversement total de notre politique de développement, et une véritable politique étrangère à l'égard de l'Afrique ».

### *La guerre*

La construction européenne a contribué au développement d'une culture de la paix, profondément enracinée en nous, ne nous en plaignons pas. Elle a permis la réconciliation entre nos peuples qui rend inimaginable une guerre entre pays européens. Notons d'ailleurs que si hélas réapparaissent aujourd'hui discours de haine et nationalisme dans nos pays respectifs, nulle part cela ne s'est jusqu'ici traduit par une haine du pays voisin comme ce fut le cas au siècle précédent. Seulement voilà, « si nous européens sommes vaccinés contre la guerre à cause des horreurs que nous avons subies et causées, nous sommes les seuls dans cette situation avec le Japon à la surface de la planète. Tous les autres pays n'excluent pas d'avoir recours à la guerre, et d'ailleurs ils se réarment et continuent de consacrer de très larges budgets à l'armée ». Les autres puissances ont en effet des niveaux massifs de dépenses militaires (par exemple les USA avec 40% des dépenses mondiales, ou la Chine) alors que l'Europe est désormais seule face à la menace du radicalisme islamique et surtout celle que représente la Russie de Poutine. Les intérêts et risques stratégiques majeurs des États-Unis sont désormais à l'est et non plus à l'ouest et Washington considère que l'Europe doit désormais se débrouiller seule face à ses menaces potentielles, y compris russes. Ainsi, « il faut nous souvenir que le monde est tragique, que l'histoire est tragique. Si nous avons réussi à échapper aux tragédies dont nous étions les auteurs, nous ne pourrions échapper à celles dont les auteurs viennent d'ailleurs et qui nous menacent soit par la voie du terrorisme, soit par ces flux migratoires qui ont souvent pour origine d'autres tragédies, soit par l'impérialisme de moyennes puissances dont les dirigeants et les peuples se croient encore au XIXe siècle. » L'Europe là aussi a pris des décisions importantes, en prenant enfin la décision de mettre en place

l'embryon d'une Europe de la défense dix ans après la date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

### ***La révolution scientifique et technologique***

AL évoque sous ce titre les progrès de l'Internet, de l'économie numérique, de l'IA, des biosciences, des nanomatériaux, de la recherche spatiale, etc. Il aborde toutefois un exemple particulier qui est celui des GAFAs dont il regrette qu'on les aborde sous l'angle punitif en se contentant de vouloir les taxer alors que de son point de vue le vrai scandale est que trente ans après l'apparition de l'Internet il n'y a toujours pas de multinationale numérique européenne. Toutes les grandes entreprises traditionnelles ont été initiées par des ingénieurs isolés qui ont réussi par leur créativité à construire leurs entreprises. Les GAFAs sont nées dans les mêmes conditions aux Etats-Unis. Il y a là un problème de système et d'état d'esprit en Europe, car nous n'avons pas au fond la volonté de transformer les startups en multinationales. Il faut aborder ce problème au niveau européen là aussi.

### ***L'équilibre international***

Il est urgent pour l'Europe de réagir, d'autant que les Etats-Unis de Trump sont désormais plus en retrait. Il convient de reprendre le flambeau qu'ils ont laissé pour défendre les valeurs qui fondent les institutions communes qui ont été créées après la seconde guerre mondiale au soutien de l'ordre international afin que les relations internationales soient fondées sur le droit et la coopération internationale. « La grande question est de savoir si ce sont ces valeurs qui vont fonder l'action des organisations internationales existantes et à naître, ou bien si sous l'effet conjugué des puissances émergentes et l'attitude actuelle des USA, le monde va recommencer à fonctionner sur la base de rapports de force ». Il est très important pour la paix et la prospérité mondiale que l'Europe assume un rôle moteur au niveau international.

AL ajoute à cette réflexion un point sur la question de la prolifération nucléaire qui a connu une vingtaine d'années de calme relatif mais revient sur le devant de la scène avec la Corée du nord, et la remise en question de l'accord entre USA et Iran. Le risque est de voir la menace de la prolifération repartir de plus belle. Cette menace est réelle et est par trop négligée.

### *Il faut tripler le budget européen*

Les conséquences de la prise de conscience du fait que sur tous les sujets et défis présentés auparavant, la réponse ne peut plus être nationale mais doit être européenne, a conduit l'UE à prendre une série de décisions qui ont permis des sauts qualitatifs. Mais cela a eu un autre effet, qui est l'explosion du budget communautaire.

Le président Juncker en a pris la mesure dès 2014 lors de sa prise de fonction et qu'il s'est aperçu alors qu'il n'avait aucun moyen à disposition pour financer les priorités pour lesquelles il avait été élu. Le fonds Juncker est un fonds sans argent public destiné à être alimenté par des fonds privés qui sont seulement garantis par des lignes du budget européen. Le plan marche malgré tout et contribue à la relance de l'investissement.

Pour faire face aux crises par contre, on a créé des fonds spécialisés. Ces fonds intergouvernementaux sont créés sur des objectifs précis. Il y a ainsi une série de fonds satellites qui se créent au rythme de plus d'un par an. Cette explosion va se poursuivre. Par exemple si on veut que Frontex ait les moyens de sa politique, il faudra compter plusieurs milliards d'euros. Même chose pour l'Europe de la défense et si on veut avoir un « public procurement » européen. L'idéal serait de passer par un fonds communautaire avec un financement communautaire sur la base de ressources propres.

Avant les élections européennes, chacun sera bien obligé d'abattre son jeu et de montrer son niveau de sérieux. La France a désormais un président spontanément européen, désireux de faire, ce dont il faut se réjouir. C'est maintenant qu'il va lui falloir lui aussi montrer s'il est sérieux ou non. Il convient de ne pas perdre de temps avec les faux sujets, tels que la mise en place d'un ministre des finances de la zone euro, ou la taxation des GAFAs. Ce n'est pas ainsi que l'Europe sera relancée. Le pire des faux sujets, auquel on doit hélas consacrer un temps considérable est le Brexit : « si la moitié de notre temps est consacrée à négocier le Brexit avec les Britanniques, et l'autre moitié à discuter de faux sujets qui sont des idées françaises d'il y a vingt ans, on ne va pas relancer l'Europe. Si on veut être sérieux, il faut plutôt dire qu'il faut tripler le budget européen. »

Mais, ajoute AL, « nous ne pourrions pas augmenter le budget, et faire admettre la création d'impôts ou l'affectation d'impôts nationaux existants au budget communautaire, si nous ne sommes pas capables de démontrer qu'un euro de plus dépensé

à Bruxelles permettra d'économiser un euro au moins au niveau des Etats membres ».

Par exemple si on crée une agence des contrôles de frontières extérieures, il faut créer une administration européenne qui remplace les administrations nationales et qui ne s'y ajoute pas. Si nous ne sommes pas capables de faire la démonstration de cette efficacité, aucune opinion publique européenne, aucun parlement national ne nous suivra. Un réseau des Cours des comptes devrait même identifier les doublons pour les agences européennes existantes et permettre pour chaque décision de lier chaque transfert de compétence et de fonds à une économie correspondante.

### ***La fin des ressources propres***

Interrogé sur la fiscalité des GAFAs et l'initiative d'envergure de la Commission vis-à-vis d'Apple, AL rappelle avoir été le premier à avoir proposé cette taxe. Il regrette par contre l'absence d'entreprises européennes comme Google, Apple, etc. Mais le financement fait gravement défaut : « Jean-Marc Sauvé, le vice-président du Conseil d'Etat estimait il y a quelques années à 70% le nombre de règles de droit nouvelles applicables en France décidées dans un encadrement juridique européen. En face de cela, quand un français gagne 100 euros, il paie 46 euros d'impôts, 45 sont redistribués en France, et un euro est redistribué au niveau européen. L'UE est un géant normatif, et un nain budgétaire. Personne ne le sait ni ne le dit. Le budget européen est, en proportion du PIB, inférieur d'un tiers à ce qu'il était il y a 20 ans. »

Comment peut-on prétendre mener une politique mondiale dans ces conditions ? Il y a décalage total entre les décisions politiques du Conseil et la traduction budgétaire des décisions prises.

AL rappelle qu'il n'y a eu historiquement que deux occasions depuis 1957 où le budget a été évoqué au plus haut niveau : d'abord à l'occasion du compromis du Luxembourg qui avait été précédé par la crise de la chaise vide, après que W. Hallstein ait proposé un financement communautaire (essentiellement la PAC à l'époque) sur la base des droits de douane votés par l'Assemblée parlementaire (ancêtre du Parlement européen). La France avait refusé ce principe et s'est donc absentée pour 6 mois des travaux communautaires. L'accord trouvé par la suite a d'un côté bloqué le « decision making process » pour 20 ans, puisque la France avait obtenu d'avoir recours à l'unanimité dès qu'elle jugeait ses intérêts en jeu. Toutefois cela a aussi permis

d'avoir un budget avec des ressources propres, ces fameux droits de douane.

La seconde et dernière occasion qui a vu les chefs des exécutifs européens parler du budget, a été le célèbre sommet de Fontainebleau en 1984 (« I want my money back » de Margaret Thatcher). C'est là qu'on s'est mis d'accord sur les ressources propres avec la TVA, qui était la plus simple et continue de l'être, et il était aussi question d'une autre ressource mais qu'on jugeait à l'époque comme totalement occasionnelle, il s'agissait de la ressource GNI (*gross national income*, revenu national brut) pour mieux ajuster le budget du fait des effets de la PAC car « le budget européen est le plus rigoureux du monde, car il est voté en équilibre et exécuté en équilibre ». Hélas, le Conseil s'est totalement désintéressé par la suite de l'application de cette décision et, en parfaite violation des traités, les bureaucraties nationales ont repris peu à peu l'argent de la TVA en faussant le système, et désormais les politiques européennes ne sont plus financées par des ressources propres mais par les contributions nationales à hauteur de 80%. La logique du système a ainsi été totalement renversée sans qu'aucune décision politique ne soit prise et le budget repose désormais surtout sur les contributions en fonction du GNI, comme pour toutes les autres organisations internationales, alors qu'à l'origine le système européen était original en misant sur des ressources propres. Ceci a contribué à renforcer la logique du « juste retour ». Et ainsi on en arrive à des négociations hallucinantes du cadre financier pluriannuel avec par exemple cet épisode de négociations récentes qui ont vu l'ancien Président du Conseil organiser 28 confessionnaux et offrir 28 chèques pour chacun des États membres garantissant le juste retour en vertu de telle ou telle politique, avant de parvenir en Conseil européen formel à un accord à l'unanimité du Conseil. AL s'étonne peu, en ces conditions, que les citoyens doutent de telles pratiques et soient plutôt eurosceptiques, les négociations se faisant derrière des portes closes.

A cela, il faut opposer le projet de taxation des plateformes numériques (voté aux 4/5e du Parlement) qu'AL a présenté et qui repose sur le concept « d'établissement numérique stable » en fonction du volume de données personnelles collectées ou exploitées à des fins commerciales (ces DP ne sont par essence pas délocalisables). AL a proposé cet amendement au projet de la Commission sur l'harmonisation de la base fiscale des entreprises en Europe et a demandé à ce que le nombre des données numériques personnelles exploitées dans les États membres soit considéré comme un des critères permettant de répartir la base imposable dans le cadre de la consolidation entre les États membres. La définition du bénéfice imposable serait

ainsi la même dans tous les pays, ce qui signifie par exemple que l'Irlande ne pourrait plus permettre à Apple de presque échapper à l'imposition (Apple paie actuellement en tout et pour tout 0,5% de son bénéfice imposable) non en vertu du taux que l'Irlande est en droit de pratiquer, mais de l'assiette qui permet de calculer l'impôt qui est très contestable. Ceci permet de contourner le problème d'établissement physique qui est à l'origine de la condamnation de l'Etat français sur la taxe de Google par le tribunal administratif français. Cela rapporterait infiniment plus que la taxe sur le chiffre d'affaires dont le rendement serait négligeable (5 milliards d'euros). A cet impôt destiné à financer les Etats membres, mais dont l'assiette fiscale serait commune, on pourrait facilement rajouter quelques points destinées à abonder le budget communautaire.

### *Politique industrielle et bancaire*

Interrogé sur la montée des inégalités et le besoin de politique industrielle en Europe, AL opine et note qu'on ne peut rien faire avec une croissance zéro. Il rappelle que l'économie italienne est en croissance nulle de son revenu national depuis dix ans, ce qui veut dire que l'économie étant un jeu à somme nulle, il y a un accroissement des inégalités, ce qui ouvre la voie à tous les extrémismes.

Quant à la politique industrielle, il appelle de ses vœux une politique d'achats publics à l'échelle du Continent (le militaire s'y prête particulièrement bien) et mentionne les retards de construction de l'Union bancaire : actuellement, les banques ne peuvent investir dans d'autres pays car les autorités bancaires nationales empêchent la sortie de l'épargne. La spéculation par contre est libre. « Ce qui est invraisemblable en Europe, c'est qu'en Europe tout circule librement, les marchandises, les services, les personnes, mais pas les capitaux. Ou plutôt, les capitaux spéculatifs circulent librement, mais pas notre épargne détenue dans nos banques de dépôt. » Une politique industrielle est une excellent chose, mais elle doit donc enfin être complétée par la liberté de circulation de l'épargne dans l'UE afin que les pays en excédent d'épargne comme l'Allemagne puisse participer à la réussite du projet des autres pays.

Interrogé sur l'impact du Brexit dans le débat budgétaire (la nécessité de trouver 10 milliards d'€ alimentant le débat sur les ressources propres), AL convient qu'il faut poursuivre les réflexions, bien qu'il soit évident que le Royaume-Uni devra payer pour conserver un accès au marché européen, un montant qui reste à déterminer sans rabais. Si une solution « à la

norvégienne » était retenue, d'après ses calculs, la contribution britannique serait d'un montant supérieur à son solde net actuel.

### *Elections européennes*

A propos du vote des citoyens français lors des élections de mai 2019, le parti du président français n'existant pas au niveau européen, AL observe qu'au niveau de l'UE, le clivage gauche/droite n'existe déjà pas et que rien ne se décide sans accord du S&D et du PPE. M. Macron est donc face à un dilemme : s'il devait se rallier au PPE, il pourrait aisément obtenir l'exclusion du parti de M. Orban. S'il se ralliait à l'ALDE, ce pourrait être le deuxième parti européen avec l'appui de *Ciudadanos*. Le parti d'E. Macron devra dire qui est son partenaire dans chaque pays.

E. Macron a cru pouvoir faire revenir le Conseil européen sur l'interprétation des traités, or celui-ci est lié par ce qui a été décidé en 2014 et doit donc désigner le candidat du premier parti dans les élections. Ceci dit un accord politique sera plus difficile à trouver la fois prochaine, et si le PPE arrivait en tête en 2019, le soutien des autres partis n'est pas garanti et il lui faudra négocier une coalition. A défaut, le candidat du second parti arrivé dans les élections pourrait aussi y parvenir.

Il est 14h42, et nous avons dépassé la limite de temps imparti, au regard des obligations d'Alain Lamassoure. Un tonnerre d'applaudissements salue l'orateur.

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

Retrouvez tous les numéros de GRASPE sur notre site

# GRASPE.EU

## Rubrique: Le débat européen

Les deux contributions qui suivent, l'interview de l'économiste Francesco Saraceno et le script de la présentation par le politiste et co-auteur Guillaume Sacriste d'une proposition de « Traité de Démocratisation de l'Europe »<sup>2</sup>, apportent chacune une réponse à une question récurrente : comment renforcer l'efficacité et la légitimité démocratique des instruments de politique économique de l'Union Européenne ? Elles peuvent paraître à première vue très académiques. Et, certains pourront même demander si cette question est encore vraiment urgente. Après tout, la reprise économique est là et un certain calme est revenu sur les marchés financiers. De plus, l'agenda européen est dominé par la question migratoire, le BREXIT, par les questions de sécurité et de défense ainsi que par la remise en cause des principes de la démocratie libérale dans certains pays. Est-il indispensable de relancer un débat dans un contexte politique où les Européistes sont sur la défensive et alors que l'offre minimaliste d'E. Macron se heurte à la résistance de Berlin, résistance dont le principe est d'ailleurs inscrit dans l'accord gouvernemental de la coalition SPD-CDU ?

Ce débat est en réalité très urgent. Pour sauver l'Europe des replis nationalistes il faut qu'elle porte à nouveau un projet politique. Bien entendu, la nature de ce projet doit être débattu entre les citoyens européens : quelle priorité à la transition écologique, à la lutte contre les inégalités, comment affronter la nouvelle révolution numérique, comment renforcer la sécurité et à la défense, être à la hauteur de l'exigence d'une attitude digne vis-à-vis des migrants ? Mais pour que les citoyens pensent ces questions en termes européens, ils doivent être convaincus que l'Union est mieux à même que les États de décider démocratiquement et de mettre en œuvre les politiques nécessaires. Or, la capacité actuelle d'agir au niveau européen n'est pas encore à la hauteur des défis.

Premièrement, on sait que l'intégration économique, financière et monétaire en Europe est telle que les performances sociales et économiques de chaque pays dépendent de façon significative non seulement de ses propres politiques, mais encore de celle de ses voisins. Le besoin reconnu de coordination des politiques économiques entre les États-Membres, et plus particulièrement

---

<sup>2</sup> S. Hennette, T. Piketty, G. Sacriste et A. Vauchez, 2016, Pour un Traité de Démocratisation de l'Europe,

ceux de la zone Euro, a conduit à l'adoption de procédures d'évaluation réciproques de plus en plus complexes et techniques. Quel que puisse être le degré de scientificité atteint par les experts, il est cependant clair que des recommandations de politique économique ne sont jamais politiquement neutres.

La politisation de la coordination des politiques macro-économiques a d'ailleurs bien été une des ambitions de la Commission Juncker. Ceci s'est traduit par un surcroît de flexibilité dans la façon dont s'apprécient les évolutions budgétaires dans le cadre du [Pacte de Stabilité et de Croissance](#). Cela a été utile mais ne constitue pas une vraie solution : pour nous, pour compenser les difficultés conjoncturelles, il faut les dépasser au niveau européen par une relance budgétaire et non pas par une flexibilisation accrue des règles du Pacte. En outre, le Vademecum à destination des experts censé expliquer le fonctionnement de ce Pacte ne comporte pas moins de 200 pages. Le lecteur est en outre mis en garde que le texte est susceptible d'évoluer au gré des nécessités ce qui accroît encore l'imprévisibilité et l'opacité de la démarche. Par ailleurs, un lien étant établi entre les réformes structurelles et l'appréciation des dépenses budgétaires au regard des règles européennes, les considérations et recommandations de politique économique soumises au Conseil par la Commission dans le cadre du Pacte couvrent quasiment l'ensemble des politiques économiques et sociales. Les tentations impérialistes des ministères des finances sont aussi illustrées par une invitation récente de la DG ECFIN aux conseils des ministres sectoriels responsables de l'approfondissement du marché intérieur d'accélérer leurs efforts de libéralisation et de les concentrer sur les domaines les plus susceptibles, selon les auteurs, de contribuer à la résilience de la zone Euro<sup>3</sup>.

Deuxièmement, l'émergence d'une approche holistique de la politique économique contraste singulièrement avec la lenteur, voire l'absence de progrès dans des domaines qui relèvent spécifiquement des ministres des finances pourtant responsables en premier lieu de la gestion macroéconomique dans l'Union Européenne et de la stabilisation de la zone euro. Il aura fallu des années, le courage de lanceurs d'alerte et un travail journalistique massif pour que les ministres des finances s'attaquent sérieusement au scandale de l'évasion fiscale, dont les termes ne pouvaient manquer d'être connus par les directions des impôts respectives, sauf à taxer ces dernières d'incompétence. Rien n'est encore en place pour empêcher que la baisse récente du taux d'imposition sur les sociétés par l'administration

<sup>3</sup> Quaterly report on the Euro Area, Vol 17, 2018-1, P.22

Trump ne relance au sein même de l'Union Européenne une nouvelle course au moins disant sur l'imposition des revenus du capital comme celle qui a eu lieu pendant les années 1990 et 2000. Certes, avec le Mécanisme Européen de Stabilité, un fonds « pompier » a été mis en place et devrait permettre de mieux faire face à la prochaine crise financière affectant la zone Euro au prix cependant de programmes d'ajustement structurels à mettre en œuvre par les pays en difficulté, comme cela a été le cas à la suite de la crise de 2007/08. Mais l'absence d'un budget d'investissement européen conséquent et/ou de la possibilité de communautariser même partiellement un nouvel endettement national, comme suggéré par le FMI, fait cruellement défaut. De telles possibilités permettraient de soulager les contraintes financières nationales et de mettre en œuvre des budgets d'investissement là où ils sont les plus utiles, que ce soit pour financer des tâches d'intérêt général européen, renforcer le potentiel de croissance et accélérer la transition écologique et sociale, ou soutenir à court terme la demande lorsque c'est le plus approprié. Quelles que soient les raisons invoquées par les uns et les autres, les citoyens européens sont légitimes à considérer que le collectif des ministres des finances qui se réunissent en moyenne une fois par mois et qui est soutenu par des comités constitués de hauts fonctionnaires extrêmement compétents ont collectivement fait le choix politique d'avoir laissé se développer pendant des années l'évasion et l'optimisation fiscales et s'éroder leur capacité à taxer les revenus des capitaux, et de ne pas s'être doté d'un instrument qui permettrait de faciliter la sortie de crise pour l'ensemble des pays de l'Union, et plus particulièrement des plus vulnérables.

Troisièmement, le bilan économique de la sortie de crise est médiocre malgré l'embellie récente. Il aura fallu attendre 2015 et 2016 pour le revenu par habitant dans l'Union et dans la zone Euro retrouve son niveau de 2007. Le taux de chômage moyen dans l'Union et dans la zone Euro est encore supérieur à celui de 2007. Les inégalités et la part de l'emploi précaire ont augmenté. Également préoccupant, la promesse d'une convergence des niveaux de vie dans les pays de la périphérie sur ceux du centre, tenue jusqu'à la crise de 2007, ne l'est plus qu'il s'agisse, à quelques exceptions, des pays de l'est ou du sud. En outre, la crise a conduit à une émigration massive de la population active des pays de la périphérie, avec un impact significatif sur les équilibres démographiques.<sup>4</sup> Les graphiques ci-dessous montrent que pour la plupart des nouveaux adhérents les salaires ont cessé de converger sur ceux de l'Allemagne après 2007 et

---

<sup>4</sup> Et accessoirement, et dans la douleur, des comptes des sécurités sociales (retraites et maladie).

que la population en âge de travailler a parfois diminué de plus de 10% et souvent de plus de 5% entre 2006 et 2017<sup>5</sup>.

Tant pour la transparence et l'ouverture au débat des processus décisionnels que pour la maîtrise des instruments élémentaires de politique économique et les performances, la gestion de l'UE et de la zone Euro est perçue par beaucoup et avec quelques raisons comme souffrant d'un déficit démocratique.

En l'absence d'une relance budgétaire au niveau européen, la proposition portée par F. Saraceno et K. Dervis vise à combler une partie de ces manquements : l'idée est de sortir du calcul du déficit budgétaire pertinent dans le cadre des procédures de surveillance certaines dépenses favorables à la croissance à long terme. Il est déjà possible de tenir compte de certains investissements dans le cadre des procédures de surveillance budgétaire actuelles. Toutefois la proposition Saraceno-Dervis élargit le champ des possibles sous quatre aspects importants: les dépenses éligibles pourraient non seulement inclure des investissements au sens strict, mais aussi des dépenses courantes représentant tout autant un investissement dans l'avenir, comme l'éducation ; la règle d'un co-financement européen (Fonds structurels, ...) tomberait, ce qui donnerait une plus grande marge de manœuvre ; les dépenses éligibles pourraient varier d'un État à l'autre ; et leur choix procéderait d'un débat politique européen, en particulier à l'occasion des élections au Parlement Européen.

Le projet de « Traité de Démocratisation de l'Europe » est beaucoup plus ambitieux tant au plan économique que politique. Premièrement est proposée la constitution d'un budget spécifique de la zone Euro, abondé par des ressources propres limitées et définies (impôt sur les sociétés, taxe carbone,..), finançant des biens communs européens et avec une capacité de redistribution ainsi que d'action contra cyclique. La panoplie d'instruments inclurait également une communautarisation partielle des dettes publiques. Deuxièmement, il vise explicitement à faire prendre en compte dans le processus décisionnel les objectifs de croissance durable, d'emploi et de cohésion sociale, en responsabilisant d'autres commissaires et ministres que ceux de l'économie et des finances et en multipliant ainsi les points de vue. Troisièmement, il vise à

---

<sup>5</sup> Pour le politiste I. Krastev, la perception d'une promesse trahie de prospérité combinée à une « panique démographique » sont des facteurs décisifs du retour de nationalismes xénophobes particulièrement virulents en Europe Centrale. I. Krastev, 2017, *Le destin de l'Europe*, pp. 67-70 ; du même auteur, lire aussi « Le retour des régimes majoritaires », dans *L'âge de la régression* (Ouvrage collectif), 2017.

élargir le débat et à démocratiser le processus décisionnel en instituant une assemblée constituée de parlementaires nationaux et européens. Cette assemblée aurait une double fonction : le contrôle de la coordination des politiques économiques par l'Eurogroupe et l'adoption du budget de la zone Euro.

Notons d'abord que cette proposition tente d'apporter une réponse aux défis que constituent la faiblesse des instruments de gestion macroéconomique de la zone Euro et la déresponsabilisation des décideurs qui peuvent se cacher derrière l'indissociabilité de décisions prises aux niveaux européen et nationaux pour expliquer des performances défaillantes. Il est donc essentiel de ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain. Il n'en reste pas moins que la proposition a été confrontée à deux objections majeures. La première est qu'elle institutionnaliserait une Europe à deux vitesses ; la deuxième est le retour en force des parlements nationaux dans le processus décisionnel communautaire.

Il devrait être relativement facile dans le cadre du T-DEM d'accommoder techniquement la première objection. Au fond, ni la pertinence d'un impôt européen sur les sociétés ou d'une taxe carbone, ni celle d'un financement d'un bien commun européen ne dépendent de la participation à l'Union Monétaire. La question de l'Europe à deux vitesses se pose en réalité en termes de stratégie politique. Joshka Fischer, par exemple, que nul ne peut soupçonner d'anti-européanisme, considère – pour le regretter – qu'au vu de l'urgence de la situation et de l'état des opinions publiques pas seulement en Hongrie et en Pologne, il n'est plus possible d'attendre que l'unanimité se fasse pour de nouveaux transferts de souverainetés à la Commission et au Parlement européen. Il plaide l'urgence absolue d'une initiative d'un groupe de pays, notamment ceux de la zone Euro, qui renforceraient leur coopération sur base intergouvernementale pour stabiliser la zone Euro, renforcer la politique de sécurité européenne, y compris la lutte contre le terrorisme, et réviser les paramètres de Dublin des politiques d'immigration et d'intégration<sup>6</sup>. J. Fischer considère que l'alternative, une Europe « sans vitesse du tout », serait catastrophique. En tout état de cause, le débat est ouvert car le risque de conforter des nationalismes de dépit dans les pays de la périphérie qui se sentiraient exclus de coopérations renforcées est réel, avec pour conséquence d'aggraver encore la situation politique actuelle.

La deuxième objection mérite une réponse nuancée qui distingue la fonction décisionnelle sur l'hypothétique budget de

<sup>6</sup> J. Fischer, 2018, *Der Abstieg des Westens*, pp. 122

la zone Euro de la fonction de contrôle des orientations données à la coordination des politiques économiques.

La participation de parlementaires nationaux « délégués » à l'adoption d'un budget aurait non seulement une faible légitimité, mais risquerait aussi d'être contre-productive. Les parlementaires désignés pourraient être facilement confrontés à un dilemme si ils sont appelés à voter au sein de l'assemblée de la zone Euro une mesure fiscale ou un choix d'investissement qui restreindraient la marge de manœuvre du parlement national où ils ont été élus<sup>7</sup>. Notons d'ailleurs que la proposition de créer à partir du parlement européen à 28 (27) un sous-parlement de la zone euro pose un problème similaire : le vote d'un parlementaire dans l'intérêt de la zone euro n'est pas nécessairement compatible avec l'intérêt de l'UE à 28 (27) pour la défense duquel il a été élu.<sup>8</sup>

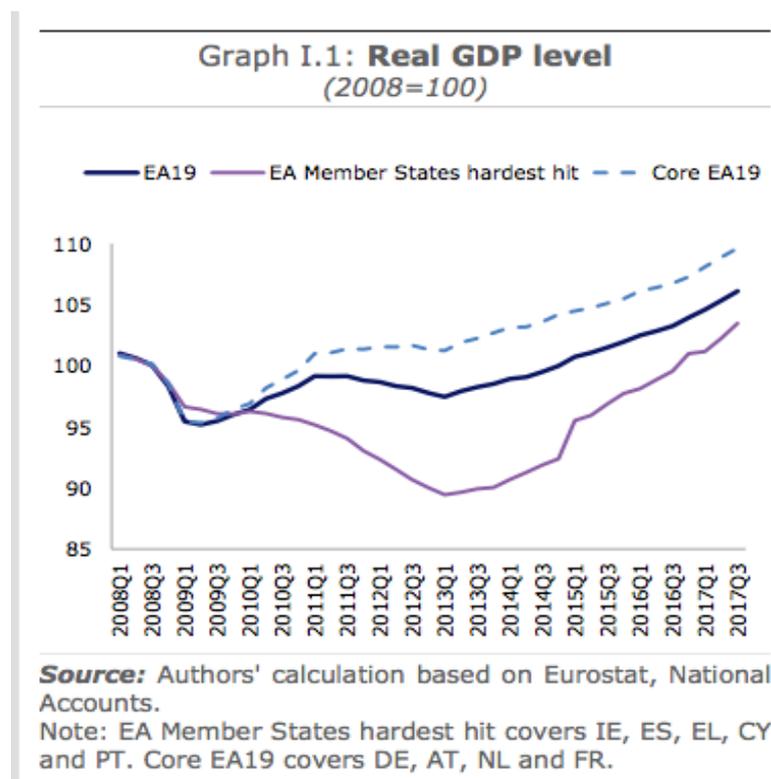
En revanche, donner de façon formelle un pouvoir de contrôle sur la façon dont est orientée la coordination des politiques nationales par les exécutifs nationaux à une assemblée européenne associant des parlementaires nationaux, y compris des oppositions respectives, pourrait avoir un triple avantage. Elle rétablirait un lien entre les recommandations, finalement assez contraignantes, et ceux qui seront en charge d'adopter les mesures qui en découlent et d'en assumer la responsabilité. Elle aurait l'avantage d'entretenir un débat public sur des questions que les exécutifs peuvent facilement faire disparaître de l'agenda en arguant de l'opposition d'autres exécutifs. Une telle assemblée aurait ainsi probablement permis de maintenir une pression démocratique pour des questions laissées en suspens pendant des années comme par exemple, l'évasion et la concurrence fiscale ou la coordination de salaires minimaux légaux, l'opportunité d'une solidarité interpersonnelle européenne (par exemple, un minimum vieillesse européen). Elle serait aussi une opportunité pour des débats démocratiques transnationaux permettant de dépasser progressivement des clivages formulés en termes d'intérêt national pour les remplacer par des oppositions politiques et idéologiques, contribuant ainsi à la formation d'une identité politique européenne. Il n'est évidemment pas certain que ces opportunités soient saisies et que les parlementaires nationaux se hissent à la hauteur des enjeux. Mais au moins, engageons ce débat !

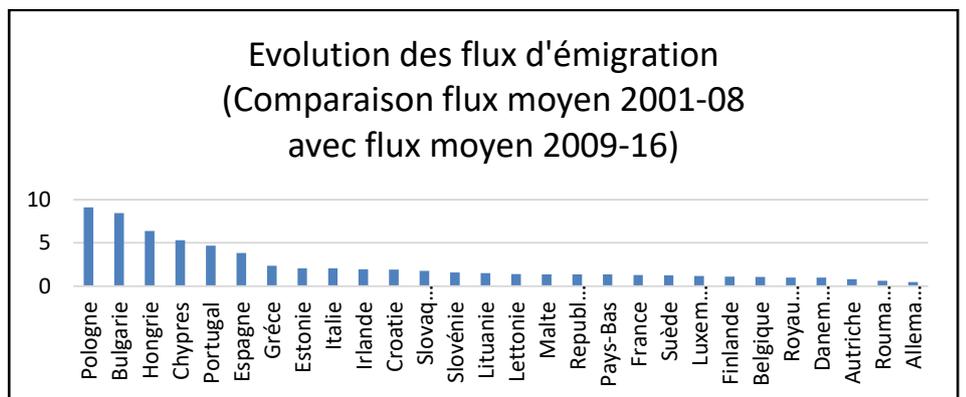
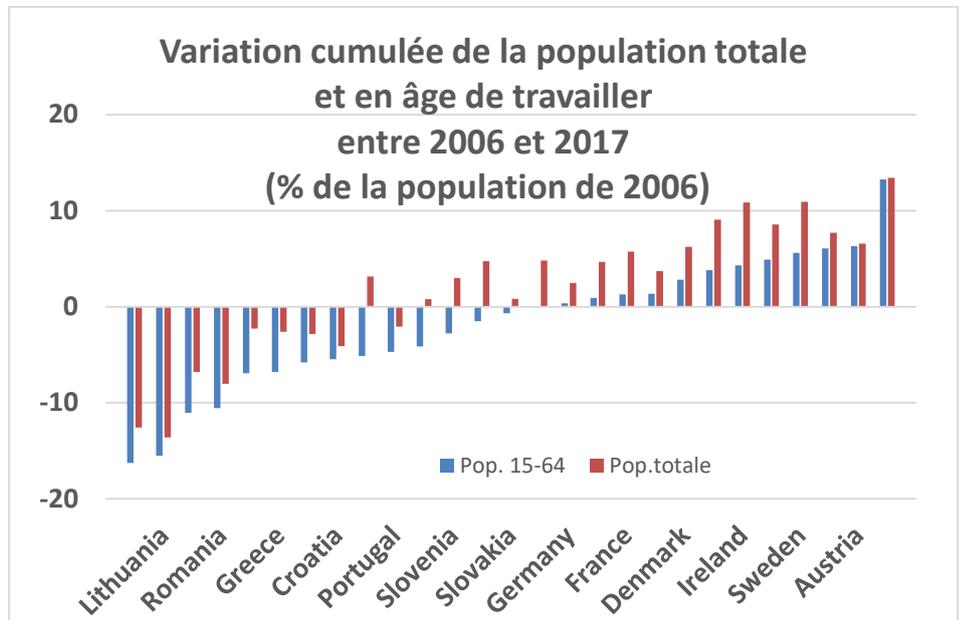
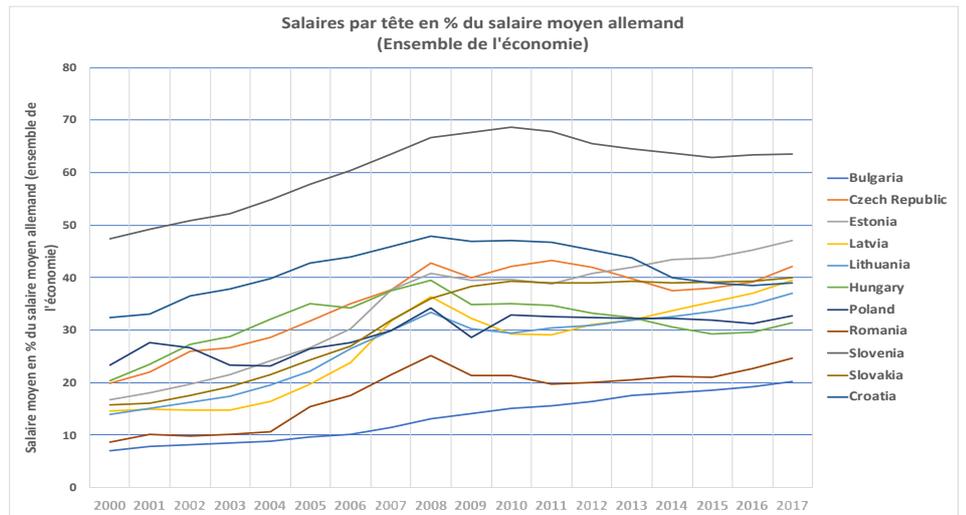
<sup>7</sup> En outre, exercer une fonction budgétaire nécessite une certaine stabilité de la composition alors que les cycles électoraux nationaux déterminant la composition de l'assemblée ne sont pas synchronisés.

<sup>8</sup> Un point soulevé par J. Fischer, dans *ibidem*. P. 194

Les deux contributions ouvrent bien le débat sur des questions existentielles pour l'avenir de l'Union Européenne: les règles de coordination des politiques actuellement en vigueur permettront-elles à l'UE et à la zone Euro de faire face à une nouvelle crise financière sans un nouvel appauvrissement massif des populations des pays qui seraient les plus affectés ? Suffirait-il de les amener à la marge pour donner un peu plus de flexibilité et les soumettre à un débat démocratique ? Ou faut-il viser plus haut et doter la zone Euro et/ou l'Union Européenne d'un budget opérationnel significatif ? Comment concilier les replis nationalistes en cours et la nécessité d'agir plus résolument au niveau européen ?

L'heure est décidément à l'optimisme volontariste et au pessimisme rationnel. Car la menace la plus grave pour l'avenir de l'Union ne vient pas des illusions nationalistes qui fleurissent au centre comme à la périphérie. Elle vient de la démission d'élites nationales se disant pro-européenne, mais qui, ne croyant plus vraiment à l'Europe, fonderaient leurs actions sur une prévision catastrophique qui s'avérerait auto-réalisatrice.





Exemple: la moyenne 2009/2016 du nombre d'émigrants de Pologne était 9 fois supérieure à la moyenne entre 2001 et 2008

## Entretien avec F. Saraceno

# Relancer l'investissement européen

*Francesco Saraceno est directeur adjoint du département des études de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE). Dans une proposition conçue conjointement avec Kemal Derviş de la Brookings Institution, il milite pour une relance des investissements publics en appliquant une règle d'or budgétaire « revisitée » qui permette de financer certaines dépenses des Etats membres par la dette afin de stimuler la croissance à long terme, tout en invitant Etats membres et institutions européennes à se concerter autour des priorités communes d'investissement.*

*Q : Pourriez-vous tout d'abord brièvement vous présenter en nous expliquant votre parcours et l'objet de votre travail ?*

FS : Je suis actuellement directeur adjoint du département des études de l'OFCE, L'Observatoire français des conjonctures économiques. Je suis un économiste à vocation académique, et m'occupe d'économie appliquée notamment à la situation européenne. Cela fait quinze ans désormais que je travaille sur des questions relatives à la politique macroéconomique au niveau européen. Pour ce qui regarde ma formation, j'ai fait un doctorat d'économie à Columbia University aux Etats-Unis. Par ailleurs, avant de venir à Paris, j'avais travaillé pour le Premier ministre italien pendant deux ans et je m'occupais alors déjà d'économie internationale et de commerce. Aujourd'hui je suis donc à l'OFCE qui est en fait le laboratoire d'économie appliquée de Sciences-Po.

*Q : Nous avons récemment eu l'occasion d'entendre une de vos conférences à l'occasion de laquelle vous insistiez sur l'importance de l'investissement public en regrettant qu'il ne soit pas à la hauteur de ce que nos économies exigent. Pouvez-vous revenir sur cette question en expliquant ce en quoi cela pose problème ?*

FS : Nous pouvons partir d'un constat. La part de l'investissement public rapportée au PIB s'est en effet effondrée de façon remarquable depuis les années 1970. Dans les pays européens, cette chute s'est accélérée, sur fond d'aggravation de la crise, à partir du traité de Maastricht. C'est-à-dire à partir du moment où on a demandé aux pays qui voulaient participer à la monnaie unique de contrôler leurs finances publiques, sans que cette demande de rigueur s'accompagne d'un relance de

l'investissement au niveau européen. Le dernier budget européen pour la période 2014-2019 a tout au contraire connu pour la première fois une baisse, ce qui a amplifié la baisse de l'investissement au niveau national.

Dans les faits ce contrôle des finances publiques s'est fait principalement sur des dépenses qui sont politiquement moins visibles et sensibles, c'est-à-dire les dépenses d'investissement, plutôt que sur les dépenses courantes qui sont souvent plus sensibles. Il est plus facile pour un gouvernement de ne pas terminer une autoroute ou de ne pas ouvrir une ligne TGV plutôt que de réduire le salaire des fonctionnaires ou de licencier dans le service public. Ainsi, cette sorte de biais contre l'investissement public qui a été introduit par le traité de Maastricht, a porté à une dégradation significative de nos infrastructures. Avec la crise, et l'austérité mise en place de façon plutôt dogmatique dirais-je, surtout dans les pays de la périphérie mais pas uniquement, ce processus de dégradation s'est ultérieurement accéléré. Résultat, nous pouvons aujourd'hui faire presque partout le constat de l'insuffisance des infrastructures publiques. Et ceci n'est pas vrai uniquement pour les pays qui ont le plus souffert de la crise. Un des pays dans lequel l'état des infrastructures est des plus mauvais est par exemple l'Allemagne, qui s'est pourtant mieux tiré de la crise que d'autres Etats membres de l'UE.

*Q : Un tel déficit de l'investissement a-t-il eu lieu uniquement ou surtout en Europe ?*

FS : Il est important de savoir que c'est une tendance généralisée à toute l'OCDE. On constate la chute dont je parlais dans tous les pays de la zone euro, mais aussi pour les Etats-Unis, le Japon, etc. Donc tous les grands pays ont constaté cela en partie parce que le rôle de l'Etat dans l'économie depuis les années 1980 a diminué. Au début des années 1980 s'est amorcée une nouvelle phase où prévalait une sorte de consensus autour de l'idée que moins l'Etat a de rôle dans l'économie, plus il y a de croissance.

*Q : Quelles ont été les conséquences de cette chute de l'investissement public ? L'investissement privé n'était-il pas suffisant pour s'y substituer ou prendre le relais ?*

FS : Le constat est qu'il y a eu cette chute. Et on pourrait en effet se dire que cela n'est pas bien grave, car l'économie pourrait fonctionner sans l'investissement public. Et surtout il y a eu pendant longtemps une vision de l'économie qui posait que quand il y a de la dépense publique, qu'elle soit d'investissement ou courante, elle va concurrencer la dépense privée par effet d'éviction. Donc si au contraire on réduit la dépense publique, la dépense privée devrait s'y substituer. Or, on a vu

avec l'expérience de la crise que c'est plutôt le contraire qui se passe. Très souvent, surtout pour des économies qui sont en dessous de leur pleine capacité de production, quand il y a une chute de la dépense et de l'investissement publics, cela entraîne plutôt une chute de la demande privée et donc de la dépense privée. Nous avons mené des travaux à ce propos ici à l'OFCE qui ont montré qu'il y avait en effet ou bien un lien très faible voire inexistant, ou bien dans les cas où il y a bien un lien, il est de nature positive, c'est-à-dire que les courbes bougent ensemble : la chute de l'investissement public a ainsi pour conséquence de faire chuter l'investissement privé. L'inverse est également vrai notamment lorsque l'investissement public s'associe au privé jusqu'au seuil qui est nécessaire pour garantir sa rentabilité. On comprend mieux alors l'effet négatif pour la capacité de l'économie de croître à long terme car rappelons que l'investissement public c'est de l'argent dépensé et donc de la demande de biens à court terme, mais c'est aussi la construction des capacités de production. Or ces capacités sont aujourd'hui diminuées.

*Q : Et on constate cette réalité dans à peu près tous les Etats membres ?*

FS : Oui. Même pour l'Allemagne par exemple, dont l'économie est fréquemment prise en modèle. Il y a eu récemment un rapport du DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) qui est un peu l'équivalent allemand de ce que nous sommes à l'OFCE, qui a montré l'état de délitement des infrastructures publiques allemandes (autoroutes, ponts, voies ferrées, etc.), leur état de vétusté, qui est certes encore peu visible, risque fort de plomber la capacité de croissance à long terme. Et ceci regarde l'Allemagne ! C'est encore pire si on regarde les économies des pays les plus touchés par la crise comme l'Italie, la Grèce ou l'Espagne. Par exemple la grande croissance des années 1980 en Espagne est due en grande partie à l'investissement dans les grandes infrastructures de transport, par ailleurs financé par les fonds structurels européens. Aujourd'hui cet investissement ne se fait plus, que va-t-il donc se passer dans dix ans ? Il y a bien un problème de long terme qu'il faut aborder et pour lequel les investissements publics et privés - qui sont complémentaires comme je l'ai dit auparavant - sont fondamentaux.

En résumé donc : il y a d'un côté une chute généralisée de l'investissement qui est particulièrement marquée en Europe, du fait sans doute des règles budgétaires qui ont introduit un biais contre les dépenses d'investissement en faveur des dépenses courantes. De l'autre côté, il y a le constat d'une complémentarité entre investissement public et dépense privée pour assurer donc la croissance de long terme. Voilà les deux piliers sur lesquels j'ai bâti ma « proposition ».

*Q : Mais alors on serait tentés de dire que la Commission vous a manifestement entendu, car le plan d'investissement pour l'Europe, dit "plan Juncker", a précisément pour ambition, dans un contexte difficile et subi d'austérité au niveau national et de réduction du budget européen, de relancer l'investissement et d'impacter durablement l'économie. Quelle est le jugement que vous portez sur ce plan et ses effets réels ou supposés ?*

FS : J'aurais deux critiques majeures à formuler à son égard. La première concerne sa taille. Ce plan est sous-dimensionné. A l'origine il devait faire 300 milliards d'euros, soit plus ou moins 1/3 du budget européen pour 2013/2019 qui représente environ 0,94% % du PIB européen. Si on le compare avec le volume du plan équivalent mis en place par Obama (beaucoup plus tôt par ailleurs, en 2009), on voit que ce plan était tout simplement le double du budget européen de l'actuelle période de programmation, donc 7 fois plus important que le plan Juncker, et ce pour une économie sensiblement de même taille et pour une période d'étalement grossièrement équivalente (deux ans et demi contre trois ans pour le plan Juncker). Donc il y a clairement un problème de taille, surtout quand il s'agit des effets à court terme, à savoir sortir l'économie de la crise ce qui était la priorité en 2014. De fait cela n'a pas été suffisant, et explique pourquoi la reprise n'arrive qu'aujourd'hui et qu'elle est par ailleurs est très faible. On constate d'ailleurs que plus personne ne parle vraiment du plan parmi les macroéconomistes, preuve que ses effets sont réduits. Voilà pour la première critique.

La deuxième critique que je ferais est que ce plan est (...) très compliqué qui repose d'abord sur la confiance dans la mobilisation des seuls fonds privés, en l'absence donc d'un cofinancement public qui l'aurait amplifié. Plusieurs économistes suspectent d'ailleurs que l'investissement mobilisé aurait de toutes façons été mobilisé, avec ou sans plan, et donc le plan n'a fait que bénéficier d'un effet d'aubaine sans ouvrir à une mobilisation de ressources nouvelles. C'est certes difficile à prouver, mais la critique vaut d'être citée.

D'autres économistes, y compris à la BEI (Banque européenne d'investissement) ont questionné les effets réels additionnels du plan Juncker sur les projets qui ont été cofinancés et qui auraient pour la plupart été financés quoiqu'il en soit. Quant aux fonds publics ils ne représentent que 20 milliards du total (avec un effet de levier ultérieur), donc très peu, et encore ils ne servent que de garantie. L'ensemble reste donc très compliqué et très petit. On aurait bien entendu pu faire différemment si nous avions disposé d'un budget public plus important.

*Q : Le budget européen pour 2018 vient précisément d'être voté, il s'élève à 157 milliards d'euros, dont 134 milliards*

*d'engagement. Est-ce selon vous suffisant ? Ou faudrait-il envisager un budget supérieur, ou un budget propre au moins pour la zone euro comme le propose Emmanuel Macron ?*

FS : On touche ici au débat sur la gouvernance de la zone euro. Je pense à ce propos que la zone euro telle qu'elle est construite aujourd'hui est la proie de forces divergentes intrinsèques et irréductibles qui la mettent en péril chaque fois qu'il y a un choc négatif. Après la crise de 2007, et alors que nous avons été au bord du gouffre, nous sommes ensuite revenus en arrière et n'avons pas su régler le problème. A chaque fois qu'il y a un choc, les économies de la zone euro répondent en ordre dispersé, et rien ne permet d'estomper cette tendance à la divergence, et on peut imaginer qu'à terme la zone euro ne se retrouve au bord de la rupture.

*Q : je vous arrête ici un instant puisque la Commission vient précisément tout récemment de proposer un Fonds monétaire européen qui pourrait jouer un rôle ici.*

FS : Il faudrait voir dans le détail quel serait son rôle. Dans la configuration qui semble se dessiner, il s'agirait d'un fonds sortant les Etats de la crise en échange d'une forte conditionnalité voire d'une mise sous tutelle de leur politique budgétaire. Cela poserait alors aussi un problème démocratique. Ce n'est pas ce que j'ai en tête. Je pense plutôt que pour estomper les forces divergentes que j'évoquais auparavant il faudrait plutôt un fonds de compensation. C'est-à-dire qu'au moment où il y a des divergences, on transférerait les ressources d'une zone à l'autre, d'une région à l'autre, afin de réduire les divergences et de ramener les pays vers une position médiane.

*Q : Et ainsi on rétablit le principe de solidarité.*

FS : Il y a donc en effet une solidarité mais qui passe par la stabilisation macroéconomique, et pas une solidarité comme celle mise en place avec les fonds structurels qui repose sur une idée de croissance de long terme.

Pour revenir à l'investissement public, la proposition de budget de la zone euro qui avait été faite par Pier Carlo Padoan, ministre de l'économie italienne il y a quelques années, et qui a d'une certaine façon été reprise par Macron récemment, va dans ce sens-là. C'est-à-dire que l'investissement géré au niveau central pourrait être un des outils pour opérer les transferts de ressources, tout simplement en jouant sur le « timing ». Nous avons des plans d'investissement qui sont transeuropéens. Si aujourd'hui un pays comme l'Italie est en crise alors que l'Allemagne y échappe, alors on pourrait privilégier par exemple les dépenses en Italie dans le cadre d'un plan multi annuel d'investissement dont l'impact resterait calculé au niveau global. C'est juste un exemple. Il y aurait d'autres mécanismes

de stabilisation des chocs asymétriques qui sont encore plus directs et qui pourraient être mis en place. Pourquoi pas. En tout cas l'idée d'avoir un ministre de l'économie et des finances européen ou de la zone euro, qui gère donc au niveau européen tout ce qui est bien public européen, est une bonne idée car c'est beaucoup plus efficace en termes de gouvernance - en tant qu'italien je pense par exemple au problème des réfugiés, mais on peut penser aux grands réseaux d'information, à l'économie durable, ou encore aux grands travaux publics. Il faudrait ajouter des fonds propres, une capacité de lever des fonds par exemple par l'endettement...

*Q : Vous avez d'autres suggestions précises à faire à ce propos de la capacité à lever des fonds propres ?*

FS : C'est un débat mort avant même de naître. Aujourd'hui malheureusement tout cela reste très irréaliste. Si toutefois nous parvenons à nous doter d'un ministre de la zone euro, ce sera l'équivalent du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, c'est-à-dire une figure qui reste fortement symbolique qui n'a pas vraiment d'impact sur les politiques communes. Je ne parviens pas à voir aujourd'hui comment, compte tenu du contexte politique tel qu'il est, et à moins d'une grosse surprise du côté des négociations allemandes, un transfert de souveraineté pourrait être concédé au niveau européen pour la gestion de ces biens publics économiques européens.

*Q : Et la BCE, elle pourrait jouer un quelconque rôle à cet égard ?*

FS : Son rôle serait marginal. La BCE n'a pas vocation à jouer un rôle différent de celui qu'elle joue. On pourrait en revanche envisager que la BCE puisse accepter comme garantie pour ses prêts les titres de ses ministres en en faisant ainsi des actifs sûrs. Et au moment d'une crise, ce budget de la zone euro deviendrait une zone refuge capable d'attirer des fonds quand donc il en faut.

*Q : Cela permettrait une mutualisation de la dette ?*

FS : Dès lors qu'on a un budget commun qui est dépensé en fonction de l'efficacité économique et non par rapport à l'allocation par pays et qui se base sur la levée de fonds propres, c'est forcément un budget qui autorise les transferts d'un pays à l'autre.

On pourrait ensuite imaginer (ce serait alors un choix politique et non technique), que l'attention soit portée sur la compensation sur le long terme. C'est-à-dire qu'en moyenne, sur des périodes assez longues, chaque pays devrait recevoir à peu près le montant pour lequel il a contribué. C'est un peu l'idée de

l'assurance chômage européenne qui est basée sur le même principe. C'est le principe de compensation de tous ces fonds de stabilisation. Il faut bien comprendre que ces fonds ont un fonctionnement et une logique totalement différente des fonds structurels. Les fonds structurels sont versés des riches vers les pauvres, toujours. Alors que les fonds de compensation vont de ceux qui vont bien à ceux qui vont mal, ce qui ne signifie pas qu'ils soient à priori riches ou pauvres. On pourrait donc avoir des cas où la Grèce paye pour l'Allemagne. C'est impossible avec les fonds structurels.

*Q : Venons-en donc au fait de votre proposition à présent que les éléments de contexte sont clarifiés.*

FS : Tout ce que nous venons de décrire, cette instance européenne qui aurait des pouvoirs, des fonds, et une capacité de planification de l'investissement, ce serait l'idéal, ce qu'en économie on appelle les *first best* : la solution idéale. On identifie les besoins communs, on mobilise les ressources, nationales ou communes, pour investir là où il y en a besoin. Cette solution idéale mais elle est aujourd'hui hélas très largement improbable. Le contexte est plutôt à la renationalisation des politiques et des choix.

C'est fort de ce constat que nous avons avec Kemal Derviş fait une proposition différente. Kemal est un économiste turc, ancien ministre de l'économie de Turquie dans le gouvernement de Bülent Ecevit de 2001 à 2002, durant donc les années difficiles de la crise, il a par la suite été administrateur du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) jusqu'en mars 2009. Il est désormais vice-président et directeur du programme sur l'économie mondiale et le développement de la Brookings Institution. En 2014 donc, nous avons co-signé une petite proposition qui était sortie sur le blog de la Brookings Institution et qui partait du constat que j'ai exposé plus tôt : constat d'insuffisance des investissements publics, et impossibilité d'une solution idéale qui serait celle d'un budget ouvrant à une capacité d'investissement qu'on peut qualifier de « fédérale ». Dès lors notre proposition s'inscrivait dans le cadre du possible, du réalisable.

*Q : Oui, donc vous ne vous refusez pas à envisager la possibilité que la solution idéale d'un budget fédéral ne puisse voir le jour.*

FS : Oui, on continue à prôner la solution idéale, mais entre-temps il convient aussi de se demander ce qu'on peut faire en vertu de la réalité des rapports de force.

*Q : Entendu. Alors quelle est donc dans le détail cette proposition « réaliste » ?*

FS : Il s'agirait d'introduire au niveau européen une règle budgétaire, qui est bien connue par ailleurs, et qui s'appelle la règle d'or des finances publiques. Elle a été appliquée avec succès au Royaume-Uni alors que Gordon Brown était chancelier de l'Échiquier de 1997 à 2007. L'idée consiste à dire que tout ce qui est investissement public génère des actifs. Si de l'argent est dépensé pour construire un pont, à la fin de l'opération reste donc le pont qui est un actif. Ce pont est légué en qualité d'actif aux générations futures. Mais il est également possible de céder avec lui la dette.

*Q : En effet, dans la mesure où ce sont ces générations qui en profiteront.*

FS : Voilà, c'est la logique. On partage avec les générations futures les actifs et la dette. La règle d'or se base sur ces principes très simples : tout ce qui est dépenses courantes doit être payé avec les recettes courantes. Il faut donc un équilibre des balances courantes de l'Etat. Pour payer les fonctionnaires, l'Etat lève un impôt pour les payer aujourd'hui et non demain. Par contre, l'Etat s'autorise la dette pour payer tout ce qui est dépenses d'investissement.

*Q : C'est donc la fin de l'austérité par définition.*

FS : C'est la fin de l'austérité... mais c'est surtout ou c'est plutôt la fin du biais contre l'investissement.

*Q : Au passage ce biais s'explique surtout par l'absence de courage des Etats à justifier leurs dépenses.*

FS : Dans le monde néoclassique dans lequel nous vivons, l'homme politique comme tout autre agent est avant tout préoccupé par sa propre utilité et son propre profit. S'il s'agit d'être réélu, pourquoi accepter de perdre sa popularité des suites d'une politique qui ne bénéficiera qu'à son successeur ?

*Q : Voilà pourquoi votre proposition est très réaliste.*

FS : C'est très exactement de cela dont il s'agit, même s'il ne convient pas de trop blâmer les hommes politiques qui sont comme tout chacun d'abord préoccupés par leur intérêt. Le biais introduit par le système est le problème premier. D'où l'intérêt de la règle d'or dont je rappelle le principe de base : il y a un équilibre du budget public pour ce qui regarde les dépenses courantes, en revanche on peut financer par la dette tout ce qui est investissement. Et si on regarde ce qui s'est passé au Royaume-Uni où elle a été appliquée, on remarque en effet que la chute de l'investissement public est beaucoup moins marquée que dans d'autres pays probablement aussi grâce à cette règle. C'est une règle dont on parle depuis longtemps, il n'y a rien de nouveau dans cette proposition. J'avais par exemple moi-même,

comme d'autres, fait cette proposition avant la crise, en 2003/2004. Mais elle a rencontré aussi des critiques.

*Q : Quelles sont-elles ? Car je constate par exemple que le Royaume-Uni lui-même a abandonné cette règle.*

FS : Les Anglais ont connu un changement de gouvernement avec le gouvernement Cameron qui était beaucoup moins intéressé par l'investissement public et était favorable à une politique d'austérité.

*Q : Quoiqu'il en soit, quelle sont les objections à la règle d'or, et sont-elles valables ?*

FS : Absolument. Certaines objections sont tout à faire raisonnables. La principale étant la suivante : comme la définition de l'investissement public dans la comptabilité nationale est très précise et limitée, on risque avec la règle d'or de certes éliminer le biais contre l'investissement public, mais aussi d'introduire un autre biais, celui favorable aux investissements physiques.

*Q : On se met alors à ne faire que des ponts et des ronds-points...*

FS : Beaucoup de ronds-points en effet, car on peut les faire sans avoir à subir les effets des règles européennes. Mais en revanche on coupe dans les salaires des enseignants, on réduit les dépenses de santé publique, etc. Beaucoup de dépenses sont en effet classifiées dans la comptabilité nationale comme des dépenses courantes alors qu'elles ont pourtant un effet très important sur ce que les économistes appellent avec un terme peu élégant « l'accumulation de capital humain ». C'est-à-dire les compétences, la santé, l'éducation, etc. Donc la critique est très sérieuse. On élimine un biais pour en créer un autre qui potentiellement sera aussi nuisible pour la croissance de long terme. On aura au final une économie surcapitalisée, pleine de ronds-points, mais sans hôpitaux, écoles ou universités si on veut faire simple.

*Q : Et là, on se doute que vous allez nous dire qu'il y a une solution à cela...*

FS : La proposition qui est la nôtre avec Kemal Derviş est certes de prendre au sérieux cette critique, mais de prendre tout autant au sérieux la critique du déficit démocratique de la gouvernance de l'UE. Ainsi, au lieu d'avoir une règle d'or qui est basée sur une définition comptable de l'investissement, purement technique donc, on adopte une règle d'or politique. Je vais m'expliquer, mais je dois rappeler auparavant que je ne suis pas à priori favorable à la multiplication des acteurs politiques en Europe, et pense que nous avons tout ce dont nous avons besoin

mais que nous devrions simplement mieux utiliser ce dont nous disposons.

Donc, je pars d'un processus démocratique où agissent les grands acteurs du débat politique européen tels que nous les connaissons : le Conseil, le Parlement et la Commission, qui devraient donc se livrer à un processus de concertation sur les besoins de l'Union européenne. Nous avons pensé que ce processus pourrait survenir par exemple tous les cinq ans, lors des élections pour le Parlement européen. Et on définirait alors les priorités. Imaginons par exemple qu'il s'agisse d'éducation, le Conseil dirait alors que tout ce que les Etats ont prévu comme dépenses pour l'éducation peut être sorti du pacte de stabilité. La définition de l'investissement n'est donc plus une définition comptable au sens de capital fixe, mais la définition recouvre tout ce dont on a besoin pour assurer la croissance de long terme. Le premier avantage d'une telle proposition est donc qu'on politise les choix.

*Q : En donnant donc une légitimité démocratique aux choix effectués.*

FS : Du coup c'est en effet plus légitime du point de vue démocratique. Deuxième avantage, on élimine le biais en faveur de l'investissement physique, et on permet aux pays de dépenser là où il y a de vrais besoins. On peut même imaginer que ces dépenses soient différentes de pays en pays.

*Q : Bien sûr. Et il y aurait un autre aspect que je trouve essentiel, c'est qu'en procédant ainsi on définirait au moins sur le moyen terme une sorte de stratégie industrielle européenne.*

FS : Absolument. C'est le troisième avantage. La politique industrielle est en effet ce qui manque depuis toujours dans l'UE, car nous avons une conception très restrictive de la politique de la concurrence. On empêche les Etats membres d'avoir de telles stratégies car dès qu'ils en ont ils se font rattraper pour aides d'Etats illégales et ainsi de suite. Les Etats ont dès lors de grandes difficultés à mener des politiques industrielles, or l'UE n'en a pas plus. La seule chose qu'on fait au niveau européen et industriel c'est la politique de la concurrence. Et donc on est la seule grande économie du monde qui ne décide pas quels sont les axes stratégiques pour lesquels il faudrait allouer des ressources et développer l'économie, et qui protégerait ensuite ces secteurs stratégiques. Avec un processus démocratique de choix des priorités tel que celui que nous proposons, cela pourrait donc aussi devenir une politique industrielle.

*Q : Et pourrait-on se satisfaire d'une telle politique industrielle pour une période de cinq ans ?*

FS : En fait il se peut que ce soit trop court. Car je pense qu'il y a de grands choix à faire qui exigent du temps. Si on choisit de sortir du nucléaire et de rentrer dans l'éolien par exemple, cinq ans sont loin d'être suffisants. Mais il faut que ce soit cinq ans pour respecter les cycles politiques, car il serait difficile de se retrouver avec une majorité parlementaire obligée de devoir suivre des engagements pris par le Parlement précédent. C'est donc sans doute nécessaire d'un point de vue politique, mais cela risque de ne pas résoudre tous les problèmes car certains choix stratégiques sont vraiment de long terme, mais ce seront ceux qui feront la différence pour nos enfants.

*Q : Vous pourriez suggérer des exemples de domaines d'investissement que vous considérez comme stratégiques ?*

FS : En termes de durée, je pense qu'un programme de transition énergétique vers une croissance durable est une perspective qui exige un horizon beaucoup plus lointain que cinq ans. Mais on peut aussi espérer que sur ces grands axes de développement on parvienne à des accords transpartisans et que l'alternance politique ne remette pas en cause certains engagements...

*Q : Entendu. Résumons donc la proposition.*

FS : On accepte donc qu'il y ait des dépenses qui puissent être financées par la dette. C'est l'idée de départ de la règle d'or. On ajoute à cela l'idée que ces dépenses ne sont pas des dépenses seulement de capital physiques infrastructurelles, mais sont des dépenses nécessaires pour la croissance à long terme (cela peut être des dépenses courantes d'éducation, de santé publique, ou des investissements traditionnels). On peut même envisager que ce soit différent selon les pays. On oblige par ailleurs l'UE à se poser la question tous les cinq ans, de façon démocratique et concertée, de savoir quelles sont nos priorités communes. Voilà toutes les raisons pour lesquelles je pense que l'idée est bonne.

*Q : Question pratique à présent : cette proposition a-t-elle circulé et suscité l'intérêt de certaines personnes, notamment dans le cadre des institutions européennes ?*

FS : A dire vrai j'en parle dès que je peux. Et il est vrai qu'il y a un contexte plutôt favorable. Il y a ainsi des éléments très embryonnaires de la règle d'or qui ont été introduit depuis ces dernières années. Par exemple, si on prend l'exemple du plan Juncker, une partie des fonds du plan se base sur des contributions volontaires des Etats, or ces contributions sont exemptées du pacte. Si un pays donne donc de l'argent au fonds d'investissement qui gère le plan Juncker, cet argent est sorti du pacte.

*Q : Donc pour reprendre vos mots, si le plan Juncker était pour vous trop tard et trop peu, il s'inscrit malgré tout dans une démarche qui est assez similaire à celle que vous préconisez.*

FS : Oui et non en fait. Le problème reste celui de la mobilisation de l'investissement privé. Mais il est vrai qu'on a introduit dans le plan ces mesures pour inciter les pays à contribuer (car je rappelle que les pays n'ont pas la garantie de récupérer leurs fonds puisque l'investissement peut être fait n'importe où, et donc il y a peu d'incitation pour eux à donner de l'argent). Il n'y pas que du négatif dans le plan Juncker, loin s'en faut. Mais s'il avait été d'une autre échelle avec plus d'argent frais de la part des gouvernements, cela aurait été différent.

*Q : Pour écarter tout risque de malentendu, votre proposition s'inscrit justement dans le cadre où il n'a pas de budget européen.*

FS : Oui. On reste dans le cadre d'un investissement qui est fait par les Etats.

*Q ; Pourquoi les Etats accepteraient d'utiliser leurs propres ressources sans être sûrs de pouvoir « récupérer » leur investissement ?*

FS : Il y a deux cas de figures. Si un Etat fait une dépense qui lui semble importante pour lui-même mais qui n'a pas été considérée comme telle par l'Europe dans son ensemble, l'Etat peut toujours le faire, mais sans le sorti des contraintes imposées par les règles européennes. Ou bien, l'Etat fait des dépenses considérées comme prioritaires dans le cadre européen tel que nous le préconisons, et alors l'Etat pour ces dépenses s'affranchit des contraintes. Nous avons même dans notre proposition initiale suggéré qu'il serait possible d'introduire une incitation au programme d'investissement commun. Par exemple si on décidait de faire de faire les infrastructures des réseaux informatiques pour le partage des données. Si l'Italie et la France s'associaient, ils pourraient sortir cela des contraintes des règles européennes. On pourrait imaginer une incitation additionnelle pour les programmes transnationaux communs ouvrant à des financements facilités par la banque européenne d'investissement.

*Q : Et ceci pourrait se faire à l'échelle de toute l'UE, et pas seulement de la zone euro.*

FS : Oui, cela n'a rien à voir.

*Q : Votre proposition est aussi dans l'intérêt des entreprises privées ?*

FS : Les entreprises s'y retrouvent car l'investissement public, quand il est bien fait, il est capable de mobiliser les ressources et les profits pour les entreprises privées. Le dirigeant de Confindustria par exemple (la Confédération générale de l'industrie italienne, organisation représentative des entreprises italiennes), est très sensible à cette question de l'investissement public. Chaque fois que le gouvernement italien pousse dans ce sens il reçoit le soutien des syndicats et des entreprises. En fait aujourd'hui on est presque dans une situation où tout le monde reconnaît le manque d'investissement public, sauf dans quelques pays... J'ajoute une dernière chose, assez typiquement italienne, compte tenu d'une longue histoire d'investissements inefficaces qui parfois n'a menée à aucun bénéfice pour la population sinon à un enrichissement privé, quand je parle de cette proposition je me heurte à des arguments qui me rappellent que de trop nombreux investissements en Italie ont terminé dans des culs de sac...

*Q : Mais on pourrait alors imaginer que la proposition soit assortie d'une forme de conditionnalité, non ?*

FS : C'est une chose sur laquelle je travaille précisément avec un collègue de l'OFCE, mais c'est encore trop tôt pour en parler. Il s'agirait de comprendre comment introduire un contrôle ex-post, et de savoir qui le ferait, et comment. Je vous propose d'en reparler à l'occasion quand les choses seront précisées !

# Démocratiser l'Europe?

## Compte rendu de la conférence de Graspe avec Guillaume Sacriste

Je tiens d'abord à remercier chaleureusement Georges Vlandas et Tremeur Denigot ainsi que tous les organisateurs de cette soirée de me donner l'occasion de vous présenter ce petit livre : [\*Pour un traité de démocratisation de l'Europe\*](#) co-écrit avec Stéphanie Hennette, Thomas Piketty et Antoine Vauchez.

J'en ferai la présentation en deux points : le premier point consiste dans le diagnostic de la crise actuelle et je présenterais ensuite, dans un second point, les solutions de réforme contenues dans le livre.

Mais avant d'aborder le vif du sujet, je voudrais commencer par deux brefs préalables de nature complètement différente si ce n'est qu'ils sont sans doute nécessaires pour comprendre la portée des solutions que nous prôtons.

**Premier préalable** donc, c'est plutôt une conviction. La conviction que la construction européenne traverse aujourd'hui une crise sans précédent, une polycrise comme l'avait nommée le Président Juncker. Le soutien des populations des Etats membres à l'égard de l'Union n'a sans doute jamais été aussi faible qu'aujourd'hui et sous nos yeux, c'est toute l'Europe qui s'en trouve fragilisée car dans le même temps, elle fait face à un ensemble de menaces économiques et politiques : la vague des populismes bien sûr dont il serait inconsideré de penser qu'elle est actuellement jugulée ; les séquelles de la crise économique ensuite avec un sous-investissement public dramatique, tout particulièrement au sein de la zone euro comme vient de le relever le Comité budgétaire européen. Dans ce paysage morose, le Brexit est plus qu'un coup de semonce qu'il serait inconscient de minimiser quand bien même stratégiquement, dans le cours des négociations, certains croient sans doute utile de ne pas le dramatiser. De fait, le statu quo apparaît comme intenable, sous peine de voir sombrer et se disloquer le navire. Bref, il existe une nécessité impérieuse de réformer profondément et urgemment l'Union telle qu'elle va. D'autant que l'expérience européenne nous montre que ces situations critiques peuvent être retournées et qu'elles peuvent alors se transformer en opportunité politique pour qui est fermement décidé à mener des

réformes d'envergure. Du reste, elles sont souvent les conditions de la réforme.

**Second préalable**, il porte sur la faisabilité des solutions envisagées. Compte tenu de l'urgence dans laquelle nous nous trouvons, il ne s'agit pas ici de rêver à la réforme idéale et des beaux équilibres institutionnels à venir. Il convient plutôt de trouver une solution politiquement envisageable à une réforme profonde et rapide de l'Union dans un environnement fortement contraint.

Or, actuellement, force est de constater qu'il n'existe aucune volonté des 28 en faveur d'une réforme des traités. Une fois de plus, l'unanimité s'impose comme un verrou. Regrettable, à n'en pas douter. Mais faire fi de cette réalité tiendrait du déni. Charge pour nous donc de trouver une solution alternative à la modification des traités pour réformer le fonctionnement de l'Union. La quadrature du cercle. Or, justement, dans ce livre, nous proposons une solution à cette impasse.

Cette solution consiste en l'adoption d'un traité international ad hoc ayant pour périmètre les Etats de la zone euro à l'instar de celui qui a créé le MES (mécanisme européen de stabilité) au cœur de la crise.

Cette solution semble d'autant plus pertinente que la Cour de justice a validé ce procédé dans son arrêt Pringle de 2012, portant sur la légalité du MES. Mais elle a posé 3 conditions majeures à son utilisation que l'on peut résumer ainsi : 1/le traité ne doit pas altérer les compétences de l'Union, 2/il ne doit pas porter atteintes au fonctionnement des institutions de l'union auquel il ne doit enlever aucune compétence 3/ le cadre existant ne doit pas permettre d'assurer un résultat équivalent à celui du traité.

Notre traité respecte scrupuleusement ces trois conditions comme le MES mais en contrepartie, les réformes qu'il propose s'en trouvent profondément contraintes.

Voilà pour ces préalables. Maintenant, je voudrais donc passer à mon diagnostic de la crise comprenant un premier volet politique puis un second plus institutionnel.

**La crise politique** donc. Je dois d'abord signaler que j'emprunte une bonne partie du raisonnement suivant à des auteurs tels que Paul Magnette et Stefano Bartolini. Il est du reste congruent avec les travaux que nous menons depuis plusieurs années Antoine Vauchez et moi. D'où vient donc la

désagrégation actuelle de l'Europe ? Car je le redis, l'Union n'a jamais eu aussi peu de soutiens populaires dans l'histoire de la construction européenne.

On peut en fait remonter au début de la construction européenne. Car il y a là une matrice qui a maints occasions a reproduit un schéma analogue. Le processus d'intégration européenne, en mettant en son centre la construction d'un marché économique, a de fait diminué progressivement les marges de manœuvre économiques des gouvernements des Etats membres. D'abord, en les privant de leurs compétences commerciales, compétence exclusive de l'Union et condition de l'Union douanière. Ensuite, en redéfinissant ce que sont les contours de l'action publique par le biais de la politique de concurrence, avec par exemple la restriction des aides d'Etat et du périmètre du secteur public dans les Etats membres, libéralisés dans les années 90 dans les domaines des transport, de l'énergie ou des télécommunications. Enfin, pour faire bref, en les privant de leurs compétences monétaires avec la mise en place de l'UEM et de la monnaie unique.

De ce fait, elle a donc contribué à évider les espaces politiques nationaux et leur gouvernement d'une grande partie de leur raison d'être. Mais dans le même temps, elle n'a pas honoré sa promesse de réorganiser au niveau européen une puissance publique qu'elle avait interdite aux niveaux domestiques.

Au lieu d'une puissance publique européenne, ce sont les mécanismes du marché et le privé qui ont récupéré les compétences perdues au niveau national en les encapsulant désormais dans les réglementations supranationales comme dans le cas de la concurrence. A cela, il faut ajouter la fédéralisation de la monnaie qui impose l'objectif de stabilité des prix sous l'égide de la BCE, privant les Etats de toute capacité de jouer de l'arme monétaire dans le cadre de la compétition internationale, voire intracommunautaire. De là donc, le dumping fiscal et le dumping social qui apparaissent ici depuis les années 90 comme des sous-produits de l'adaptation des économies nationales à la gestion centralisée de la monnaie. Ce sont en effet des leviers de substitutions pour les gouvernements nationaux.

Au long cours, ces transformations ont également entraîné le bouleversement des systèmes de représentations syndicaux et politiques. Depuis l'après-guerre, disons, la représentation s'était largement structurée autour de deux clivages principaux en Europe: le clivage de classe d'une part et le clivage public-privé d'autre part. Or, la construction européenne a contribué à la remise en cause de ces deux clivages traditionnels,

déstabilisant profondément les équilibres politiques d'après-guerre.

D'abord, les syndicats ne sont jamais parvenus à structurer leur action à un niveau européen du fait qu'ils n'ont pas eu de prise sur le marché unique. Du dialogue social des années 90 au récent Socle européen des droits sociaux du Sommet de Göteborg, l'UNICE n'a jamais joué le jeu de la négociation européenne et la Commission n'a jamais eu le pouvoir d'imposer des normes sociales, à l'ombre de la loi européenne.

Quant au plan politique, la construction européenne a participé de la remise en cause d'un clivage droite/gauche déjà affaibli. Et à droite comme à gauche, on a progressivement assisté à une scission des partis de gouvernement travaillés par la construction européenne ainsi qu'à la tentation de coalitions centripètes pro-européennes opposés à des partis eurosceptiques ou eurocritiques de droite et de gauche.

C'est sur cette base structurelle de la dépolitisation des partis de gouvernement que fleurissent les partis populistes qui minent les démocraties européennes dans les pays de l'est mais également dans la vieille Europe, aux Pays-Bas, en France, en Autriche, en Italie, voire même en Allemagne en surfant sur le thème de la mondialisation malheureuse, dont l'Europe serait l'un des fers de lance. L'Union européenne est donc soutenue par des coalitions centripètes assez étroites. Mais pour encore combien de temps ? Ces coalitions ont de fait lié leur destin à celui de la construction européenne et plus elles luttent contre ces mouvements populistes et eurosceptiques, plus elles semblent fermer les espaces d'opposition et de discussion démocratique au sein même de l'Union européenne au profit du renforcement des exécutifs européens et nationaux. Le modèle de la démocratie illibérale semble ainsi se diffuser partout en Europe et décrire de mieux en mieux l'Union européenne elle-même. Cette stratégie de clôture semble non seulement critiquable d'un point de vue démocratique mais elle apparaît surtout profondément contreproductive sur le plan politique car partout ces mouvements, marginalisés par les élites au pouvoir, gouvernant ces coalitions, se prévalent de cette marginalisation même, étayant leurs diagnostics sur la gouvernance oligarchique des démocraties européennes.

### **D'où le second point : la crise institutionnelle de l'Union.**

En effet, ce mouvement de concentration des exécutifs nationaux et européens (dont il faudrait tracer l'histoire complexe de façon beaucoup plus détaillée) s'est fortement accéléré à la faveur de la crise financière et économiques d'il y a

une dizaine d'années. Et c'est la zone euro qui a été à l'avant-garde de la réponse institutionnelle à la crise. Cette réponse, elle est notamment passée par le renforcement de la coordination des politiques économiques et sociales des Etats dont la monnaie est l'euro afin de garantir la solidité de la monnaie unique, directement menacée par la dimension systémique de la crise.

Depuis une dizaine d'années donc, à la faveur de la crise, un gouvernement de la zone euro a émergé dans l'urgence, de manière complètement informelle, en dehors de tout circuit démocratique. Or, ce gouvernement, il associe un ensemble d'exécutifs nationaux et européens qui agissent de manière largement opaque. Au centre, incarnant la mise en réseau de ces exécutifs, il y a l'Eurogroupe. On en trouve l'unique définition dans le protocole 14 au traité sur l'Union européenne: « les ministres des Etats membres dont la monnaie est l'euro se réunissent de manière informelle ». Dans les faits, il est composé des ministres des finances des Etats dont la monnaie est l'euro. Mais on y retrouve également le Commissaire chargé des affaires économiques et financières et un membre du directoire de la BCE. Dans ce gouvernement, on retrouve aussi les Sommets de la zone euro constitués des chefs d'Etat et de gouvernement, du président de la Commission et du président de la BCE. Et puis notamment, le puissant Comité économique et financier composé des directeurs du Trésor des Etats membres, des hauts fonctionnaires de la Commission et de la BCE qui préparent les décisions de l'Eurogroupe. Du reste, on pourrait aussi bien ajouter d'autres Comités préparatoires.

Or, ce qui a changé avec la crise, c'est que cette sorte de directoire informel associant en réseau la Commission, la Banque centrale, les gouvernements et les administrations nationales du Trésor, intervient désormais au cœur des pactes politiques et sociaux des Etats membres, c'est-à-dire dans la définition même de leurs budgets nationaux et par là dans les politiques fiscales des Etats mais aussi dans les politiques sociales encore dans leur droit du travail. On sait en outre qu'il a pris le pli de promouvoir dans ce cadre des politiques qui sont tout sauf neutres mais dont la dimension austéritaire apparaît comme une constante lourde. Bref, la politique européenne post-crise au sein de la zone euro opère désormais une sorte de brouillage sans précédent dans l'histoire entre ce qui relève du national et ce qui relève de l'europeen.

Or, ce gouvernement de la zone euro, qui définit les grandes orientations de politique économique de la zone euro mais également donc celles des Etats membres pris individuellement, **soustrait ses choix de la discussion démocratique**. Il les place

hors de portée de toute **discussion contradictoire** avec un objectif : rassurer les marchés financiers pour lesquels l'incertitude démocratique constitue un aléa inacceptable. Et au passage, ce qui n'est pas rien, il évite les démocraties nationales de leur raison d'être puisqu'elles en viennent à être dépossédées de la discussion et de la définition de ces options, et il participe donc à la dépossession et donc à la délégitimation du politique au niveau national.

Très largement, on peut affirmer que cette dérive technocratique du gouvernement de la zone euro est un diagnostic sur lequel tout le monde s'accorde aujourd'hui, y compris le commissaire actuel qui a les mots les plus durs sur l'opacité de l'Eurogroupe dont il est membre.

**Voilà donc pour les deux volets de cette crise.** Maintenant, brièvement, **les solutions retenues dans ce Traité de démocratisation de l'Europe.**

Ce traité a pour objectif de démocratiser ce gouvernement de la zone euro et de créer un budget de la zone euro à base de ressources propres, consacrant ainsi une puissance publique européenne pour le dire dans les termes de Michel Aglietta (La Double démocratie). Il s'agit là d'honorer la promesse historique du projet communautaire !

Pour démocratiser ce gouvernement, la principale institution que le traité instaure et insère au cœur du gouvernement de la zone euro (pour respecter les contraintes juridiques de Pringle), c'est une assemblée parlementaire de la zone euro composée pour 1/5<sup>ème</sup> de parlementaires européens et pour les 4 autres cinquièmes de parlementaires nationaux. Nous avons néanmoins souvent dit que ces proportions pouvaient être modifiées...

Pourquoi cependant des parlementaires nationaux ? D'abord parce que ce gouvernement de la zone euro intervient sur la définition des budgets nationaux et donc au cœur des pactes politiques et sociaux des Etats nations avons-nous dit. Les parlements nationaux ont justement été créés pour voter le consentement à l'impôt. Ils demeurent qu'on le veuille ou non les institutions les plus légitimes dans nos démocraties pour intervenir ainsi au cœur des souverainetés nationales.

Il s'agit aussi d'acter la nature hybride à la fois européenne et nationale des décisions de ce gouvernement; la précision des réformes qu'il promeut et qui s'imposent justement aux cœurs de ce dont sont constituées les Nations tels que les définit la Cour constitutionnelle de Karlsruhe.

A titre personnel, il faut bien le reconnaître, je pense aussi que le parlement européen est une institution aujourd'hui trop faible – on peut le regretter mais il faut le constater - pour légitimer ces insertions européennes dans ces matières si constitutives des communautés politiques nationales. En revanche, il doit avoir son rôle à jouer dans l'architecture institutionnelle que nous proposons. Ce parlement européen, il constitue à n'en pas douter une sorte d'avant garde fédéraliste par rapport aux parlementaires nationaux de notre assemblée et sa délégation au sein de l'assemblée parlementaire de la zone euro permettra d'acculturer ces derniers aux problématiques européennes. C'est pourquoi nous optons pour la solution de ce parlementarisme transnational hybride.

Cette assemblée, quelles sont les fonctions principales qu'elle se voit confiées? Elle a d'abord une fonction le contrôle du gouvernement de la zone euro mais on lui confie également un rôle actif de définition des politiques de la zone euro par le biais du vote du budget de la zone euro sur lequel elle a le dernier mot, par rapport à l'Eurogroupe qui le prépare. De ce point de vue, le parlementarisme que l'on propose dans ce traité, est un parlementarisme où le parlement joue un rôle d'impulsion politique alors que la politique européenne a pris l'habitude de confier aux parlements nationaux des fonctions de contrôle a posteriori.

En ce qui concerne le contrôle politique donc, l'assemblée parlementaire participe à la définition du programme de travail de l'Eurogroupe et du programme des séances des sommets de la zone euro. L'assemblée devient donc co-productrice de l'agenda de ces institutions.

Mais elle a aussi le pouvoir d'approuver le président de l'Eurogroupe ainsi que les membres du directoire de la BCE avec l'idée bien entendu que c'est là un point névralgique afin de réorienter les politiques économiques menées dans la zone euro dans le cadre même de l'objectif de stabilité des prix.

Elle a aussi un droit de regard sur les réformes macroéconomiques imposées dans le cadre du MES et peut également évaluer les plans budgétaires nationaux présentés par les gouvernements des Etats membres.

Surtout, cette fonction de contrôle s'exprime par le fait que l'Assemblée livre les discussions sur les orientations de la politique économique de la zone euro au débat contradictoire et à la publicité, là où l'opacité est actuellement la règle. Elle le ferait dans un cadre pluraliste, qui permettrait, dans une certaine

mesure, de reconnecter les décisions politiques européennes à certains tissus sociaux.

Et il est vrai qu'elle fait confiance au parlementarisme « traditionnel » dont on a l'impression qu'il devient un pari d'avant-garde pour la démocratie dans notre ère post-démocratique. L'exemple récent des mobilisations de la société civile lors du débat sur le CETA et le rôle du Parlement wallon et du Ministre-Président de Wallonie, relai de ces mouvements, incline à penser que les parlements peuvent jouer ce rôle décisif d'articulation entre les mouvements sociaux et la sphère décisionnelle officielle.

A côté de **cette fonction de contrôle politique**, il y a la **fonction budgétaire** :

D'abord, l'article 12 du traité entend mutualiser les dettes des Etats dont la monnaie est l'euro au-delà de 60% de leur RNB. Les modalités de cette mutualisation, le rééchelonnement et la restructuration de ces dettes étant laissées à l'appréciation du couple Eurogroupe/assemblée parlementaire de la zone euro.

Donc, on a là je crois, la **reconnaissance** de l'existence d'une **communauté politique** de la zone euro avec la consécration d'une solidarité interne entre citoyens de la zone euro.

Et bien sûr, elle va de pair avec la création d'une forme de **puissance publique européenne** consacrée par la mise en place d'un **budget spécifique de la zone euro**. On sait aujourd'hui, que le budget européen est insuffisant pour permettre une relance économique de l'Union européenne avec seulement 1% du RNB.

Ce budget de la zone euro, il serait abondé notamment par un impôt sur les sociétés. Mais on peut opter pour d'autres formes de ressources propres comme la taxe carbone.

On pense qu'on pourrait avoir là des ressources propres comprises entre 150 à 200 milliards d'euros. L'idée est de créer un budget dont le volume rende possible la garantie d'investissement productifs de long terme et puisse voire ainsi ses effets démultipliés dans le cadre d'un plan de relance privilégiant des domaines susceptibles de produire des biens communs (Aglietta) comme la reconversion énergétique ou l'enseignement supérieur et la recherche. Donc, il s'agirait d'un budget assez différent des modestes capacités budgétaires prévues actuellement pour répondre aux chocs économiques asymétriques au sein de la zone euro. Ce budget en tout cas aurait une dimension redistributive et pourrait être utilisé de

manière contra cyclique. Il devient de ce fait un élément décisif de la démocratisation de l'Europe et de légitimation de l'Union européenne.

Voilà pour cette présentation. L'idée est de participer au débat sur l'avenir de l'Europe, que ce dernier ne soit pas confisqué par les nombreux présidents de l'Europe...mais nous ne prétendons pas avoir le dernier mot sur la réforme à accomplir. Tout au plus souhaiterions nous susciter le débat et les contre-propositions précises et rigoureuses. Du reste, nous organisons un séminaire en ce moment qui vise à associer les bonnes volontés pour améliorer le texte substantiellement, voire faire des propositions alternatives.

Elle appelle à des réponses rapides. Sinon, il se pourrait qu'il soit trop tard. Bien sûr personne n'est capable de savoir quand et si des renversements politiques majeurs se produiront. Et il faut dire aussi que je ne suis pas certain que l'on se rende compte subjectivement que l'on vit des révolutions. Rapide parce que réaliste. (...)

Le gros de la proposition, c'est donc une assemblée composée pour partie de parlementaires européens et pour partie de parlementaires nationaux. Ces parlementaires se réapproprieraient les politiques économiques les plus cruciales au cœur des politiques économiques nationales, qui sont désormais très largement sous influence de l'Union européenne.

# La politique sanitaire et phytosanitaire de l'UE: un enjeu politique, commercial et géopolitique pour l'Europe

*"J'ai proposé un programme positif pour, comme je l'ai dit l'année dernière, contribuer à créer une Europe qui protège, qui se donne les moyens d'agir et qui défend."*

Cette phrase, moment clé de son discours sur l'Etat de l'Union, a été prononcée par Jean-Claude Juncker devant le Parlement européen, le 13 septembre 2017.

L'Europe qui protège n'est pas un slogan nouveau. Il est même devenu un leitmotiv pour les personnalités politiques qui affichent leur europhilie. La formule avait déjà été employée par Michel Barnier et plus récemment par Emmanuel Macron lors de sa campagne pour les présidentielles.

Mais une Europe qui protège de quoi et avec quelles compétences et comment? Car l'Europe qui protège c'est d'abord une Europe qui a les compétences et les moyens à la hauteur de ses promesses, du niveau de protection proclamé.

Effectivement, la formule peut être largement interprétée mais le discours de Jean-Claude Juncker, prononcé en pleine crise des œufs contaminés au friponil, nous renvoie à une préoccupation fondamentale des citoyens, et qui n'a fait que se renforcer ces dernières années: LEUR SANTE ; et plus particulièrement leur santé au travers d'UNE ALIMENTATION SAINE! Et dans ce domaine, non seulement l'Europe est pleinement compétente mais sa responsabilité est considérable.

Les fondements de la politique moderne de sécurité sanitaire des aliments de l'Union européenne remontent au règlement de la "food law" adoptée en 2002, dans la foulée de la crise de la vache folle et du poulet contaminé à la dioxine. Or, cette politique est à plusieurs titres, fondamentale, alors que paradoxalement, elle est plutôt mal connue, même parfois au sein des Institutions européennes.

En particulier :

- Elle structure le système de sécurité sanitaire des aliments dont bénéficient tous les européens et symbolise la plus-value de la méthode et du droit communautaires dans un secteur harmonisé quasi à 100%.
- Elle est devenue déterminante dans le commerce international des produits agro-alimentaires.
- Elle constitue de fait un enjeu géopolitique que le manque de ressources humaines pourrait impacter négativement.

## 1. Une politique portée par l'UE

En effet, la sécurité sanitaire des aliments, et plus largement la santé humaine, la santé des animaux et des plantes, résumées par le sigle "SPS" (Sanitaire et Phytosanitaire) est une politique des plus intégrée et des plus harmonisée de l'UE. Avec la mise en place du Marché Unique, il était devenu peu concevable de maintenir des politiques nationales sur ces questions alors que les aliments, les animaux et les plantes circulent librement dans l'UE.

Les conséquences de cette harmonisation sont multiples.

Pour résumer, que ce soit de la ferme à l'assiette, rien n'échappe à la compétence européenne: la santé publique, liée à la chaîne alimentaire, la santé animale et des plantes ce qui inclue des questions telles les hormones et autres facteurs de croissance, les contaminants, les résidus, les pesticides, les additifs, l'usage des antibiotiques dans l'élevage, les emballages, les suppléments alimentaires, les nouveaux aliments, l'étiquetage alimentaire, l'hygiène, la formation, les contrôles officiels, les OGMs, les semences, l'alimentation animale, le bien-être animal etc...

On comprend mieux pourquoi cette politique parle aux citoyens et aux consommateurs européens. D'ailleurs, bien souvent, lorsqu'un accord de libre-échange est négocié par la Commission, des inquiétudes "d'ordre SPS" émergent: Quid du bœuf aux hormones? Quid du poulet chloré? Quid des pesticides? Quid des OGMs? Etc.

Dans ce domaine harmonisé quasi à 100%, c'est la méthode communautaire qui s'applique. Pour les points évoqués plus haut, la législation des Etats membres découle de la législation communautaire conçue sur base d'une proposition de la Commission et plus particulièrement de la DG SANTE. Aussi, force est de constater que cette dimension communautaire a su démontrer aux détracteurs de la méthode communautaire que le rôle de Bruxelles n'est ni "bureaucratique", ni "anti-démocratique".

En premier lieu, il faut souligner que l'architecture institutionnelle de la politique SPS permet une action, voire une réaction à plusieurs vitesses, selon les nécessités qu'impose sa gestion. Les actes fondateurs de cette politique ayant été adoptés via la codécision, devenue procédure législative ordinaire, la gestion au quotidien repose désormais essentiellement sur la comitologie. Cette procédure permet, selon les cas et l'urgence, d'actionner en permanence les leviers prévus par la législation afin de faire respirer cette politique. Par exemple, c'est via comitologie que sont adoptés des actes visant notamment à modifier la liste des additifs autorisés, à fixer les limites maximales de résidus de pesticides, à autoriser les pays tiers à exporter des catégories de produits alimentaires d'origine animale vers l'UE ou à décider de mesures de sauvegarde en raison d'un risque sur la santé humaine, animale ou végétale. Il découle de cette "responsabilité" exclusive de l'UE dans la gestion au quotidien de la politique SPS, que des ressources humaines insuffisamment déployées grippent mécaniquement la machine communautaire en l'exposant à des critiques sur son efficacité et son supposé caractère bureaucratique.

La législation n'étant pas inscrite dans le marbre et une réflexion permanente ayant toujours lieu afin d'améliorer le système, des propositions législatives continuent d'être proposées mais celles-ci ne répondent pas à une nécessité urgente en termes de sécurité alimentaire. Le temps de l'examen et de l'adoption des textes par les deux législateurs est avant tout le temps que notre démocratie représentative exige.

Le principe fondamental de la législation SPS est celui de la base scientifique avec une séparation nette entre l'évaluation du risque, mission confiée à l'EFSA (European Food Safety Authority), agence indépendante basée à Parme, et la gestion du risque qui revient à la Commission ainsi qu'aux législateurs que sont le Parlement européen et le Conseil. L'EFSA opère avec les meilleures connaissances scientifiques disponibles tandis que Commission et législateur basent leur décision tenant compte du principe de précaution. La plupart des évaluations des risques menées par l'EFSA répondent à des demandes formulées par la Commission européenne, le Parlement européen ou des Etats membres. Mais l'EFSA peut également réaliser des travaux scientifiques de sa propre initiative. L'indépendance des avis de l'EFSA ainsi que sa capacité à mener ses propres évaluations font l'objet de critiques qui contrastent avec la réputation dont jouit l'agence dans le monde. Sans toutefois remettre en question sa compétence, l'affaire du glyphosate a placé l'EFSA sous le feu des projecteurs et mis en exergue ses limites structurelles, en

particulier le conflit entre le besoin de renforcer la transparence, la fiabilité et l'indépendance des études sous-tendant les évaluations de l'EFSA, tout en protégeant les informations commerciales légitimement confidentielles transmises par l'industrie.

Un autre principe de cette législation est le clair partage des responsabilités entre les autorités compétentes des Etats membres et les opérateurs économiques du secteur. Prenons l'exemple de la traçabilité des aliments. En cas de contamination d'un produit alimentaire par un agent pathogène, les opérateurs économiques sont tenus d'établir un système de traçabilité assez performant afin de cibler au mieux les lots devant être retirés du marché. Toutefois, lorsque nécessaire, l'autorité compétente communautaire exige un système de traçabilité additionnel et spécifique comme c'est le cas pour la viande de bœuf qui permet de remonter la filière de l'étalage jusqu'à l'animal.

Les autorités compétentes des Etats membres ont pour tâche principale de vérifier la mise en œuvre de la législation par la mise en œuvre de diverses pratiques de contrôles officiels. Ces contrôles ont lieu aussi bien à l'entrée dans l'UE au niveau des quelques 285 postes d'inspections frontaliers (produits animaux) et des 250 points d'entrée désignés pour les produits non-animaux qu'au sein du marché intérieur. Afin de mieux les cibler, ces contrôles sont basés sur une évaluation des risques.

Au sein de cette architecture, la Commission endosse également le costume d'autorité supranationale avec un outil essentiel qu'est le service d'audit basé en Irlande (Direction F de la DG Santé). Les auditeurs sont chargés de vérifier sur place le respect de la mise en œuvre de la législation communautaire par les Etats membres. Les auditeurs évaluent également la conformité des pays tiers aux exigences réglementaires communautaires pour les aliments, les animaux ou les plantes qu'ils exportent ou entendent exporter vers l'UE.

La législation et les instruments dédiés à cette politique communautaire ont démontré que le système fonctionne. Il fonctionne même si bien qu'il suscite l'intérêt de nombreux pays tiers qui le considèrent comme un modèle et dont ils s'inspirent afin de mettre en place leur propre système.

Il demeure que le système repose sur des ressources humaines qui, si insuffisamment déployées, risquent de décrédibiliser la politique de sécurité alimentaire en Europe, la compétence et l'autorité de la Commission et, plus fondamentalement pour le jeu institutionnel, la méthode communautaire.

## 2. Un enjeu commercial

Le secteur de l'agro-alimentaire est pourvoyeur du chiffre non-négligeable de 15% des emplois en Europe. Aussi, les perspectives économiques indiquent que dans les prochains 10-15 ans, alors que la consommation intérieure stagne et que la population décroît, 90% de la croissance globale sera générée hors UE.

Lorsque la Commission est mandatée pour négocier un accord commercial avec un pays tiers, la DG SANTE négocie le volet SPS de cet accord avec pour mission de faciliter la coopération bilatérale dans ces domaines tout en veillant notamment à ce que les exigences sanitaires et phytosanitaires en vigueur au sein de l'UE soient préservées dans le cadre de ces accords.

Mais au-delà de ces accords bilatéraux spécifiques, aujourd'hui, c'est le commerce mondial des produits agro-alimentaires qui est essentiellement régi par les normes SPS. Lorsque la Russie a décidé de fermer son marché au porc européen, c'est en raison (ou sous le prétexte) d'une maladie animale (peste porcine africaine) qui touche quelques régions en Pologne et dans les Etats baltes. Aujourd'hui, il existe encore de nombreux pays qui n'ont toujours pas rouvert leur marché au bœuf européen sous prétexte de la crise de la vache folle des années 90. Exporter des pommes françaises ou allemandes en Chine est un casse-tête qui nécessite des années de procédures visant formellement à vérifier la conformité phytosanitaire des fruits européens avec les standards chinois. En réalité, la marge d'interprétation de l'accord SPS conclu à l'OMC est large et ouvre la porte à moult prétextes en vue de limiter le commerce de produits agricoles sur une base SPS.

Dans ce contexte, c'est l'UE qui décide quels produits agro-alimentaires peuvent ou ne peuvent entrer dans son marché intérieur. Elle le fait via sa législation, en adoptant les normes SPS en vigueur au sein de l'UE et qui s'appliquent aussi aux produits importés. Pour les produits d'origine animale tel que le miel, le poisson, la viande ou les œufs, elle le fait même en décidant positivement des pays et des établissements autorisés après évaluation et audit par...la DG SANTE.

De facto, forte de son marché de plus de 500 millions de consommateurs, premier exportateur mais aussi premier importateur mondial de produits agro-alimentaires, l'UE, représentée par la Commission européenne, dispose d'une puissance de négociation considérable, aussi bien dans le cadre

des accords bilatéraux ou multilatéraux, que dans le soutien des Etats membres face à leurs difficultés à accéder aux marchés hors UE.

Dans ce contexte, s'il est exagéré d'affirmer que chaque fonctionnaire européen fait le job pour 28 fonctionnaires dans les Etats membres, cette allégation n'est pas incongrue alors que l'on doit aussi tenir compte des synergies induites par la gestion communautaire de la politique SPS. D'ailleurs, la force de frappe de l'UE pourrait s'en trouver renforcée si un accord intervenait sur l'entité unique lorsqu'il s'agit d'exporter depuis l'UE. L'entité unique consiste à conditionner les exportations de l'UE vers les pays tiers à un certificat sanitaire ou phytosanitaire européen plutôt que national (sorte de passeport pour l'export). Ceci reviendrait à attribuer à l'UE une compétence exclusive à négocier les conditions sanitaires et phytosanitaires à l'exportation qui s'ajouteraient aux compétences présentes à l'importation. Aussi, le Traité sur l'UE ne confère-t-il pas déjà à l'UE cette compétence exclusive? A l'heure actuelle, la Commission européenne (DG SANTE et DG TRADE) accompagne les Etats membres dans leurs négociations à l'export avec la plupart des pays tiers mais, faute de reconnaissance de l'entité unique, la négociation demeure essentiellement bilatérale avec l'inconvénient d'une relation asymétrique qui favorise théoriquement les pays tiers.

L'une des raisons qui prive l'UE de tout débat sur l'entité unique, tant et si bien qu'il serait partagé et soutenu par la majorité des Etats membres (ce qui n'est actuellement pas le cas), est le manque de ressources humaines afin d'endosser cette compétence, en particulier à la DG SANTE et qui conforte l'autocensure autour de cette question. Pourtant, cette question de l'entité unique devrait faire l'objet d'un débat objectif et "dépolitisé", en vue de mieux évaluer l'efficacité et l'efficacités de l'intervention communautaire dans nos relations commerciales avec les pays tiers, en particulier en vue de dynamiser les exportations.

### **3. Un enjeu géopolitique**

Lorsqu'on touche aux questions commerciales, en particulier en matière agricole, la géopolitique n'est jamais très loin. En mai 2017, au terme de son voyage en Chine, Donald Trump a annoncé tambour battant comme principal résultat de sa visite, avoir conclu un accord avec la Chine sur l'importation de bœuf américain. Monsieur Trump serait-il parvenu à faire sauter un verrou SPS sur le bœuf durant son voyage?

Plus tôt, il a été fait mention de l'embargo de la Russie sur le porc européen, suite à des cas de fièvre porcine africaine détectés au sein de quatre sangliers en Lituanie et en Pologne, à la frontière biélorusse. Cet embargo, basé sur des mesures SPS, et jugé illégal par l'OMC au terme d'une procédure qui s'est achevée en février 2017, était-il politiquement motivé d'autant que cette peste porcine aurait été importée de Biélorussie et que la maladie est présente en Russie? La réponse est dans la réaction de la Russie à la décision de l'OMC puisqu'elle a décidé ouvertement que l'embargo sanitaire, en ce qui concerne les abats et la graisse de porc serait désormais couvert par l'embargo "politique" (Décret n°1292 du 25 octobre 2017). Cet embargo politique, qui incluait déjà la viande de porc, avait été pris en août 2014 par la Russie en réaction aux sanctions imposées par les occidentaux suite à l'annexion de la Crimée.

Ces deux exemples montrent combien derrière l'acronyme SPS se dissimulent des enjeux géopolitiques et que les motivations de certains acteurs ne sont pas toujours sanitaires ou phytosanitaires.

Revenons au discours de M. Juncker sur l'état de l'Union, prononcé le 13 septembre 2017. Juste après avoir évoqué la question des migrations, M. Juncker a rappelé la solidarité de l'UE avec l'Afrique. Or, le développement de l'agriculture en Afrique est l'un des moyens de fixer les populations dans leur terroir et de diminuer la pression migratoire. A l'avenir, la relation SPS entre les pays africains et l'UE est appelée à devenir de plus en plus critique avec en toile de fond des ambitions croissantes des pays africains en vue d'exporter des produits agricoles vers l'Union européenne. Or, les standards européens sont sophistiqués et cette tendance s'accroîtra indéniablement aussi bien en raison des progrès scientifiques qu'en raison de la pression de la société civile européenne, de plus en plus soucieuse de ces questions. Les défis pour l'Afrique sont multiples. En premier lieu, les pays africains doivent être capables de siéger plus efficacement dans les organismes internationaux, de mieux connaître les arcanes de la législation communautaire mais aussi d'être en mesure de monitorer l'activité législative à commencer par l'étude des avis scientifiques de l'EFSA susceptibles d'être traduits dans la législation communautaire. Ensuite, ils doivent mettre en œuvre les moyens afin de s'aligner sur nos exigences sanitaires et phytosanitaires ce qui leur permet aussi de mieux exporter vers d'autres pays tiers. L'octroi de moyens financiers par l'UE visant à soutenir les pays africains dans la mise à niveau de leur législation et pratiques SPS est une question aisée à entendre.

La réduction additionnelle des moyens humains dont dispose la DG SANTE, pourraient constituer un obstacle, tout du moins un sujet de friction, dès lors que la Commission ne serait pas en mesure de gérer raisonnablement les relations bilatérales et les autorisations, en raison de moyens trop limités, et devenir un goulot d'étranglement aux objectifs géopolitiques de l'UE.

Jusqu'à présent, la politique de restriction des ressources humaines de la Commission, imposée par les Etats membres, a touché les services de la Commission sur base de certaines priorités. Les services en charge de conduire la politique SPS de l'Union européenne au sein de la Commission n'ont pas été épargnés par ces restrictions, ce qui induit des incertitudes sur le suivi enjeux sanitaires, phytosanitaires, politiques, commerciaux et géopolitiques.

### **Soutenez notre action !**

Le GRASPE est un groupe de bénévoles, qui, depuis 2000, fait vivre cette revue et organise régulièrement des conférences et des rencontres.

Nous avons des coûts (impression, site web, organisation des événements...). Vous pouvez nous aider par une contribution annuelle (montant indicatif : 40 €) à verser sur le compte de GRAACE AISBL (IBAN : **BE20 0017 6787 9156** ; BIC : GEBABEBB).

Nous vous en remercions par avance !

## Corps européen de solidarité : bilan d'étape

*Entretien avec Jimmy Jamar, chef de la Représentation de la Commission en Belgique*

Le Corps européen de solidarité est une nouvelle initiative de l'Union européenne qui vise à donner aux jeunes âgés de 18 à 30 ans la possibilité de se porter volontaires ou de travailler dans le cadre de projets organisés dans leur pays ou à l'étranger destinés à aider des communautés et des personnes dans toute l'Europe. Sa création a été annoncée par le président Juncker il y a un an et demi à l'occasion de son discours sur l'état de l'Union. Nous avons voulu proposer un premier bilan d'étape alors que l'initiative est en train d'être discutée avec le Parlement et le Conseil.

Quand en septembre 2016 à l'occasion de son discours sur l'état de l'Union, Jean-Claude Juncker annonça sa proposition de créer un corps européen de solidarité (CES), il suscita une certaine surprise, certes heureuse, tant le projet était inattendu mais aussi ambitieux. Le président de la Commission européenne disait en effet compter sur le fait que ce corps soit « opérationnel avant la fin de l'année », soit moins de trois mois après son annonce, et espérait « voir les 100 000 premiers jeunes volontaires à l'œuvre d'ici 2020 ». Un bel exemple de volontarisme, qui exige cependant des moyens.

L'idée de la création de ce corps était née d'une discussion entre Marianne Thyssen, la commissaire européenne à l'Emploi et aux Affaires sociales, et Christos Stylianidis, le commissaire européen à l'Aide humanitaire et la Gestion des crises, à l'occasion d'un séminaire européen qui précédait le discours sur l'état de l'Union. La question qui se posait était de savoir ce qui manquait dans la panoplie des instruments européens au service de la jeunesse, alors que 2017 allait être l'année célébrant les trente années d'Erasmus et également les vingt ans du service volontaire européen. L'idée de créer un tel corps européen de solidarité s'imposa sans doute d'abord parce que sur les cinq cent millions d'européens, on en compte cent millions qui sont engagés dans une action de solidarité, ce qui est considérable : cela montre s'il en est besoin le désir d'engagement des Européens. Ensuite, parce que parmi ces personnes beaucoup

sont des jeunes, dont certains sont sans emplois et peinent à en trouver un. Or beaucoup d'entre eux sont motivés à l'idée de contribuer activement à la société. Dès lors l'idée de créer un instrument ambitieux répondant à cette motivation faisait plus que sens.

### **S'adresser à tous**

Tout le monde connaît Erasmus et se félicite de ce programme si populaire qui a contribué aux échanges d'étudiants et a permis en trente ans à 5 millions de personnes d'effectuer un séjour de mobilité à l'étranger. Le programme a aussi grandement contribué à l'image d'une Europe au service des citoyens.

Toutefois, il faut aussi rappeler qu'à l'origine, alors que le programme était avant tout un programme d'échange pour l'enseignement supérieur, on lui a reproché un aspect élitiste. Le programme avait en effet commencé par les échanges, et ce sont les universités elles-mêmes qui avaient initié le projet avec l'aide de la Commission européenne. Les Etats se sont associés par la suite. Mais le programme s'adressait aux jeunes faisant des études et ayant les compétences linguistiques requises, ce qui bien évidemment le destinait au final à une cible assez précise. Aujourd'hui il a certes évolué et, sous le nom d'Erasmus+, il offre une large gamme de possibilités d'apprentissage dans l'enseignement supérieur, l'enseignement et la formation professionnels, l'enseignement scolaire, l'enseignement pour adultes, la jeunesse et le sport. Toutefois, avec le Corps européen de solidarité, l'idée est de s'adresser à encore plus de jeunes, à tous les jeunes en fait, y compris à ceux qui n'auraient a priori que peu de chances de participer à un programme de l'Union.

Le projet du Corps européen de Solidarité compte en effet deux volets : un volet Volontariat et un volet professionnel. Le premier s'appuie sur le service volontaire européen (SVE), qui est lié à Erasmus+, le second permet à des jeunes de trouver un premier emploi, un apprentissage ou un stage dans différents secteurs dans lesquels les jeunes effectuent des activités solidaires en partenariat avec des ONG ou des organismes publics. Les volontaires reçoivent une aide (frais de nourriture, de logement et de transport, argent de poche ainsi que l'assurance SVE), tandis que les professionnels ont un contrat de travail et une rémunération établie en fonction des législations locales.

C'est toute l'originalité de ce projet, ainsi que sa pertinence, que d'associer ces deux aspects. En effet les jeunes qui vont sans doute être potentiellement intéressés par ce nouvel instrument, le

seront vraisemblablement à l'occasion de deux étapes essentielles de leur vie. D'abord lorsqu'ils achèvent leurs études secondaires et ne savent pas vers où ils veulent s'orienter. Ils auront l'occasion de développer de nouvelles compétences, en apprenant par exemple une langue étrangère tout en faisant une activité utile à la société. L'autre moment de disponibilité est quand ces mêmes jeunes quittent le monde des études et se lancent dans la recherche d'un emploi et se retrouvent parfois, comme vingt millions d'entre eux hélas, sans perspective immédiate. Ils cherchent alors, et à raison, à occuper leur temps de façon fructueuse. Intégrer le Corps européen de solidarité leur permettra par exemple de faire une formation complémentaire, ou d'accéder à un premier emploi dans ce cadre.

On le comprend, le programme peut donc potentiellement s'adresser à tous les jeunes, sans exception, ce qui en fait potentiellement l'instrument le plus vaste développé par l'Union pour les ses citoyens les plus jeunes. L'idée est d'élargir le plus largement possible la base des structures actuelles dans lesquelles les jeunes peuvent aller travailler, comme les structure-hôtes du Service volontaire européen, et il y a là encore du travail à faire. Si certains volontaires ont pu jusqu'ici avoir la possibilité par exemple d'intervenir après le tremblement de terre de Norcia en Italie pour contribuer aux travaux de réparation, d'autres peuvent bénéficier du nouveau programme dans leur pays, à proximité de chez eux. Ils pourraient par exemple intervenir dans une maison de retraite ou de soins dans la ville ou la région où ils résident.

On comprend donc que la mobilité n'est pas requise pour participer au Corps de solidarité, et ce point est d'importance. En effet si une partie du succès des programmes européens proposés à la jeunesse a tenu à promouvoir la mobilité en direction d'un autre pays, de tels programmes ne s'adressent pas vraiment à tous les jeunes, et notamment à ceux qui sont moins favorisés et /ou sont moins enclins à la mobilité faute d'avoir les compétences linguistiques requises, les diplômes, l'envie ou les moyens pour le faire. Le Corps européen de solidarité donnera donc la possibilité à des jeunes de rester dans leur environnement de vie tout en contribuant par leur action à la société, et ce dans le cadre d'une action européenne.

### **Une procédure simple**

Pour intégrer le Corps, les candidats sont sélectionnés sur la base d'un large éventail de projets et suivent une procédure d'inscription destinée à être la plus simple possible. Si

l'inscription n'est toutefois pas une garantie de placement, la simplicité est une condition importante de la réussite du projet. Les coordonnées des personnes qui s'inscrivent sont enregistrées dans le portail du Corps européen de solidarité et les organisations peuvent rechercher des candidats dans la base de données. Les organisations invitent ensuite les participants sélectionnés à rejoindre leurs projets.

Le service volontaire européen (SVE) a suscité une forte adhésion, avec un taux de satisfaction de plus de 95%. Toutefois, le mécanisme est relativement lourd. Les candidats doivent s'inscrire dans une base de données, tout comme les structures participantes, mais ils doivent s'employer à trouver par eux-mêmes une activité en fonction du pays, du domaine d'activité et de la période de l'année qui les intéresse. Les structures qui veulent employer les jeunes doivent procéder de la même façon en allant chercher dans la base de données le profil des candidats susceptibles de les intéresser. Le fait est qu'au final il faut compter entre 8 à 12 mois entre le moment où un jeune initie sa démarche et le moment où il est placé. On le voit, c'est un excellent programme, qui est apprécié, mais les démarches sont assez longues. Sur vingt ans, le SVE eu un total de 100 000 placements.

Il ne s'agit pas de mettre en concurrence le Corps de solidarité et le Service volontaire, d'autant que les programmes sont compatibles. Mais la procédure qu'ambitionne d'avoir le Corps de solidarité via un portail d'inscription se veut légère et rapide. L'idée est de parvenir à faire se coïncider les requêtes des candidats avec les demandes des organisations de façon automatique pour faciliter les processus de recherche. La Commission espère ainsi permettre que les placements se fassent plus vite, à compter de trois mois après l'inscription.

Ajoutons que les participants doivent résider légalement ou avoir la nationalité d'un pays de l'UE ou de l'Islande, du Liechtenstein, de la Norvège, mais aussi de la Turquie, ou de l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Cela dépend toutefois du type de projet et de son mode de financement, il y a donc des restrictions particulières pour certains d'entre eux en matière d'âge, de résidence légale ou de nationalité.

Jusqu'à présent, sur les 58.0000 jeunes qui se sont inscrits, le projet a suscité de bonnes réponses dans les pays du sud de l'Europe en particulier (Espagne, Portugal, Italie, Grèce), mais la France et la Belgique ont aussi des résultats encourageants.

## La plus-value européenne

Le Corps européen de solidarité pourrait être perçu comme une initiative concurrente des initiatives nationales qui proposent déjà aux jeunes ressortissants des Etats des programmes leur permettant de s'engager au nom de l'intérêt général. Il n'en est rien, ces initiatives sont résolument complémentaires.

L'intérêt du projet, au moment où beaucoup de citoyens n'ont pas le sentiment d'être des acteurs du projet européen, est précisément d'effectuer une expérience de solidarité tout en s'inscrivant dans un projet européen, en donnant à sa démarche une dimension européenne. Si nous prenons l'exemple du service civique français, qui à certains égards a des ambitions similaires au Corps européen, il n'est pas question pour ce dernier de s'y substituer. Il serait au contraire intéressant de voir le service civique français se faire partenaire du projet européen, car il n'y a rien ici qui ne soit incompatible en termes de mécanisme ou de valeurs, bien au contraire.

La Commission a ainsi dans l'idée de multiplier les partenariats avec les collectivités territoriales, les villes, les régions, et de donner une sorte de label européen à des initiatives régionales et nationales pour en souligner la dimension européenne, ce qui serait dans l'intérêt de tous, et des citoyens au premier chef. On donnerait ainsi à des structures qui ne l'auraient pas sinon, l'occasion de participer à des initiatives européennes. Ainsi, s'il y a à peu près 5500 structures qui participent actuellement au service volontaire européen, avec le corps européen de solidarité on pourrait toucher un nombre singulièrement plus élevé. On comprend dès lors le potentiel formidable de cet outil. .

A ce jour, le projet est en attente d'une base juridique formelle, qui est discutée actuellement au Parlement et au Conseil. Une référence expresse y est par contre faite dans les propositions de la Commission pour le prochain cadre financier multiannuel. Dès que la base juridique sera officiellement entérinée, une grande campagne de communication sera lancée pour mieux faire connaître le projet et ses avantages.

# The Politics of Universal Basic Income

Le Graspe a publié plusieurs documents sur le principe du Revenu Universel dans ses cahiers n°28 et 29, en particulier vu sous l'angle de la création d'une solidarité au niveau européen et d'une prestation sociale européenne modulée mais commune.

Il nous a paru utile de mettre à la disposition de nos lecteurs un texte de Tim Vlandas, intitulé *The Politics of Universal Basic Income*, qui s'intéresse à la façon dont cette idée peut rencontrer un soutien politique des citoyens européens.

## The Politics of Universal Basic Income

*By Tim Vlandas, University of Oxford. This article was first published on [timvlandas.com](http://timvlandas.com) in March 2018*

The Universal Basic Income (UBI) has a long history. The idea to provide all citizens with an unconditional and regular income cash benefit without means-test or requirement<sup>9</sup> has been discussed as far back as the 18<sup>th</sup> century<sup>10</sup>.

Thinkers on the right are attracted to its simplicity, which contrasts with the current complex welfare state arrangements in most advanced economies, its minimalism and its low adverse effects on work incentives, since it is paid irrespective of labour market participation.

On the left, people emphasise its universalism and unconditionality which would reduce the gaps in coverage of current benefits and ensure labour is decommodified, thereby increasing the power of workers to bargain for better working conditions and wages.

<sup>9</sup> This definition is taken from <http://basicincome.org/basic-income/>

<sup>10</sup> And in some ways even earlier, see: <http://basicincome.org/basic-income/history/>

Its detractors are similarly located across the ideological spectrum. Many liberal economists see UBI as prohibitively expensive and inefficient insofar as it directs resources to those who may not need them.

Others on the left see UBI as a dangerous legitimisation of capitalism and an implicit acceptance that not everyone will be provided a job. They also emphasise UBI's limited ability to address all the social risks that individuals face in a market economy.

Finally, some trade unions, particularly in Bismarckian welfare regimes, oppose what they see as releasing employers of their social responsibility. Trade unions also voice concerns that this will reduce their institutional power which lies in their key role in managing the administration of social insurance benefits.

### *The missing politics of UBI*

Yet, what both advocates and detractors currently miss is the question of which social coalition could support its introduction in the short term and sustain its political viability over the long run. Ongoing experiments, for instance in Finland, are crucial to analyse what effects UBI have on poverty, labour market participation as well as mobility, and entrepreneurship.

Unfortunately, 'good' public policies may be more likely to be chosen by governments, but the characteristics and positive effects of a policy alone are never enough to guarantee its introduction. Equally, governments regularly make poor policy choices because they – rightly or wrongly – believe they have significant electoral support.

Moreover, the question of its fiscal viability, which is the focus of most debates, is important but does not itself rule out or guarantee that UBI have a future. After all, the fiscal viability of any version of UBI is ultimately determined by three – partly endogenous – factors:

1. The willingness and ability of the electorate to bear higher taxes;
2. The level at which UBI will be set; and
3. The extent to which UBI replace existing social security arrangements.

Thus, even fiscal viability is ultimately a political rather than an economic question.

### *A survey of individual support for UBI*

While surveys are of course imperfect tools for appraising what people want and believe, and what they are likely to accept electorally, they are nevertheless superior to abstract discussions of what ‘people’ are *assumed* or *expected* to want. Until recently, we had no few cross-national surveys exploring individual preferences for UBI – please see the excellent book by Van Parijs and Vanderborght (*Basic Income*, 2017) for a review of national surveys and the politics of UBI in their chapter 7. But the latest wave of the European Social Survey (ESS), a high quality and widely used cross-national survey of European Union member states, has included a question about UBI.

Specifically, respondents are presented with the following statement: “Some countries are currently talking about introducing a basic income scheme. In a moment I will ask you to tell me whether you are against or in favour of this scheme. First, I will give you some more details.” The following features of the scheme are then explained to respondents:

1. The government pays everyone a monthly income to cover essential living costs;
2. It replaces many other social benefits;
3. The purpose is to guarantee everyone a minimum standard of living;
4. Everyone receives the same amount regardless of whether or not they are working;
5. People also keep the money they earn from work or other sources;
6. This scheme is paid for by taxes.

The interviewer then asks respondents whether overall they would be (strongly) against or (strongly) in favour of having this scheme in their respective country. Over 32,000 individuals responded to the question (there are about 2,600 missing cases). The ESS provides clear guideline for how to use weights, which need to be applied before calculating any percentage responses to the question for different characteristics of individuals.

Throughout the rest of this article, I have applied design weights which adjust for different selection probabilities. In addition, where EU-wide averages are presented, I have also applied the population size weights, which the ESS recommends should be applied when looking at averages for two or more countries combined.

Two caveats before discussing the results:

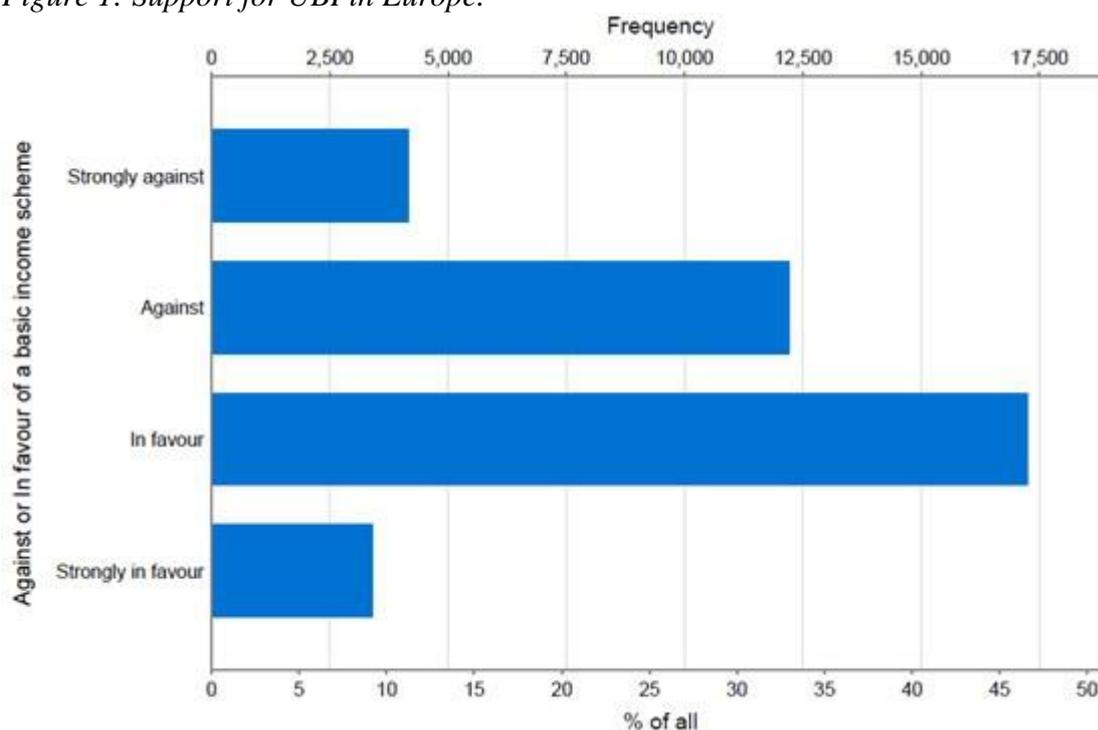
- The validity of the results discussed below is only as good as the survey (i.e. the quality of the question, the sampling, the ability to translate similar meanings in countries with different pre-existing institutions and languages, etc). Notwithstanding these challenges, the ESS is one of the best cross-national surveys available;
- Different variables have a different number of missing values. As a result, the overall average percentage of supporters differs when cross-tabulating support for UBI with different individual characteristics that may have more or less missing values.

***A surprisingly large appeal but with important differences across countries***

The EU-wide average responses reveal a number of striking features (figure 1).

First, there are very few people that are strongly against UBI (less than 15% of respondents), which is important as strong opposition to a policy initiative is sometimes more determinant for its fate than the presence of strong support. Second, the largest number of respondents (more than 45%) are in favour of the scheme. Third, when added to those who are strongly in favour of the scheme, there is a slight majority in favour (i.e. in favour or strongly in favour) of the scheme.

*Figure 1: Support for UBI in Europe.*



*Note: design and population weights have been applied to calculate these percentages. The following countries are covered by this wave of ESS: Austria, Belgium, Switzerland, Czech Republic, Germany, Estonia, Finland, France, United Kingdom, Ireland, Israel, Iceland, Netherlands, Norway, Poland, Russian Federation, Sweden, and Slovenia. Source: ESS8-2016, edition 1.*

Turning to the cross-national variation (table 1), we can observe that this EU-wide average obscures the fact that there are slightly less countries in the EU with a majority of respondents being favourable to the scheme (Israel and Russia have been excluded from cross-national analyses throughout).

Countries with a majority of supporters range from Slovenia with a striking 65% in favour to the UK with almost 51%. There are no obvious commonalities in this group of countries: Slovenia, Belgium, Poland, Ireland, Finland, Czech Republic and the UK. It includes both eastern and western Europe, liberal and coordinated market economies, and cover all three types of welfare state regimes (bismarckian, liberal and social democratic).

A second lesson from the cross-national variation is that even in countries with less than 50% total support, there are high percentage of respondents that are favourable to UBI. Indeed, six countries have more than 40% support: Netherlands, France, Estonia, Austria, Iceland and Germany.

Only three countries have lower levels of support: Sweden, which is characterised by one of the most generous welfare state; Switzerland where there has recently been an unsuccessful referendum on this question for a very generous version of UBI; and Norway which ironically is probably better placed fiscally to implement such a scheme and has one of the largest sovereign wealth fund.

*Table 1: cross-national variation in support for UBI*

<b>Country</b>	<b>Percentage in favour</b>
Slovenia	65.1
Belgium	58.6
Poland	58.5
Ireland	56
Finland	55.8
Czech Republic	52.2
United Kingdom	50.8
Netherlands	49.8

---

France	48.9
Estonia	46.7
Austria	46
Iceland	46
Germany	45.8
Sweden	37.5
Switzerland	34.7
Norway	33.6

---

*Note: design weights have been applied to calculate these percentages.  
Source: ESS8-2016, edition 1.*

### ***Labour market position and support for UBI***

The ESS also asks respondents several questions about their labour market positions which makes it possible to cross-tabulate support for UBI with respondents' labour market status. One question concerns their history of unemployment. The expectations concerning what the unemployed may think about UBI are mixed.

On the one hand, the unemployed have increasingly been 'activated' by authorities which impose various sanctions when they refuse often unappealing job offers. In addition, job seekers sometimes face high marginal tax rates when taking up employment as their unemployment benefits get withdrawn to varying degrees depending on the country where they received the benefit. These considerations should make them particularly favourable to UBI.

On the other hand, if respondents expect UBI to replace unemployment benefits that might have been fairly generous, they may also have good reasons to oppose the introduction of UBI. This can be a consideration since characteristic 2 of UBI that is presented to respondents mentions that UBI "replaces many other social benefits" (see above).

As table 2 shows, respondents who have experienced a period of unemployment and work seeking within the last five years (regardless of whether they are unemployed at the time of interview) are much more favourable to UBI than those who have not (almost 65% compared to about 56%).

*Table 2: Period of unemployment and support for UBI*

<b>Any period of unemployment and work seeking within last 5 years</b>	<b>Strongly against</b>	<b>Against</b>	<b>In favour</b>	<b>Strongly in favour</b>	<b>N=</b>
Yes	10.2	25.4	50.5	14	4546.1
No	11.4	33.3	46.5	8.8	6025.9

*Note: design and population weights have been applied to calculate these percentages. Source: ESS8-2016, edition 1. List of countries included in note to Figure 1.*

Perhaps more surprisingly, as table 3 shows, employees are slightly more supportive (about 55%) than the self-employed (53%) – despite their often worse coverage by existing social protection systems- who are in turn more supportive than those working for own family business (51% – though note the smaller sample size of this group).

Among respondents with ‘unlimited duration’ employment contracts, about 54% favour or strongly favour UBI, compared to slightly above 56% among respondents with ‘limited duration’ employment contracts (see table 4). This is a fairly minor difference, despite expectations to the contrary by an established political economy literature on different policy preferences between insiders in permanent employment and outsiders in temporary contracts (and/or unemployment).

*Table 3: Employment relation and support for UBI*

<b>Employment relation</b>	<b>Employee</b>	<b>Self-employed</b>	<b>Working for own family business</b>
Strongly against	11.3	13.3	12.5
Against	33.5	33.7	36.4
In favour	46.3	42.5	46.8
Strongly in favour	8.9	10.5	4.2
Total	100	100	100
N=	29772.6	3815.5	533.5

*Note: design and population weights have been applied to calculate these percentages. Source: ESS8-2016, edition 1. List of countries included in note to Figure 1.*

*Table 4: Employment contract and support for UBI*

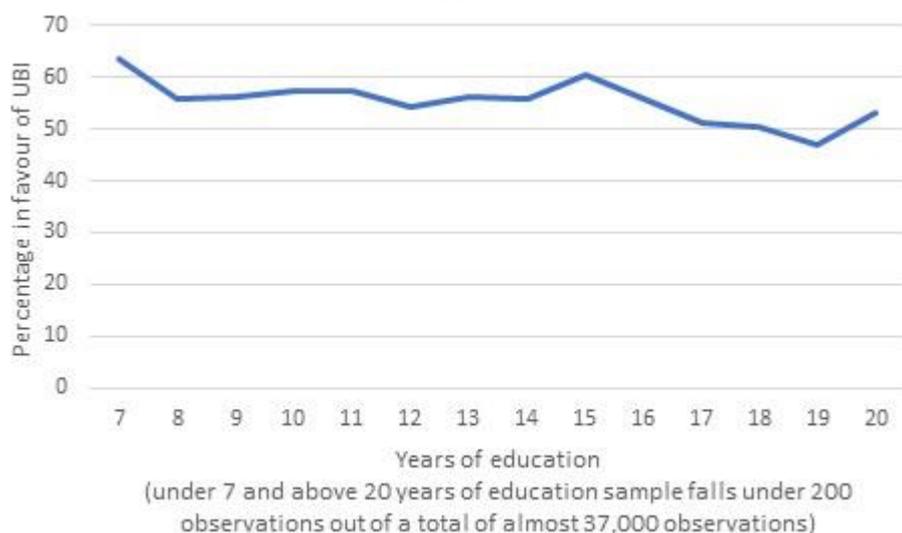
<b>Employment contract unlimited or limited duration</b>	<b>Unlimited</b>	<b>Limited</b>	<b>No contract</b>
Strongly against	11.8	10.5	8
Against	34.3	33.2	28.6
In favour	45.3	46.2	53.8
Strongly in favour	8.5	10.1	9.6
Total	100	100	100
N=	22945.9	4626.6	2637.8

*Note: design and population weights have been applied to calculate these percentages. Source: ESS8-2016, edition 1. List of countries included in note to Figure 1.*

### ***Education, sources and level of income, and support for UBI***

Another way to explore what affects support for UBI is to consider the impact of education and income. Though no clear picture emerges, Figure 2 shows that support is highest for those with 7 years of education, more or less stable for respondents with between 8 and 15 years of education, but that support falls slightly thereafter (with an increase in support for the very highly educated).

*Figure 2: Years of education and support for UBI*



*Note: design and population weights have been applied to calculate these percentages. Source: ESS8-2016, edition 1. List of countries included in note to Figure 1.*

In terms of sources of income (table 5), support is highest among respondents whose main source of income is unemployment benefits (65%) and any other social benefits

(66%), followed by those with the main source being earning wages/salaries (about 57%). Next, comes pensioners (about 53%), while support is low among those receiving income from self-employment (49.5%) and farming (48%), and lowest for those whose main source of income is investments/savings (about 37%).

*Table 5: Main source of household income and support for UBI*

	<b>Wages or salaries</b>	<b>Income from self-employment (excluding farming)</b>	<b>Income from farming</b>	<b>Pensions</b>	<b>Unemployment benefit</b>
Against	32.5	37.3	35.5	34.5	26.6
Strongly against	10.8	13.2	16.4	12.7	8.3
In favour	47.3	38.9	44.6	45.4	47.9
Strongly in favour	9.4	10.6	3.5	7.4	17.1
Total	100	100	100	100	100
N=	22985.5	1940.3	362.6	8673.3	621.3

*Note: design and population weights have been applied to calculate these percentages. Source: ESS8-2016, edition 1. List of countries included in note to Figure 1.*

*Table 5 (continued): Main source of household income and support for UBI*

	<b>Any other social benefits or grants</b>	<b>Income from investments, savings etc.</b>	<b>Income from other sources</b>
Against	24.5	51.7	32.8
Strongly against	9.5	11.1	6.6
In favour	52.4	31.8	50.4
Strongly in favour	13.6	5.4	10.1
Total	100	100	100
N=	953.3	251.5	567.6

*Note: design and population weights have been applied to calculate these percentages. Source: ESS8-2016, edition 1. List of countries included in note to Figure 1.*

Finally, it is clear that the position of respondents in the income distribution affects their preferences for UBI. Whereas about 60% of respondents in the bottom 10% of the income distribution support UBI, only 55.7% support it in the fifth decile, and the share of supporters drops to 45% in top decile (table 6).

*Table 6: Household income and support for UBI – bottom of income distribution*

<b>Household's total net income, all sources</b>	<b>1st decile</b>	<b>2nd decile</b>	<b>3rd decile</b>	<b>4th decile</b>	<b>5th decile</b>
Strongly against	11.9	9.2	9.1	9.6	9.8
Against	28.2	34.1	32.2	33.7	34.5
In favour	50.9	46.9	50.6	47.3	47.4
Strongly in favour	9	9.8	8.1	9.4	8.3
Total	100	100	100	100	100
N=	2498.7	2531.9	2581.7	2900.7	3303.3

*Note: design and population weights have been applied to calculate these percentages. Source: ESS8-2016, edition 1. List of countries included in note to Figure 1.*

*Table 6 (continued): Household income and support for UBI– upper half of income distribution*

<b>Household's total net income, all sources</b>	<b>6th decile</b>	<b>7th decile</b>	<b>8th decile</b>	<b>9th decile</b>	<b>10th decile</b>
Strongly against	11.7	10.2	12	13.7	16.2
Against	34.2	31.4	31.6	38.4	38.8
In favour	45.6	49	46	40.1	35.4
Strongly in favour	8.5	9.4	10.5	7.8	9.5
Total	100	100	100	100	100
N=	3320.9	4044.6	4043.9	2900.3	2728.7

*Note: design and population weights have been applied to calculate these percentages. Source: ESS8-2016, edition 1. List of countries included in note to Figure 1.*

### ***Left-right ideology, trade union membership and support for UBI***

The relationship of the Left to UBI is controversial. I focus on two aspects. One is the self-placement of respondents on a left-right spectrum (in an 11-points scale ranging from Left-0 to Right-10); the other is membership of a trade union.

Table 7 shows that those respondents who place themselves strongly on the left (0, 1, and 2 in particular) are much more supportive of UBI and that there is still a majority in favour among those who position themselves in the centre and/or mild centre right (scores of 5 and 6 on left-right scale). Surprisingly, people who identify as extreme right (score of 10) are also overall favourable (though with very few 'strongly in favour').

However, what might matter most with respect to ideology is not so much whether left-wing or right-wing individuals are more or less supportive of UBI, but rather where support for UBI in numerical term comes from, in other words where supporters of UBI locate themselves in the left-right spectrum.

As table 8 shows, 33% of strong UBI supporters (strongly in favour), and 37% of supporters (in favour), choose a centrist position (5), while 20% of strong supporters are ‘extreme left’ (0 to 2) compared to only 10.6% being ‘extreme right’ (8 to 10). Thus, a centre left coalition is probably best placed to mobilise (strong) supporters of UBI.

Consistent with the scepticism of some trade unions to UBI, table 9 reveals that current trade union members are less supportive (almost 52%) than both previous trade union members (almost 58%) and non-members (roughly 56%).

*Table 7: Self-placement on left-right scale and support for UBI*

	Strongly against	Against	In favour	Strongly in favour	Total	N=
Left	11.2	28	47.1	13.7	100	1091.4
1	6.8	28.2	43.6	21.5	100	582.8
2	8.4	29.3	46.8	15.5	100	1864
3	10.1	33.3	46.6	9.9	100	3206.9
4	10	37.2	46.1	6.7	100	3401.7
5	10.9	34.1	47.1	7.9	100	11681.9
6	13.1	36.7	43.8	6.5	100	3211.6
7	16.4	37.6	38	8	100	3123.7
8	15.9	34.4	42.6	7.1	100	2203.1
9	17.2	33.2	41.4	8.2	100	603.3
Right	15.9	28.9	47.4	7.9	100	1113

*Note: design and population weights have been applied to calculate these percentages. List of countries included in note to Figure 1. Source: ESS8-2016, edition 1.*

*Table 8: Left-right self-placement and Support for UBI*

Left-right self-placement	Strongly against	Against	In favour	Strongly in favour
Left	3.2	2.8	3.5	5.4
1	1	1.5	1.7	4.5
2	4.1	5	6	10.4
3	8.5	9.7	10.3	11.5
4	8.9	11.5	10.8	8.2
5	33.3	36.4	37.9	33
6	11	10.7	9.7	7.5
7	13.4	10.7	8.2	9
8	9.2	6.9	6.5	5.6
9	2.7	1.8	1.7	1.8
Right	4.6	2.9	3.6	3.2
Total	100	100	100	100
N=	3811.1	10966	14523	2783.2

*Note: design and population weights have been applied to calculate these percentages. List of countries included in note to Figure 1. Source: ESS8-2016, edition 1.*

*Table 9: Trade union membership and support for UBI*

<b>Member of trade union or similar organisation</b>	<b>No</b>	<b>Yes, previously</b>	<b>Yes, currently</b>
Strongly against	11.1	10.4	13.7
Against	33.1	31.7	34.5
In favour	46.6	48.3	43.7
Strongly in favour	9.3	9.5	8.1
Total	100	100	100
N=	22827.2	9006.8	5076.7

*Note: design and population weights have been applied to calculate these percentages. List of countries included in note to Figure 1. Source: ESS8-2016, edition 1.*

However, the extent of support among current trade union members varies strongly across countries (table 10), ranging from 66% in Slovenia to 32% in Norway. Trade union members in several more coordinated market economies (e.g. Germany, Sweden, Norway, Austria) tend to have lower support, but in other CMEs, such as Finland, support is very high.

By contrast, both Ireland and the UK have intermediate levels of support. Strikingly, two countries with Ghent unemployment benefit systems (Finland, Belgium), where trade unions manage their unemployment benefits exhibit high support among trade union members despite unions having the most to lose from any new policy which undermines or reduces the importance of unemployment benefit systems.

Finally, there is no clear pattern among Central and Eastern European Countries with both high and low support among union members depending on the country under consideration.

*Table 10: trade union membership and support for UBI in different countries*

Member of trade union or similar organisation, Yes, currently	Strongly against	Against	In favour	Strongly in favour	Total favour
Slovenia	3.1	30.6	56.2	10	66.2
Finland	4.8	37.7	51.8	5.7	57.5
Belgium	7	35.8	50.4	6.8	57.2
Poland	10	33	54.7	2.3	57
Netherlands	7.8	36.6	47	8.6	55.6
Czech Republic	25.1	21.6	44.1	9.2	53.3
France	17.1	31.6	42.1	9.2	51.3
Ireland	13.5	35.3	42.8	8.4	51.2
Austria	14.4	36.4	32.7	16.5	49.2
United Kingdom	12.9	39.2	42.6	5.3	47.9
Estonia	5.5	47.2	40.7	6.6	47.3
Iceland	13.4	39.5	40.2	6.9	47.1
Germany	14.3	44.7	33.1	7.9	41
Switzerland	17.2	42.6	33.6	6.6	40.2
Sweden	35.4	28	31.2	5.5	36.7
Norway	17.3	50.5	28.7	3.5	32.2

*Note: design weights have been applied to calculate these percentages. Source: ESS8-2016, edition 1.*

### ***The political future of UBI***

While not without problems or detractors, the political feasibility of UBI should on the basis of this analysis not be ruled out. In many countries, support appears to be important. There is also important variation across individuals. Respondents with more precarious conditions such as those in temporary contracts or in unemployment are more supportive. Support extends beyond precarious workers and there is therefore the potential for a broad coalition in support of UBI: a slight majority of employees are also supportive and the majority of respondents in several income groups appear favourable to UBI.

In terms of potential opposition, high income earners, and those deriving most of their income from savings/investments, as well as farmers, tend to be against UBI. On the upside, the majority of pensioners – a key veto player in many welfare systems – are not opposed to UBI.

Given the pattern of support and opposition I have documented above, a coalition between centrist and left-leaning individuals seems most likely, but its feasibility will depend on whether most union members are also favourable to UBI in these countries. Else the opposition of trade unions to UBI could prove fatal.

## La nouvelle politique étrangère de la Turquie, une menace pour l'Europe ?

En dépit des relations orageuses de Recep Tayyip Erdoğan avec ses homologues européens, Emmanuel Macron a accepté de le recevoir à Paris en janvier 2018, dans le contexte d'une mutation profonde de la politique étrangère turque, dont nous allons tenter de situer les principaux aspects. Compte tenu des tensions qui existent par ailleurs, cette politique, qui n'est pas dépourvue de risques pour la Turquie elle-même, en comporte aussi pour l'Europe et le Moyen-Orient. Parmi les composantes de l'action diplomatique en cours, nous distinguerons le rôle personnel d'Erdoğan de ce qui serait un repositionnement géopolitique de la Turquie, susceptible de survivre aux initiatives parfois intempestives de ses dirigeants actuels.

### Does Erdoğan « make Turkey great again » ?

On ne peut nier que sa personnalité marque fortement l'action diplomatique de son pays. À la différence de ses prédécesseurs, il veut s'affirmer parmi les « grands », bien qu'ayant étudié pour devenir imam, dépourvu d'expérience internationale, il ne soit nullement préparé à jouer un rôle dans ce domaine.

Comme cela lui a assez bien réussi en politique intérieure, Erdoğan dramatise ses interventions par des discours agressifs, d'abord avec Israël, puis avec plusieurs dirigeants européens et américains. Ses voyages à l'étranger, parfois émaillés d'incidents (son dernier passage à Washington a été marqué par une bagarre entre ses agents de sécurité et des manifestants), mettent à rude épreuve la patience des pays d'accueil.

En fait, elles sont avant tout destinées à sa clientèle électorale, la « *Turquie profonde* » des petites villes de l'Anatolie intérieure et des masses récemment urbanisées des grandes métropoles, assez ignorantes du monde extérieur et restées fondamentalement attachées à l'islam. Elles apprécient sa rhétorique radicale et

parfois ses diatribes anti-israéliennes, éventuellement anti-sémites. En posant la Turquie en victime de Bruxelles, de Washington ou de Berlin, dans un pays où l'opinion est persuadée d'avoir été longtemps trompée ou méprisée par ses alliés, le populisme d'Erdoğan a le même succès que celui de ses confrères européens. Le problème est que sa bellicosité a dépassé le stade du discours pour déboucher sur des interventions qui aggravent les tensions, à Gaza (en 2010) et surtout en Syrie (depuis 2011).

En novembre 2015, Erdoğan a fait abattre un SU24 russe qui avait pénétré pendant 17 secondes dans l'espace aérien turc. En imposant des sanctions sélectives, Moscou a contraint la Turquie à s'excuser et à se rapprocher du Kremlin, ce que n'ont pas obtenu les dirigeants occidentaux, confinés dans une politique d'« *appeasement* » qui n'a conduit qu'à une multiplication des provocations turques.

Après l'échec du coup d'état de 2016, la Turquie s'est lancée dans la « *diplomatie des otages* », en emprisonnant des ressortissants américains, allemands et français pour obtenir en contrepartie l'extradition de Gülen (jugé responsable du putsch) et la libération de Zarrab (dont le procès aux États-Unis a révélé une énorme affaire de corruption dans laquelle a trempé la famille Erdoğan).

Après avoir tenté de s'en détacher au début de ses mandats en souhaitant, au nom de la solidarité sunnite, un rapprochement avec les Kurdes, Erdoğan est revenu à la promotion du nationalisme, afin d'aspirer les voix du CHP (kémaliste) et du MHP (ultranationaliste). D'où sa fidélité aux positions de ses prédécesseurs : il ne voit pas de contradiction à refuser l'autonomie à 15 millions de Kurdes d'Anatolie orientale tout en revendiquant l'indépendance pour 200000 Chypriotes turcs et il persiste dans la négation du génocide arménien.

Une bonne manière de faire la synthèse entre islamistes et nationalistes est d'exalter le souvenir de l'Empire ottoman, en réaction contre ses prédécesseurs, qui gardaient un souvenir brûlant de sa décadence. En tant qu'héritière de la *Sublime Porte*, la Turquie aurait vocation à exercer une sorte de « *guidance* » sur les musulmans, éventuellement par une restauration du califat, un thème récurrent des intégristes.

Ce n'est pas un vœu pieux, mais la justification d'innombrables ingérences : le président turc s'estime en droit d'intervenir partout où l'Empire ottoman s'est autrefois étendu, comme il vient de le faire au Soudan. Erdoğan y soutient le régime

islamiste d'Omar el Bachir et veut se faire céder à bail la presqu'île de Suakin, éventuellement pour y établir une base militaire comme celle qu'il a installée en Somalie en septembre 2017.

En fait, le président turc est un homme dangereux, qui n'a pas été perçu comme tel par les dirigeants occidentaux, qui se sont longtemps illusionnés sur les vertus d'un prétendu « *modèle turc d'islamisme modéré* », acquis à leur cause, à proposer en exemple aux pays musulmans. Sur le fond, pas plus qu'en politique intérieure, il n'y a rien de particulièrement modéré dans les idées d'Erdoğan. Sans partager intégralement l'idéologie des Frères musulmans, il s'est déclaré solidaire de ceux qui sont arrivés au pouvoir (en Égypte jusqu'en 2013), à Gaza, au Maroc et en Tunisie). En 2017, quand les autres monarchies du Golfe ont ostracisé le Qatar, notamment en raison de ses sympathies pro-Frères, Erdoğan a pris le parti de Doha au point d'y installer une base militaire.

### **Des ambitions à 360° ?**

Pour Atatürk, la priorité était de libérer la Turquie moderne de la sujétion imposée par les puissances à l'Empire ottoman. En voulant en faire un pays européen comme les autres, il a mené une politique étrangère prudente. Son attitude a été suivie par ses successeurs, qui se sont tenus en dehors de la guerre mondiale jusqu'en mars 1945.

Ensuite, le basculement du monde dans la guerre froide et les revendications de Staline ont jeté la Turquie dans le camp occidental. Sous la pression directe de l'URSS et de ses alliés du Pacte de Varsovie au nord, confrontée à des régimes arabes prosoviétiques au sud, la Turquie dépendait exclusivement d'un allié puissant, mais lointain. Marquée par les obsessions sécuritaires de ses militaires, bien placés pour les dicter à des gouvernements civils fragiles, sa politique étrangère est devenue un sous-produit de son engagement dans l'OTAN.

Par ailleurs, le postulat nationaliste qui remonte aux Jeunes-Turcs s'est maintenu au point d'entraver l'amélioration des relations de voisinage. Forte de l'appui de Washington, l'oligarchie militaire n'a fait aucun effort pour mieux s'insérer dans son environnement régional, en menant des politiques de confrontation en mer Égée avec la Grèce (pourtant son partenaire de l'OTAN) et à Chypre (invasion du nord de l'île en 1974). Avec les pays arabes, les relations sont restées froides, sinon hostiles.

Au cours des années 1990, la Turquie a maintenu son positionnement atlantiste, tout en prenant quelques initiatives : développement de la coopération dans le bassin de la mer Noire (BSEC), rapprochement avec l'Azerbaïdjan et les pays turcophones d'Asie centrale.

Elle souhaite maintenant exploiter pleinement sa centralité géographique, en développant une politique étrangère à 360°. Il lui faut pour cela avoir « *zero problem with neighbours* » (Davutoğlu), un objectif qui aurait pu compléter utilement la dominante pro-européenne et atlantique antérieure et ouvrir à la Turquie de vastes espaces, en nouant des relations apaisées avec l'intégralité de son voisinage et même au-delà.

Mais ces ambitions s'insèrent dans une idéologie panislamiste qui contrarie ses objectifs géopolitiques. L'opinion arabe a de la Turquie une image défavorable et ses gouvernements n'acceptent pas sa prétention à « *guider* » l'islam sunnite. Le développement des rivalités entre chiites et sunnites et à l'intérieur de ce dernier groupement, la franche hostilité entre pro-Frères (la Turquie, le Qatar, le Hamas) et anti-Frères (l'Arabie saoudite, les Émirats, l'Égypte) a plutôt isolé Ankara.

### Un isolement croissant

Il n'est donc pas surprenant qu'au niveau de la mise en œuvre, les résultats ne soient pas à la hauteur des espérances. Faute de place, on se limitera ici aux relations avec les pays occidentaux.

À force de répéter que la Turquie est pour eux une « *alliée indispensable* », alors qu'ils vont devoir s'en passer, le Pentagone et le Département d'État ont intoxiqué leurs autorités, à la grande satisfaction d'Erdoğan. Pour les stratèges américains, ce qui importe le plus est la position géopolitique de la Turquie, qu'il ne faut à aucun prix laisser partir dans l'orbite de la Russie. Ils en concluent que son maintien dans l'OTAN est vital, en dépit des fougades de son président. Plus récemment, les turcophiles ont trouvé un autre argument en préconisant de soutenir Erdoğan comme alternative au chaos, tout en reconnaissant qu'il en est en grande partie responsable. Celui-ci en conclut qu'il peut continuer à exercer sa « *capacité de nuisance* » jusqu'au point de rupture, puisqu'il rencontre toujours, quoi qu'il fasse, des oreilles complaisantes à Washington. Aussi le chantage turc a-t-il encore de beaux jours devant lui, avec les risques qui pèsent sur la base américaine d'Incirlik et ses armes nucléaires.

En fait, depuis 2016, l'armée turque a perdu une partie de sa valeur militaire, que les recrutements d'islamistes et la lutte contre la guérilla kurde ne vont pas accroître. Les purges ont affecté en priorité les cercles militaires les plus atlantistes et les plus qualifiés. Les prétentions de la Turquie à se doter d'une industrie militaire indépendante d'ici 2023 sont qualifiées de « *fausses promesses, ambitions irréalistes et financièrement irresponsables*<sup>11</sup> », car ses productions sont obsolètes et ses importations de matériel neuf sous embargo des Etats-Unis.

Après une tentative avortée d'achat de missiles à la Chine, la commande de S-400 à la Russie apparaît comme une décision politique coûteuse (2.5 milliards de \$), sans justification technique crédible (ils ne sont pas compatibles avec les systèmes OTAN), en violation des sanctions décidées par le Congrès américain contre Moscou. La Turquie prétend bénéficier de transferts de technologie, mais les Russes ne vont pas partager leurs secrets militaires avec un pays toujours membre de l'Alliance atlantique.

A plus long terme, la politique de défense d'Ankara soulève des interrogations encore plus sérieuses. Sera-t-elle capable de résister à la tentation nucléaire, qui sera bientôt à sa portée comme l'a montré l'exemple iranien ? Des imams proches de l'AKP (Hayrettin Karaman) revendiquent pour leur pays le droit de se doter de l'arme nucléaire comme le Pakistan. Dans une région combustible, où abondent les autocrates irresponsables, le risque de prolifération et surtout d'emploi de l'arme nucléaire n'est pas minime : au lieu de se limiter à la dissuasion, les futures puissances nucléaires pourraient se livrer à des opérations d'intimidation qui déboucheraient, tôt ou tard, sur un emploi effectif de ces armes.

Au siège de l'OTAN à Bruxelles, les manifestations de mauvaise humeur d'Ankara ne se comptent plus. Elles portent atteinte à la cohérence, sinon à la crédibilité de l'Alliance. Essentielle dans une alliance militaire, la confiance a disparu. *De facto*, on s'achemine vers une coopération ponctuelle et révisable, ce qui n'est pas adapté aux besoins d'une organisation de défense basée sur la crédibilité de l'article 5 du traité OTAN, qui oblige les membres de l'Alliance à se porter secours en cas d'attaque. Avec une gestion plus ferme des relations, on pourrait voir Ankara se montrer plus conciliant, ce qui déboucherait sur une détente par l'acceptation d'une solution à Chypre en échange d'un accès au gaz israélien (Léviathan), éventuellement

<sup>11</sup> Caglar Kurc et Sélim Sazak, *Turkey Potemkin Defence Industry* in Defense one, 15 août 2017.

une attitude plus constructive en Syrie, où la Turquie a plutôt jeté de l'huile sur le feu.

Avec l'UE, on ne va pas retracer ici l'histoire tortueuse de la candidature turque, initiée en 1963, déposée en 1987, rejetée en 1989 et 1997, puis acceptée en 1999 pour déboucher en 2005 sur une négociation biaisée qui n'a donné aucun résultat concret. Depuis la conclusion d'une union douanière en 1996, le marché turc est ouvert aux exportations européennes, ce qui dispense les États membres de souhaiter aller plus loin, toute avancée ne pouvant qu'accroître les dépenses du budget communautaire en faveur d'Ankara.

De son côté, la Turquie, avant comme après 2002, a montré une volonté persistante à refuser les critères politiques de Copenhague. Depuis 2016, le maintien d'un régime d'exception rend la négociation sans objet, même si personne n'est encore décidé à signer son « *certificat de décès* », qui implique un accord à l'unanimité du Conseil européen.

Pendant longtemps, sous la pression des États-Unis, les Européens ont fait preuve d'une assez grande patience, sinon de complaisance, en dépit des violations du droit international à Chypre (nettoyage ethnique et maintien de l'occupation militaire) et de la persistance de la tension en mer Égée. En 2015, le chantage d'Erdoğan a même conduit l'Allemagne à accepter un accord pour retenir les migrants. Cependant, les relations restent conflictuelles : aux polémiques avec la Grèce et Chypre (état membre depuis 2004) se sont ajoutées celles avec l'Allemagne et les Pays-Bas.

Comme avec d'autres pays du Moyen-Orient, la conditionnalité politique est impraticable. La coopération contre le terrorisme, que la Turquie facilite et réprime en même temps, ne peut être que ponctuelle. Reste à assurer le maintien d'un régime des échanges favorable aux deux parties. Un peu plus de fermeté est possible en utilisant les moyens de rétorsion dont dispose l'UE (80% des investissements étrangers en Turquie viennent d'Europe), jusqu'aux sanctions sélectives comme a su le faire la Russie avec efficacité.

Les turcophiles qui subsistent dans les instances européennes et dans certains états membres espèrent qu'une défaite d'Erdoğan en 2019 pourrait inverser le processus. En fait, la dérive est plus profonde : les objectifs eurasiatiques de la nouvelle politique turque ont une logique qui pourrait bien se maintenir après le départ de l'ombrageux président. La Turquie a pris goût à une politique conforme à sa géographie, qui n'est pas celle d'un pays

atlantique. Elle va rester un pays politiquement orienté vers d'autres directions, trop périphérique pour se soumettre aux disciplines d'une Union qui aura entretemps accentué sa dimension politique. Aux Européens de la traiter pour ce qu'elle est et non pour ce qu'ils voudraient qu'elle soit.

Au Moyen Orient, servie par ses succès commerciaux, la nouvelle Turquie veut exercer une influence régionale, au nom de son héritage ottoman et de la solidarité islamique. Nous ne reviendrons pas sur les effets de cette politique, particulièrement désastreux en Syrie<sup>12</sup>. La Turquie apparaît maintenant comme la principale perdante de toute la tragédie. Même la tentative de conciliation avec la Russie et l'Iran apparaît comme une contrainte, en dépit de son invasion du nord de la Syrie en janvier 2018 : « *plus Erdogan agite les rues avec sa rhétorique pro-sunniste, pro-Frères musulmans, pro-Hamas et plus la Turquie perd du terrain dans la région où elle avait l'ambition initiale d'être un « key player »* » (Semih Idiz).

Plus globalement, bien qu'il ne soit pas entièrement attribuable aux islamistes, l'objectif de « *zero problem with neighbours* » aujourd'hui qualifié d'« *only problems* », est un échec complet. La valorisation à 360° de la Turquie impliquait de mettre la priorité sur cet objectif, ce qui avait quelques chances de succès, notamment dans le secteur énergétique : s'il ne dispose pas de beaucoup de ressources, le quadrilatère anatolien peut exercer une fonction de transit, s'il se ménage de bonnes relations avec ses voisins, mais le gouvernement AKP a fait tout le contraire.

Pour un pays de taille moyenne comme la Turquie, la mondialisation offre des opportunités nouvelles : au-delà de ses succès commerciaux, elle veut en obtenir des retombées politiques. Comme d'autres pays, mais bien davantage que dans le passé, elle développe son influence à travers la Turcophonie (les minorités turques à l'étranger, le rapprochement avec les pays de sa famille linguistique), la promotion de l'islam, au moyen des réseaux construits par sa diplomatie et *Turkish airlines*.

Dans la pratique, ces interventions ne sont pas exemptes de critiques.

Comme on a pu le constater en Bulgarie ou à Chypre, la manipulation des minorités turcophones à l'étranger est ancienne. En étendant sa sollicitude aux Tatars de Crimée et aux Ouïgours du Sin-Kiang, la Turquie a éveillé la méfiance de la

---

<sup>12</sup> Voir TELOS, *Fiasco en Syrie* 4 mars 2016.

Russie et de la Chine. Si elles ont initialement bien accueilli les offres d'Ankara, les nouvelles républiques d'Asie centrale ont dû préciser qu'elles ne souhaitent pas remplacer le « *grand frère* » russe par un autre. En fait, des initiatives maladroites ont suscité l'inquiétude des pays concernés.

De même, lors du référendum de 2017, si la mobilisation des diasporas européennes par l'AKP a produit de bons résultats électoraux, plusieurs gouvernements s'interrogent maintenant sur la loyauté des communautés turques et sur les mesures à prendre pour s'en assurer. En France, l'assassinat en 2013 de trois personnalités kurdes, attribuée aux services secrets d'Ankara avait déjà éveillé l'attention.

La propagande turque utilise le Diyanet, (présidence des Affaires religieuses), dotée d'une direction internationale avec de gros moyens et les attachés culturels (en fait religieux) dans ses ambassades (c'est pourquoi la Bulgarie a expulsé le sien). Depuis 2016, elle fait davantage en mettant ce réseau au service du parti au pouvoir. L'Allemagne et ses voisins se préoccupent des activités des « *imams-espions* », que leur statut d'employés du gouvernement place dans la dépendance d'Ankara et du lancement (notamment à Strasbourg) de programmes de propagande destinés aux immigrés de la deuxième génération.

### Quelles perspectives ?

Compte tenu de la situation géographique de la Turquie, il n'est pas évident de développer une politique pan-sunnite quand on est entouré par 9 pays, dont cinq sont chrétiens (Bulgarie, Grèce, Chypre, Géorgie et Arménie), trois chiites (Iran, Irak, Azerbaïdjan), un seul étant sunnite, mais gouverné par un clan alaouite. Non seulement persiste l'incapacité ancienne et persistante de la Turquie à se doter de relations de voisinage apaisées, mais sa dérive sectaire réduit encore davantage le cercle de ses amis.

Qualifié de « *precious loneliness* » par Davutoğlu en référence au « *splendide isolement* » britannique de l'époque victorienne, la solitude turque est le résultat d'une politique excessivement ambitieuse dans ses objectifs et terriblement maladroite dans ses pratiques : incapacité à faire des compromis, tendance à prendre parti au lieu de se poser en médiateur.

Ce n'est pas la première fois qu'un pays mène une politique étrangère contraire à ses intérêts nationaux : il n'est pas nécessaire de remonter très loin dans l'histoire pour constater qu'en Turquie comme ailleurs, l'idéologie et la politique étrangère ne font pas bon ménage : les jeunes Turcs en ont fait

une démonstration particulièrement éclairante avec l'exaltation du panturquisme et une alliance fatale avec l'Allemagne impériale, qui a conduit à la disparition de l'Empire ottoman. Mais l'AKP et son leader ont la mémoire courte : ils ont oublié les échecs d'Enver pacha et son destin tragique.

Des observateurs prônent la patience, en espérant qu'Erdoğan développe lui-même des forces qui lui feront perdre le pouvoir. Le cas échéant, si la démocratie est restaurée, il faudra faire un effort de créativité à Washington et à Bruxelles pour définir une nouvelle politique. À moins de relancer la dynamique d'adhésion, désormais exclue par les opinions publiques européennes, comment faire de la Turquie un pays associé, comme les autres « *grands* » de la périphérie (la Russie, le Royaume-Uni après le Brexit) qui n'ont pas vocation à aller plus loin que le libre-échange ou le marché unique ?

*(Une version antérieure de cet article de Jean-François DREVET a fait l'objet d'une publication sur le site électronique TELOS)*

## Fiche de lecture

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

*De Didier Georgakakis, Palgrave 2017<sup>13</sup>.*

Voir les **bonnes feuilles** de ce livre...

[http://graspe.eu/document/BF\\_DG\\_201805.pdf](http://graspe.eu/document/BF_DG_201805.pdf)

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

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

<sup>13</sup> <https://www.palgrave.com/be/book/9783319517919>

épistémologie et d'une conceptualisation exigeante (c'est suffisamment rare dans ce débat pour être souligné) et d'un matériel d'enquête particulièrement dense (archives, interviews, observations, analyse de texte, statistiques, etc.).

Les lecteurs de Graspe connaissent déjà une partie de cette réflexion dont certains extraits avaient fait l'objet d'une conférence il y a quelques années et donné lieu à la publication d'un numéro spécial de la Revue française d'Administration publique sur la Commission européenne<sup>14</sup>. Mais le fait d'avoir mis en ensemble ce large spectre d'études courant sur 15 ans de recherche fait surgir un tableau d'ensemble à la fois nouveau et impressionnant (sinon alarmant comme le dit, Bob Reinalda, l'un des meilleurs spécialistes mondiaux des organisations internationales, en quatrième de couverture). En plus des nombreux détails et pépites qui sont livrés (telle la doctrine d'un des pères fondateurs du statut), il en résulte un miroir sans concession (et parfois perturbant), mais qui pour une fois donne du sens (et un sens consistant) à ce qui nous arrive.

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

En se centrant sur les moteurs de la formation du groupe (engine of group-formation) soit des processus sociaux et politiques

<sup>14</sup> en accès libre sur <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2010-1.htm>

complexes, le livre tranche avec la description (souvent fastidieuse et pauvre en explication) de la perception de tel ou tel sous-groupe de fonctionnaire de la réforme administrative ou de l'avenir de l'Europe. Mais surtout cet angle de vue présente deux avantages fondamentaux. Il dévoile l'étendue du problème et sa déclinaison dans les multiples composantes de la politique du personnel (concours, formation, promotion, éthique et ethos, etc.) Il échappe également à la dénonciation politique de tel ou tel (jusqu'à nier l'idée que les Britanniques et l'équipe de Kinnock auraient été l'un des piliers de cette destruction en cours, ce qui peut se discuter) aussi bien qu'au fatalisme des grands changements exogènes (la crise du collègue Santer et plus généralement les crises politiques de l'UE entre les années post Maastricht et aujourd'hui, et les élargissements, le triomphe global du nouveau management public).

Ce qui a fait changer les moteurs de sens tient plutôt dans des processus collectifs d'adaptation à ces changements qui ont conduit à des politiques dominées par la volonté à courte vue d'imiter les modèles globalement dominants et qui ont poussé le train hors des rails, c'est-à-dire dans des voies proches d'un management global ou de la gestion des organisations internationales en rupture avec ce qui fait et faisait la spécificité de la construction et du contexte des institutions européennes. Si la thèse d'une dédifférenciation et désautonomisation de la fonction publique est très claire, elle n'est pas le fruit d'un complot, mais plutôt d'un dysfonctionnement collectif, le fruit d'une succession d'erreurs stratégiques, d'aveuglements, ou de pulsion de pouvoir et/ou de suivisme sur des terrains de lutte multiple et très différents. Elle prend du reste des manifestations différentes ici ou là et selon les fonctionnaires, dont le livre montre bien qu'ils peuvent être partagés et divers. Tout cela n'exclut pas la responsabilité collective, une question que ce livre ne pose pas ou ne veut pas poser. Il n'en demeure pas moins qu'il montre que la dimension et le pouvoir collectif des « eurocrates » (éthos, esprit de corps, sentiment d'appartenance, sens de la mission publique et européenne) en a au total pris un coup, sans que ni la démocratie ni l'Europe en sorte renforcées.

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

l'histoire de la création du statut et plus généralement de la réforme Kinnock et des différents chocs des années 2000 pourrait être plus développée, surtout pour les fonctionnaires entrés après 2004. Mais c'est sans doute le coût à payer pour entrer au cœur de cette analyse unique de la formation du groupe et de son pouvoir, notamment symbolique, qui par définition touche à sa capacité d'attraction.

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

Voir les **bonnes feuilles** de ce livre...

[http://graspe.eu/document/BF\\_DG\\_201805.pdf](http://graspe.eu/document/BF_DG_201805.pdf)

## Fiche de lecture

### Nathalie Loiseau, l'autre visage de la politique européenne de la France ou Rastignac<sup>15</sup> en jupons ?

Nathalie Loiseau raconte dans « *Choisissez tout* » (Livre de poche, Paris, 2014) un parcours improbable au sein de la diplomatie française jusqu'au sommet de l'Etat. Improbable, d'abord parce qu'elle n'est pas héritière mais surtout, peut-être, parce qu'elle ne renonce à rien. Haute fonctionnaire, elle aura tout de même quatre garçons. On se souvient de l'époque peu lointaine où une femme dans les institutions européennes se mariait, à la rigueur, mais s'abstenait de faire des enfants... si elle voulait une carrière. Sans être énarque, NL sera directrice de l'Ecole. Bref, elle brouille les pistes. Finalement elle se trouve à la tête de la politique européenne de la France au sein du gouvernement formé par Emmanuel Macron.

Voilà au moins un ouvrage qui annonce la couleur, et c'est tant mieux. Et qui s'adresse d'abord aux femmes, celles qu'on enferme régulièrement dans le dilemme « maternité ou vie professionnelle ». C'est drôle, enlevé, personnel, mais dépourvu de l'amertume parfois stérile du féminisme. Car les féministes elles aussi se scandalisent parfois que certaines ne veuillent pas se sacrifier pour gravir les marches de la parité !

L'objectif de l'auteure est moins d'ostraciser les hommes que d'ouvrir quelques chemins vers une plus grande liberté et un plus grand accomplissement de soi. Et la gente masculine est vue comme inscrite dans la servitude volontaire du bureau, plutôt que dans l'épanouissement, accros du boulot, en proie à un doute secret sur leurs compétences, et à qui un grand patron du Quai d'Orsay, un rien espiègle, adressait dans les couloirs le soir après 20 heures cette invite : « Messieurs, vous pouvez rentrer, l'heure du bain est passée! »

---

<sup>15</sup> **Eugène de Rastignac** est un personnage d'Honoré de Balzac, dont les aventures se déroulent tout au long de *La Comédie humaine*. Jeune homme de la province, il s'installe à Paris pour suivre des études de droit et va se montrer prêt à tout pour parvenir à ses fins pour intégrer la « bonne société », y compris en épousant la fille de sa maîtresse. Aujourd'hui, le terme de « Rastignac » désigne un arriviste, un « jeune loup aux dents longues ».

Car le regard de Nathalie Loiseau est acéré mais empathique : enfant, elle fréquentait surtout les garçons (on dirait sans doute qu'elle fut un « garçon manqué », si elle n'avait pas joui en tant qu'enfant de la relative indifférence des adultes, et donc de liberté). Qu'il s'agisse des femmes musulmanes rencontrées dans son parcours de diplomate au Quai d'Orsay, ou des femmes africaines victimes des promesses non tenues de la libéralisation de la société africaine, Nathalie Loiseau exprime une réelle tendresse pour ces femmes éduquées dans un monde qui n'a pas hérité des Lumières. Et on appréciera l'humour des pages qui décrivent l'accueil de la promotion de l'ENA au Quai d'Orsay en 1986, un morceau de bravoure qui ne saurait étonner que les naïfs !

Nathalie Loiseau voit d'abord que les filles souffrent du « complexe de Cendrillon », qui explique à la fois leur réussite scolaire et leur inhibition quand il s'agit de postuler ou de faire valoir ses mérites. L'auteure observe ainsi cruellement que les succès des filles à l'école ne servent en rien leur réussite professionnelle : la présence des filles dans les grandes écoles s'effondre curieusement, tant au regard de leur poids démographique que de leur profil scolaire et universitaire. Il y a ainsi 30% de filles à l'ENA ou dans les écoles d'ingénieur, et à peine 40% de candidates. En tant que directrice de l'ENA, la seconde en fait, c'est un chantier qu'elle ouvrira.

Nathalie Loiseau est donc un contre-exemple, ni héritière ni énarque<sup>16</sup>, et les explications qu'elle donne de son parcours sont tout à fait intéressantes. On apprend ainsi qu'elle fut elle aussi une bonne élève, docile, discrète, silencieuse mais que la rébellion a été un élément déclencheur, depuis la contestation au lycée jusqu'à l'ambition de tout faire : réussir une vie de famille et une carrière, un comportement naïf à mille lieux du cynisme de certains et certaines. La carrière et les études, elle les a menées contre sa bonne éducation, non en raison de ses succès scolaires. Ce n'est que très tard qu'on lui a parlé de son avenir professionnel, nous raconte-t-elle, dans ces années-là on ne parlait que de celui des garçons.

On apprend aussi qu'un moteur essentiel a été moins l'ambition (qui aurait signifié programmer son parcours) que la fierté, en réaction à des encouragements ou des attentes exprimées le plus souvent par des hommes : un frère la pousse à faire Sciences Po puisqu'elle a une mention très bien au Baccalauréat, un supérieur qui décode pour elle les rites et coutumes du milieu

<sup>16</sup> A souligner que l'ENA fut créée pour former un corps interministériel d'administrateurs civils et mettre un terme aux dynasties ministérielles.

professionnel comme le Quai d'Orsay, un mentor qui dénonce son manque d'ambition et la met devant des défis.

Une des qualités de l'ouvrage est moins l'originalité de l'analyse peut-être que la franchise des conclusions et le refus de la langue de bois : « la parité ne va pas de soi », il faut cesser la discrimination positive en faveur des hommes. Et le fait qu'il fait l'apologie d'un certain « vent de diversité », en invitant les femmes à être une minorité agissante contre un statu quo qui ne les favorise guère. Parfois même au profit des hommes qui en sont les prisonniers et qui sont souvent des alliés, quoique passifs, de ces femmes militantes.

Et on se réjouit que Nathalie Loiseau ait été nommée Ministre auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargée des Affaires européennes. Sur une courbe professionnelle là encore atypique puisqu'il est bien connu que l'Europe n'est guère en vogue parmi la haute fonction publique française. Le poste est difficile et un peu à l'ombre mais on peut espérer qu'il profitera des ambitions nouvelles de la France sur le chapitre européen et de l'énergie de sa titulaire. Il y a beaucoup à faire !

## Fiche de lecture

### Les classes sociales en Europe

Le livre « Les classes sociales en Europe »<sup>17</sup> de trois chercheurs au Centre National de Recherches Scientifiques français (CNRS) propose une vision déroutante des inégalités en Europe. Non que le livre soit difficile à lire : bien au contraire, son style est clair malgré la technicité de la méthode employée. Non que le raisonnement ne s'appuie pas sur une méthode empirique sérieuse : il le fait. Mais, si un lecteur part à la recherche des tableaux traditionnels permettant de comparer 28 pays entre eux et de les positionner par rapport à une moyenne européenne sur base de différents indicateurs spécifiques (la moyenne nationale du taux de chômage de la population active ou des jeunes, un indicateur d'inégalité des revenus, l'espérance de vie moyenne, la durée du travail, le taux de pauvreté,...), il sera déçu.

Les auteurs postulent qu'il est possible de refléter de façon pertinente la réalité sociale européenne en formant, sans différencier par pays, trois classes sociales classiquement désignées « populaire », « moyenne » et « supérieure », dont les individus seraient caractérisés, indépendamment de leur lieu de résidence, par leur statut socio-professionnel et leur secteur d'activité. Comment forment-ils ces trois classes : empiriquement, en regroupant différentes catégories socio-professionnelles selon leur degré de similarité statistique le long de plusieurs dimensions. Ces dimensions incluent revenus et niveau d'éducation, conditions de travail (pénibilité, indépendance / pouvoir d'encadrement vs. subordination, débordement sur temps libre), style de vie (accès aux biens durables et vacances, accès au numérique).

Émerge ainsi la représentation d'un espace social européen par stratification socio-économique qui se distingue radicalement de la représentation habituelle par fragmentation nationale.

Le changement de perspective peut être illustré en comparant la façon dont est synthétisée la problématique de la pauvreté dans les deux approches : sur site internet de la Commission, sous le titre « les grands défis » on lira : « 17 % des Européens

<sup>17</sup> C. Hugrée, E. Penissat et A. Spire, 2017, Les classes sociales en Europe, Tableau des nouvelles inégalités sur le vieux continent, Agone (Ed .)

disposent d'un revenu inférieur à 60 % du revenu moyen dans leur pays; 10 % des Européens vivent dans un ménage dans lequel personne n'a de travail; les systèmes de protection sociale des États membres obtiennent des résultats très différents — les meilleurs ont réduit le risque de pauvreté de 60 %, tandis que les moins efficaces sont en dessous des 15 % (la moyenne de l'Union étant de 35 %) ». La lecture du tableau synthétique sur le même sujet dans les « Classes sociales en Europe » nous apprend cependant qu'en Europe le taux de chômage des classes populaires est respectivement de 6 et 8 points de pourcentage supérieur à celui des classes moyennes et supérieures et que, si le taux de pauvreté est de 41% chez les familles monoparentales avec enfant(s) des classes populaires, il est de 19% pour les classes moyennes.

Bien entendu, l'approche « nationale » n'empêche pas la Commission, dans un second temps, de différencier selon certaines catégories (les femmes, les jeunes, des minorités ethniques) et l'approche « socio-économique » resterait incomplète si elle ne se penchait pas dans un second temps sur les différences nationales, ce que font les trois auteurs, notamment en différenciant les trois classes identifiées des pays du nord et de l'ouest de l'Europe de celles de la périphérie sud et est. Mais toute représentation d'une réalité sociale et économique, comme toute représentation cartographique, est nécessairement réductrice ; elle biaise, dès qu'établie, la perception de la réalité pour pouvoir remplir efficacement sa fonction de guidance. Vous pourrez traverser le même territoire mais vous ne découvrirez pas le même paysage selon que vous vous orientez sur une carte des routes nationales ou départementales ou sur une carte des chemins piétonniers de grandes randonnées.

L'approche choisie par les trois auteurs a une conséquence importante. Elle amène le lecteur à ne plus poser la question politique principalement en termes de comparaison et d'émulation des systèmes de protection sociale des États membres. Il s'agit d'abord de savoir ce que les catégories socio-professionnelles regroupées en classe ont en commun quelle que soit le pays dans lequel les individus qui en font partie sont établis.

Les classes populaires regroupent des salariés, ouvriers ou employées peu qualifiées (manœuvres, femmes de ménage), les ouvriers qualifiés de l'industrie, les chauffeurs routiers ainsi que des employées qualifiées ou modérément qualifiées (aides soignantes, employées de commerce). A ces salariés (environ 80% des classes populaires) s'ajoutent des petits indépendants, notamment dans les pays de la périphérie, petits agriculteurs,

artisans travaillant seuls ou avec un ou deux salariés, et autoentrepreneurs. Ces différentes catégories partagent une pression concurrentielle forte et accrue en particulier au travers de la flexibilisation des droits du travail et le développement de travail « atypique » (intérimaire, partiel subi), de la facilitation des délocalisations industrielles et de la mise en concurrence des salariés des pays de la périphérie entre eux et avec ceux du nord et de l'ouest de l'Europe, de la confrontation pour les petits indépendants des pays de la périphérie avec des groupes de grande taille. Ces catégories socio-professionnelles sont aussi celles où des manques de main d'œuvre locaux sont le plus susceptibles d'être comblés par des migrations infra ou extra UE plutôt que par des hausses de salaires.

Les classes moyennes se caractérisent par la prédominance de services qualifiés rendus au public, et donc difficilement ou non délocalisables, dans le cadre de relations administratives, marchandes, de soins, de restauration, de maintien de l'ordre ou d'enseignement ainsi que par une plus grande représentation du secteur public que dans les classes populaires ou supérieures. Ceci étant les auteurs reconnaissent une hétérogénéité des classes moyennes et un double clivage, public/privé et niveau de qualification, rendant certaines catégories plus vulnérables que d'autres, notamment face à la révolution numérique.

Le livre a d'abord l'avantage d'aider le lecteur à associer au moins des silhouettes, à défaut de visages, aux différentes catégories sociales existantes en Europe et de le libérer de la vision désincarnée des inégalités véhiculée par les indicateurs nationaux moyens. Mais, il permet surtout d'ouvrir une autre perspective au débat politique. En effet, représenter dans une perspective nationale les inégalités conforte un postulat très largement partagé par les acteurs et les observateurs de la construction européenne selon lequel les politiques pertinentes pour lutter contre les fractures sociales sont quasiment exclusivement dans la compétence des États membres<sup>18</sup> et que les instruments dont dispose l'Union sont limités.<sup>19</sup> Le renversement de perspective choisi par les auteurs fait apparaître que certaines catégories économiques dans l'ensemble de

---

<sup>18</sup> "Tax, social, education and labour policies are almost exclusively national competences and are under the direct control of national policymakers, who face a number of challenges...The EU has set itself social targets. The EU can set targets but has few direct instruments to achieve them. Such normative power can be useful in increasing peer pressure but it can also lead to frustration as perceived promises are not kept." (Bruegel Blueprint N°26)

<sup>19</sup> Commission Européenne, Document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe, COM(2017)206, P. 23 et 27-28

l'Europe partagent les mêmes vulnérabilités. La construction européenne n'est pas étrangère à ces vulnérabilités car elle intensifie la concurrence de certains travailleurs ainsi que des systèmes fiscaux et de protection sociale entre eux. Le livre nous amène ainsi à remettre fondamentalement en cause ce fatalisme contreproductif qui repousse sur les États membres la responsabilité principale de la lutte contre les inégalités.

Plus personne ne peut mettre en doute que la montée en puissance des partis eurosceptiques et europhobes est liée à l'incapacité du politique, que ce soit au niveau national ou européen, de protéger certaines catégories sociales.<sup>20</sup> La question sociale n'est ni subsidiaire à la construction européenne ni ne relève de la subsidiarité. Les tendances suicidaires qui minent la construction européenne ne pourront être renversées que si la crédibilité d'une Europe sociale est restaurée. Le livre « Les classes sociales européennes » aide à faire un premier pas dans cette direction.

---

<sup>20</sup> Voir par exemple pour une étude empirique : Y. Algan, S. Guriev, Elias Papaioannou, Eugenia Passari ; 2017; The European Trust Crisis and the Rise of Populism ; Brooking Papers on Economic Activity

# 60 ans de relations interinstitutionnelles

*Par Paolo Ponzano*

*Professeur de Gouvernance européenne au Collège européen de Parme  
Ancien Directeur au Secrétariat Général de la Commission européenne*

## I. Introduction : le principe de l'équilibre institutionnel

Comme la plupart des commentateurs et analystes de l'intégration européenne l'ont admis, le système institutionnel de l'Union européenne – de même que celui de la Communauté européenne – ne se fonde pas – contrairement aux systèmes nationaux – sur le principe de la séparation des pouvoirs décrit par Montesquieu et appliqué dans la quasi-totalité des régimes constitutionnels nationaux. Comme l'avait indiqué le vice-président de la Convention européenne Giuliano Amato dans son allocution liminaire le 28 février 2002 – « Montesquieu n'a jamais visité Bruxelles »<sup>1</sup>. En effet, contrairement au principe de la séparation des pouvoirs selon lequel aucune institution ne pourrait participer à la fois à l'exercice du pouvoir législatif, exécutif et judiciaire, la Communauté européenne née du traité de Rome en 1958 a prévu la création d'une institution – la Commission européenne – qui participe à l'exercice des trois pouvoirs, même si elle n'a l'exercice exclusif d'aucun de ces trois. La Commission européenne participe à l'exercice du pouvoir législatif par le biais de la quasi-exclusivité de son droit d'initiative législative (dans le traité de Rome, tous les actes législatifs exigeaient une proposition préalable de la Commission, à l'exception de trois dispositions à caractère secondaire : les contingents tarifaires, les statistiques et les transports aériens et maritimes, exceptions à la règle générale qui ont disparu par la suite). De même, la Commission partage avec le Conseil l'exercice du pouvoir exécutif car il lui revient de proposer ou d'adopter directement les actes d'exécution d'une loi européenne<sup>2</sup>. Finalement, la Commission participe également à l'exercice du pouvoir judiciaire, car elle peut interdire une aide nationale et/ou une concentration d'entreprises qui violerait les dispositions du Traité sur la libre concurrence sous le contrôle de la Cour européenne de justice. Toujours sous le contrôle de la Cour de justice, la Commission est autorisée à imposer une amende aux entreprises ayant violé la concurrence.

Bien entendu, ce pouvoir est exercé sous le contrôle effectif de la Cour mais, en l'absence d'une saisine de la Cour ou d'une décision différente de celle-ci, c'est bien la décision de la Commission qui prévaut. Par conséquent, l'on peut affirmer que, même si la Convention pour l'avenir de l'Europe de 2002/2003 a essayé de revoir les pouvoirs respectifs des institutions de l'Union à la lumière de la théorie de Montesquieu, la structure institutionnelle de l'UE telle qu'elle se présente aujourd'hui après le traité de Lisbonne n'applique pas non plus la séparation des pouvoirs entre les institutions, mais se borne à organiser la coopération loyale entre celles-ci sur la base du principe dit de « l'équilibre institutionnel »<sup>3</sup>. Ce principe ne signifie pas que les auteurs des Traités européens aient mis en place une répartition équilibrée des pouvoirs en vertu de laquelle chaque institution aurait un poids équivalent à celui des autres<sup>4</sup>. Ce principe d'équilibre signifie uniquement que chaque institution est tenue d'agir dans le cadre des attributions qui lui sont conférées par le Traité et que, par conséquent, on ne saurait admettre qu'une institution de l'Union étende ses attributions au détriment d'une autre. Le principe de l'équilibre institutionnel trouve sa première référence dans l'arrêt de la Cour de justice européenne Meroni de 1958 dans lequel la Cour voit « dans l'équilibre des pouvoirs, caractéristique de la structure institutionnelle de la Communauté, une garantie fondamentale accordée par le Traité aux entreprises et associations d'entreprises auxquelles il s'applique »<sup>5</sup>. D'autres références au principe de l'équilibre institutionnel se retrouvent dans les arrêts de la Cour de justice relatifs à la procédure dite de Comitologie (arrêt Koster de 1970) et au pouvoir de consultation du Parlement européen (arrêt Isoglucose de 1980)<sup>6</sup>. Comme nous le verrons, l'équilibre des pouvoirs entre les institutions de la Communauté, puis de l'Union européenne, établi par le traité de Rome, n'est pas resté inchangé depuis 1958 mais s'est au contraire modifié au fil des révisions des Traités intervenues par la suite, tout comme dans la pratique des institutions qui ont introduit des nouvelles procédures, voire même ont conclu des accords interinstitutionnels, qui ont changé les rapports de force existant initialement entre elles.

## **II. La dialectique « Commission – Conseil » et le premier renforcement des pouvoirs du Parlement européen (période 1958-1979)**

Le traité de Rome a créé un système institutionnel tout à fait novateur fondé, pour l'essentiel, sur une dialectique entre la Commission européenne, chargée de promouvoir l'intérêt européen et dotée du quasi-monopole du droit d'initiative

législative, et le Conseil des ministres, chargé de représenter les intérêts des États membres et doté du pouvoir de décision sur les lois européennes (règlements, directives, décisions). L'originalité du système conçu par les auteurs du traité de Rome était définie par la combinaison des trois éléments suivants :

- a) le Conseil ne pouvait délibérer que sur la base d'une proposition de la Commission ;
- b) le Conseil pouvait délibérer à la majorité qualifiée dans certains domaines, appelés à s'étendre progressivement, à condition d'avoir l'accord de la Commission européenne ;
- c) le Conseil pouvait amender la proposition de la Commission à condition de réunir l'unanimité des États membres.

La raison d'être de l'accord de la Commission pour que le Conseil puisse voter à la majorité était la protection des États minoritaires. En effet, le système de vote introduit par le traité de Rome aurait permis aux trois « grands » États membres (Allemagne, France et Italie) de mettre en minorité les trois « petits » États (Belgique, Pays-Bas et Luxembourg) car le seuil de la majorité qualifiée était fixée à 12 voix sur 17 et les grands pays disposaient de quatre voix chacun. Comme l'a bien expliqué le premier Secrétaire général de la Commission (Emile Noel) dans son ouvrage *Les rouages de l'Europe*, « il est exclu qu'une majorité au Conseil, sans l'accord de la Commission, impose à un État minoritaire une mesure qui léserait gravement ses intérêts essentiels »<sup>7</sup>.

Le Parlement européen – qui initialement était composé par des délégués des Parlements nationaux et n'était donc pas élu directement par les citoyens – avait un rôle purement consultatif dans 22 dispositions du Traité instituant la Communauté économique européenne et dans 11 articles du traité Euratom<sup>8</sup>. Cela voulait dire que le Parlement européen aurait pu proposer des amendements aux propositions de la Commission dans certains domaines d'activité mais que le Conseil aurait été libre de les accepter ou non (à la majorité qualifiée avec l'accord de la Commission et à l'unanimité à défaut de cet accord).

Le système institutionnel conçu par les auteurs du traité de Rome avait donné un poids très important à la position de la Commission qui non seulement disposait de la prérogative de choisir le chemin sur lequel le Conseil aurait dû marcher (à savoir le contenu de la loi européenne) mais aurait pu aussi choisir les amendements du Parlement qui seraient acceptables par le Conseil moyennant la procédure de vote plus légère de la majorité qualifiée. Toutefois ce système n'a pas fonctionné dans la pratique car au moment de l'entrée en vigueur effective du

vote à la majorité qualifiée (janvier 1966), les six États membres de l'époque ont conclu ce qu'on a appelé le « compromis de Luxembourg ». Ce compromis qui, d'un point de vue formel était un « accord sur le désaccord » entre la France et les cinq autres États membres, a entraîné la conséquence fondamentale que le Conseil a pratiquement renoncé à voter à la majorité qualifiée pendant les vingt années qui ont suivi le dit compromis (à l'exception de quelques rares décisions budgétaires ou d'importance mineure). Les rares tentatives faites pour mettre fin à l'application du compromis de Luxembourg n'ont pas donné de résultat car les États membres en ont profité en réalité pour changer dans la pratique le système conçu par le [Traité](#)<sup>9</sup>.

Le changement intervenu dans la pratique s'est reflété dans la deuxième moitié des années 60 dans la rédaction des documents élaborés par le Secrétariat du Conseil pour rendre compte du travail législatif effectué par les groupes de travail du Conseil sur les propositions de la Commission. Alors qu'initialement les documents élaborés par le Secrétariat du Conseil reprenaient sur la page de gauche le texte de la proposition de la Commission et sur la page de droite les amendements demandés par les États membres (ce qui était conforme au système institutionnel établi par le [Traité](#)), à partir de la deuxième moitié des années 60 les documents en question ne reprenaient plus le texte de la proposition de la Commission (qui figurait dans un document séparé) mais se limitaient à reproduire le résultat des travaux du groupe d'experts compétent en incorporant déjà les modifications apportées à la proposition de la Commission. Le document reprenait aussi dans la page de droite ou en notes de bas de page les réserves maintenues par les États membres sur certaines dispositions et même dans certains cas les réserves des services de la Commission (!) sur le résultat des travaux du groupe.

Cette présentation reflétait en réalité le changement du système institutionnel car les modifications apportées à la proposition de la Commission étaient considérées comme acquises (sauf mention d'une réserve de la Commission) et le Conseil était appelé à résoudre au niveau des Ministres uniquement les points restés en suspens entre les États membres. Certes, d'un point de vue strictement juridique, la Commission aurait pu se dissocier au niveau des Ministres des modifications apportées par les experts nationaux ou par le Comité des représentants permanents (appelé COREPER dans le jargon bruxellois) à ses propositions initiales, mais cette précision juridique ignore le fait que la Commission avait tout intérêt à ce qu'une décision soit prise sur base de ses propositions, même si cette décision s'avérait moins ambitieuse que son projet initial.

Ce changement intervenu dans la pratique interinstitutionnelle est allé de pair avec une autre modification importante dans les rapports entre la Commission et le Conseil, à savoir la naissance de ce qu'on a appelé les « compromis de la Présidence ». Dans le système institutionnel du traité de Rome, la Commission aurait pu prendre l'initiative de modifier sa proposition initiale afin de réunir une majorité qualifiée d'États membres sur un texte qui soit le plus proche possible de son projet initial et, par conséquent, le plus conforme possible à l'intérêt général européen que la Commission était censée identifier et promouvoir. Toutefois cette procédure aurait pu fonctionner uniquement dans le cas où le Conseil aurait été disposé dès le début à voter effectivement à la majorité qualifiée.

Dès lors qu'avec le compromis de Luxembourg, le Conseil renonça à voter à la majorité qualifiée pendant presque vingt ans, la Commission n'avait plus intérêt à modifier ses propositions car de toute manière le Conseil devait rechercher l'accord unanime des États membres pour pouvoir délibérer. Cette nouvelle situation de fait a conduit l'État membre exerçant pendant six mois la Présidence du Conseil à prendre l'initiative de proposer lui-même les solutions de compromis susceptibles de réunir l'unanimité au sein du Conseil. Certes, dans l'élaboration des solutions de compromis, la Présidence du Conseil – surtout celle des « petits » États membres ayant moins d'expertise technique et étant généralement plus attachés à l'orthodoxie institutionnelle – recherchait en règle générale l'assistance technique des services de la Commission qui étaient plus en mesure d'évaluer la cohérence des amendements à apporter à la proposition initiale de leur institution.

Toutefois, comme déjà indiqué, les services de la Commission auteurs de la proposition avaient également un intérêt à ce qu'une décision soit prise après les longues négociations nécessaires pour réunir l'unanimité des États membres. Comme l'on verra par la suite, la procédure des compromis de la Présidence aurait pu cesser d'être la règle dans la pratique institutionnelle lorsque le Conseil revint à la procédure du vote majoritaire en 1985, mais en réalité cette procédure s'était tellement enracinée dans le système de décision du Conseil qu'elle se poursuivit au-delà de 1985 pour les décisions majoritaires avec la seule différence que la Présidence tournante du Conseil pouvait décider d'arrêter les négociations et de proposer une solution de compromis lorsqu'elle avait le sentiment de pouvoir réunir une majorité qualifiée en faveur d'une telle solution.

Comme nous le verrons, la poursuite de cette procédure a été consacrée de facto dans la modification du règlement intérieur du Conseil en 1987 qui confia en priorité à la Présidence semestrielle du Conseil le soin de déclencher la procédure de vote dans le Conseil.

La relation dialectique entre la Commission et le Conseil dans le processus décisionnel a empêché le Parlement européen, au moins jusqu'à son élection directe en 1979, d'exercer une influence significative dans la procédure législative. Il est vrai que le Parlement européen a essayé initialement d'étendre les domaines où il était consulté par le Conseil sur les propositions de la Commission, mais cette stratégie n'a pas donné des résultats très concluants. Le PE a obtenu que la Commission propose sa consultation facultative sur toutes ses propositions (sauf celles qui étaient confidentielles, urgentes ou d'importance mineure) et que le Conseil procède lui aussi à de telles consultations, mais cela ne lui a pas permis d'exercer une influence significative sur le contenu des lois européennes. Dans quelques cas, le PE a obtenu la prise en compte partielle de ses avis en retardant la remise de ces derniers, mais cette stratégie, confortée initialement par l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire *isoglucose*, a trouvé ensuite ses limites dans un autre arrêt de la Cour de justice (voir ci-dessous). Par conséquent, le Parlement européen a changé de stratégie et a essayé d'obtenir une augmentation de ses pouvoirs budgétaires en exploitant la mise en place progressive des premières politiques communes (notamment la politique agricole commune et l'union douanière) qui ont posé le problème du contrôle politique par le Parlement des ressources propres de la Communauté. En effet, le Conseil a adopté en 1970 la décision relative à l'application de l'article 201 CEE et à la création de ressources propres qui, pour la première fois depuis 1958, augmentait légèrement les pouvoirs du PE en matière budgétaire. Celui-ci se voyait octroyer le dernier mot dans la procédure d'adoption du budget annuel sur les dépenses dites « non-obligatoires » (à savoir celles qui ne découlaient pas directement du Traité ou d'un acte de droit dérivé) ainsi que le droit de rejet global du budget. Ces nouveaux pouvoirs octroyés au Parlement européen, même si limités initialement à un montant relativement faible des dépenses communautaires (les dépenses non-obligatoires représentaient 16 % du budget total), ont eu pour conséquence directe l'adoption d'une procédure dite de concertation entre le Conseil et le PE en 1975 pour l'adoption des actes législatifs ayant des implications financières importantes<sup>10</sup>. Cette procédure ouvrait une brèche dans le pouvoir absolu de décision du Conseil et dans le rôle purement consultatif du PE car le Conseil était censé désormais procéder à l'adoption d'un acte

législatif ayant des retombées financières significatives seulement si ses points de vue et ceux du Parlement s'étaient « suffisamment rapprochés ». Bien entendu, il revenait en dernier ressort au Conseil d'évaluer le rapprochement suffisant des points de vue, mais cette procédure ouvrit la voie au renforcement progressif des pouvoirs législatifs du Parlement européen intervenu par la suite (voir chapitre III ci-dessous). Investi d'un pouvoir de codécision avec le Conseil sur l'adoption du budget annuel de la Communauté, le Parlement européen a suivi une stratégie « opportuniste » en exploitant la marge d'interprétation que lui laissaient les textes pour élargir ses compétences et défier le Conseil sur un champ de bataille particulier : la classification des dépenses dites « non-obligatoires » (DNO) et l'utilisation du taux maximal d'augmentation (TMA) des dépenses. Puisque le PE disposait du dernier mot dans la procédure budgétaire annuelle uniquement sur les DNO qui représentaient 16 % du total des dépenses (dans les limites du taux maximal fixé chaque année par la Commission), le Parlement décida d'interpréter la notion de « dépense non-obligatoire » en inventant le concept du « droit des tiers » afin de remettre en cause l'étendue des pouvoirs réservés au Conseil. D'après la définition retenue par le Parlement, les dépenses communautaires étaient obligatoires lorsque des tiers s'étaient vu attribuer le droit de recevoir de l'argent sur le budget européen. Cette interprétation des textes entraînait une augmentation des dépenses dites non-obligatoires et par là de la marge de manœuvre dont disposait le PE dans l'adoption du budget annuel. L'interprétation unilatérale des textes par le PE s'opposait à une autre interprétation unilatérale, plus restrictive, du côté du Conseil et provoqua inévitablement des conflits entre les deux institutions (alors que la Commission s'efforçait de définir une interprétation médiane). En 1978, le Parlement européen a adopté en première lecture un budget dépassant le taux maximal des dépenses. La Commission avait exécuté le budget car l'autorité budgétaire avait adopté ensuite un budget rectificatif afin de « légaliser » ex-post l'adoption du budget par le Parlement. Fort de sa victoire en 1978 et de son élection au suffrage universel direct en 1979, le Parlement a poursuivi sa stratégie « opportuniste » dans les procédures budgétaires des années suivantes (voir sous III).

### **III. Le retour au vote majoritaire et la montée en puissance du Parlement européen (période 1979-1992)**

Le traité de Rome avait posé les jalons d'une future augmentation des pouvoirs du PE car il avait prévu son élection

directe à une échéance non précisée (article 138 TCE). Lorsque le gouvernement français de Valéry Giscard d'Estaing proposa la création officielle du Conseil européen, les partenaires de la France (notamment les pays du Benelux) exigèrent en contrepartie l'application de l'article 138 TCE moyennant l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, ce qui intervint en 1979. Par conséquent, le cercle vicieux selon lequel « le Parlement européen ne peut disposer de nouveaux pouvoirs car il n'est pas élu et ne peut pas être élu car il n'a pas de véritables pouvoirs » était enfin rompu. L'augmentation des pouvoirs du PE est allée de pair avec la nécessité de combler le déficit démocratique dont souffrait la Communauté, puis l'Union européenne, en raison du transfert progressif de compétences nationales vers les institutions communautaires et de la perte parallèle des pouvoirs de contrôle politique des Parlements nationaux<sup>11</sup>.

Fort de la nouvelle légitimité politique découlant de son élection directe, le Parlement européen a rejeté pour la première fois, à l'initiative d'Altiero Spinelli, le projet de budget pour l'année 1980. La riposte du Conseil fut d'attendre la fin du mois de juin 1980 pour adopter un nouveau projet de budget que le PE aurait été obligé d'entériner pour éviter que la Communauté continue de fonctionner sous le régime budgétaire insatisfaisant des « douzièmes provisoires ». Par la suite le Parlement européen adopta un budget supplémentaire pour la même année, initiative qui fut qualifiée par le Conseil de « détournement grave de procédure ». En réalité, les deux branches de l'autorité budgétaire avaient mis en œuvre des procédures unilatérales qui visaient de la part du Conseil à « stériliser » autant que possible les nouveaux pouvoirs dont disposait le PE et, du côté du PE, à exploiter l'ambiguïté des textes afin d'accroître son influence dans l'adoption du budget communautaire. En 1981 et 1982, le Parlement européen avait proclamé l'adoption du budget malgré le fait que le Conseil avait refusé l'augmentation des dépenses non-obligatoires. Par la suite, le Conseil avait légalisé ex-post la hausse du taux maximal des dépenses que le PE avait adoptée de manière totalement unilatérale<sup>12</sup>.

Toutefois, la frustration ressentie par le Parlement européen pour la manière dont le Conseil avait réagi à l'exercice de ses pouvoirs budgétaires fut exploitée par Altiero Spinelli pour convaincre les parlementaires de ne pas se contenter d'utiliser les pouvoirs existants mais d'élaborer un nouveau Traité qui puisse modifier les prérogatives du Parlement et ouvrir la voie à la constitutionnalisation de la Communauté européenne. L'initiative d'Altiero Spinelli aboutira à la rédaction d'un Traité

pour l'Union européenne qui sera voté à une large majorité par le Parlement européen en février 1984<sup>13</sup>.

Entretemps, une tentative pour résoudre la situation de conflit entre les deux branches de l'autorité budgétaire fut faite en rédigeant une « déclaration commune relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire » qui fut signée le 30 juin 1982 entre le Conseil, le PE et la Commission européenne<sup>14</sup>. Cet accord interinstitutionnel – le deuxième après la déclaration commune des trois institutions de 1975 instituant la procédure de concertation sur les actes législatifs ayant des implications financières notables (voir ci-dessus sous II) – contenait plusieurs éléments importants :

- a) un accord sur la classification des dépenses qui permettait d'accroître le volume des dépenses non-obligatoires (comme souhaité par le PE) ;
- b) une clarification de l'articulation entre le pouvoir législatif exercé par le Conseil et le pouvoir budgétaire dont l'exercice est partagé entre le Conseil et le Parlement (en particulier l'engagement du Conseil d'éviter à l'avenir la fixation de plafonds financiers qui empêcheraient le PE d'exercer son pouvoir sur les dépenses non-obligatoires et l'engagement parallèle du PE et de la Commission selon lequel l'exécution de crédits inscrits au budget pour toute nouvelle action communautaire significative nécessite l'adoption préalable d'un acte législatif) ;
- c) le principe d'une coopération étroite (« trilogie ») entre les institutions dans la cadre de la procédure budgétaire.

Toutefois, les accords intervenus ont montré rapidement leurs limites, car d'une part la classification des dépenses convenue a été rapidement dépassée en raison de la création de nouvelles lignes budgétaires, d'autre part la procédure du trilogie s'est révélée inefficace car les institutions, ne se sentant pas liées par le nouvel accord, ont commencé à contrevenir aux règles de la déclaration commune. C'est ainsi que le Conseil a enfreint en 1984 le principe de l'annualité du budget alors que le PE s'est opposé au projet de budget en 1985 au motif qu'il ne contenait aucune disposition financière relative à l'adhésion imminente de l'Espagne et du Portugal. Comme l'on verra plus tard (cf. ci-dessous), il faudra attendre le nouvel accord interinstitutionnel de 1988 promu par le président Delors pour conclure la « paix budgétaire ».

S'agissant de l'exercice du pouvoir législatif, le Parlement européen a poursuivi sa stratégie visant à retarder la remise de son avis sur les propositions de la Commission afin de

contraindre le Conseil à prendre en considération ses amendements. Cette stratégie avait été consacrée dans le règlement intérieur du PE qui permettait à son Président de reporter le vote en séance plénière et de renvoyer le dossier en commission parlementaire dans les cas où la Commission européenne refusait de reprendre à son compte certains amendements jugés essentiels par le Parlement. La stratégie du Parlement remporta un succès important lorsque la Cour de justice annula le règlement du Conseil dans l'affaire dite *isoglucose* car le Conseil avait adopté le règlement sans attendre l'avis du PE. Dans l'arrêt *isoglucose*, comme dans d'autres arrêts successifs, la Cour de justice fait référence au principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples devraient participer à l'exercice du pouvoir législatif par l'intermédiaire d'une assemblée représentative, conçu comme un élément essentiel de l'équilibre institutionnel établi par le Traité<sup>15</sup>. Toutefois, l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire *isoglucose* n'a pas conféré au Parlement le droit absolu de retarder indéfiniment son avis, même en présence d'une demande d'urgence émanant du Conseil selon les modalités fixées par la Cour (par exemple, demande de convocation d'une session extraordinaire). Lorsque le PE a essayé d'exploiter en ce sens l'arrêt *isoglucose*, la Cour de justice a rendu un nouvel arrêt selon lequel « dans le cadre de l'équilibre institutionnel prévu par les Traités, la pratique du Parlement ne saurait enlever aux autres institutions une prérogative qui leur est attribuée par les Traités eux-mêmes » (arrêt Wybot de 1986). Cet arrêt posait des limites précises à la stratégie du PE visant à ce que le Conseil prenne davantage en compte ses avis sur les actes législatifs, si bien que la première révision du traité de Rome devait désormais modifier le rôle purement consultatif du PE qui ne correspondait plus à son statut d'institution élue au suffrage universel. Cette exigence allait de pair avec le retour imminent du vote majoritaire dans le processus décisionnel du Conseil, étant donné que l'impossibilité d'un contrôle démocratique de la part du Parlement national de l'État minoritaire ainsi que l'extension des compétences communautaires rendaient d'autant plus indispensable l'intervention du Parlement européen dans l'adoption des lois européennes.

Avant de décrire le retour du Conseil à la pratique du vote majoritaire, intervenue pour l'essentiel à partir de 1985, il y a lieu de mentionner un changement de pratique, important mais peu connu, dans les relations entre la Commission européenne, dotée en principe du monopole de l'initiative législative, et le Conseil, notamment de sa Présidence semestrielle. La pratique des Présidences semestrielles, telle qu'elle fut mise en œuvre jusqu'en 1984, avait prévu qu'au début de chaque Présidence, le

futur Président en exercice du Conseil (en fait le ministre des Affaires étrangères du pays exerçant la Présidence) se rend en visite au siège de la Commission européenne pour discuter les priorités législatives du semestre. Au cours de la visite en question, la Commission remettait au président du Conseil un document d'environ 15/20 pages dans lequel elle indiquait ses priorités législatives pour le semestre (qu'il s'agisse de propositions déjà sur la table ou de celles que la Commission s'engageait à remettre à bref délai). Cette pratique fut modifiée en 1984 lorsque le président François Mitterrand invita l'ensemble des membres de la Commission à se rendre en France pour discuter les priorités du semestre de Présidence française. À partir de ce précédent, toutes les Présidences successives invitèrent le Collège des Commissaires à se rendre dans leur pays, avec pour conséquence qu'il revenait au pays exerçant la Présidence semestrielle de remettre à la Commission un document exposant les priorités législatives du semestre. Cette pratique fut ensuite formalisée en 1989 avec l'introduction de la procédure dite Ersbøll (du nom du Secrétaire général du Conseil). Elle consistait dans la remise par les soins de chaque nouvelle Présidence, avant le début du semestre, des projets d'ordre du jour des différentes sessions du Conseil. Par conséquent, une pratique qui confiait initialement à la Commission européenne la tâche de faire connaître ses priorités législatives à la future Présidence du Conseil fut renversée au profit de la Présidence.

Comme l'on sait, l'année 1985 fut caractérisée par l'engagement des négociations visant à modifier le traité de Rome au cours d'une Conférence intergouvernementale dont la convocation fut décidée par le Conseil européen à Milan moyennant un vote à la majorité simple (Royaume-Uni, Grèce et Danemark votant contre). La perspective ouverte par le Livre blanc de la Commission Delors de l'achèvement du marché intérieur en 1992 moyennant l'adoption d'environ 300 actes législatifs ainsi que l'extension des compétences communautaires à des nouveaux secteurs, telle qu'envisagée dans le projet de Traité dénommé « Acte Unique », eurent pour conséquence l'abandon du « compromis de Luxembourg » et le retour au vote majoritaire dans le processus législatif. Dès 1985, le Conseil procéda à l'adoption d'environ 70 actes législatifs à la majorité qualifiée, pratique qui sera maintenue dans les années suivantes pour se stabiliser ensuite autour d'environ 20 % de l'ensemble des décisions annuelles du Conseil. Ce changement radical de pratique par rapport à la période précédente eut pour conséquence une modification de l'attitude de négociation des États membres, en ce sens que la plupart de ces derniers se mirent à négocier plus rapidement des solutions de compromis plutôt que

d'insister sur leurs demandes initiales de modification des propositions de la Commission. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, le retour au vote majoritaire n'a pas rétabli le rôle d'initiative de la Commission européenne (qui aurait pu rechercher elle-même une majorité qualifiée en modifiant ses propositions initiales), mais a maintenu le rôle exercé par la Présidence du Conseil dans l'élaboration des solutions de compromis, avec la différence que la Présidence pouvait choisir d'arrêter les négociations lorsqu'elle estimait pouvoir disposer d'une majorité suffisante.

La pratique du vote majoritaire fut consacrée dans la révision du règlement intérieur du Conseil en 1987, selon laquelle il revenait à la présidence du Conseil de déclencher la procédure de vote. La Commission s'était opposée initialement à cette formulation car elle craignait à juste titre que celle-ci n'aboutisse à confier à la Présidence du Conseil le soin de choisir les États membres susceptibles d'être minorisés, en contradiction avec la règle du Traité selon laquelle l'accord de la Commission est nécessaire pour voter à la majorité qualifiée un texte s'écartant de sa proposition initiale. Les réserves de la Commission furent surmontées par l'argument que de toute manière il aurait fallu l'accord de la Commission pour voter à la majorité qualifiée (ce qui était juridiquement vrai mais qui ignorait, comme pour le passé, la tendance spontanée de la Commission à faciliter l'adoption de sa proposition, fût-elle dans un texte moins ambitieux par rapport à son projet initial). Le texte du règlement intérieur fut néanmoins modifié en ajoutant que le vote pouvait avoir lieu également à la demande de la Commission (et de tout État membre), pourvu qu'il existe une majorité simple d'États membres en faveur. Par la suite, les craintes exprimées par la Commission se sont avérées justifiées puisque les cas où les membres de la Commission ont demandé un vote au sein du Conseil ont été extrêmement rares<sup>16</sup>, comme d'ailleurs ont été rares les cas où la Commission s'est opposée à une solution de compromis majoritaire proposée par la Présidence<sup>17</sup>.

Les compétences législatives du Parlement européen ont fait un saut qualitatif avec l'entrée en vigueur en 1987 de l'Acte unique européen, qui a introduit la procédure de coopération. Alors que dans le cadre de la procédure de consultation, il était difficile et rare que le Conseil prenne en considération les avis du Parlement, la procédure de coopération donnait au Parlement quelques armes procédurales pour se faire entendre par le Conseil. En effet, le PE disposait ainsi du droit de soumettre des amendements que le Conseil ne pouvait rejeter qu'en statuant à l'unanimité, alors que ces mêmes amendements ne nécessitaient qu'une majorité qualifiée du Conseil pour être adoptés, pour

autant que la Commission accepte de les reprendre à son compte. En d'autres termes, les actes législatifs tels que modifiés par le PE étaient plus faciles à adopter qu'à rejeter, puisque le rejet exigeait l'accord unanime du Conseil. Par conséquent, les amendements du Parlement avaient beaucoup plus de chances d'être adoptés, par rapport à la procédure de consultation, grâce au soutien de la Commission, dans les cas où le Conseil était divisé. Le PE a également essayé de faire valoir son droit de rejeter des textes mais il n'a pas réussi souvent à réunir la majorité nécessaire.

Dans un seul cas (la directive sur la protection des travailleurs contre l'exposition au benzène), le Conseil n'est pas parvenu à réunir l'unanimité nécessaire pour l'emporter contre le Parlement, alors que dans trois cas la Commission a décidé de retirer ses propositions qui avaient été rejetées par le PE<sup>18</sup>. Toutefois l'expérience de la procédure de coopération a été jugée satisfaisante par les États membres lorsqu'ils ont accepté en 1992 de la remplacer dans la plupart des cas par la procédure de codécision (voir ci-dessous).

Comme indiqué ci-dessus, la déclaration commune des trois institutions de 1982 sur le déroulement de la procédure budgétaire n'avait pas réussi à apaiser les tensions entre le Conseil et le Parlement européen, ni à résoudre l'ensemble des divergences sur l'interprétation des textes. Fin 1987, la Commission Delors proposa de modifier radicalement la procédure budgétaire en introduisant le principe de la programmation financière pluriannuelle. Cette initiative fut couronnée de succès et donna lieu à l'accord interinstitutionnel de juin 1988 sur « la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire »<sup>19</sup>. Cet accord comportait notamment la fixation d'un cadre financier pluriannuel pour les années 1988 à 1992 en vue de l'introduction de plafonds financiers pour les diverses catégories de dépenses regroupées par postes. Loin d'entraîner la disparition de l'exercice budgétaire annuel, ce cadre pluriannuel donnait aux trois institutions des garanties concernant les sommes maximales à consacrer pour chaque secteur d'activité pour les cinq années suivantes. Le Parlement européen accepta le nouvel accord pour deux raisons principales : d'une part, le cadre financier pluriannuel permettait d'accroître de manière significative les recettes allouées au financement communautaire et, par conséquent, d'augmenter les dépenses non-obligatoires dans le cadre des procédures budgétaires annuelles, et ce au-delà même du taux maximal d'augmentation des dépenses. Dès lors, les divergences entre Conseil et Parlement sur la classification des dépenses et le respect du taux maximum étaient largement dépassées, voire neutralisées.

D'autre part, le PE se retrouvait placé sur un pied d'égalité avec le Conseil puisque la révision du cadre pluriannuel nécessitait l'accord des deux institutions. Il est vrai cependant que la marge de manœuvre dont disposera le Parlement dans le cadre de l'adoption du cadre financier pluriannuel sera généralement très réduite, car les plafonds financiers par catégories de dépenses seront normalement fixés par le Conseil européen préalablement au vote du PE. Il n'en demeure pas moins que la conclusion de cet accord interinstitutionnel aura pour effet de réduire fortement les tensions budgétaires entre le Conseil et le Parlement européen.

Dans ses relations avec la Commission européenne, le Parlement avait adopté une attitude très favorable à la Commission Delors en raison du renforcement des relations bilatérales promu par ce dernier ainsi que des succès remportés par la Commission Delors, notamment dans la négociation de l'Acte unique, la réalisation du marché unique et le doublement des Fonds structurels. En outre, le président Delors avait joué un rôle important à la fois dans l'introduction de la procédure de coopération et dans le nouvel accord interinstitutionnel sur la procédure budgétaire. Cette bonne relation entre les deux institutions n'empêcha cependant pas le nouveau Parlement élu en 1989 de demander la conclusion d'un arrangement bilatéral avec la Commission qui codifie ses relations avec le PE. En conséquence, le président Delors présenta au PE, en février 1990, un code de bonne conduite qui contenait pour l'essentiel les engagements suivants :

- a) rappeler au Conseil de ne pas aboutir à des accords politiques sur les propositions de la Commission avant que le PE n'ait rendu son avis ;
- b) expliquer au Parlement les raisons pour lesquelles la Commission n'aurait pas repris à son compte les amendements du PE ;
- c) informer le Parlement des orientations du Conseil, en particulier lorsque celles-ci s'écarteraient de la proposition de la Commission ;
- d) s'assurer que le Conseil consulte à nouveau le PE en cas de modification substantielle de la proposition de la Commission (conformément à la jurisprudence de la Cour de justice) ;
- e) retirer ses propositions en cas de dénaturation par le Conseil.

Comme l'on verra par la suite, ces engagements perdront une grande partie de leur validité lorsque les nouvelles révisions des Traités introduiront la procédure de codécision et en étendront le champ d'application à la plupart de la législation européenne. Alors que la plupart des modifications intervenues dans les

relations entre les institutions jusqu'en 1992 découlaient soit de nouvelles pratiques, soit d'une autolimitation de ses pouvoirs de la part de la Commission européenne (à l'exception du premier renforcement des pouvoirs du Parlement européen introduit par de nouveaux Traités), il en ira autrement avec les révisions successives des Traités qui entraîneront des modifications de jure de l'équilibre institutionnel créé par le traité de Rome (voir ci-dessous).

#### **IV. La modification de jure de l'équilibre institutionnel (période 1993-2007)**

##### **a. Le traité de Maastricht**

Le traité de Maastricht établissant une Union européenne fondée sur trois piliers (la Communauté européenne avec ses compétences, la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que la justice et les affaires intérieures) a introduit plusieurs changements du cadre institutionnel qui ont entraîné une modification importante de l'équilibre institutionnel. En effet, l'introduction de la procédure de codécision (initialement pour la moitié environ de la législation communautaire) place désormais le Parlement européen sur un pied d'égalité avec le Conseil en tant que co-législateur et, comme l'on verra par la suite, affranchit de facto le PE de la nécessité d'avoir l'accord de la Commission sur ses amendements pour négocier ces derniers avec le Conseil. En outre, l'octroi au Parlement du droit d'approuver la nomination de la Commission en tant que Collège (vote d'investiture) ouvrira la voie à une « parlementarisation » du système institutionnel de l'Union européenne car le PE commencera par s'exprimer sur le choix individuel des membres de la Commission et poursuivra en menaçant de ne pas voter l'investiture de la nouvelle Commission si le Conseil n'acceptait pas de modifier sa composition initiale. Ce droit d'investiture reconnu au Parlement européen sur la nomination de la Commission sera complété par la reconnaissance explicite du droit du Parlement d'approuver la désignation du président de la Commission, qui sera intégré dans le traité d'Amsterdam en 1997.

Par ailleurs, comme l'on verra, le PE exigera de la Commission la conclusion d'accords bilatéraux toujours plus contraignants et susceptibles d'influencer l'exercice des prérogatives de celle-ci (contrairement à l'esprit sinon à la lettre des Traités) qui entraînera une réaction de la part du Conseil et l'introduction d'une disposition du Traité selon laquelle seuls des accords interinstitutionnels tripartites ont une valeur contraignante (voir

ci-dessous). Finalement, le nouveau pouvoir dont dispose le Parlement d'approuver ou non la nomination d'une nouvelle Commission restitue une valeur pratique à la disposition du traité de Rome selon laquelle le Parlement peut voter une motion de censure et obliger la Commission à démissionner. Cette disposition n'avait jamais été utilisée par le Parlement car voter une motion de censure sans pouvoir se prononcer sur le choix d'une nouvelle Commission n'aurait eu aucun effet pratique. Le nouveau parallélisme introduit par le traité de Maastricht entre censure et vote d'investiture offrira au Parlement le moyen d'exercer un contrôle plus direct sur les activités et le comportement de la Commission que le PE ne manquera pas d'utiliser (voir le cas de la démission de la Commission Santer en 1999). Par ailleurs, plusieurs académiciens et analystes de l'intégration européenne voient dans l'application du traité de Maastricht le tournant entre la prépondérance de la méthode communautaire traditionnelle (droit d'initiative de la Commission, vote majoritaire au Conseil et codécision du PE) et l'affirmation de la méthode intergouvernementale qui donnera un poids prépondérant au Conseil européen dans le système institutionnel de l'Union (voir ci-dessous).

#### **b. Les accords bilatéraux Commission/Parlement européen**

Le nouveau Parlement élu en 1994 n'attendra pas longtemps pour exploiter ses nouveaux pouvoirs. Il décida d'organiser des auditions individuelles des Commissaires désignés par les États membres (procédure non prévue par le Traité) avant de se prononcer sur le Collège en tant que tel. Bien que la Commission soit apparue initialement réticente à l'égard de cette procédure, les Commissaires désignés se prêtèrent aux auditions individuelles non seulement pour s'assurer du vote d'investiture du Parlement mais aussi parce qu'un soutien politique plus large du Parlement aurait accru la légitimité politique de la Commission (n'oublions pas que le choix du président Santer avait recueilli une majorité très étroite au sein du PE). Même si certains Commissaires prêtèrent le flanc à des critiques pendant les auditions (par exemple M. Flynn en tant que responsable de l'égalité des chances hommes-femmes), la Commission en tant que Collège recueillit un nombre de voix favorables beaucoup plus important que celui du président Santer. Cela grâce aussi aux engagements pris par M. Santer d'améliorer les relations avec le PE, notamment en ce qui concerne la gestion financière au sein de la Commission. Le PE demanda en conséquence la conclusion d'un nouvel accord bilatéral remplaçant le code de conduite de 1990, accord dont la première version proposée par le Parlement aurait affecté

l'équilibre institutionnel et affaibli le rôle de la Commission. Finalement, un texte plus équilibré fut agréé en mars 1995, dans lequel les engagements de la Commission en matière de reprise des amendements du Parlement, de base juridique et de retrait de ses propositions sur demande du PE furent assortis de la clause selon laquelle la Commission « tiendra le plus grand compte » des demandes du Parlement.

Malgré cet accord, les relations entre le Parlement et la Commission Santer demeureront difficiles, d'abord en raison de la position prise par la Commission dans l'affaire de la vache folle et ensuite des critiques adressées à la Commission par la Cour des Comptes et par le PE lui-même concernant la gestion financière de certains programmes communautaires. Après l'échec d'une première motion de censure en 1997, le rapport du « Comité des Sages » concernant la gestion financière de la Commission qui concluait à une absence de responsabilité au sein des services de la Commission aboutira à la démission collective de la Commission Santer en 1999. Cette première censure politique de la Commission aura des conséquences sur les relations futures entre les deux institutions car la Commission deviendra davantage sensible à la nécessité de s'assurer du soutien politique d'une majorité parlementaire dans l'exercice de ses prérogatives.

Fort de sa victoire politique sur la Commission Santer, le Parlement exigera de la Commission Prodi la conclusion d'un accord-cadre sur leurs relations bilatérales encore plus contraignant que les codes de conduite précédents. Cet accord-cadre, conclu en juillet 2000, prévoit entre autres que le président de la Commission examine sérieusement l'opportunité de demander la démission d'un Commissaire au cas où le Parlement refuserait sa confiance à un Commissaire individuel (engagement découlant du fait que le président Santer avait refusé de demander la démission d'Edith Cresson malgré la requête du Parlement). En outre, la Commission s'engage à ne pas rendre publique une initiative législative ou une décision significative avant d'en avoir informé le PE par écrit ou, en accord avec le Parlement, selon d'autres modalités. L'ensemble des engagements pris par la Commission suscita des objections du Conseil, qui réserva sa position dans une déclaration officielle du 10 juillet 2000 sur la conformité de ces engagements avec le Traité.

Ce différend amena les États membres à annexer au traité de Nice la Déclaration n°3 selon laquelle les accords interinstitutionnels ne peuvent ni modifier ni compléter les dispositions du Traité et ne peuvent être conclus qu'avec

l'accord des trois institutions. Un écho de cette déclaration se retrouvera dans l'article 295 du traité de Lisbonne selon lequel (seuls) des accords interinstitutionnels tripartites peuvent avoir un caractère contraignant. Malgré la déclaration annexée au traité de Nice, le Parlement continuera à exercer une pression politique sur la Commission afin qu'elle accepte de réviser les accords-cadre conclus précédemment à l'occasion de chaque entrée en fonction d'un nouveau Collège. A l'occasion de la désignation de la Commission Barroso à la fin 2004, le PE confirmera sa stratégie visant à influencer la composition de la Commission par le refus d'entériner le choix effectué par les États membres (en l'espèce la nomination du ministre italien Buttiglione qui n'avait pas passé la rampe de l'audition individuelle). La menace d'un refus de l'investiture du Collège amena le gouvernement italien et le Conseil à accepter le remplacement de M. Buttiglione par M. Frattini. Ensuite le Parlement a exigé de la Commission Barroso une révision de l'accord-cadre de 2000 qui a entraîné de nouveaux engagements de la part de la Commission concernant la responsabilité politique de celle-ci en cas de censure individuelle, de remplacement d'un Commissaire et/ou de modification de son portefeuille en cours de mandat. En outre, la Commission accepta des engagements supplémentaires en matière de transparence et de programmation législative. Cet accord-cadre de douze pages a fait l'objet de réserves du Conseil concernant la censure individuelle des Commissaires et la programmation législative<sup>20</sup>.

### **c. Le contrôle de l'activité exécutive de la Commission**

Un autre domaine de conflit interinstitutionnel a été, pendant la quasi-totalité de la période d'activités communautaires (pratiquement de la fin des années 60 jusqu'au traité de Lisbonne), le contrôle de l'activité exécutive de la Commission. Le Conseil a interprété les dispositions du Traité comme lui permettant de bénéficier d'une sorte de monopole pour conférer à la Commission les compétences d'exécution, même après l'introduction par le traité de Maastricht de la procédure de codécision avec le Parlement européen. Par ailleurs, au cours de cette période (entre 1968 et 2006), le Conseil a utilisé la procédure dite Comitologie, dans ses différentes variantes (voir décisions du Conseil de 1987 et 1999) pour permettre à la Commission d'adopter environ 60 000 mesures d'exécution. En réalité, à défaut d'une distinction claire dans les Traités entre mesures législatives et exécutives, environ 5 000 mesures adoptées par la Commission depuis 1968 n'étaient pas des mesures exécutives stricto sensu mais bien des mesures quasi-législatives en ce sens qu'elles ont complété, voire modifié,

l'acte législatif au lieu de l'exécuter. Il suffit de citer, à titre d'exemple, les nombreuses modifications apportées aux annexes des règlements ou directives pour les adapter au progrès technique, économique ou scientifique. Un autre exemple ont été les mesures relatives aux services financiers adoptées par la Commission au titre de la procédure dite Lamfalussy. Le Parlement européen a d'abord contesté la procédure dite du Comité de réglementation pour l'adoption de telles mesures, dont cependant la Cour de justice dans l'arrêt Koster a reconnu la validité.

Ensuite, après le traité de Maastricht, le PE a utilisé différents moyens (réduction, voire blocage, des crédits pour les réunions des Comités, conclusion d'un modus vivendi avec les autres institutions, rejet d'actes législatifs en codécision) pour amener le Conseil à reconnaître la légitimité de ses revendications. Ce n'est qu'en 2006 que le Conseil a finalement accepté de reconnaître la distinction entre mesures exécutives stricto sensu et mesures quasi-législatives et d'accorder au PE un droit de veto sur les mesures quasi-législatives en raison de son rôle accru de co-législateur.

Finalement, grâce à l'initiative de Giuliano Amato au sein de la Convention européenne de 2002/03, le Traité constitutionnel d'octobre 2004 et le traité de Lisbonne de 2007 introduisent pour la première fois dans le droit primaire de l'Union la distinction entre la délégation législative et la délégation exécutive. En cas de délégation législative, il reviendra à la Commission d'adopter la nouvelle catégorie des actes délégués sous le contrôle direct du législateur européen (Conseil et Parlement européen), à l'exclusion de toute procédure de Comité. Cette distinction, conforme à la pratique de la plupart des systèmes juridiques nationaux, a permis de mettre fin au conflit institutionnel entre le Conseil et le Parlement européen.

Indépendamment de cette innovation institutionnelle, les travaux de la Convention européenne présidée par Giscard d'Estaing en 2002/03 de même que le Traité constitutionnel signé à Rome en octobre 2004 (et repris par la suite à 90 % dans le traité de Lisbonne de 2007) n'ont pas conduit à des modifications substantielles de l'équilibre institutionnel instauré par le traité de Maastricht et ont privilégié « l'évolution dans la continuité » de l'architecture institutionnelle<sup>21</sup>. Certes, le traité de Lisbonne a étendu à la fois le droit d'initiative de la Commission, le vote à la majorité qualifiée et la procédure de codécision à la plupart du secteur des affaires judiciaires et intérieures, mais, comme l'on verra par la suite, cette extension ne s'est pas traduite dans l'application prépondérante de la méthode communautaire car

dans la pratique l'autolimitation dont a fait preuve la Commission dans l'exercice de son droit d'initiative, les contraintes découlant des nouveaux instruments de « Better Regulation » introduits depuis 2003/2004 ainsi que la montée en puissance du Conseil européen ont privilégié de facto l'application de la méthode intergouvernementale dans le fonctionnement du processus décisionnel de l'Union (voir ci-dessous).

## **V. Le fonctionnement pratique des procédures de décision**

### **a. La procédure de codécision législative**

La procédure de codécision, dénommée procédure législative ordinaire dans le traité de Lisbonne, s'applique désormais à environ 90 % des actes législatifs de l'Union (sauf, pour l'essentiel, la fiscalité, une partie de la politique sociale, le procureur européen et certains actes portant sur les droits fondamentaux). Par ailleurs la procédure n'a jamais été modifiée depuis le traité de Maastricht, sauf pour ce qui concerne la possibilité pour le Conseil de reconfirmer sa position commune en troisième lecture, disposition supprimée par le traité d'Amsterdam.

Dans la pratique cependant, la procédure a connu une application différente par rapport au texte du Traité. Celui-ci prévoit que le Conseil se prononce sur les amendements du Parlement (en première et/ou deuxième lecture), l'acte législatif étant approuvé lorsque le Conseil approuve tous les amendements du Parlement ou lorsqu'un accord entre les deux co-législateurs intervient au cours du Comité de conciliation prévu en troisième lecture. Dans la pratique, le Conseil engage son examen de la proposition de la Commission avant le Parlement et aboutit souvent à dégager une orientation commune en première lecture avant que le Parlement ait rendu son avis. Dès lors, une négociation s'engage au cours de contacts tripartites informels (appelés trilogues) entre la Présidence du Conseil (au niveau des groupes de travail ou du Coreper), le rapporteur du Parlement et les représentants de la Commission afin de parvenir à un accord en première lecture. Si un tel accord apparaît possible, le Président du Coreper écrit une lettre au rapporteur du Parlement dans laquelle il est indiqué que le Conseil serait prêt à accepter tous les amendements du PE à condition que celui-ci accepte un texte incorporant les amendements à la proposition de la Commission souhaités par le Conseil<sup>22</sup>. Cette procédure d'accord en première lecture couvre

désormais plus de 70 % des actes en codécision. Une procédure analogue a lieu en deuxième lecture à défaut d'accord en première (celle-ci permettant d'adopter environ 20 % des actes législatifs). Ce n'est que dans 10 % environ des actes que la négociation se poursuit en troisième lecture au sein du Comité de conciliation réunissant 28 parlementaires et autant de représentants des États membres en présence de la Commission. Suivant le texte du Traité, ce serait à ce stade de la procédure que la négociation devrait permettre de rechercher un accord sur des amendements de compromis, même sans l'accord de la Commission, celle-ci devant jouer le rôle de « médiateur » (honest broker) entre les positions divergentes du Conseil et du PE. En réalité, la Commission joue pour l'essentiel le rôle de médiateur dès la première lecture afin de faciliter un accord plus rapide sur sa proposition. En outre, la possibilité prévue par le Traité d'un accord en deuxième lecture à la majorité qualifiée sur les amendements du PE ayant recueilli l'accord de la Commission a été de facto « stérilisée » par le Conseil car les États membres ont conclu un « gentlemen's agreement » selon lequel ils défendent en deuxième lecture à l'unanimité la position du Conseil en première lecture. Par conséquent, le Parlement négocie directement avec le Conseil les amendements à apporter à la proposition de la Commission et n'a plus besoin de celle-ci pour faire accepter ses demandes. Certes, la Commission joue toujours un rôle irremplaçable d'expertise technique et de médiatrice mais elle n'a plus de facto la possibilité de faire échec à un accord entre le Conseil et le PE.

#### **b. L'exercice du droit d'initiative de la Commission et la « Better Regulation »**

L'exercice autonome du droit d'initiative législative de la Commission européenne a rencontré des limites au fil des années en raison, d'une part, de nouvelles restrictions introduites dans les Traités (par exemple, l'introduction du principe de subsidiarité dans le traité de Maastricht) et, d'autre part, de nouvelles pratiques mises en œuvre par le Conseil et le PE (par exemple, l'adoption par le Conseil et par le Conseil européen de résolutions et conclusions invitant la Commission à remettre des propositions spécifiques) ainsi que par une sorte d'autolimitation exercée par la Commission elle-même. Une recherche statistique effectuée pour l'année 1991 – confirmée par ailleurs dans les années suivantes – a fait apparaître que, sur les quelque 500 initiatives législatives de la Commission, seules 6 % étaient des initiatives spontanées ou autonomes de la Commission. Dans les autres cas, la Commission n'avait fait que traduire en actes législatifs – indépendamment des actes obligés requis par le droit communautaire ou par des engagements internationaux –

les requêtes de réglementations provenant du Conseil, des États membres individuellement et des opérateurs économiques<sup>23</sup>. Toutefois, suite à l'introduction du principe de subsidiarité dans le Traité et à l'achèvement du marché intérieur en 1992, le nombre de nouvelles initiatives législatives de la Commission a fortement diminué. Cette tendance s'est renforcée à partir de l'année 2002 lorsque la Commission Prodi a mis en œuvre de nouveaux instruments visant à mieux légiférer (en particulier la consultation des parties intéressées et les analyses d'impact) conçus au sein de l'OCDE et mis en œuvre dans plusieurs États membres, dont notamment le Royaume-Uni qui en réclamait l'extension au niveau de l'Union européenne. L'utilisation des nouveaux instruments visant à mieux légiférer a ultérieurement réduit le nombre d'initiatives législatives annuelles de la Commission (à l'exception des secteurs de la coopération judiciaire, de l'asile et l'immigration) qui n'a plus dépassé la limite d'une centaine de propositions annuelles, dont seulement une vingtaine d'initiatives prioritaires. En outre, alors que la Commission avait l'intention d'utiliser les nouveaux instruments de la « Better Regulation » en vue de mieux étayer le contenu de sa proposition législative, les autres institutions (notamment le PE) ont demandé à la Commission de conclure des arrangements tripartites en matière de « mieux légiférer » qui auront pour effet d'encadrer encore davantage l'exercice du droit d'initiative de la Commission<sup>24</sup>.

Le droit d'initiative législative a pour corollaire le droit de la Commission de modifier sa proposition au cours de la procédure législative, de retirer celle-ci en cas de dénaturation par le législateur et de subordonner à l'accord de la Commission une décision majoritaire au sein du Conseil. Or, comme cela a été relevé par plusieurs analystes, la Commission elle-même a fait preuve d'une autolimitation importante dans l'exercice de ses prérogatives<sup>25</sup>. En résumé, avec une seule exception récente (voir sous VI), la Commission n'a plus exercé de retraits politiques de ses propositions pour cause de dénaturation de la part du Conseil depuis 1994 (cas de la directive sur les fonds de retraite) et s'est opposée de plus en plus rarement à des décisions majoritaires au sein du Conseil (tout comme elle n'a pratiquement jamais fait échouer un acte législatif dans la procédure de codécision contre la volonté conjointe du Conseil et du PE).

En fait, l'accord possible du co-législateur est devenu l'exigence prioritaire de la Commission, fût-ce au détriment du niveau d'ambition de sa proposition. Cette évolution, combinée avec le rôle croissant d'orientation politique du Conseil européen (voir

ci-dessous), a eu pour effet de réduire considérablement l'« agenda-setting power » de la Commission européenne<sup>26</sup>.

### **c. La montée en puissance du Conseil européen**

Le Conseil européen – en tant que réunion périodique des chefs d'État et/ou de Gouvernement de l'Union européenne – existe depuis 1974, mais son institutionnalisation progressive dans le système décisionnel communautaire a débuté en 1986 avec l'Acte unique pour s'achever avec le traité de Lisbonne de 2007 qui en fait une institution de l'UE à part entière. Alors qu'initialement le Conseil européen se bornait à définir des orientations générales pour le développement de l'Union et de ses politiques, il a progressivement étendu son action et ses compétences en exerçant une fonction organique en ce qui concerne les autres institutions de l'Union (nomination et fonctionnement de celles-ci, modification des Traités, etc.), les États membres (admission de nouveaux membres et retrait des membres actuels, violation des valeurs de l'Union, etc...) ainsi que certaines politiques de l'Union (politique de sécurité et de défense, politique économique et de l'emploi, espace de liberté, sécurité et justice). Dans certains cas, le Conseil européen ne s'est pas privé d'intervenir même dans le processus législatif (par exemple en fixant les droits d'émission des États membres et en définissant la stratégie de politique énergétique dans le cadre des décisions relatives aux changements climatiques) en dépit de la disposition du Traité selon laquelle le Conseil européen « n'exerce pas des fonctions législatives » (article 15,1 TUE).

Comme relevé par un analyste de l'intégration européenne<sup>27</sup>, depuis les origines une ambivalence caractérise l'interaction de la Commission avec le Conseil européen. D'une part, l'enceinte des chefs d'État et de Gouvernement est perçue comme rivale de la Commission sur le plan de l'initiative politique ; d'autre part, le Conseil européen est vu, au moins potentiellement, comme source d'autorité bénéficiant à la Communauté et aux projets initiés par la Commission. Le fait que le président de la Commission soit en même temps membre du Conseil européen permet à Jacques Delors de le considérer comme une instance capable de conférer une plus grande autorité et légitimité aux initiatives de la Commission. Cette conviction amène Jacques Delors à participer directement à la rédaction des conclusions du Conseil européen par le biais de ses bonnes relations avec le Secrétaire général du Conseil (Niels Ersbøll). Le fait que le Conseil européen choisira dorénavant le président de la Commission parmi ses anciens membres (Santer, Prodi,

Barroso, Juncker) renforcera cette relation étroite entre les deux institutions.

À partir de la crise financière mondiale en 2008 et des difficultés économiques de certains États membres, le Conseil européen s'est attribué le rôle de gestionnaire de l'Union économique et monétaire, d'abord en se réunissant en permanence (33 sessions entre 2010 et 2014 au lieu de trois réunions annuelles) et surtout en prenant des décisions en matière de politique économique et sociale qui ne relèveraient même pas de la compétence de l'Union. En particulier, la « décision » du Conseil européen du 8 juin 2010, qui imposa à la Grèce de réduire le niveau des pensions, les jours fériés et les allocations sociales, le nombre d'employés publics ainsi que d'adopter de nouvelles lois en matière de salaires, en contrepartie de l'aide financière de l'Union, a été définie par un analyste de l'intégration européenne « l'intervention la plus lourde de l'UE dans les responsabilités nationales dotée de la moindre légitimité »<sup>28</sup>. Pendant la même période de crise financière, le Conseil européen décida la mise en place de mécanismes d'aide financière par voie d'accords intergouvernementaux se situant en dehors du cadre juridique de l'Union. Or, comme relevé par plusieurs commentateurs, de telles décisions de nature intergouvernementale sont prises en l'absence des contrôles politiques et constitutionnels auxquels elles seraient soumises au niveau national<sup>29</sup> et configurent une sorte de « fédéralisme exécutif » dans lequel, selon Jürgen Habermas, le « Conseil européen s'attribue lui-même une autorité dont il ne dispose pas en tant que modèle d'un exercice post-démocratique du pouvoir »<sup>30</sup>. Une évolution analogue est intervenue dans le secteur de l'espace commun de liberté, sécurité et justice où, contrairement aux dispositions des traités d'Amsterdam et de Lisbonne, qui ont « communautarisé » l'ancien troisième pilier de l'Union européenne en octroyant d'importants pouvoirs législatifs au Parlement européen, le Conseil européen continue d'adopter des « conclusions » de nature intergouvernementale (voir les programmes de La Haye en 2004 et de Stockholm en 2009) qui définissent des orientations minimalistes par rapport aux dispositions des Traités<sup>31</sup>. De même, le Conseil européen agissant sur la base de l'article 68 TFEU adopte les orientations stratégiques de la programmation législative en matière d'espace de liberté, sécurité et justice qui peuvent entrer en conflit avec le rôle général de la Commission européenne en matière de programmation législative (article 17 TUE). En réalité, le Conseil européen s'est attribué depuis le traité de Maastricht un statut de pouvoir exécutif en se gardant les nouveaux domaines de la PESC et de l'espace de liberté, sécurité et justice, tandis

que la Commission a continué à gérer ce qui relève de la Communauté au sens strict.

## **VI. L'évolution récente (période 2008-2017)**

Les limites du présent article ne permettent pas d'examiner en détail l'évolution récente du fonctionnement du processus décisionnel au sein de l'Union européenne. Toutefois, peu d'éléments nouveaux sont intervenus depuis la mise en œuvre du traité de Lisbonne par rapport aux changements intervenus jusqu'à 2007 tels que décrits ci-dessus. La nouveauté principale dans les relations interinstitutionnelles a été l'application de la procédure dite des Spitzenkandidaten à l'occasion des élections du Parlement européen en 2014. En vue de ces élections, les principaux groupes politiques au sein du PE avaient désigné des « têtes de liste » qui étaient en même temps les candidats des groupes précités à la fonction de président de la Commission européenne. Cette innovation visait à exploiter la procédure retenue par le traité de Lisbonne selon laquelle il revenait désormais au Parlement européen d'élire le président de la Commission sur la base d'une « proposition » du Conseil européen et en « tenant compte » du résultat des élections européennes.

Les élections de juin 2014 avaient octroyé une majorité relative au parti populaire européen, dont le Spitzenkandidat était M. Juncker. Le Parlement européen avait donc fait savoir qu'il s'attendait à la désignation de ce dernier en tant que nouveau président de la Commission succédant à M. Barroso. Après quelques hésitations à l'égard de cette nouvelle procédure, le Conseil européen a proposé la nomination de M. Juncker (par une décision majoritaire, le Royaume-Uni votant contre), proposition qui a été logiquement approuvée par le Parlement européen. Depuis sa nomination, la Commission Juncker s'est largement appuyée sur une majorité parlementaire composée du Parti Populaire Européen et du Parti socialiste, ce qui a confirmé la « parlementarisation » croissante de la Commission européenne. Dans l'exercice de son mandat, le président Juncker a quelque peu innové par rapport à la pratique du président Barroso, qui avait l'habitude de consulter informellement les « grands » États membres (en particulier le couple franco-allemand) avant de prendre des initiatives significatives, et a pris un certain nombre d'initiatives reflétant l'intérêt européen et n'étant pas nécessairement un compromis minimal entre les différentes positions nationales (voir le plan de développement économique appelé plan Juncker, les propositions de politique énergétique et de politique migratoire, l'activation de l'article 7 TUE afin de rétablir l'État de droit en Pologne, etc...).

Pour sa part, le Conseil européen a poursuivi sa pratique de réunions plus fréquentes et d'interférence dans le processus décisionnel de l'Union (il suffit de citer « l'accord » intervenu avec la Turquie sur la gestion des réfugiés et l'aide financière qui a été qualifié de juridiquement contraignant par le président du Conseil européen alors qu'un accord de cette nature aurait dû être approuvé par le Parlement européen au titre de l'article 218 TFUE). Selon le calendrier envisagé des activités de l'Union en 2018, le Conseil européen devrait se réunir dix fois, de manière formelle ou informelle, au cours de la présente année.

S'agissant des relations interinstitutionnelles, il y a lieu de signaler l'arrêt de la Cour de justice du 14 avril 2015 (affaire C-409/13) dans lequel la Cour rejette comme non fondé le recours en annulation du Conseil contre la décision de la Commission de retirer sa proposition de règlement relative à l'assistance macro-financière aux pays tiers en raison de la dénaturation envisagée par le législateur. L'arrêt de la Cour confirme le droit de la Commission de retirer ses propositions pour autant qu'il y ait un risque réel de dénaturation par le législateur et que la Commission ait expliqué suffisamment au Conseil et au PE les motifs du retrait. Dans son arrêt, la Cour souligne aussi que la Commission n'a pas violé en l'espèce le principe de l'équilibre institutionnel ni celui de la coopération loyale entre les institutions. Cet arrêt confirme ex-post le bien-fondé de l'action du président Delors en 1992 lorsqu'il était « monté au créneau » contre la tentative de certains États membres d'introduire dans le Traité l'interdiction pour la Commission de retirer ses propositions<sup>32</sup>.

Dans un autre arrêt de 2012 (affaire C 130/10), la Cour de justice a rejeté comme non fondé le recours du Parlement européen contre un règlement du Conseil instaurant un mécanisme pour imposer des sanctions à l'égard de personnes faisant partie d'associations terroristes. Le Conseil avait adopté cette mesure comme étant un acte de politique de sécurité commune, sans procéder à la consultation du PE. Ce dernier estimait par contre qu'une telle mesure aurait dû être adoptée en codécision avec le Parlement car elle avait un impact direct sur les droits fondamentaux des individus. De l'avis de la Cour, le principe de légalité (selon lequel seul un acte d'un Parlement pourrait imposer des restrictions aux droits fondamentaux) ne saurait modifier la répartition des compétences et, partant, l'équilibre institutionnel défini par les Traités<sup>33</sup>.

## VII. Conclusion

L'analyse des relations entre les institutions de l'Union européenne pendant 60 ans prouve *ad abundantiam* que l'équilibre institutionnel défini par le traité de Rome a été modifié de manière significative, à la fois par les révisions successives des Traités et par le comportement pratique des institutions qui ont introduit des nouvelles procédures non prévues par les Traités, conclu des arrangements interinstitutionnels et, dans le cas de la Commission européenne, fait preuve d'autolimitation dans l'exercice de ses prérogatives<sup>34</sup>. D'une manière générale, on pourrait affirmer aujourd'hui – comme le font certains académiciens – que le « triangle institutionnel », formé par la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil des ministres, qui était en 1958 un triangle isocèle ou avec deux pôles (la Commission et le Conseil, le Parlement européen ayant un rôle purement consultatif dans certains domaines) est devenu progressivement un triangle équilatéral avec la montée progressive en puissance du Parlement européen après son élection directe en 1979, pour redevenir ensuite un triangle isocèle ou avec deux pôles (à savoir le Conseil et le Parlement européen)<sup>35</sup>. Toutefois, à ce triangle institutionnel dans le domaine législatif est venu se superposer le Conseil européen qui s'est affirmé progressivement comme l'instance de décision principale de l'Union dans les secteurs d'activité plus sensibles pour les États membres, parfois au détriment même des compétences attribuées par les Traités aux institutions de l'Union (gouvernance économique, espace de liberté, sécurité et justice, politique étrangère et de sécurité commune). Cette superposition du Conseil européen a introduit un dualisme dans le processus de décision de l'Union car dans l'adoption des actes législatifs stricto sensu prévaut encore l'application de la méthode communautaire (droit d'initiative de la Commission, majorité qualifiée au Conseil et codécision avec le Parlement dans la presque totalité des cas), alors que dans les secteurs d'activité politiquement plus sensibles tels que rappelés ci-dessus s'applique de jure ou de facto la méthode intergouvernementale (initiative venant des États membres et notamment des « grands » pays, consensus unanime au sein du Conseil européen et absence de contrôle de la part du Parlement européen)<sup>36</sup>. Comme indiqué ci-dessus, la Commission européenne a connu une « érosion » progressive de son rôle institutionnel en raison, de manière complémentaire, des nouvelles pratiques introduites par le Conseil, de la « parlementarisation » croissante de l'Union et, last but not least, du rôle prépondérant acquis par le Conseil européen. Toutefois, comme l'avait affirmé le président Delors dans un de

ses premiers discours au PE, « la Commission ne saurait être ni le secrétariat du Conseil, ni l'exécutant du Parlement »<sup>37</sup>.

#### Notes

- <sup>1.</sup> À l'issue de la Convention européenne, on peut conclure que « Montesquieu a visité Bruxelles » mais qu'il a finalement reconnu que le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas applicable au sein de l'Union européenne (voir en ce sens P. Ponzano « Les institutions de l'Union » dans Genèse et destinée de la Constitution européenne, G. Amato, H. Bribosia et B. De Witte, Bruylant, 2007, p. 483.
- <sup>2.</sup> La Commission européenne adopte chaque année environ 2000/2500 mesures d'exécution des lois européennes.
- <sup>3.</sup> Voir en ce sens Jean-Paul Jacqué, « The principle of institutional balance », *Common Market Law Review*, 41-2004.
- <sup>4.</sup> Cf. Jean-Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 3ème édition, 2004, Dalloz, p. 212.
- <sup>5.</sup> Voir arrêt de la Cour de justice (CJCE) du 13 juin 1958 dans l'affaire 9/56, Rec. 11.
- <sup>6.</sup> Cf. arrêts de la CJCE du 17 décembre 1970, affaire 25/70, Rec. 1161 et du 29 octobre 1980, affaires 138 et 139/79, Rec. 3333.
- <sup>7.</sup> Cité dans P. Ponzano, « Le processus de décision dans l'Union européenne », *Revue du Droit de l'Union européenne (RDUE)*, n° 1/2002, pp. 35-52, Éd. Clément Juglar et *Revue des Affaires européennes*, n° 2001-2002/1, pp. 5-15, Bruylant.
- <sup>8.</sup> Aujourd'hui, avec le traité de Lisbonne, le Parlement européen est colégislateur avec le Conseil pour 87 matières, s'ajoutant aux quatre cas de procédure de coopération et aux 30 cas de consultation obligatoire.
- <sup>9.</sup> A l'occasion d'une décision d'ouverture d'un contingent de produits agricoles en provenance de Chypre en 1974, l'Italie se déclara prête à être minorisée pour autant que la règle majoritaire s'applique pour d'autres décisions. Les autres États membres préférèrent renoncer à minoriser l'Italie dans le cas d'espèce plutôt que mettre fin à la pratique du consensus pour les décisions mettant en cause un intérêt national jugé important.
- <sup>10.</sup> Voir JO C 89 du 22 avril 1975, pp. 1-2, point 2.
- <sup>11.</sup> Voir l'ouvrage *50 ans d'histoire du Parlement européen (1958-2008)*, Partie II - AA.VV., P. Ponzano, P. Roca, A. Rasmussen, p. 142, Éd. Office des Publications de l'UE.
- <sup>12.</sup> Œuvre citée ci-dessus, p. 154.
- <sup>13.</sup> Les deux tiers environ des innovations contenues dans le traité Spinelli furent reprises dans les Traités successifs (citoyenneté européenne, droits fondamentaux, principe de subsidiarité, institutionnalisation du Conseil européen, procédure de codécision, etc.) : voir « The Spinelli Treaty of February 1984 » de P. Ponzano dans *EU Federalism and Constitutionalism*, edited by A. Glencross et A. Trechsel, Lexington Books, 2010.
- <sup>14.</sup> Voir JO C 194 du 28 juillet 1982.
- <sup>15.</sup> Voir référence dans la note n°6 ci-dessus.
- <sup>16.</sup> Dans les 15 années depuis la reprise du vote majoritaire, la Commission a demandé un vote dans le Conseil uniquement dans cinq cas (voir à cet égard la note de dossier de P. Ponzano du 30 avril 2001 dans la base de données DORIE, Documentation et Recherche sur les questions institutionnelles européennes sous <http://ec.europa.eu/dorie/home.do>).

- [17.](#) Toujours dans la même période, la Commission s'est opposée à une décision majoritaire du Conseil dans neuf cas (voir la note de dossier de P. Ponzano citée ci-dessus).
- [18.](#) Voir l'ouvrage 50 ans d'histoire du Parlement européen, cité ci-dessus sub 11, p. 170.
- [19.](#) Voir JO L 185 du 15 juillet 1988.
- [20.](#) Voir l'ouvrage 50 ans d'histoire du PE, cité ci-dessus sub 11, p. 207.
- [21.](#) Voir en ce sens P. Ponzano, « Les institutions de l'Union » dans Genèse et destinée de la Constitution européenne, œuvre citée, p. 480.
- [22.](#) Voir en ce sens J. P. Jacqué, « Une vision réaliste de la procédure de codécision », Mélanges en hommage à Georges Vandensanden, 2008, pp. 183-202.
- [23.](#) Voir à cet égard l'article de P. Ponzano « Le droit d'initiative législative de la Commission européenne : théorie et pratique », Revue des Affaires européennes, n° 2009-2010/1, p. 31, Bruylant.
- [24.](#) Voir les accords interinstitutionnels « Mieux légiférer » de 2003, JO C 321/1 et JO L 123/1 du 13 avril 2016.
- [25.](#) Voir, entre autres, la recherche publiée par Notre Europe : « Le pouvoir d'initiative de la Commission européenne : une érosion progressive ? » de P. Ponzano, C. Hermanin et D. Corona, préface d'Antonio Vitorino.
- [26.](#) Voir Le droit d'initiative de la Commission européenne de P. Ponzano, œuvre citée ci-dessus sub 23, p. 33.
- [27.](#) Cf. à cet égard Luuk Van Middelaar, « La Commission et le Conseil européen », Histoire de la Commission européenne (1996-2000), Éd. Office des Publications, à paraître fin 2018.
- [28.](#) Cf. Roland Bieber, On lacunae of legitimacy and the contradictions of financial crisis management in the European Union, Leçon inaugurale à l'Institut Universitaire Européen, Florence, 30 septembre 2011.
- [29.](#) Cf. Federico Sorrentino, Profils constitutionnels de l'intégration communautaire, Éd. Giappichelli, Turin, 1996, p. 55.
- [30.](#) Cf. Jürgen Habermas, Questa Europa è in crisi, Éd. Laterza, 2012.
- [31.](#) Voir en ce sens E. De Capitani, « The evolution of the relationship and balance between the different EU institutions », p. 144, in The needed balances in EU criminal law : past, present and future, éd. Chloé Brière et Anne Weyembergh, Bloomsbury Publishing.
- [32.](#) Cas cité par J. Cloos dans Le traité de Maastricht : genèse, analyse, commentaires, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 381.
- [33.](#) Cf. à cet égard Bruno de Witte, « The role of the Court of Justice in shaping the institutional balance in the EU » in J. Mendes et I. Venzke (éds), Allocating authority, Who should do what in European and international law, Hart Publishing, 2018.
- [34.](#) Voir articles précités de P. Ponzano.
- [35.](#) Voir article de Y. Mény : « An “institutional triangle” with two poles ? », Challenge Europe, Europe@50 : back to the future, February 2007, Brussels, European Policy Centre, pp 18-25.
- [36.](#) Voir notamment Sergio Fabbrini, Which European Union ? Europe after the Euro Crisis, Cambridge University Press, 2015.
- [37.](#) Citation reprise dans le discours de J. M. Barroso lors de l'inauguration de l'année académique 2004/2005 au Collège de Bruges.