



## Sommaire

Éditorial : UE: mobiliser les énergies pour s'en sortir !	3
La crise du dialogue social en Europe	5
Réconcilions le personnel avec le SEAE	14
Les six missions de Federica Mogherini	22
Défragmenter l'action extérieure	26
Un New Deal pour l'Europe ? Où en est la situation de l'économie européenne?	29
Un New Deal pour l'Europe? Quelles conditions pour la croissance, la compétitivité et l'emploi? L'opinion de Michel Aglietta	34
La citoyenneté européenne à l'épreuve de la crise économique	40
L'UE comme médiatrice interculturelle : le multilinguisme	47
Le Comité interinstitutionnel du statut	60
Europa, la dernière chance de l'Europe	62
De la Commission Delors à la Commission Juncker	66

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

ERASME

Éditeur responsable : Georges VLANDAS

Responsable de la rédaction : Tomas GARCIA AZCARATE

Secrétaire de rédaction : Jacques BABOT

Rédaction : Stephane ANDRE, Fabrice ANDREONE, Jacques BABOT, Thimios BOKIAS, Laurent BONTOUX, Paul CLAIRET, Yves DUMONT, Wolfgang ENTMAYR, Anders HINGEL, Philippe KERAUDREN, Andréa MAIRATE, Jacques PRADE, Paolo PONZANO, Vlassios SFYROERAS, Bertrand SORET, Jean-Paul SOYER, Catherine VIEILLEDENT, Sylvie VLANDAS.

Site web et maquette : Jean-Paul SOYER

### Contributeurs

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

Tomas GARCIA AZCARATE  
Fernando GARCIA FERREIRO  
Didier GEORGAKAKIS  
Isabel GONZALEZ FORTES  
Mireille GRUBERT  
Dimitris HATZISTRATIS  
Anders HINGEL  
Thomas HENOKL  
Michel HUSSON  
Franco IANNIELLO  
Sylvie JACOBS  
Olivier JEHIN  
Philippe KERAUDREN  
Eneko LANDABURU  
Notis LEBESSIS  
Roberto LENTI  
Jean-Charles LEYGUES  
Julie LEPRETRE  
Joël LE QUÉMENT  
Alain LIBEROS  
Jose Manuel LOPEZ CEJUDO  
Beatrice LUCARONI  
Andrea MAIRATE  
Olivier MERLE  
Francisco MOLERA APARICIO  
Ugur MUL DUR  
Benoît NADLER

Koen NOMDEN  
Béatrice ORNSTEDT  
Jaime PEREZ VIDAL  
Ines PERIN  
Paolo PONZANO  
Jacques PRADE  
Dorian PRINCE  
Antoine QUERO MUSSOT  
Nicolas SABATIER  
Manuel SANCHIS i MARCO  
Ludwig SCHUBERT  
Burkart SELLIN  
Giovanni SERGIO  
Elli SFYROERAS  
Vlassios SFYROERAS  
Kim SLAMA  
Georges SPYROU  
Bertrand SORET  
Jean-Paul SOYER  
Michel STAVAU  
Elena STROE  
Béatrice THOMAS  
Roger VANCAMPENHOUT  
Philippe VAN PARIJS  
Catherine VIEILLEDENT-MONFORT  
Georges VLANDAS  
Timothée VLANDAS  
Henri WEBER  
Werner WOBBE

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

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

© GRASPE 2015

## **Éditorial : Union Européenne: mobiliser les énergies pour s'en sortir !**

Le début de l'année 2015 hérite des difficultés de l'année 2014, mais une nouvelle donne politique s'ouvre.

La crise économique et sociale perdure. Le risque d'une aggravation des tensions sociales sur fond d'europhobie reste présent. Les tensions à l'extérieur de l'Union s'accroissent, même à nos frontières. Ce que nous avons de plus précieux, la liberté d'expression, de critique, de penser chacun différemment, est attaquée.

Les dernières élections en Grèce ont cependant montré que, malgré la crise et le doute, l'attachement des populations à l'Union européenne, à ses réalisations - par exemple l'euro - et à ses valeurs emblématiques – la solidarité – reste très fort. Trouver le chemin qui permettra de combattre au niveau politique la montée des populismes et du sentiment anti-européen nécessite de nouvelles initiatives. Pour compléter les mesures de ces dernières années, pour contrebalancer les effets négatifs des réformes structurelles menées dans les pays en crise, pour apporter des résultats tangibles pour les populations les plus durement touchées, celles qui se sentent laissées pour compte par l'Europe et « par Bruxelles ».

Dans ce contexte, l'Union européenne et ses institutions - et au tout premier chef la nouvelle Commission - ont une responsabilité politique primordiale pour proposer une nouvelle gouvernance et des plans d'actions au niveau européen, pour donner une chance à la croissance et à la solidarité.

Les récentes initiatives de la Commission (le plan Juncker et la révision de l'application de " la règle d'or"), de la BCE (rachat des dettes souveraines), du Parlement européen (dont le président tend la main aux pays du sud de l'Europe) vont dans le bon sens, même si elles ne sauraient se substituer complètement à une politique budgétaire de relance. Cela constituera probablement le cœur du débat relatif à la révision budgétaire à mi-parcours du budget européen 2014/2020. Ce faisant, l'Union renouerait avec l'objectif

du Traité qui est de contribuer à « l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples ».

Relancer la croissance et l'emploi en misant sur l'investissement privé et public est un élément important. Mais il faudrait aussi repenser les politiques traditionnelles (éducation, environnement, santé, services publics, jeunesse, compétitivité...) complémentaires à celles de l'emploi, car elles sont au cœur du « tissu social » européen, aujourd'hui partiellement à reconstruire. Nous devons relever le défi que constitue la lutte contre l'appauvrissement de l'Europe : montée de la précarité, mais aussi hémorragie des jeunes diplômés européens, difficultés à créer, innover et entreprendre dans des secteurs pourtant porteurs ...

Il faut donner un nouvel élan à la construction européenne afin de mieux servir la communauté de ses citoyens. Cela passe aussi par une mobilisation de toutes les compétences des Institutions. Il faut un environnement de travail propice à l'efficacité de l'action communautaire, pour l'obtention de résultats visibles. Travailler en « task force, sans silos » c'est bien, mais ça doit se faire en impliquant pleinement le personnel (attention aux processus exclusivement top/down qui donnent l'illusion de gagner du temps mais qui sont contre-productifs à terme). C'est dans cette perspective que le développement d'espaces de dialogue et de concertation permettra d'avancer dans la mise en œuvre d'un environnement de travail adapté et motivant pour le personnel, thème abordé dans le premier article de ce numéro.

Nous comptons sur le nouveau collègue et son Président pour redonner confiance et espoir en l'Europe, pour remobiliser les acteurs politiques, économiques, et sociaux... et toutes les énergies et les compétences de l'administration communautaire de toutes les Institutions.

Nous sommes prêts à imaginer, à innover, à sortir des sentiers battus, mais il faut aussi nous faire confiance et nous en donner les moyens. Il faut d'abord jouer l'ouverture en interne, en rassemblant des experts d'horizons différents. Faisons de notre diversité d'approches et de compétences, notre richesse.

L'union européenne tient aujourd'hui sa chance, sa dernière chance ?, pour renouer avec les citoyens, et avec eux et pour eux, redonner du sens à notre projet commun d'Europe.



## La crise du dialogue social en Europe

Le dialogue social est inscrit dans le Traité de Lisbonne. Depuis très longtemps, la Commission européenne, dans ses politiques officielles, [soutient fortement le dialogue social](#). Historiquement d'ailleurs, l'on doit rappeler que le premier Traité européen, celui de la CECA, est un Traité à portée sociale qui encourage le dialogue social sectoriel. La philosophie politique qui porte le dialogue social au niveau européen est basée sur deux principes : d'une part, le dialogue social permet d'amoinrir les coûts des conflits sociaux, d'autre part, dans les pays où le dialogue social est intense il est corrélé à des résultats positifs tels que la qualité des emplois et la formation continue des travailleurs, ainsi que le prouvent amplement les exemples des pays nordiques.

### Le dialogue social, un frein à la concurrence et au développement économique ?

Les sciences sociales et humaines ont à divers titre plutôt souligné les apports positifs du dialogue social. Il y a évidemment un argument de coût porté par les économistes : en général, sur le long terme du moins, le dialogue social apporte une stabilité et une prédictabilité favorables à l'activité économique gagnant-gagnant. Il y a donc tout intérêt à réguler le marché qui, laissé trop libre, a toutes les chances de porter à des excès<sup>1</sup>.

Mais les sociologues, les historiens, les anthropologues, les politologues ont évidemment plutôt souligné les avantages de fora de dialogues sociaux organisés tout en reconnaissant la diversité des trajectoires nationales d'une part<sup>2</sup>, mais aussi les limites de ces arrangements négociés *dans une ère d'homogénéisation nationale historiquement située*. De manière assez intéressante, là où les

<sup>1</sup> La référence classique est bien entendu K. Polanyi et son maître livre publié en 1944 *The Great Transformation* dont la renommée fut tardive. Il faut dire qu'en même temps s'affirmaient d'autres tendances idéologiques dans les sciences économiques appuyées sur les travaux aussi différents que ceux de Hayek et Friedman.

<sup>2</sup> On pense ici aux travaux de 2001 sur la variété des capitalismes de P.A Hall et D. Soskice (depuis longtemps précédés d'ailleurs par ceux de M. Albert en France) ou à l'œuvre de G. Esping-Andersen en 1990 *The three worlds of welfare capitalism*.

économistes ont surtout insisté sur les processus inéluctables (et selon eux, quasi systématiquement vertueux) de concurrence entre acteurs sociaux, les politologues et les sociologues ont plutôt analysé les effets pervers parfois tragiques de cette concurrence et les besoins humains d'agir collectivement et de faire référence à des conceptions de justice ou, du moins, de mesure ou d'équité.

Constat : si les marchés de biens et services se globalisent mais pas les autorités politiques ni les représentants des travailleurs, il est clair que se développe un déséquilibre dans le dialogue social. Dans une concurrence globale généralisée (ou soi-disant généralisée), le dialogue social est souvent vu comme un frein à la concurrence elle-même porteuse de vertus économiques et sociales de progrès et comme un anachronisme porteur d'inefficacité collective contraire aux intérêts mêmes des travailleurs. Tout ceci est loin d'être empiriquement vérifié mais résulte d'une puissante affirmation idéologique presque devenue pensée courante, où l'Etat est devenu le seul garant d'une paix sociale auxquels les acteurs économiques aspirent mais à laquelle il leur est économiquement inutile de contribuer.

Il faudrait y ajouter aussi, dans certains pays du moins, une explication politique. Le cas emblématique est celui du Royaume-Uni. L'un des objectifs politiques majeurs de Margaret Thatcher fut de rétablir l'autorité politique du gouvernement face à des syndicats qu'elle accusait d'avoir renversé deux gouvernements précédents (Heath et Callaghan). La politique thatchérienne de laminage du pouvoir syndical (et de tout ce qui pouvait être perçu comme contre-pouvoir en général, que ce fut celui de la haute fonction publique ou des autorités locales élues) a laissé des traces significatives dans l'imaginaire politique européen, celui, notamment que les syndicats étaient des pouvoirs politiques rétrogrades arc-boutés sur des privilèges indus contraires à l'intérêt collectif même des travailleurs. Qu'un syndicat puisse par nature être réputé « progressiste » et « démocratique » plutôt que « conservateur », voire « quasi-mafieux » dans leur tendance à profiter de « monopoles », devint l'exception plutôt que la règle.

Qu'en est-il aujourd'hui de la réalité sociale au-delà de ces batailles économiques, politiques et idéologiques ? Il est utile de faire le point sur le dialogue social en Europe au moment où la Commission européenne s'apprête à sortir son rapport 2014 sur la question. Accessoirement, l'on se demandera si la Commission, qui prône le dialogue social promu par les Traités, se l'applique à elle-même.

## Le sombre bilan du dialogue social en Europe

Il faut vivement recommander la lecture du document de la Commission sur le dialogue social. Ses analyses et son souci de sortir de la langue de bois néo-libérale sont remarquables. Ce document est en effet d'une rare sincérité, il détonne par rapport aux écrits de la Commission de ces dix dernières années.

Le rapport porte sur les quatre points suivants.

### 1. *Récents développements dans le dialogue social en Europe*

Le rapport rappelle qu'historiquement les effectifs des syndicats ont fortement fondu dans les dernières décennies<sup>3</sup> mais note (plutôt favorablement) qu'avec la crise cette tendance s'est tassée. Mais il remarque surtout que les systèmes de négociation collective continuent à reculer fortement au profit de systèmes décentralisés. Cette évolution est le résultat de la nature de plus en plus globalisée de la concurrence à laquelle il faut bien entendu ajouter l'incapacité des syndicats à devenir eux-mêmes globaux ou du moins européens<sup>4</sup>.

Le rapport note aussi que cette décentralisation a pris des proportions inégalées depuis le début de la crise dans les pays du sud de l'Europe et en Irlande, laissant par-là entendre que l'assistance européenne à ces pays pourrait être corrélée à un affaiblissement du dialogue social.

Ce point crucial est débattu avec une franchise devenue depuis longtemps inhabituelle dans les rapports de la Commission. En termes à peine voilés, le document admet que, dans ces pays, « le système du dialogue social, du moins certains de ces éléments, étaient considérés comme une partie du problème à résoudre en réponse à la crise » (sic). Et que la Commission européenne au sein de la Troïka a donc encouragé le démantèlement des systèmes de dialogue social centralisés. De manière on ne sait naïve ou hypocrite, le rapport se demande si « les structures collectives de dialogue social de ces pays ont été affaiblies de manière permanente, voire éliminées ». Pour autant, les risques de cette approche en termes de conflits sociaux et d'inégalités sont reconnus.

<sup>3</sup> Sur ce point voir la bonne synthèse d'I. Terraz et M. Jaoul-Grammare (2012) « Diversité et évolution de la syndicalisation en Europe » dans *Bulletin de l'Observatoire des Politiques Economiques en Europe*, consultable à <http://www.opee.unistra.fr/spip.php?article262>.

<sup>4</sup> Ce qui ne signifie évidemment pas qu'il n'y a pas de syndicats européens mais ceux-ci n'ont pas la cohérence de groupes industriels et sont encore largement la représentation de syndicats nationaux très peu coordonnés.

## 2. Evolutions dans les systèmes de négociation salariale

Selon les auteurs du rapport, la première caractéristique de notre époque est que ce sont les gouvernements (et non les institutions issues du dialogue social) qui réforment et déterminent le niveau des salaires. Ce recul du dialogue social dans ce secteur clé est clairement lié à une stabilisation ou une baisse des salaires nominaux ou réels à travers l'Union. De manière intéressante, cette baisse des salaires était plus réelle avant et pendant la crise. Plus récemment, certains pays ont lâché la bride sur les salaires et toléré des augmentations salariales. Le cas intéressant est bien entendu celui de l'Allemagne où fait rage un débat sur la nécessité de laisser augmenter les salaires pour doper la croissance et sur l'impact du nouveau salaire minimum sur la productivité et sur l'emploi.

## 3. Dialogue social et chômage des jeunes

La crise a encore exacerbé le chômage des jeunes qui est désormais plus de deux fois supérieur à celui de l'ensemble de la population de l'Union. Si une légère amélioration est notée dans l'année qui vient de s'écouler, aucun lien causal n'est fait avec le dialogue social. Sur ce point, le rapport s'en tient à des invocations pour le dialogue social plutôt qu'à des faits. Ce qui confirme amplement l'observation souvent rappelée que les jeunes sont largement exclus du dialogue social (et donc pas seulement des clientèles syndicales mais aussi de l'analyse politique des gouvernements en place qui, comme le dit le rapport, ont la haute main sur les politiques de l'emploi).

## 4. Tendances du dialogue social européen

Le rapport observe que « le dialogue social européen est à la croisée des chemins ». Derrière cette phrase sibylline, il reconnaît que la crise a accentué les divergences entre partenaires sociaux, entre l'agenda libéral des employeurs d'un côté et l'agenda protectionniste des employés de l'autre.

Pour autant, une note d'optimisme est retrouvée dans les déclarations récentes des Commissaires Dombrovskis et Thyssen en faveur d'un « dialogue social... pré-requis au fonctionnement d'une économie sociale de marché en Europe et crucial pour la compétitivité et l'équité ». Il sera donc passionnant de voir comment ces nobles déclarations parviendront à débloquer le dialogue social européen dont le rapport donne les résultats

détaillés plutôt pathétiques dans une section sur la législation sociale<sup>5</sup>.

### **La « restriction » du dialogue social en Europe ?**

Ce rapport confirme donc amplement, mais avec une sincérité qu'on avait oubliée dans la production de Commission européenne, ce que certains auteurs avaient appelé « la restriction du dialogue social » en Europe, y compris dans le secteur public<sup>6</sup>. Cette expression n'est que la traduction de « l'unilatéralisme » de plus en plus fort des gouvernements en matière de politique sociale. De manière assez symptomatique d'ailleurs, une récente publication phare sur l'avenir du travail en Europe ne mentionne qu'à peine le dialogue social<sup>7</sup>.

Cette situation comporte néanmoins des risques singuliers. L'exemple de la flexicurité est éloquent. Basé sur une combinaison de flexibilité des emplois et sur une sécurité à long terme soutenue en particulier par la formation et un système d'« activations », la flexicurité dans la plupart des pays est devenue surtout la flexibilité et de moins en moins la sécurité. Raison de plus pour que cette politique européenne dévoyée soit de plus en plus rejetée par les syndicats<sup>8</sup>.

Les conséquences de ces approches hostiles au dialogue social ne sont pas minces. Si l'avenir d'une grande partie de la jeunesse c'est la précarité, de bas salaires, des pensions misérables et une marginalisation grandissante, cela n'augure rien de bon pour l'avenir de nos sociétés ni de nos économies. Le point est d'ailleurs amplement reconnu par la Commission elle-même dans d'autres publications qui soulignent l'amplification en intensité et dans le

---

<sup>5</sup> L'on reste rêveur lorsque l'on se souvient que l'une des premières mesures de J. Delors en 1985 fut de rassembler les partenaires sociaux à Val-Duchesse à Bruxelles afin de fixer une feuille de route du dialogue social européen. Quel Président de la Commission aurait aujourd'hui cette audace ?

<sup>6</sup> Voir le rapport détaillé, commandé par la Commission de S. Bach, A. Stroleny (2013) *Social dialogue and the public services in the aftermath of the economic crisis*.

<sup>7</sup> Il s'agit du produit final d'un grand projet européen, NEUJOBS, financé par le Programme-Cadre 7. Beblavý, I. Maselli, M. Veselková (2014). *Let's go to work. The future of labour in Europe*. CEPS Brussels. Voir le site à : <http://www.neujobs.eu/>.

<sup>8</sup> Un bilan intéressant est établi par J. Heyes (2013) « Flexicurity in crisis : European labour market policies in a time of austerity ». *European Journal of Industrial Relations*, 19 (71). Et par H. Sarfati (2013) « Coping with the unemployment crisis in Europe ». *International Labour Review*, 152 (1).

long-terme des problèmes liés aux inégalités sociales, économiques et politiques dans l'Union<sup>9</sup>.

Il est donc tout fait dommage que pour des raisons exclusivement liées aux avantages économiques de certains et à des partis-pris idéologiques, les aspects pratiques positifs du dialogue social pour l'ensemble des parties concernées soient le plus souvent ignorés. C'est ce que rappellent, sur des bases de recherche empirique, les travaux de chercheurs européens dans le projet GUSTO sur les politiques sociales en période d'incertitude en Europe. Les négociations multi-employeurs contiennent mieux les « externalités négatives » apportées par la concurrence et préservent mieux la cohésion sociale<sup>10</sup>.

### Et au sein de la Commission européenne?

Comme souvent malheureusement, il y a une certaine distance, voire même une contradiction, entre la manière dont la Commission prêche une politique et celle avec laquelle elle l'applique en son sein. Devrait-on s'en étonner alors que la Commission a elle-même promu la destruction du dialogue social dans les pays européens auxquels elle a donné une assistance financière, comme la Grèce ? L'on voit de ce point de vue que la Commission est suiviste, elle imite ce que font les Etats membres, voire les devance.

Il y a donc une désillusion certaine des acteurs dans ce domaine et le sentiment que l'on est voué à rester dans l'impasse. La dernière réforme du Statut a montré comment un instrument a priori utile était finalement mal ou peu utilisé, au point que les syndicats ont dû faire recours contre certaines parties de cette réforme pour manque de dialogue social. Le diagnostic est donc grave.

En effet, l'accord sur le dialogue social au sein de la Commission reste en-dessous des espérances, notamment parce qu'il est utilisé de façon limitative par l'ensemble de ceux qui y prennent part. D'un côté, le Commissaire en charge des affaires du personnel et les représentants de l'administration n'arrivent pas à faire du dialogue social un vrai forum d'échanges structurés par un agenda et des débats sur des politiques à long terme. D'un autre côté, les représentants du personnel n'y trouvent le plus souvent qu'une occasion de critiquer l'administration ou d'adopter des postures

<sup>9</sup> A paraître (2015) *Towards an ever closer Union of peoples in Europe? Assessing the impacts of socio-economic inequalities*. (sous la responsabilité de la DG RTD).

<sup>10</sup> P. Marginson, M. Keune, D. Bohle (2014). « Negotiating the effects of uncertainty ? The governance capacity of collective bargaining under pressure ». *Transfer*, 20 (1).

radicales. Ceci conforte donc tous nos collègues, très nombreux, qui pensent que les syndicats ne servent à rien et sont impuissants à et même incapables de défendre le personnel. Le dialogue reste souvent inefficace et inaudible, ce qui fait de lui une sorte de pratique quasi-élitiste plutôt éloignée des préoccupations du personnel. Enfin, ce dialogue social se déroule surtout en période de réforme du Statut, ce qui en fait un instrument de crise qui pousse malheureusement davantage à la confrontation qu'au dialogue.

Il est remarquable qu'en dehors des réformes statutaires, le dialogue social reste peu utilisé, comme si l'administration n'avait rien à discuter et que la politique du personnel n'était pas une politique mais une simple affaire de gestion. Pour ne pas peindre une image fautive, il faut toutefois reconnaître que le dialogue social moins "politique", celui basé dans des comités paritaires en charge de divers problèmes sectoriels, fonctionne bien mieux: pour ne donner qu'un exemple à nos collègues, le récent exercice de promotion a donné lieu à de multiples rencontres positives et utiles entre les Directeurs Généraux et les représentants du personnel.

Peut-on sortir de l'impasse? Il convient de revenir à fonction première du dialogue social, celle qui consiste à donner de la compréhension et du sens à l'ensemble des membres d'une organisation complexe, comme l'est la Commission. L'on doit en effet réaliser qu'une organisation complexe divisée entre 80 services, répartie entre plusieurs Etats membres et présente à travers le monde et employant un nombre impressionnant de nationalités, et surtout soumise à des changements importants depuis 2000, a plutôt intérêt 1) à expliquer le changement au personnel; 2) à donner du sens collectif à l'institution.

Plus précisément, le dialogue social :

- Permet d'identifier des problèmes et de définir de nouvelles règles pratiques pour les résoudre (par exemple sur le temps de travail, sur la mobilité du personnel, etc.);
- Permet d'identifier des problèmes en faisant remonter aussi les problématiques de la base au lieu de voir les problématiques imposées exclusivement du haut en fonction d'agendas politiques ;
- Permet d'éviter les dérives arbitraires du pouvoir. Par exemple, la Commission a-t-elle intérêt à faire des exercices de promotion sans le dialogue social promu par les comités paritaires?

- Permet surtout de faire participer un grand nombre de membres de l'organisation à l'adoption de nouvelles décisions, ce qui, évidemment, offre l'occasion d'une appropriation meilleure des changements par les acteurs. Il ne faut surtout pas sous-estimer les capacités des femmes et des hommes dans les organisations à vouloir être aussi les acteurs de leur vie professionnelle et plutôt que de refuser de reconnaître ou de contourner cette évidence, il s'agit d'en faire un atout pour le changement.

Il convient donc de sortir de l'impasse actuelle et de redéfinir le cadre d'un dialogue social pertinent en fonction des points suivants :

- La mode de la consultation directe ne doit pas remettre en cause la nécessité des syndicats comme force d'intermédiation. Au-delà de ses qualités, la consultation directe isole les membres du personnel, privilégie le court-termisme et peut être facilement manipulée alors que l'intermédiation professionnelle défend bien mieux les intérêts collectifs à long terme.
- Mais il faut alors redéfinir les compétences des acteurs du dialogue social : qui sont les mieux à même de prendre la parole pour exprimer de façon concrète les problématiques de l'organisation ? Ceci implique de professionnaliser les représentants du personnel et de leur donner les moyens de leur action, et non de tenter de réduire leur capacités à agir. La même réflexion s'impose au niveau de l'administration.
- Il faut organiser le dialogue social. Des actes préparatoires (études fouillées, consultation du personnel ou enquêtes structurées par exemple) sont nécessaires. Il faut donner du temps au dialogue social mais aussi le structurer en fonction d'un agenda précis. Il faut enfin doter le dialogue social d'instruments d'évaluation des mesures prises afin d'éviter les effets de mode et l'opportunisme politique et de construire des politiques solides de long terme dont les tenants et les aboutissants sont partagés par les acteurs du dialogue social.
- Il faut engager le personnel dans des débats structurés sur les éléments importants de son travail et communiquer régulièrement avec lui pour qu'il sache concrètement ce qu'est le dialogue social et quelle est sa finalité.
- Il faut savoir adapter les structures du dialogue social aux conditions. A la Commission, organisation particulièrement

complexe, il est impensable que le dialogue social puisse être réduit à un seul niveau central entre la DG HR et les syndicats. Le dialogue social doit être partout où il fait sens, partout où des problèmes particuliers doivent être réglés par un dialogue spécifique. De ce point de vue, le dialogue social au niveau des DG et services notamment, doit enfin être promu à la Commission.

A lire aussi :

[Dialogue social Européen : 30 ans d'expérience et de progrès, pour quel avenir ?](#) par Jean Lapeyre

# Réconcilions le personnel avec le service européen d'action extérieure

*Conjuguer précarité et fidélisation, spécialisation et universalité, mobilité horizontale et verticale.*

*L'objet de cette réflexion est de développer un certain nombre d'idées pour une politique du personnel "humaniste" au sein du SEAE. Aspirant à l'expression d'une Europe forte et solidaire à travers le monde, il faut parvenir à instaurer un cadre cohérent et homogène, qui prenne en compte les individus qui composent le collectif. Il s'agit créer les conditions nécessaires pour la réalisation d'un idéal commun. Pour cela, il est temps d'ouvrir le dialogue social pour que le personnel devienne lui-même acteur du changement.*

Le Service Européen d'Action Extérieure (SEAE) change d'équipe dirigeante et est amené à réfléchir sur la manière dont il entend poursuivre son développement. Un bilan d'étape avait été produit en 2013<sup>11</sup> conformément aux engagements pris lors de sa création, mais celui-ci intervenait relativement tôt dans la vie du service avec une absence de recul notoire et surtout répondait à une demande formelle du Conseil, sans que l'intention soit de le mettre en œuvre avant l'arrivée d'un nouveau Haut Représentant. Dans un environnement institutionnel renouvelé propice au rapprochement des services plutôt qu'à leur différenciation constante, l'heure est donc maintenant venue d'avoir une vision de la gestion du service extérieur plus conforme à la vocation du SEAE. Ceci vaut bien entendu pour la gestion des ressources humaines.

Le constat fait par les Etats membres en 2010 de la nécessité de professionnaliser le service en y injectant du personnel provenant des diplomaties nationales<sup>12</sup>, s'il conserve sa pertinence à travers l'apport de compétences, devrait également en contrepartie insuffler de nouvelles méthodes d'organisation. L'administration

<sup>11</sup> [http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013\\_eeas\\_review\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf)

<sup>12</sup> Et sans doute par là-même d'ancrer encore d'avantage les relations extérieures dans la sphère de l'inter gouvernementalisme!

elle-même a lancé quelques idées sur le développement des carrières et a publié fin 2014 sa doctrine en la matière pour les Administrateurs (ADs) et dans une certaine mesure par analogie, les Agents Temporaires (ATs). Il n'en reste pas moins que la nouvelle équipe devra s'approprier cette nouvelle culture et se doter des moyens nécessaires pour sa mise en œuvre, en termes de suivi, de conseils, de formation, comme dans tout service diplomatique. Il reste également à savoir si les principes correspondent à l'environnement et si finalement, le contexte se prêtera à cette approche au-delà des effets d'annonce.

S'il y a une volonté réelle de conjuguer les contraintes des Traités avec une gestion "gagnante / gagnante" du personnel, toutes catégories et toutes origines confondues, il faut avant tout de partir d'un constat. Tel qu'il existe actuellement, force est de constater, que le mode de gestion des ressources humaines, encore très largement hérité du passé (notamment de la Commission européenne) et appliqué de manière bureaucratique, n'est pas par nature en ligne avec l'idéal type d'un service diplomatique. A cet égard, la publication des statistiques sur les ressources humaines au SEAE<sup>13</sup> et les études académiques qui ont pu être faites sur ce sujet en guise de bilan des premières années du service, démontrent d'ores et déjà ses effets souvent en contradiction avec les objectifs recherchés, tant en matière de cohérence que d'efficacité. Dans la pratique, les défis sont immenses, mais la réalité des faits constitue le meilleur test.

Les principales critiques à l'approche actuelle peuvent se résumer ainsi:

- La mise au concours de tous les postes hors management, le plus souvent ouverts à toutes les sources de personnel et donc également externes, si elle permet un brassage et d'afficher un certain souci transparence et d'équité, est étrangère à la notion de carrière;
- Il n'y a pas de prise en compte des cursus et de l'expérience acquise, ni aucune visibilité sur l'avenir, entretenant une forme d'instabilité. Il faut réconcilier le système de mobilité /rotation /recrutements externes en principe tous les 4 ans, avec un déroulement de carrière planifiable et suivi dans le temps, au-delà d'une approche rigide et aléatoire;
- Une tendance à la (mono)-spécialisation prévaut contrairement aux principes affichés : les agents sont sélectionnés avant tout pour leur spécialisation et ont très peu de possibilité de sortir de leur secteur de concentration, malgré le discours selon lequel les profils de généralistes sont officiellement encouragés et en contradiction avec les

<sup>13</sup> EEAS Human Resources Report 2013 (document interne)

- principaux critères retenus pour la sélection d'ATs en concurrence directe avec le personnel permanent;
- Une absence de valorisation des expériences est trop souvent observée lors des retours de délégation et de manière générale, une sous-utilisation des compétences, qui demeurent très largement non recensées;
  - Pour les fins de carrière et le personnel qui n'est en plus principe susceptible d'être promu, l'équilibre entre nominations ad-persona et définition de fonctions pour exploiter les possibilités du Statut tel que modifié, qui permettent l'identification "d'experts" reste à préciser (transparence, utilisation de tous les moyens etc.) et en tout cas ne fait pas consensus;
  - Force est de constater un déséquilibre flagrant dans l'occupation des postes d'encadrement entre fonctionnaires permanents et ATs avec par conséquent des portes d'entrée très réduites pour accéder à ces fonctions et une suspicion quant à la volonté des Etats membres de dominer le système, en particulier concernant les Chefs de Délégation (plus de 60% de diplomates nationaux)<sup>14</sup>. Il ne s'agit en aucun cas de stigmatiser telle ou telle catégorie de personnel, il faut cependant éviter la précarité et les frustrations démotivantes, tout en préservant la nature d'un service public européen;
  - Une pyramide des grades inversée avec des goulots d'étranglement, qui ne correspond pas aux emplois disponibles, est facteur de sous-utilisation des moyens disponibles et de frictions grandissantes, notamment depuis l'allongement significatif des carrières suite à la dernière réforme du statut;
  - Des recrutements d'ATs aux grades de base de manière discriminatoire par rapport aux pratiques qui concernent le personnel déjà en place génère des tensions en bousculant la hiérarchie des grades par rapport aux fonctions;
  - Une fertilisation mutuelle entre administrations nationales et SEAE est toujours à sens unique et jusqu'à présent ne débouche pas sur une réelle fusion des cultures diplomatiques;
  - On observe trop souvent des chevauchements dans les fonctions des ADs et des Agents Contractuels (ACs), voire des Agents Locaux (ALs) dans les Délégations, alors qu'ils remplissent souvent des fonctions similaires et ce, dans la précarité sans perspectives de carrière et dans des conditions matérielles très différentes.

<sup>14</sup> Tereza Novotná, ISPI, Policy Brief no. 228, October 2014

Face à cette situation, quelles pourraient être les pistes de réflexion et les sources d'inspiration ? Comment réconcilier précarité et fidélisation, spécialisation et universalité, ou encore mobilité horizontale et verticale ? Ceci mérite un retour sur les fondamentaux de la gestion des carrières et la formulation d'un certain nombre de recommandations, souvent ambitieuses, mais certainement à la mesure de la volonté politique de mise sur pied d'un service dont la cohérence serait gage d'efficacité et d'efficience. Il s'agit des éléments qui devront sous-tendre le dialogue social au sein du SEAE dans les années à venir et d'un véritable défi pour la nouvelle Haute Représentante.

## Fonctions, Emplois et carrières

Lors de la création des institutions communautaires, il a fallu quelques années pour arrêter un modèle de fonction publique européen permanente de type "étatique"<sup>15</sup>, tel que nous le connaissons aujourd'hui. Ce n'est en effet qu'en 1967 avec le traité de fusion des trois exécutifs que la situation se stabilisera avec l'acceptation définitive d'un statut unique, alors même que la France réclamait encore pendant les négociations que l'on revienne sur le concept de carrières européennes<sup>16</sup>. Les pères fondateurs ont longtemps hésité, alors que certains voyaient l'exécutif européen composé de fonctionnaires venant et le cas échéant retournant au bout de quelque temps dans leur administration d'origine.

Le principe retenu à l'origine est bien d'offrir un cadre suffisamment attractif et évolutif sur la durée, tant au niveau des responsabilités que des rémunérations pour, en contrepartie, obtenir une allégeance sans faille et le renoncement de facto à toute velléité de départ prématuré, le turn-over ayant été le fléau des premières années. Un futur fonctionnaire n'est pas choisi pour une fonction, même si certains concours externes ciblent des profils particuliers, ni même un emploi pré-identifié. Ainsi, à l'issue d'épreuves de sélection, le lauréat est inscrit sur une liste d'aptitude donnant vocation à devenir fonctionnaire sur un grade qui correspond à des compétences et qualifications, mais ce n'est que lors du recrutement effectif qu'un lien est fait entre la personne retenue et un emploi particulier. Les recrutements se font donc sur une perspective longue, sur un potentiel de développement et naturellement sur une base généraliste, puisque le futur fonctionnaire est appelé à évoluer au sein des institutions.

<sup>15</sup> Droits et obligations sont régis par un acte législatif dont les termes ne sont pas négociables, ni individuellement, ni collectivement.

<sup>16</sup> Michel Mangenot, in "La fonction publique européenne", 2<sup>ème</sup> Edition, ENA, 2012, pp. 37-48.

Dans un tel système, mobilité horizontale et verticale sont acquises, mais nécessitent l'instauration d'un mécanisme de gestion de déroulement des carrières, basé sur des critères d'évaluation et l'établissement plus ou moins formel de filières, notamment pour le cas échéant fournir du personnel d'encadrement<sup>17</sup>.

*Dans le cadre du SEAE, ceci s'avère particulièrement compliqué, alors que les principes mêmes de carrière qui s'appliquent aux fonctionnaires permanents et au personnel issu des administrations nationales sont par définition différents et ce, même si la Statut est applicable à tout le monde et l'égalité de traitement garantie.*

## **Métiers généralistes et spécialistes, encadrement**

La principale gageure réside par conséquent dans la réconciliation entre critères de sélection basés sur une expertise particulière pour un poste spécifique lors du processus de sélection pour les postes mis à concurrence, qu'il s'agisse du choix d'un fonctionnaire ou du recrutement d'un AT, avec cette volonté de promouvoir des carrières de généralistes rendues possibles précisément par un système de mobilité.

Cette particularité est encore plus criante et contradictoire lors du renouvellement des contrats des ATs initialement obtenus sur critères d'une expertise spécifique et qui doivent obligatoirement changer de poste à cet effet, au risque de ne plus avoir/pouvoir revendiquer une autre spécialité à cette occasion, sauf à contredire les principes de base de la sélection initiale.

La tentation est par conséquent grande de recréer des filières géographiques, malgré la volonté affichée de maintenir une diversification dans les expériences. D'ailleurs, en dehors de la concurrence évoquée avec des diplomates nationaux experts dans certains domaines et choisis en tant que tels, les discussions autour de la mise en œuvre de la réforme du Statut en ce qui concerne le personnel en fin de carrière, mentionne précisément la possibilité d'identifier à la fois des postes réservés à des spécialistes et l'identification d'experts dans certains domaines.

*Un axe de réflexion non exploré, pourrait-être de trouver un compromis en créant des filières comportant deux ou trois spécialisations régionales et organisant la mobilité au cours de la carrière entre ces pôles, comme c'est le cas dans certaines diplomaties nationales.*

<sup>17</sup> Bertrand Soret, in "La fonction publique européenne", ENA, 2008, pp. 101-112

## Gérer la mobilité :

D'une façon générale, la mobilité est un changement de tâches ou de lieu d'affectation soit pour participer à l'adaptation continuelle de l'organisation à un environnement évolutif, soit précisément pour répondre aux exigences d'évolution de carrière et permettre l'épanouissement personnel. La motivation, l'efficacité, la créativité et l'indépendance semblent également grandement liées à la mobilité.

Au sein du SEAE, cette mobilité a été rendue obligatoire au bout de 4 ans, pour fluidifier les passages entre délégations et siège et ouvrir suffisamment de postes pour les ATs dont les contrats sont précisément limités à 4 ans. Toutefois, ce systématisme n'est pas sans conséquence sur la stabilité globale du système, la visibilité et prévisibilité des carrières. Chaque 4<sup>ième</sup> année, les possibilités offertes sont rebattues. Au niveau individuel, les résultats sont largement aléatoires et contraignent très fortement les mouvements sur une base horizontale. Quasiment plus aucun poste n'est publié en dehors du système de rotation/mobilité et par conséquent le système se ferme: tous les chefs de délégation, tout le personnel d'encadrement intermédiaire, même les chefs adjoints de division, tournent entre eux à la même époque et sans brassage entre générations. Les seules ouvertures, concernent les possibilités offertes pour le renouvellement du personnel externe, mais donc y compris au détriment des ATs qui bénéficient déjà d'un premier contrat.

Dans ces conditions et dans la mesure où tous les postes sont offerts sur une base concurrentielle "instantanée", puisque les sélections se font par une méthode comparative des mérites respectifs lors de passages d'entretiens de sélection et non pas en fonction du passé au sein de l'institution, il ne saurait être question de "gestion de la mobilité" et donc encore moins des carrières. Ceci ne fait que renforcer l'insécurité et la précarité.

*La mobilité devrait se faire sur une base prévisible et de manière anticipative en fonction des parcours et des filières. Pour cela, des mécanismes de détection de talents, de formation doivent être mis effectivement en place et avoir une incidence sur les affectations futures. La mobilité ne peut pas être systématiquement dictée par l'offre du moment, évaluée sur des critères comparatifs retenus pour ne pas pénaliser les candidats externes, comme c'est trop souvent le cas actuellement, sous couvert de la recherche d'une expertise non cultivée en interne. Ceci est particulièrement*

*problématique pour les postes d'encadrement et notamment ceux de chefs de délégation<sup>18</sup>.*

## **Lutter contre l'insécurité et la précarité**

L'insécurité des parcours professionnels constitue la première source de désillusion pour le personnel permanent dont les carrières s'allongent sans source de motivation. Quant aux ATs, ils sont dépendants à la fois de leur administration nationale et de l'absence de visibilité sur leur retour potentiel ou à contrario du renouvellement de leur contrat. Ils sont souvent mal classés au niveau du grade par rapport à leurs collègues permanents, tout en exerçant des tâches similaires, voire supérieures. Perçus comme étant en concurrence, la construction d'un esprit de corps reste problématique et la suspicion encore trop souvent de mise et ce sans, que la fusion attendues des cultures administratives n'intervienne au bénéfice de la construction européenne.

*Un rééquilibrage, notamment dans la répartition des postes d'encadrement est nécessaire pour rétablir un sentiment d'équité et atténuer l'acuité des frustrations accumulées du personnel permanent, notamment les éléments en fin de carrière, désormais bloqués dans leur progression. De meilleures passerelles interinstitutionnelles pourraient également faire baisser les tensions en l'absence de mesures correctrices.*

D'autres clivages existent. Les fonctionnaires recrutés après 2004 estiment ne pas avoir bénéficié des mêmes perspectives de carrière que leurs prédécesseurs, débutant bien souvent à des grades inférieurs et étant victimes du décloisonnement des postes d'encadrement, désormais accessibles bien plus tôt.

*Des concours internes de reclassement, comme ceux organisés à la Commission européenne, devraient permettre quelques rattrapages de carrières pour rectifier les plus grandes injustices et compenser la lenteur des carrières.*

La situation des ACs est sans doute encore plus mal vécue par les intéressés qui dans les faits effectuent souvent les mêmes tâches que les fonctionnaires, tout en étant moins bien rémunérés et pour ceux qui travaillent au siège, n'ayant pas de perspective au-delà de 6 ans. Le renouvellement des contrats à durée déterminée est soumis aux aléas budgétaires, aux contraintes organisationnelles et

---

<sup>18</sup> Les candidats externes, pourtant appelés à représenter en premier lieu l'institution, ne sont pas censés avoir les bases élémentaires concernant sa culture et son fonctionnement. Une fois sélectionnés, ils ne bénéficient pas pour autant de formation préalable à leur recrutement!

trop souvent à la bonne volonté de l'encadrement avec les risques que cela comporte.

*Des concours internes pour les ACs devraient être organisés, comme envisagé à la Commission. Ceci aurait l'avantage de fournir pour l'institution de nouveaux fonctionnaires déjà testés et formés dans la pratique.*

## **Conclusion**

L'adhésion au système et donc de son efficacité dépend de comment il est perçu par le personnel et ce qu'il peut réellement leur offrir. La cohabitation de fonctionnaires permanents, d'ATs, d'ACs et d'ALs, associée à la pluralité des sources de recrutement du SEAE constitue un défi qui connaît peu d'équivalent. Certes, le statut contient des dispositions afin d'assurer des conditions d'emploi raisonnables<sup>19</sup>, mais il appartient toutefois à l'administration de le mettre en œuvre dans les meilleures conditions possibles et d'assurer la cohérence de la gestion du personnel.

*Construisons l'excellence sur la compétence gérée sur le long terme et non la compétition permanente et luttons contre l'approche technocratique qui survalorise les processus au détriment de l'humain. Cela ne pourra se faire qu'à travers l'instauration de la confiance et par conséquent le dialogue avec le personnel qui doit être associé au changement, afin d'identifier les meilleures solutions et par conséquent pour le bien de tous. Redonnons de la cohérence entre les catégories de personnel et prenons enfin le pari social au SEAE à travers la participation du personnel à la gestion de son devenir!*

---

<sup>19</sup> Sauf en ce qui concerne les ALs qui par définition relèvent plus du droit et des pratiques de leur pays d'affectation, même si d'insuffisantes dispositions communes tentent de palier aux plus graves insuffisances.

## Les six missions de Federica Mogherini

20

Entrée en fonctions le 1<sup>er</sup> novembre, Federica Mogherini n'a pas encore eu le temps d'engager de vastes réformes, mais elle a su faire preuve d'un réel dynamisme et, dans une certaine mesure, susciter la confiance. Dès son audition au Parlement européen, l'ancienne ministre italienne des Affaires étrangères s'était engagée à (1) présider toutes les réunions des ministres des Affaires étrangères et de la Défense, (2) accorder autant d'importance à la sécurité qu'aux affaires étrangères, (3) remplir pleinement son rôle comme chef de l'agence européenne de défense, (4) visiter les missions et les opérations de l'UE, (5) relancer la réflexion stratégique au niveau européen et (6) être à l'écoute du Parlement européen. Et au cours des deux derniers mois, elle s'est attachée à respecter ces engagements. Pour réussir pleinement son mandat, il lui faudra cependant maintenir ce niveau d'implication dans la durée et atteindre six objectifs.

### Assumer pleinement toutes ses fonctions

Une partie importante du discrédit de Catherine Ashton et de son manque d'influence dans le système est directement liée à son désintérêt manifeste et assumé tant pour le volet « sécurité et défense » de son portefeuille, y compris dans ses fonctions de chef de l'agence européenne de défense et de chef de l'institut d'études de sécurité où elle n'a quasiment jamais mis les pieds, que pour son rôle de vice-présidente de la Commission européenne. Les domaines des affaires étrangères et de la défense sont intrinsèquement liés, les budgets de l'action extérieure demeurent en grande partie gérés par la Commission et les interactions entre politiques internes et politique étrangère sont nombreuses. Les attributions du Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité sont donc très cohérentes avec un rôle assumé de vice-président de la Commission, à l'instar de celui auquel la lettre de mission du président Juncker engage Federica Mogherini et qu'elle a accepté.

<sup>20</sup> Texte initialement publié dans le [Bulletin du SEAE](#)

## **Simplifier l'organisation et améliorer l'efficacité du SEAE**

Rationaliser le système décisionnel pour le rendre plus efficace est, de l'avis même de la Cour des comptes européenne, une priorité. Le système tel qu'il fonctionne aujourd'hui a non seulement ajouté un niveau hiérarchique par rapport aux organigrammes antérieurs de la DG RELEX et du secrétariat général du Conseil, mais aussi produit des redondances par accollement de structures qui en sont issues et dont certaines, créées par des décisions du Conseil, requièrent des décisions unanimes du Conseil pour être modifiées et d'autres subsistent du fait des compétences conservées par la Commission européenne. Parmi les critiques les plus acerbes de la Cour des comptes, on retiendra en particulier l'insuffisant rôle de coordination du Corporate Board qui n'a pas permis de réduire la charge de travail du Haut représentant, toujours confronté à 23 lignes hiérarchiques directes. La Cour déplore également les dysfonctionnements de la « plateforme de crise » sensée être activée pour définir les orientations communes de gestion d'une crise spécifique par le SEAE et la Commission. Outre les incompréhensions générées dans certains cas, cet instrument de coordination placé sous la coordination du directeur général pour la réponse aux crises s'est heurté à des ressources humaines insuffisantes pour pouvoir gérer plus de deux crises à la fois. Une complète restructuration des procédures et des structures chargées de la planification et de la conduite des missions et opérations de gestion de crise demeure nécessaire, après le mauvais sort fait par le comité politique et de sécurité au rapport de Kermabon. Certaines structures, comme le centre d'opérations (OpCentre), n'ont aucune utilité. Les chaînes de planification et de commandement civile et militaire demeurent trop cloisonnées. Enfin, le rôle des représentants spéciaux doit être clarifié et mieux intégré dans le dispositif.

## **Renforcer la cohésion**

La cohésion est d'autant plus difficile à promouvoir au SEAE que le service est le fruit d'une fusion aggravée par un mécanisme de recrutement extérieur « d'agents temporaires ». Elle est pourtant indispensable comme pour tout corps social. Il faut du temps pour développer une culture commune, comme se plaît à le rappeler le secrétaire général Pierre Vimont. Le Haut représentant pourrait cependant contribuer à développer la cohésion en veillant à une meilleure gestion des ressources humaines (recrutements, promotions, changements d'affectation) ou par l'organisation de formations et/ou de séminaires interservices ou interinstitutionnels ciblés. Federica Mogherini ne devrait pas non plus se priver de

s'adresser à l'ensemble du service, comme elle l'a déjà fait (l'échange a visiblement plu), pour présenter ses priorités et écouter les préoccupations des personnels.

## Fixer un cap

Le Parlement européen le réclame depuis longtemps et même la Cour des comptes s'est vue obligée de constater que l'absence de cadre stratégique génère dispersion et inefficacité. Le moment est venu de relancer la réflexion stratégique au niveau européen pour remplacer la stratégie de sécurité de 2003, qui demeure essentiellement un catalogue de menaces, par un document plus complet sous la forme d'un Livre blanc ou d'un concept stratégique. Federica Mogherini s'est engagée à relancer la réflexion stratégique sans prendre position sur la forme de cet exercice. Au-delà de l'analyse des menaces, l'ambition devrait viser à identifier clairement les intérêts de l'UE et à fixer des priorités, assorties d'une stratégie de moyens permettant de les atteindre. Le Haut représentant a aussi un rôle éminent à jouer pour mobiliser ses services au sein du SEAE et de la Commission européenne, impliquer ses collègues commissaires aux relations extérieures, obtenir le soutien du collège, entraîner les Etats membres, au lieu d'être à leur remorque comme ce fut le cas de Mme Ashton. Montrer le cap pour attirer des vents favorables, fait clairement partie de son rôle, pourrait-on dire en paraphrasant Sénèque, et cela passe par davantage de prises de position et d'initiatives politiques. C'est d'ailleurs ce que prévoient les articles 27 et 32 TUE : la politique étrangère commune est déterminée par le Conseil et le Conseil européen ; le Haut représentant y contribue par des propositions et coordonne la mise en œuvre des décisions du Conseil et du Conseil européen.

## Développer une véritable diplomatie publique

Plus que jamais dans l'histoire, la maîtrise des outils d'information et de communication est au cœur de l'action politique dans le domaine des affaires étrangères et de la sécurité, comme le rappellent les crises syro-irakienne et russo-ukrainienne. Dans ce contexte, l'UE et en particulier le SEAE ont accumulé un retard inouï du fait de l'incapacité du précédent Haut représentant à s'adresser aux médias et de ressources humaines et matérielles insuffisantes pour assurer un service de presse efficace : conférences de presse laconiques, communiqués diffusés à contretemps ou avec un retard impressionnant sur l'actualité, site Web non mis à jour, absence de voyages de presse, etc. Le dispositif doit être corrigé au plus vite pour gagner en efficacité et, à l'image de l'OTAN, le Haut représentant devrait aussi impliquer

davantage les think tanks. Cela passe notamment par une meilleure exploitation du potentiel de l'institut d'études de sécurité de l'UE à Paris dont Mme Mogherini est le chef.

### **Restaurer la cohérence du système institutionnel**

En s'enfermant dans une logique de service des Etats membres, Mme Ashton s'est privée des importants leviers politiques que sont la Commission européenne (du fait des budgets qu'elle gère et des compétences qu'elle conserve) et le Parlement européen (branche de l'autorité budgétaire indispensable pour accroître les moyens mis à la disposition du SEAE et formidable chambre d'écho de la diplomatie publique européenne). Il appartient au nouveau Haut représentant de rééquilibrer ses relations avec ces deux institutions pour obtenir une plus grande légitimité politique et gagner en visibilité. En s'inscrivant résolument dans son rôle de vice-présidente de la Commission européenne, Federica Mogherini s'est engagée dans cette voie et en a récolté un premier fruit en faisant évoluer la position de la Commission en ce qui concerne la délégation potentielle au mécanisme Athéna de la gestion de projets civils financés par le budget communautaire dans les zones/pays où des missions/opérations militaires de l'UE sont présentes. Sortir d'une concurrence interinstitutionnelle stérile, y compris entre l'agence européenne de défense et la Commission, est absolument indispensable. La préparation du prochain Conseil européen consacré à la défense, les 25 et 26 juin 2015, offre l'occasion de promouvoir la coopération et de renforcer l'efficacité du système institutionnel européen.

A lire aussi :

[Réajuster l'action extérieure de l'UE : potentiel et contraintes](#)

## Défragmenter l'action extérieure

Toute fusion conduit normalement à une restructuration. Le service européen pour l'action extérieure ne peut pas échapper à cette règle de bonne gouvernance qui s'impose autant au secteur public qu'au secteur privé. En refusant cette restructuration, les différents acteurs institutionnels, États membres en tête, ont produit, plus ou moins involontairement, l'effet contraire à celui recherché à l'origine par la Convention européenne de 2002, à savoir doter l'Union européenne d'une voix sur la scène internationale, d'une politique commune en matière de relations extérieures et de sécurité et d'un service diplomatique commun susceptible d'assumer progressivement la représentation extérieure des intérêts collectifs. Sur fond de querelle idéologique entre partisans de la méthode communautaire et fidèles du système intergouvernemental, ce vice originel s'explique principalement par les résistances des diplomaties nationales (93 912 personnes en 2011, dont 55 441 diplomates, soit approximativement le double des États-Unis) face aux risques que faisaient peser sur l'une des dernières grandes compétences régaliennes l'émergence d'une véritable diplomatie européenne.

De cette absence de restructuration découle un organe hybride et particulièrement complexe, où s'enchevêtrent des compétences communautaires, des intérêts nationaux, des personnels relevant de divers statuts et de lignes hiérarchiques juxtaposées. En clair, tout sauf un service cohérent et efficace. Si quelques États membres ont un peu mieux soutenu sa mise en place parce qu'il est susceptible de leur assurer une meilleure représentation internationale (c'est le cas notamment d'États de taille moyenne comme la Belgique, la Suède, le Portugal, la Finlande et la Pologne ou d'autres plus petits dont les services diplomatiques sont moins étendus et/ou ont dû en réduire la voilure), d'autres, à commencer par les plus grands, ont essentiellement cherché à y placer des pions pour y faire valoir des intérêts nationaux et, dans un certain nombre de cas, freiner l'émergence d'une politique véritablement commune.

### La tentation de l'indépendance

Tout corps institutionnel cherche naturellement à s'autonomiser. Dans le cas du SEAE, ce penchant naturel allié à une ouverture aux diplomaties nationales a assez logiquement conduit le service à

glisser davantage dans l'orbite du Conseil et des États membres, en contribuant progressivement à affaiblir davantage la Commission européenne dans le champ des relations extérieures. Cette évolution a elle-même rendu plus difficile une coopération interinstitutionnelle pourtant indispensable dans la mesure où une large partie des compétences et du budget de mise en œuvre de l'action extérieure relève toujours de la Commission. Cette recherche d'autonomie vis-à-vis de la Commission conduit donc à une dépendance accrue vis-à-vis des gouvernements nationaux, des lenteurs et une perte d'efficacité, en raison des difficultés à trouver un consensus entre les vingt-huit sur la nature et l'intensité des actions à entreprendre, chaque capitale conservant ses propres priorités géopolitiques, et finalement à une faible légitimité politique.

### **Sortir de la confusion**

Le Traité de Lisbonne a largement contribué à complexifier le système institutionnel, alors que l'objectif mis en avant était de le simplifier. Dans le champ des relations extérieures, on se retrouve ainsi avec une pléthore d'intervenants comprenant le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et le SEAE, mais aussi le Président du Conseil européen, la Commission européenne à différents niveaux (Président, Commissaires), les États membres et même le Parlement européen (du fait de ses compétences budgétaires, du contrôle qu'il exerce sur la conclusion d'accords internationaux, de son influence par le biais de résolutions ou encore au travers des missions d'observation électorale). Tel qu'il est conçu, ce système institutionnel génère une complexité à laquelle il est devenu indispensable de remédier au plus vite.

Par sa position particulière en tant que président du Conseil Affaires étrangères (et de sa formation Défense), de chef du SEAE et de vice-président de la Commission européenne, le Haut représentant est la personne sur laquelle pèse l'essentiel de la responsabilité de chef d'orchestre. La première personne à remplir cette fonction n'est pas parvenue (ou n'a pas cherché ?) à accorder les violons, parce qu'elle a suivi la pente naturelle décrite plus haut en inscrivant le SEAE dans un rôle de secrétariat des chancelleries nationales. Il appartient désormais à Federica Mogherini d'utiliser au mieux ses différentes casquettes pour entreprendre l'inévitable restructuration du SEAE, renforcer la coopération interinstitutionnelle et développer la visibilité et la légitimité de la politique étrangère et de sécurité commune. C'est aussi le mandat donné par le président Juncker. La VP/HR rejoint le Berlaymont, siège du Collège, et affiche une claire volonté de coordonner avec ses pairs les politiques communautaires, ce qui est beaucoup, presque toutes

disposant d'une dimension internationale. Voyons au-delà de la symbolique, ce que cela va apporter au système.

La confusion ne pourra cependant pas être totalement résorbée sans une révision des traités dont l'échéance est particulièrement difficile à entrevoir dans le climat politique actuel marqué par la montée des nationalismes et des populismes de tous bords. Cette révision est cependant indispensable pour restaurer l'intégrité du système en rétablissant un lien organique clair entre le SEAE et la Commission européenne, de sorte que le service puisse bénéficier de la même légitimité démocratique que la Commission, via le contrôle politique et budgétaire du Parlement européen, seule institution issue du suffrage universel direct.

## Un New Deal pour l'Europe ?

### Où en est la situation de l'économie européenne?

Le **PIB** des Etats d'Europe a décroché par rapport à celui des Etats-Unis d'Amérique en 2011, et les deux économies divergent depuis. Le PIB européen reste inférieur de 2 % à celui de 2007.

L'**investissement réel par habitant** aux Etats-Unis d'Amérique a dépassé en 2013 son niveau de 2007. La crise de la zone euro a plombé l'économie européenne où l'investissement réel par habitant était en 2013 de 18 % inférieur à celui de décembre 2007. Une baisse aussi longue de l'investissement prépare une stagnation séculaire. A continuer ainsi, les Européens ne seront jamais plus riches dans une société de plus en plus inégalitaire : un capital productif rétréci sera concentré entre les mains de ceux qui réussiront à en augmenter leur part, dans une compétition sans frein où le salaire et l'emploi seront les variables d'ajustement. Jusqu'au point de rupture.

Le **crédit réel par habitant** (crédit aux ménages et aux entreprises) est aujourd'hui aux Etats-Unis d'Amérique de 10 % supérieur à ce qu'il était en 2007. Dans les Etats désunis d'Europe, après une embellie, il est retombé à son niveau de 2007. Aucune progression du crédit sur 6 ans.

Le tableau est calamiteux. Cherchez l'erreur.

Les Etats-Unis d'Amérique sont un Etat dont le **budget fédéral**, qui s'élevait à un tiers (et plus) du PIB au tournant du siècle, a bondi à 40 % au lendemain de la crise de 2008. Crise ou pas, le budget de l'Union européenne peine à dépasser 1 % du PIB.

Les Etats-Unis ont une politique budgétaire arrêtée souverainement par la majorité du Congrès à Washington. Au contraire, la politique économique européenne est la résultante d'un compromis recherché dans l'entre-soi gouvernemental, où la volonté des **débiteurs** est écrasée par celle des **créanciers**, à la remorque du plus gros d'entre eux, l'Allemagne. Dans cette configuration impériale, au sens de l'« empire inintentionnel » d'Ulrich Beck, si l'Allemagne pratique la « dévaluation interne », tout le monde doit **baisser les salaires**, à

moins de quitter la zone euro. En revanche, aucun Etat fédéré américain, même la Californie, 12<sup>e</sup> puissance économique mondiale, n'est en état de dicter à Washington sa politique économique. Elle est endettée comme l'Italie, avec un PIB comparable, mais personne ne l'a jamais invitée à « sortir du dollar ».

Il y avait soixante ans le 30 août dernier, les initiatives conjuguées de Monnet et de Spinelli, la volonté politique d'Adenauer, de De Gasperi et de Plevén (ministre de la Défense dans le gouvernement précédent) avaient conduit à un traité de Communauté européenne de défense, incluant une Communauté politique. L'Europe était au **seuil** de la fédération.

En 2014, après le projet Spinelli, voté par le Parlement européen le 14 février 1984, il y avait trente ans le 14 février dernier, et après l'euro dont la mise en place effective commença le 1<sup>er</sup> janvier 1994 par la création de l'Institut monétaire européen, le précurseur de la Banque centrale européenne, demander un NewDeal4Europe, c'est rien moins que vouloir une fois de plus, remettre l'Europe sur les rails des **Etats-Unis d'Europe**.

Pour dramatique que soit la situation de l'Europe, elle n'est pas plus désespérée qu'en 1954, 1984 ou 1994, les obstacles ne sont pas moindres et l'ennemi n'est pas moins redoutable.

On ne se livrera pas ici, point par point, à des parallèles historiques. On se limitera à un commentaire cursif sur les raisons d'être profondes d'une initiative de croissance, comme par exemple celle du NewDeal4Europe :

1) Répété à l'envi, le narratif sur la paix (qui n'est en réalité qu'une paix armée, une trêve au sens de Kant) passe régulièrement à côté de la moitié de la réalité de la trêve d'après-guerre en Europe. L'historien Tony Judt défendait à juste titre l'idée qu'à côté de la paix des Etats, l'après-guerre a établi la paix sociale, dont les éléments étaient le régime multilatéral, commercial et financier, dit « **système de Bretton-Woods** », l'obligation que les Etats s'étaient imposées constitutionnellement de réaliser la croissance et le plein emploi, les régimes de protection sociale et la pratique du dialogue entre les partenaires sociaux. La Communauté européenne des « pères fondateurs » s'inscrivait dans ce système : méthode communautaire (au-delà de l'internationalisme classique), principe de solidarité financière, politiques de cohésion économique, sociale et territoriale. Ce contrat social de l'après-guerre est caduc.

2) La **révolution conservatrice** des années quatre-vingt en est venu à bout. Bien loin des couleurs libérales dont elle se pare, elle a

institué, subrepticement, un nouveau régime de laissez-faire et de chacun-pour-soi, dit « **consensus de Washington** », par référence aux politiques dictées par le FMI (c'est-à-dire par les créanciers) aux pays endettés, inspirées par un double fondamentalisme : de stabilité monétaire et d'équilibre budgétaire. Le postulat de la rationalité illimitée des agents économiques, la croyance religieuse dans le pouvoir du marché de réaliser la croissance la plus forte possible et la fable du « ruissellement » qui prétend faussement que la richesse accumulée par quelques-uns finit toujours par abonder le budget des plus pauvres sont devenus la religion universelle, contaminant même la social-démocratie européenne, au point qu'un social-démocrate n'est plus celui qui préfère la redistribution à la prise du pouvoir par la révolution, mais le réformiste social converti à la religion du tout-marché.

3) Ce régime de croissance qui livre l'entreprise à **la dictature de la valeur actionnariale** déterminée sur les marchés transformés par des modèles mathématiques en « machines à sous » pour le compte des banques, inféode l'industrie à la finance. Ce régime de croissance qui assimile les dettes des Etats aux dettes des ménages et **la concurrence des Etats** à la concurrence des entreprises jette les Etats européens, et leurs peuples eux-mêmes, les uns contre les autres, dans une guerre de tous contre tous, avec des effets délétères, sensibles au plus profond de nos démocraties dont le tissu social et politique se défait. La crise financière de 2008 a ébranlé ce régime, mais il ne s'est pas écroulé. Les Etats, c'est-à-dire les contribuables, l'ont momentanément sauvé, en sauvant les banques. Et il se perpétue, au prix de la destruction des emplois, de la poursuite d'objectifs de croissance inaccessibles, de la faillite des systèmes de protection sociale, d'une aggravation du risque climatique, d'une polarisation excessive de l'espace européen, d'une impuissance et d'une insignifiance croissantes de l'Europe dans le monde. Une victime collatérale de ce régime est la **méthode communautaire**, abandonnée au profit de la *Unionsmethode*, c'est-à-dire du règne du veto, principalement allemand. Ce régime, au lieu d'apprivoiser la souveraineté des Etats, consacre l'*imperium* du plus riche.

4) Le NewDeal4Europe est donc ce que Hegel aurait appelé « un concept simple de l'entier ». C'est un condensé de la situation. Il dit à la fois ce qu'on a perdu, ce qui n'est plus possible, ce qui est en travers de la route et ce qu'il faut inventer.

C'est à dessein qu'il est question de **plan extraordinaire**. Un régime **transitoire** de création d'emplois par la **conversion énergétique** ne viendra pas de la finance, dont c'est le cadet des soucis, mais de l'initiative publique au nom du bien commun, défini au niveau pertinent, qui est européen. Ce n'est pas le régime

durable. Dans la durée, le développement ne reposera pas, dans un renversement simple des rôles, sur une finance domestiquée par les institutions représentatives de l'Etat fédéral à naître, mais sur une coexistence équilibrée et évolutive entre l'économie marchande, contrainte par le double impératif écologique et sociétal, de soutenabilité et d'équité, et l'économie circulaire du partage collaboratif entre communautés, territorialisées ou pas, réelles ou virtuelles, adossées aux technologies du numérique. Cet équilibre ne naîtra pas spontanément. Il exige **prospective, volonté politique, prévision, concertation, coordination, stratégie**. En un mot, un **plan**. Ceux qui ont peur du mot, ou bien n'ont pas pris la mesure de l'effort à consentir, ou bien n'ont rien compris ni à la crise de la zone euro, ni aux menaces que l'austérité fait peser sur la démocratie. Méfions-nous aussi de ceux qui utilisent le mot « plan » à des fins cosmétiques, pour faire « de gauche » sur la scène tout en cédant aux banquiers dans la coulisse.

Le NewDeal4Europe, porté par les **innovateurs**, ceux que Spinelli et Rossi opposaient déjà aux immobilistes dans le Manifeste de Ventotene, n'a qu'un ennemi. Et ce n'est pas la finance, qui approche du point de rupture, où la concentration de la richesse, après avoir transformé les *citizens* en *denizens* (comme le dit Standing, dans son livre sur le précaire), transformera inéluctablement les ultra-riches en parias, dans un univers d'open data. Une révolution silencieuse a commencé, sans violence armée, celle du scandale de l'ultra-richesse.

Les **rentiers** n'ont plus qu'un recours, conserver ou prendre le pouvoir par la force et s'en prendre aux réseaux sociaux. Voilà notre adversaire, les rentiers des énergies minérales dont l'exploitation conduit à notre perte, pétrole, gaz, nucléaire, et les grosses structures centralisées et pyramidales qu'elles nourrissent. Vous ne les connaissez pas. Mais ils projettent déjà sur la scène politique des professionnels du mensonge, pour qui la conservation ne s'appelle pas rigueur ou austérité, mais tradition, habillée en révolution nationale ou en suprématie raciale. Cette révolution conservatrice-là n'a pas le visage bon enfant de Reagan ou le sourire affable de Thatcher. Elle s'organise autour d'un axe potentiel Poutine-Orban-FN. C'est l'axe de **la haine de la démocratie libérale**, a fortiori fédérale, née des **Lumières**. C'est l'axe d'un néo-fascisme.

Rien de nouveau sous le soleil. A l'Est pas davantage. Avec le NewDeal4Europe, il incombait aux fédéralistes d'offrir aux Européens un point de ralliement, pour tous ceux qui ont dressé le constat d'échec du « consensus de Washington » et veulent inventer sur un mode participatif **le prochain régime mondial de développement**. Si l'histoire enregistre comme un tournant

historique le récent discours de Draghi à Jackson Hole, où il s'est prononcé pour un plan d'investissement massifs et pour un rôle accru de la BCE pour stimuler la création d'emplois, alors le troisième régime économique mondial depuis la seconde guerre mondiale, portera peut-être le nom de cette belle vallée du Wyoming. Mais c'est en Europe que ce futur se joue.

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

Retrouvez tous les numéros de GRASPE sur notre site

**GRASPE.EU**

# Un New Deal pour l'Europe?

## Quelles conditions pour la croissance, la compétitivité et l'emploi?

### L'opinion de Michel Aglietta

*Ce texte est un compte-rendu de la conférence organisée par le GRAPE en septembre 2014 avec Michel Aglietta<sup>21</sup>.*

La crise financière et économique entamée aux Etats-Unis puis en Europe en 2008 fait toujours partie du paysage et du vécu des citoyens européens. Comme le disait le président pressenti alors pour la Commission Européenne, Jean-Claude Juncker en juillet 2014 devant le Parlement européen: "tout de même, la crise a prélevé un lourd tribut. Plus de 6 millions de personnes ont perdu leur emploi au cours de cette période. L'emploi des jeunes a atteint des niveaux record. Plusieurs de nos Etats Membres sont encore loin d'avoir retrouvé une croissance durable et des niveaux d'investissements adéquats. Dans nombre de pays, le degré de confiance dans le projet européen n'a jamais été aussi bas".

Pourtant, notait-il aussi "lentement mais sûrement, l'Europe renoue avec la croissance économique et la confiance". Et ses propos étaient tenus à une époque où l'Euro et le baril de pétrole n'étaient pas encore aussi faibles...

La situation est intéressante et inquiétante. D'un côté, nos experts en économie se sont beaucoup déconsidérés. L'on sait tous que les économistes classiques se sont beaucoup fourvoyés dans les années 1990 et 2000 en s'enthousiasmant d'une folie de la dette privée et publique qui selon eux ne posait aucun problème. Seules quelques voies isolées et marginalisées en Europe et aux Etats-Unis avaient averti des dérives dangereuses des marchés notamment financiers et immobiliers. D'autre part, il existe un débat politique et scientifique vigoureux sur la politique à suivre entre d'un côté les tenants de l'austérité publique et de l'assainissement des finances privées (y compris à travers des aides publiques) plutôt classés libéraux et qui finalement n'ont guère changé de position sur l'économie avant et après la crise, et d'un autre côté des "néo-keynésiens" qui, frappés par le discrédit qui frappent les sciences

<sup>21</sup> <http://europe-solidarity.eu/conf7.htm>

économiques, cherchent à redonner voix à l'investissement public et à un projet démocratique renforcé<sup>22</sup>.

Car en effet, ce qui est beaucoup reproché aux solutions suivies en Europe c'est, comme le disait un professeur américain: "*On a le pire du socialisme et du capitalisme. Les profits sont privatisés, et les pertes socialisées. Comme ces gens ne courent plus aucun risque, ils peuvent se lancer dans les opérations les plus dangereuses : si ça tourne mal, ils gardent même leur poste et leurs bonus*". En d'autres termes, les solutions apportées aujourd'hui à la crise, notamment à travers l'austérité publique en Europe, sont loin de faire l'unanimité parmi les spécialistes. Les uns réclament en effet des cures d'austérité et des "réformes structurelles" (i.e. souvent de dérégulation approfondie) qui auront pour effet d'assainir l'économie et faire repartir l'économie réelle sur des bases solides. Tandis que les autres préviennent que la potion de l'austérité risque de tuer le patient<sup>23</sup>. D'autres invoquent enfin des voies moyennes entre la nécessité d'amoinrir les niveaux de dettes des Etats et la nécessité de "faire payer" aussi le privé, notamment à travers une lutte contre l'évasion et l'optimisation fiscales (longtemps favorisée par les Etats mêmes...).

Dans ce contexte échevelé, il est particulièrement intéressant d'écouter Michel Aglietta, professeur d'économie à Paris et fondateur avec Michel Boyer dans les années 1970 de l'école de la régulation et auteur d'une œuvre désormais solide sur l'économie européenne<sup>24</sup>. Invité par plusieurs cercles de personnels le 29 septembre 2014, Michel Aglietta livrait les analyses suivantes, reprenant les idées phares de son livre "Un New Deal pour l'Europe" écrit avec Thomas Brand et publié en 2013.

---

<sup>22</sup> Il existe aussi évidemment un débat épistémologique important sur les sciences économiques mêmes et qui tourne autour de l'abandon par ces sciences de l'économie politique et par leur fascination quasi idéologique pour le marché analysé à travers une approche tendant vers les sciences naturelles et s'éloignant des sciences sociales et humaines. Dans cette approche classique, le marché a "naturellement" un "équilibre" et l'homme est spontanément "rationnel". Voir notamment les débats houleux autour du livre de Steve Keen, économiste australien auteur en 2001 (déjà!) du livre *Debunking Economics*, critique scientifique radicale de l'économie néo-classique. Au cours de sa conférence, Michel Aglietta fait d'ailleurs remarquer malicieusement que dans un tel système d'équilibre on pourrait concevoir que les salaires deviennent équivalents à 0, voire négatifs...

<sup>23</sup> Voir la passionnante analyse de Paul Krugman "How the case for austerity has crumbled" dans la New York Review of books:

<http://www.nybooks.com/articles/archives/2013/jun/06/how-case-austerity-has-crumbled/>

<sup>24</sup> Son dernier livre en 2014 s'intitule *Zone euro : éclatement ou fédération* (publié chez Michalon).

Le "New Deal", selon Michel Aglietta est une proposition de sortir de la crise de manière ordonnée et donc européenne en "mettant la finance au pas". Car si celle-ci n'est pas maîtrisée, rien n'empêche qu'une nouvelle bulle financière éclate<sup>25</sup>. Or, si l'Europe a participé au sauvetage de son système financier par l'injection massive de financements dans les banques (injection qui a *ipso facto* grevé la dette publique), Michel Aglietta note une divergence entre l'Europe et les Etats-Unis à partir de mi-2010. Alors que les Etats-Unis continuent d'injecter massivement de l'argent public dans l'économie et pour assainir ses banques, l'Europe adopte une politique d'austérité.

Une première conséquence est que l'assainissement du système bancaire est loin d'être une réalité. Il est notable que de nombreuses banques européennes sont porteuses de créances douteuses d'ailleurs impossibles à quantifier précisément (ce qui en dit long sur la transparence bancaire soit dit en passant). En gros, il aurait existé en Europe une croyance, renforcée par les méfiances allemandes envers les autres Etats membres, selon laquelle le système bancaire se serait assaini "spontanément". Les mesures prises récemment en 2013 et 2014, le Mécanisme de Surveillance Unique et le Mécanisme de Résolution Unique dans le cadre d'une Union Bancaire (dans la zone euro), sont certes utiles mais d'une part arrivent avec au moins 5 ans de retard et sont particulièrement compliquées et longues à mettre en œuvre. Il faudra en tester l'efficacité en cas de nouvelle crise bancaire.

Une seconde conséquence est l'actuel prolongement de la crise économique dans la plupart des pays européens. Michel Aglietta note surtout deux éléments. D'une part, l'inflation baissant, voire la déflation s'installant, la Banque Centrale Européenne a dû baisser ses taux à long terme vers les 0%, se privant ainsi de son arme principale d'action sur les marchés (sauf à recourir à d'autres armes, comme le "quantitative easing" très mal vu par le gouvernement allemand actuel). Par conséquent les investisseurs préfèrent mettre leur argent ailleurs qu'en Europe ou suspendent leurs investissements en attendant des jours meilleurs, ce qui ne fait que renforcer les effets déflationnistes. D'autre part, le chômage est devenu structurel au point que la formation fait défaut et que l'Europe voit une part importante de son capital humain se dégrader de plus en plus (en d'autres termes le chômage de longue durée et le travail précaire s'amplifiant, les possibilités pour ceux concernés de revenir sur le marché de l'emploi même si l'emploi s'améliore, s'amenuisent fortement).

<sup>25</sup> A l'heure où le lecteur lit ce texte, plusieurs auteurs alertent sur la répétition des mêmes phénomènes de spéculations artificielles dans la finance, prouvant ainsi que la situation est loin d'être sous contrôle au niveau mondial.

Michel Aglietta reconnaît les difficultés à agir sur tous les fronts en même temps. Mais il regrette surtout que l'Europe n'ait prévu aucun système central de décision pour tenter de régler les problèmes économiques. C'est donc bien d'une solution institutionnelle, politique, dont a besoin l'Europe, une solution "qui accepte l'interdépendance". Il note qu'il y a eu des efforts de coordination, le Semestre européen, la programmation à 7 ans, mais ces efforts ne tiennent pas suffisamment compte des équilibres macro-économiques. Il remarque ainsi que l'Allemagne devrait réinvestir davantage sa richesse provenant des surplus commerciaux et augmenter ses salaires pour relancer la consommation au profit des produits européens et "recréer des interdépendances positives". Ce d'autant plus que l'Allemagne a un retard très fort d'investissement<sup>26</sup> Mais l'Allemagne n'a pas confiance dans ses partenaires européens.

Que faire? Michel Aglietta suggère deux voies institutionnelles. Premièrement, promouvoir une instance indépendante d'évaluation des politiques économiques dans chaque pays et au niveau européen grâce à la coordination des Hauts Conseils nationaux d'Evaluation (ou équivalents). Cela permettrait de sortir des limites rigides des "règles automatiques" et de promouvoir des analyses économiques et politiques plus fines. Deuxièmement, le Haut Conseil Européen d'Evaluation Budgétaire devrait pouvoir informer les Parlements nationaux en perspective du Semestre européen afin de diffuser le débat économique dans les institutions démocratiques supérieures. Michel Aglietta propose ainsi une véritable association des parlements nationaux au processus de formation des décisions politiques relatives aux économies interdépendantes européennes.

Mais il propose aussi des ajustements structurels dans l'économie européenne. Pour commencer, il lui paraît fondamental de mieux maîtriser les taux d'intérêt. Certes l'Union européenne a aujourd'hui besoin d'inflation et de taux d'intérêt plus élevés pour relancer la machine économique mais l'histoire récente rappelle aussi que des taux d'intérêt trop élevés ont des effets pervers: ainsi l'existence de taux d'intérêt de 8 à 9% au début des années 1990 a fait manquer à l'Europe le virage des TIC. Ensuite, l'Union européenne doit investir massivement dans la transition énergétique "au sens large". Le problème est que les investisseurs privés sont frileux et les investisseurs publics... gelés. Pour mobiliser l'épargne vers des investissements productifs, il faut donc encourager des partenariats

<sup>26</sup> De plus en plus souvent dénoncé par les économistes et hommes politiques allemands d'ailleurs malgré la doxa imposée par le gouvernement d'Angela Merkel.

public-privés et même la création d'un Fonds d'Investissement Européen pour la transition énergétique<sup>27</sup> rendant compte au Parlement européen. En parallèle, constatant que moins de 10% du budget européen sont consacrés à des investissements productifs, Michel Aglietta propose que ce Fonds d'Investissement Européen puisse aussi émettre des obligations attirant les investisseurs européens et étrangers. Ensuite, il rappelle que politique d'harmonisation fiscale et de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales sont indispensables. Enfin, il s'interroge sur la politique des salaires menés dans de nombreux pays et qui, selon lui, mène à des situations absurdes. Il cite notamment le cas du Royaume Uni qui se targue d'avoir beaucoup baissé ses salaires pour gagner en compétitivité mais qui s'inquiète désormais de la baisse importante de productivité de son industrie et de ses services car si le chômage a baissé, le temps de travail aussi et l'implication des travailleurs aussi. Et de plus, comme les salaires baissent, les investisseurs n'ont aucune motivation à investir dans l'innovation. Une politique structurelle, avertit-il, "ne peut pas être limitée à une politique de réduction des salaires". Et il ajoute que les économies réelles échouant à converger, il voit peu probable l'émergence d'un salaire minimal commun en Europe. Il estime également que l'évolution de l'économie vers la financiarisation a fait "complètement oublier le lien salaire-productivité": en d'autres termes, les investissements financiers ont fortement limité les investissements dans l'économie réelle

Michel Aglietta termine néanmoins son intervention en revenant sur l'Allemagne et l'apparente impossibilité à convaincre l'actuel gouvernement (mais aussi semble-t-il une majorité nette de sa population) à s'engager dans l'interdépendance européenne. Car c'est bien là qu'est le nœud du problème, l'absence de volonté allemande de s'impliquer dans un mécanisme plus poussé de coordination des politiques macro-économiques. Il ne voit pas de solution miracle, toute solution étant vue à Berlin comme un système de vases communicants qui favorise le laxisme des autres pays<sup>28</sup>. Il esquisse toutefois un "fonds de transfert" autour d'un "output gap" et d'un équilibre moyen qui permettrait de financer des infrastructures d'intérêt commun et la circulation des compétences entre l'Allemagne et les autres pays.

<sup>27</sup> L'on peut supposer que le "Plan Juncker" correspond, du moins dans les intentions, à ce genre d'approche même s'il reste évasif sur la finalité sectorielle de ces investissements, la transition écologique n'étant pas un domaine de prédilection de ce plan.

<sup>28</sup> Ce qui tendrait à prouver l'approche essentiellement moral de la politique budgétaire en Allemagne. Michel Aglietta souligne d'ailleurs le cas similaire de l'Italie du Nord vis-à-vis de l'Italie du Sud (qui s'est d'ailleurs traduit politiquement dans la montée de la Ligue du Nord sur l'échiquier politique italien).

Il conclut donc de façon prudente, suggérant qu'il ne faut pas s'en remettre à l'idéologie du marché qui affaiblit l'Etat et l'Europe mais que malheureusement les mécanismes et les institutions de coordination des politiques européennes sont encore balbutiants au vu des défis qui les attendent.

# La citoyenneté européenne à l'épreuve de la crise économique

David Cameron, dans plusieurs discours, a marqué sa défiance du principe de libre circulation des citoyens de l'UE. Il a dénoncé le 'tourisme social', c'est-à-dire l'arrivée dans son pays de nationaux des pays de l'Est pour profiter des bénéfices du système social britannique. M. Cameron n'est pas le seul dirigeant européen, loin de là, à développer ce thème<sup>29</sup>. En France, M. Sarkozy remet en cause l'espace Schengen, un argument qu'il avait déjà développé lors de sa campagne malheureuse de 2012.

M. Barroso, lors d'un discours à Chattam House en octobre 2014, c'est-à-dire à la toute fin de son mandat, mit en garde le gouvernement britannique contre la tentation de détricoter le principe de la libre circulation des personnes.

Une étude<sup>30</sup> de 2013 contredit en effet la thèse du tourisme social. Elle conclut que la vaste majorité des migrants intra-UE s'établissent dans un autre pays pour y travailler et que, par leurs cotisations, ils sont en moyenne contributeurs nets au régime de protection sociale du pays d'accueil.

Bien entendu, il y a parfois des abus ou des fraudes caractérisées et dans ce cas, les États de l'UE ont les outils pour expulser les ressortissants européens considérés comme une *charge déraisonnable* pour le pays d'accueil.

Cependant, ce ne sont pas des arguments rationnels ou des études à la méthodologie complexe qui vont empêcher, en temps de crise

---

<sup>29</sup> Plusieurs États (AT, DE, NE, UK) ont demandé au Conseil de prendre des mesures contre les personnes qui abusent du principe de la libre circulation pour profiter de prestations sociales : doc du Conseil n°10313/13

<sup>30</sup> A [fact finding analysis](#) on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence. Etude confortée par de nombreuses autres. Voir notamment un rapport de 2014 du *Centre for Research and Analysis of Migration* (Cream) du University College London. Ce rapport explique que sur la période 2001-2011, les migrants intra-EU ont payé sous forme de taxes au Trésor britannique 25 milliards d'euro de plus qu'ils n'ont reçu de prestations sociales. Voir aussi [ce blog de la LSE](#) : *Why Cameron is wrong on the 'cost' of migrants*.

économique, des dirigeants politiques de recourir à la xénophobie comme moyen de maintenir leur popularité. Ce moyen pourrait d'ailleurs n'être pas aussi efficace qu'espéré, car le principe de libre circulation reste perçu par une majorité de citoyens comme l'une des réalisations les plus appréciables de l'UE<sup>31</sup>.

La citoyenneté européenne est instaurée par l'article 20 du Traité sur le fonctionnement de L'Union européenne : « *Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités.* »

L'article 21 stipule : « *1. Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application.*

*2. Si une action de l'Union apparaît nécessaire pour atteindre cet objectif, et sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent arrêter des dispositions visant à faciliter l'exercice des droits visés au paragraphe 1.*

*3. Aux mêmes fins que celles visées au paragraphe 1, et sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, peut arrêter des mesures concernant la sécurité sociale ou la protection sociale. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.* »

Le contenu essentiel de cette citoyenneté, outre certains droits politiques, est un ensemble de mesures visant à faire de l'UE un espace au sein duquel la libre circulation<sup>32</sup> des personnes est garantie, en leur assurant sécurité et justice. Les personnes ainsi visées ne sont pas seulement des travailleurs (ce qui était initialement le cas) mais « toute personne » qui a effectivement circulé dans l'UE. La Cour de Justice de l'UE a confirmé à de nombreuses reprises que toute restriction au principe de libre circulation doit s'interpréter restrictivement.

Tout citoyen de l'UE, titulaire d'un document d'identité valide, a le droit de séjourner dans un autre État-membre pendant trois mois. Au-delà de ces trois mois, des conditions peuvent s'appliquer, selon les cas. Par exemple, les étudiants et les non-actifs doivent disposer d'une assurance-maladie complète et de ressources

<sup>31</sup> Voir les Eurobaromètres successifs

<sup>32</sup> Directive 2004/38/CE du 29 avril 2004

financières suffisantes pour ne pas devenir une charge pour l'État d'accueil. Les demandeurs d'emploi peuvent séjourner six mois sans conditions s'ils ont des chances réelles de trouver un emploi. Après cinq ans de résidence, le droit au séjour devient permanent.

Cependant, en matière de prestations sociales<sup>33</sup> et d'assistance sociale, le lien avec le concept de citoyenneté européenne est loin d'être automatique.

Les clauses de résidences sont prohibées, c'est-à-dire qu'un État ne peut subordonner le droit aux prestations dues à une obligation de résidence. Les prestations de sécurité sociales sont donc « exportables » et doivent être octroyées et maintenues aux ressortissants communautaires sans considération de leur résidence dans un autre État membre<sup>34</sup>. Il existe des exceptions à ce principe<sup>35</sup> pour des prestations spéciales à caractère non contributif mixtes, comme, en Belgique, le revenu garanti aux personnes âgées.

En matière de sécurité sociale, la couverture doit être assurée, pour les actifs, par le pays où le citoyen exerce son emploi et pour les non-actifs, par le pays de résidence. Ces derniers doivent prouver un lien réel avec l'État de résidence, excluant de fait tout séjour temporaire.

En matière d'assistance sociale<sup>36</sup>, les travailleurs et leur famille ont le droit aux prestations d'assurance sociale dès le premier jour de leur résidence dans le pays d'accueil. Par contre, les non-actifs ou les personnes à la recherche d'un premier emploi peuvent se voir opposer des restrictions pendant les cinq premières années de résidence. L'État d'accueil, s'il a un doute raisonnable sur le risque que la personne (et sa famille) devienne une *charge déraisonnable* peut prendre des mesures allant jusqu'à l'expulsion.

La Cour de justice nuance<sup>37</sup> tout cela. L'État d'accueil peut exclure du droit aux prestations d'assistance sociale les migrants non-actifs pendant les trois premiers mois de leur séjour. L'État d'accueil ne peut par contre établir un lien automatique entre une demande d'assistance et une mesure d'éloignement du demandeur, au motif que la demande prouverait l'insuffisance de leurs ressources

<sup>33</sup> Voir notamment le règlement 883/2004 et le règlement 492/2011

<sup>34</sup> Notons que la Cour de justice de Strasbourg a estimé qu'une prestation de sécurité sociale relève de la propriété

<sup>35</sup> Règlements 1408/71 et 1247/92

<sup>36</sup> L'assistance sociale se distingue des prestations sociales en ce qu'elle est octroyée de manière discrétionnaire, notamment pour assurer un minimum vital à la personne.

<sup>37</sup> Arrêt Brey C-140/12 du 19/09/2013

financières (pendant les cinq premières années). Il ne peut fixer un revenu minimal en-dessous duquel il serait présumé que l'intéressé ne dispose pas de ces ressources minimales. En effet, l'État d'accueil doit apprécier concrètement la situation personnelle du demandeur et le caractère temporaire ou non de ses difficultés. D'autre part, l'État d'accueil doit apprécier, compte tenu du principe de proportionnalité, si l'octroi d'une prestation sociale est susceptible de représenter une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale national.

En conclusion, il faut noter que d'ores et déjà :

- 1- La citoyenneté européenne ne donne pas des droits inconditionnels, en particulier aux prestations de solidarité sociale.
- 2- Les États disposent d'un arsenal législatif et réglementaire pour prendre des mesures contre les individus qui voudraient abuser du système et faire du 'tourisme social'.
- 3- La législation européenne laisse les États entièrement maîtres de la définition de leurs politiques en matière de protection sociale et se contente de veiller au principe général de libre circulation et de non-discrimination en fonction du choix de résidence.

En définitive, les déclarations enflammées des politiciens qui dénoncent le 'tourisme social' comme autrefois on dénonçait le 'plombier polonais'<sup>38</sup>, ne visent qu'à flatter l'instinct xénophobe des populations soumises à l'austérité et à attaquer la construction européenne<sup>39</sup>, présentée comme dangereuse car accueillante pour des ressortissants de pays (Pologne, Roumanie, Bulgarie...) accusés sans vergogne de parasitisme. Ces politiciens rendent un bien mauvais service à leur propre pays, sous couvert de nationalisme, en proposant un repli identitaire et un *splendide isolement* dont plus aucun État européen n'a les moyens.

\*

\*\*

Après la rédaction de cet article, plusieurs événements se sont produits, qui méritent un addendum.

---

<sup>38</sup> Stigmatisé en France, en 2005, lors du débat sur le projet de traité constitutionnel européen, comme le symbole de l'invasion étrangère et du dumping social, si le projet était voté.

<sup>39</sup> Le 2 novembre 2014, le Spiegel rapporta que la Chancelière allemande considérerait une limitation du droit de libre circulation par le gouvernement britannique comme « un point de non-retour » dans son trajet vers le 'brexit'.

Le premier est l'arrêt "Dano contre Jobcenter Leipzig" du 11 novembre 2014 par la Cour de Justice de l'Union Européenne (Affaire C-333/13). Cet arrêt a fait la une des journaux européens sous des titres du genre « La Cour met fin au tourisme social ».

La Cour confirme que les citoyens de l'Union économiquement inactifs qui se rendent dans un autre État membre dans le seul but de bénéficier de l'aide sociale peuvent être exclus de certaines prestations sociales.

La Cour rappelle que, selon la Directive 2004/38/CE du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, l'État membre d'accueil n'est pas obligé d'accorder une prestation d'assistance sociale pendant les trois premiers mois de séjour. Lorsque la durée du séjour est supérieure à trois mois mais inférieure à cinq ans, la directive conditionne notamment le droit de séjour à ce que les personnes économiquement inactives disposent de ressources propres suffisantes.

La directive vise à ce que les citoyens de l'Union économiquement inactifs ne puissent utiliser le système de protection sociale de l'État d'accueil pour financer leurs moyens d'existence, sous réserve de l'examen de chaque cas individuel.

La Cour européenne valide donc le principe d'une réglementation nationale excluant les ressortissants d'autres États membres du bénéfice de certaines prestations spéciales en espèces à caractère non contributif, garanties aux ressortissants nationaux qui se trouvent dans la même situation. En effet, en application de la directive, ces ressortissants d'autres États membres ne bénéficient pas d'un droit de séjour dans l'État membre d'accueil.

La Cour note que le législateur national est seul compétent pour définir l'étendue de la couverture sociale assurée par des prestations spéciales en espèces à caractère non contributif. En ce faisant, le législateur national ne met pas en œuvre le droit de l'Union, de sorte que la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne n'est pas applicable.

La seconde série d'évènements concerne les positions prises publiquement par le gouvernement britannique, sur ce sujet. A la suite de revers électoraux, M. Cameron a renforcé sa rhétorique

contre les migrants intra-EU<sup>40</sup>. Il a affirmé vouloir renégocier le droit à la libre circulation pour pouvoir exclure du bénéfice de la Sécurité sociale les migrants n'ayant pas travaillé au moins durant quatre ans au Royaume-Uni. Il a aussi envisagé une politique de quota d'entrée par nationalité, en menaçant de préconiser le « brexit<sup>41</sup> » si la négociation échouait.

Naturellement, certains pays particulièrement visés par M. Cameron ont vertement répondu. Le secrétaire d'Etat tchèque aux Affaires européennes Tomáš Prouza a publié une photo des pilotes tchèques engagés dans la bataille d'Angleterre, lors de la Seconde guerre mondiale en remarquant : « These Czechs « worked » in the UK for less than four years. No benefits for them ? » D'autres pays, en particulier l'Allemagne, ont fait sobrement connaître leur refus de principe de toute renégociation visant à limiter le droit de libre circulation.

La Commission européenne a simplement fait remarquer : « Il revient aux décideurs politiques de s'opposer aux abus du système, c'est prévu par les lois de l'UE ».

M. Cameron a enfoncé le clou : « On dira que la libre circulation des personnes est un principe sacré, l'un des quatre points cardinaux de l'UE, tout comme la libre circulation des capitaux, des services et des biens, et que ce que je suggère est une hérésie », mais les trois autres libertés ne sont pas encore pleinement mises en œuvre, puisqu'« il n'est toujours pas possible pour un opticien britannique de faire librement du commerce en Italie, ou pour une entreprise française de récolter des fonds en Allemagne, tout comme les utilisateurs de Netflix ou d'iTunes n'ont pas accès à leurs comptes s'ils franchissent les frontières des pays membres ». Les citoyens européens résidant au Royaume-Uni désireux de bénéficier de crédits d'impôt ou d'allocations familiales « doivent vivre ici et contribuer à l'économie de notre pays pour au moins quatre ans ». Les Européens vivant au Royaume-Uni ne pourraient pas non plus bénéficier de l'accès à des logements sociaux avant quatre ans. « Ce que nous disons ici, c'est que notre système de protection sociale est comme un club national<sup>42</sup>. Il est constitué des contributions des contribuables britanniques qui travaillent dur ». M. Cameron supprimerait également l'allocation chômage pour les

<sup>40</sup> Voir en particulier l'article de M. Cameron dans le FT du 26 novembre 2014 : *Free movement within Europe needs to be less free*

<sup>41</sup> Le gouvernement conservateur a promis d'organiser un référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union Européenne, s'il est à nouveau porté au pouvoir par les prochaines élections.

<sup>42</sup> Certains journaux britanniques ont cependant posé la question du sort des très nombreux britanniques résidents dans les autres pays de l'UE (dont beaucoup de retraités, donc non-actifs), craignant des mesures de représailles.

travailleurs européens. Ceux-ci devront également trouver un emploi avant leur arrivée sur le territoire.

Bien sûr, cette rhétorique est largement destinée à une consommation interne. Bien sûr, elle est très exagérée puisque le droit européen permet déjà, on l'a vu dans cet article, de s'opposer au tourisme social. Mais M. Cameron va plus loin encore, en refusant que des travailleurs qui paient des impôts et des cotisations sociales puissent bénéficier des contreparties, du moins durant quatre ans, et en réclamant une politique de quotas, y compris pour les futurs Etats membres.

Le 18 décembre 2014, la Cour de Justice a d'ailleurs renforcé le principe de libre circulation en Europe des nationaux non-UE ayant un permis de résidence valide : "National authorities are required to recognise, for the purposes of entry into their territory without a visa, a residence card issued ... by another member state, unless doubt is cast on the authenticity of that card and the correctness of the data appearing on it." Le gouvernement britannique a déclaré qu'il désapprouvait cet arrêt.

Il reste à voir si les prises de positions de M. Cameron seront productives pour le parti Tory, lors des prochaines élections, car elles semblent en fait renforcer et valider le discours de ses opposants de droite, l'UKIP en particulier. Sur le plan européen, elles sont destructrices, car elles peignent un espace européen sans lois et renforcent l'image menaçante d'une UE hors de contrôle. Que ceci soit radicalement faux n'est pas une information bien relayée par la presse, ni par la Commission. Une fois de plus, les politiciens nationaux utilisent l'UE comme bouc émissaire.

# L'Union européenne comme médiatrice interculturelle : le multilinguisme

Par Catherine Vieilledent-Monfort <sup>43</sup>

*Nous assistons à un phénomène étrange: d'un côté, l'accord est unanime sur le fossé croissant et dangereux entre l'Europe, la construction européenne et le citoyen. Pour essayer d'y répondre, le processus de gouvernance européen a changé, et c'est une bonne chose, en promouvant des livres verts et des livres blancs, des consultations publiques et des analyses d'impacts, des Communications. Mais l'immense majorité de ce travail se fait dans une seule langue, l'anglais. Nous consultons 500 millions d'européens, nous mettons nos analyses, nos documents, nos évaluations sur la toile, à l'entière disposition de l'humanité ... pour autant qu'elle sache parler l'anglais.*

*Comprendre l'importance du multilinguisme, le promouvoir, cela doit aussi faire partie intégrante d'une approche plus globale pour mettre le citoyen au cœur de la construction européenne.*

## Introduction

Le multilinguisme institutionnel de l'Union européenne est peu connu puisqu'il s'adresse à des citoyens et administrations essentiellement monolingues au sein des 27 territoires qui la composent. Outre cette invisibilité constitutive, il fait l'objet d'incompréhensions profondes, qu'on l'oppose à la rationalité budgétaire ou à la rationalité idéale d'un bilinguisme généralisé où l'anglais serait « lingua franca » ou qu'au contraire, on le soupçonne de n'être qu'un affichage.

Notre point de vue est que le multilinguisme et l'égalité des langues officielles assurent un lien profond et direct avec les citoyens européens autant qu'ils permettent le fonctionnement d'un réseau

<sup>43</sup> Article publié in Défis et enjeux de la médiation interculturelle : Perspectives plurilingues et transdisciplinaires, Rentel, Nadine Schwerter, Stephanie (éds), Peter Lang, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien. L'auteure est membre du Comité de rédaction de Graspe.

administratif et politique essentiel pour l'effectivité du droit européen. Les langues officielles et de travail de l'Union européenne sont l'interface entre un ordre juridique et politique européen en construction, par définition autonome, et des ordres juridiques, politiques et culturels nationaux qui interagissent entre eux.

Le multilinguisme contribue au travail de médiation, cette recherche d'un point médian entre des parties, qu'effectue l'Union européenne, remplissant ainsi la fonction très ancienne de résolution des conflits par des tiers extérieurs (Mayer et Boness 2005, 13). Le résultat est moins un produit générique donné, le droit européen, que celui de la friction interculturelle qui s'opère entre le niveau européen et les systèmes juridiques et culturels nationaux. Ceci passe d'abord et avant tout par le truchement d'un intense travail linguistique qui ne se contente pas de faire simplement la synthèse des cultures constitutives mais qui les met en rapport et permet à chacune d'elles d'explicitier ses présupposés et de dégager un accord négocié sur des significations partagées.

Le présent article se propose : 1. de rappeler les fondements du multilinguisme de l'Union européenne, 2. de montrer en quels sens ce travail dans la langue permet à l'Union d'assurer une fonction de médiation entre les systèmes juridiques et culturels nationaux et 3. de décrire, à travers la traduction, les effets complexes de fidélité et de rupture, de familiarité et d'étrangeté qui résultent des interactions entre les langues nationales et avec le droit de l'UE. L'équivalence des langues, visée ultime de la traduction, est une autre manière de parler de l'uniformité du droit européen en évoquant les mille chemins de traverse qu'elle exige d'ouvrir.

## Les fondements historiques

On sait que les traités de la CEE et d'Euratom furent rédigés dans les langues officielles des Etats signataires, devenues langues officielles et de travail des institutions. Certes, les négociations furent basées sur une version linguistique unique, pratique commune pour les négociations internationales (voir Cao 2007, 148). Toutefois, les traductions du traité résultant de ces négociations faisaient foi. Cette disposition a survécu à ce jour puisqu'on la retrouve à l'ultime article du traité (Article 55 TUE), en ajoutant simplement les langues des Etats devenus membres entre temps. Quant au travail législatif et politique qui constituait le quotidien des instances communautaires, le règlement n°1 de 1958 établit que les « règlements d'application générale » seraient rédigés dans ces mêmes langues officielles et de travail (article 4). Il établit aussi le droit des citoyens et administrations de s'adresser

aux institutions communautaires et de recevoir une réponse dans la langue officielle de leur pays (articles 2 et 3).

Certes, entre les juristes chargés de préparer le texte pour adoption par les ministres des affaires étrangères, deux conceptions de la «sécurité juridique » s'affrontèrent, l'une privilégiant le rapport univoque entre le droit dérivé (la législation) et la langue de rédaction du traité, l'autre soulignant l'importance pour le destinataire de disposer d'un texte dans sa langue. La deuxième conception l'emporta, liant ainsi indissolublement la production législative de la CEE (devenue Union européenne) à son destinataire ultime, dans sa langue. Les traités dans leur état actuel mentionnent toujours les droits linguistiques des citoyens dans leur rapport avec les institutions, notamment parmi les droits liés à la citoyenneté européenne (article 24-4 TFUE).

Ce choix ouvrait la voie à une jurisprudence qui allait peu à peu confirmer que le droit communautaire, d'effet direct, s'insère dans le droit national des Etats membres et crée des droits et obligations pour les citoyens eux-mêmes, consommant ainsi la rupture avec le droit international classique. Pour autant, ce droit ne se confond pas avec le droit national et se caractérise par son autonomie, qu'il s'agisse des instruments juridiques ou de sa terminologie.

Depuis l'origine, le droit européen inscrit donc les identités culturelles et linguistiques dans le processus de construction d'un ordre politique commun en assurant un traitement égal des langues, des citoyens et des Etats membres. Ces identités, nationales et en nombre limité puisqu'elles n'incluent pas les identités régionales et minoritaires, sont parties prenantes du processus de traduction, compris comme la transformation du contexte de réception et l'institution d'un sens autre<sup>44</sup>. Le régime linguistique actuel en 23 langues communes aux 27 Etats membres résulte de ces choix initiaux.

## **Europa concordia**

Le rôle de l'Union européenne en tant que médiatrice interculturelle peut se comprendre dans ce contexte de coopération politique à finalité politique où la traduction assume une fonction puissante de médiation : tant interlinguistique, entre les langues officielles, qu'intralinguistique, dans chacune des langues officielles qui sont le support d'un double contexte juridique et

<sup>44</sup> Voir Ost 2009b, 258 sqq., sur la parabole des talents et la valeur ajoutée de la traduction comme processus.

culturel, européen et national (Affaire 283/81, CILFIT, points 18-19) :

18. Il faut d'abord tenir compte que les textes de droit communautaire sont rédigés en plusieurs langues et que les diverses versions linguistiques font également foi; une interprétation d'une disposition de droit communautaire implique ainsi une comparaison des versions linguistiques.

19. Il faut noter ensuite, même en cas de concordance exacte des versions linguistiques, que le droit communautaire utilise une terminologie qui lui est propre. Par ailleurs, il convient de souligner que les notions juridiques n'ont pas nécessairement le même contenu en droit communautaire et dans les différents droits nationaux.

Pour comprendre comment ce travail s'opère, il importe de comprendre la manière dont l'activité législative et politique de l'Union européenne s'organise, depuis la conception et la rédaction d'un texte à sa négociation finale et sa publication.

Une image correcte de la traduction dans ce cadre est un flux de travail combinant plusieurs cycles successifs associant une phase de rédaction monolingue (en anglais le plus souvent), de révision juridique et linguistique et de traduction vers d'autres langues officielles. Ce cycle se répète trois fois, au sein de chacune des trois institutions responsables de l'activité législative : au stade de la préparation d'une initiative au sein de la Commission européenne, à ceux des amendements du texte par le Conseil et le Parlement européen, co-législateurs pour ce qui est de la très vaste majorité des documents, et enfin au stade de la finalisation du texte issu des négociations interinstitutionnelles. Le multilinguisme n'est intégral, c'est-à-dire que les textes ne sont disponibles dans les 23 langues officielles, qu'à la fin de chacun de ces cycles et emprunte des voies intermédiaires : original rédigé en anglais, adoption des propositions législatives par le Collège des commissaires dans les langues « procédurales » (anglais, français, allemand), versions en nombre variable selon les besoins des parlementaires au sein des commissions du Parlement.

La traduction fait ainsi partie intégrante du travail juridique et législatif, l'Union européenne n'ayant pas épousé les modes de co-rédaction en vigueur au Canada ou en Belgique notamment (voir Cornu et Moreau 2011, 8). L'expérience de rédaction multilingue (en six langues) dans le cadre des Nations unies, dans le cadre des négociations sur le projet de Convention sur le droit de la mer en 1982, reste un cas d'exception (voir Sarcevic 1997, 226). Si la pratique de la rédaction parallèle de textes dans chacune des langues n'est pas la pratique de l'Union européenne qui est au contraire centrée sur un original en anglais, le système n'est pas non plus un flux unidimensionnel qui mènerait d'un original vers

son équivalent dans une autre langue. Le texte source est soumis à des révisions rétroactives si les autres versions font apparaître des erreurs ou des ambiguïtés. Le travail multilingue s'apparente «plutôt à un mouvement de danse, comportant des boucles de rétroactions et des pas de côté » et évoquant le « mouvement de fécondation réciproque entre les univers de sens en confrontation dans l'espace européen » (Ost 2009a, 7). Fécondation d'autant plus riche que l'harmonie n'y est pas pré-établie mais résulte de la confrontation structurée de systèmes et de conditions historico-culturelles différents. Dans ce contexte, la norme, pour être européenne et échapper à la particularité, passe donc par l'épreuve de la langue que constitue la traduction.

Ce travail législatif associe différents acteurs aux compétences propres qui interviennent et interagissent à différents stades, de manière formelle ou informelle : le fonctionnaire responsable de la conception politique (l'« auteur ») qui rédige le projet ; le juriste linguiste qui examine l'original du double point de vue de la qualité juridique et linguistique ; le traducteur qui assure la production d'un équivalent (de tout point de vue) de l'original dans une des 23 langues officielles. Il faudrait y ajouter les experts nationaux appelés à un titre ou un autre à se prononcer sur le fond et la formulation de l'initiative législative, en amont de la rédaction proprement dite. Il faut aussi tenir compte des bases de traduction, sorte de mémoire institutionnelle des textes dans toutes les versions linguistiques qui contribuent largement à la continuité conceptuelle et terminologique du droit européen : IATE (Inter Active Terminology for Europe), base terminologique riche de près de 8 millions de termes validés dans toutes les langues officielles. Ces apports multiples et peu hiérarchisés se font dès le stade « pré-législatif », par exemple dans un comité d'experts sectoriels, et accompagnent toute la phase de conception. La coopération prend aussi la forme d'échanges entre universitaires et les services nationaux et européens sur la plateforme CIRCA, pour la terminologie, et à travers le système Elise entre traducteurs et juristes linguistes des différentes institutions. Telle est la première étape d'un processus d'ajustements réciproques qui se poursuit après la transmission de la proposition législative aux autres institutions.

Le « dialogue coopératif » (Ost 2009a, 7) entre dans la phase suivante avec l'examen de la proposition législative par le Parlement et le Conseil : un travail par voie d'amendements s'opère au sein de la commission parlementaire compétente (en plusieurs langues) et au sein des groupes de travail du Conseil où interviennent les experts nationaux. Ces derniers font des observations linguistiques et terminologiques qui sont prises en compte. La révision juridique au sein du Conseil intervient à son

tour après l'accord politique mais avant l'adoption formelle du texte, les administrations nationales, qui ont reçu officiellement les textes, ayant la possibilité de transmettre leurs remarques. Cette révision a pour double objectif d'améliorer la qualité du texte dans la langue de rédaction (« mise au point ») en veillant à la correction juridique et à la cohérence terminologique et de réconcilier les versions avec l'original (« relecture »). Au Parlement, le rapport de la commission parlementaire est adopté en plénière en 23 langues, après révision par les juristes linguistes qui examinent non seulement les amendements apportés à la proposition initiale mais aussi la version consolidée.

Au terme d'une première ou deuxième lecture, selon le degré d'accord entre les deux institutions, voire en phase de conciliation pour les projets les plus polémiques, des groupes de travail composés de juristes linguistes, de l'« auteur » de la Commission et des experts du domaine mettent au point un texte concordant du point de vue linguiste et juridique. A ce stade qui précède l'adoption conjointe par le Conseil et le Parlement sont aussi associés les conseillers qualité du Conseil et les coordinateurs linguistiques et thématiques du Parlement. Il est difficile de distinguer dans ce travail collectif et pluridisciplinaire, à la confluence des ordres juridiques nationaux, ce qui tient de la traduction au sens étroit du terme (entre langues différentes) et de la traduction au sens large, c'est-à-dire de l'amendement, de la reformulation, de la relecture, de la révision selon le contexte et le stade du processus.

## Une langue européenne entre les langues

Hormis ces interactions multiples et répétées entre les langues dans le flux de travail, la traduction assure l'importante fonction de concordance entre des versions linguistiques qui font également foi. L'unité et l'uniformité interprétatives du droit européen ont été confirmées par le juge à de multiples reprises<sup>45</sup>. Dans son interprétation, ce dernier procède par comparaison des langues d'un texte donné autant que par un examen « téléologique » du texte. Deux ordres de référence traversent ainsi la construction juridique européenne : un axe horizontal, inter langues et intertextes, qui dessine une solidarité des langues officielles vouée à éclairer le juge ; à l'inverse, car l'autonomie du droit européen ne peut se réduire à la moyenne ou la synthèse des langues, un axe vertical, ascendant, qui rapporte le texte à l'économie générale et la finalité d'une législation.

<sup>45</sup> Arrêt du 6 octobre 1982, dans l'affaire 283/81 Srl CILFIT et Lanificio di Gavardo SpA contre Ministère de la santé, Rec., 3415 et arrêts du 6 octobre 2005 dans les affaires jointes T-22/02 et T-23/02 Sumitomo Chemical Co. Ltd et Sumika Fine Chemicals Co. Ltd contre Commission des Communautés européennes, Rec. 2005, II-04065.

On serait tenté de penser que, dans un contexte si spécifique, la version linguistique résultant de la traduction se réfère à l'original comme l'étalon juridique mais force est de constater que chaque langue doit trouver l'équivalence propre à un système linguistique et juridique. Ce qui se ressemble peut en effet ne pas avoir le même sens. Un juge anglais<sup>46</sup> a ainsi redéfini le concept de biens qui n'inclut pas les biens immobiliers en droit anglais (goods) en invoquant les versions française (biens), italienne (beni), espagnole (bienes) et portugaise (bens) de la directive et en observant que la version française aurait utilisé le terme marchandises si elle avait voulu exclure l'immobilier. Le juge national appliquant le droit européen doit ainsi à l'occasion procéder lui-même à une comparaison entre les langues et écarter, le cas échéant, le sens «normal» d'un terme dans le droit national.

Un cas fort proche, quoique plus discuté, est celui de la « bonne foi » dans les systèmes civilistes en matière contractuelle et qui perd sa dimension objective en droit anglais. La directive 93/13/CEE du Conseil concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs a maintenu le terme de good faith dans son acception européenne. Certains juristes estiment toutefois que la bonne traduction serait good faith and fair dealing qui couvre les deux critères, subjectif (l'intention) et objectif (le comportement). Chaque langue a retenu une solution variable, l'allemand à l'inverse de l'italien distinguant de manière systématique le Gute Glaube dans le sens subjectif et Treu und Glauben dans le contexte européen. Le juge anglais, habitué au terme de reasonableness du droit privé, s'est prononcé en faveur du dualisme linguistique et a confirmé le terme de good faith dans son acception européenne autonome (Cadre commun de référence, article III-I: 103). En matière fiscale, l'italien a simplement italianisé le terme français d'évasion fiscale au risque de confondre l'évitement de l'impôt (elusione fiscale) avec la fraude (evasione fiscale).

Au lieu de garder le terme national avec une acceptation différente, il a fallu parfois trouver au contraire des solutions correctes mais étrangères à la langue. Dans le domaine environnemental par exemple, le terme « durable » dans l'expression énergie durable a connu un destin linguistique variable qui oscille entre la traduction littérale en allemand (nachhaltig) et hongrois (fenntartható), l'emprunt (sustenabil en roumain) ou la longue paraphrase en polonais (energia produkowana z poszanowaniem zasady zrównowazonego rozwoju). Le doublon anglais safety et security a requis en maltais (sigurtà) l'invention d'un néologisme pour garder la distinction dans le contexte européen (sikurezza et sigurtà). Au

<sup>46</sup> Affaire London Borough of Newham v. Khatun, 2004, EWCA Civ 55.

niveau syntaxique et non plus simplement lexical, l'exercice de concordance présente des difficultés pour les langues finno-ougriennes qui ont leurs contraintes propres liées à l'absence de préposition et la structure agglutinante. L'alignement des paragraphes et des notes entre les langues, tel qu'il est fixé dans les modèles pré-structurés et multilingues utilisés pour la rédaction juridique, obligent ces langues à tordre l'ordre logique et les règles grammaticales. La structure matérielle des titres reste souvent celle de l'original, au prix d'un forçage dans les autres versions. Certaines langues relèvent l'étrangeté du style des originaux, riches en métaphores comme predatory pricing behaviour, sunset clause, business angels, carbon footprint ou open sky qu'elles rendent par une traduction littérale peu satisfaisante dans la langue d'arrivée. La difficulté est extrême dans les documents fondés sur une métaphore dominante (Lawmaking in the EU Multilingual Environment 2010, 95).

L'anglais lui-même, langue de rédaction de 80% des textes originaux, est un anglais décontextualisé, partiellement détaché des références juridiques et culturelles des pays où il est langue officielle. Il subit aussi l'influence du français, resté principale langue de rédaction jusqu'à la fin des années 90. A titre d'exemple, citons le terme d'entreprise traduit de manière littérale en anglais (undertaking), en allemand (Unternehmen), en italien (impresa) tout comme en espagnol et en portugais (empresa). Cette contamination mutuelle des langues explique notamment la création, au sein de la DG Traduction de la Commission, d'un service Qualité linguistique qui révisé à la demande les originaux rédigés par des locuteurs dont la langue maternelle n'est pas l'anglais.

L'interdépendance des langues officielles ne concerne pas que le rapport de l'original à ses traductions mais porte aussi sur la même langue, lorsque celle-ci est langue officielle dans plusieurs pays : le néologisme « soins de longue durée » a été créé au niveau européen en lieu et place du terme de dépendance bien connu en France, car ce dernier portait d'autres connotations<sup>47</sup> dans les autres pays francophones comme la Belgique ou le Luxembourg. D'autres malentendus intra langues ne sont pas rares (voir Robinson 2005, 6): une directive sur les confitures gelées et confitures d'oranges de juin 2004 dut être amendée parce que la version allemande avait utilisé les termes Konfitüre et Marmelade pour la confiture et la confiture d'oranges, respectivement, tandis que certains marchés locaux en Autriche et en Allemagne usaient traditionnellement ces termes de manière inverse.

<sup>47</sup> Equivalent d'assuétude ou d'addiction.

## Un travail en contexte

Les langues de l'Europe, à l'inverse d'un langage formel, sont des langues « naturelles » véhiculant des systèmes culturels et juridiques et ne sont guère substituables l'une à l'autre. Loin du mot à mot qui est la vision naïve de la traduction, le multilinguisme européen se situe dans l'espace de l'« équivalence sans identité » définie par Paul Ricœur. La traduction, en raison de l'impératif de concordance entre les langues de l'UE résultant du caractère contraignant et autonome de l'ordre juridique européen, préserve un reste à dire. Reste à dire qui trouve un nouveau dénouement lors de la transposition des directives au niveau national car le législateur national peut alors adapter les termes juridiques et techniques au contexte juridique qui est le sien. Retraduction intralinguistique qui peut aller jusqu'à altérer la substance. La solution juridiquement correcte peut être de créer dans la directive un terme européen spécifique différent de l'équivalent national. Dans le cas des règlements, par contre, où l'effet est direct, la formulation, telle que publiée au journal officiel de l'UE, reste inchangée et coexiste avec les lois nationales.

L'ambiguïté peut être le résultat des négociations au niveau « politique » et faire partie des techniques législatives permettant de dépasser l'absence d'accord complet. Cette situation est décrite par le Guide pratique commun (point 1.3) :

Des dispositions qui manquent de clarté peuvent faire l'objet d'une interprétation restrictive par le juge communautaire. Le résultat sera, dans ce cas, l'inverse de celui recherché par l'introduction dans le texte d'un « flou artistique » censé résoudre les problèmes de négociation de la norme (voir l'arrêt dans l'affaire C-6/98).

Le Guide cite l'affaire Pro-Sieben<sup>48</sup> où la Cour, après avoir appliqué toutes les méthodes existantes d'interprétation, avait conclu comme l'avocat général que deux interprétations contraires étaient possibles. L'avocat général avait avancé quant à lui l'hypothèse d'une ambiguïté voulue en ajoutant: « An ambiguity - and particularly a deliberate ambiguity<sup>49</sup> - cannot be invoked to

<sup>48</sup> Dans son arrêt du 28 octobre 1998 (Affaire Pro Sieben Media AG, C-6/98) concernant la limitation de la publicité télévisée en fonction de la « durée programmée », y compris le temps de la publicité (ou de la simple « durée » de l'œuvre originale), la Cour de Justice a jugé qu'à défaut de restriction clairement exprimée, une ambiguïté dans un texte visant une harmonisation minimale (directive 97/36/CE, article 11, paragraphe 3) ne peut être interprétée dans le sens de la restriction d'une liberté fondamentale (ici, la libre prestation de services et la liberté d'expression).

<sup>49</sup> On ne saurait invoquer une ambiguïté — notamment une ambiguïté délibérée — pour restreindre une liberté fondamentale (notre traduction ; conclusions de l'avocat général Jacobs, point 53).

restrict a fundamental freedom ». La flexibilité juridique présente en effet un risque sérieux de divergence dans l'application du droit qui peut apparaître à un stade tardif mais génère des ruptures d'égalité. Toute personne, y compris un Etat membre, peut détecter une erreur, y compris si l'application lui porte préjudice, et demander un rectificatif.

Le juge, confronté à un concept que le législateur n'a pas pu ou pas souhaité clarifier, applique les principes constants selon lesquels l'expression du droit européen doit être cohérente d'une langue à une autre et conforme avec les objectifs généraux poursuivis par la législation concernée. Plus en amont, différents mécanismes existent pour détecter les erreurs de différents types qui surviennent dans le processus législatif. La traduction bien entendu peut mener à la détection d'erreurs de gravité variable, y compris dans l'original (Lawmaking in the EU Multilingual Environment 2010, 142 sqq.). Une simple erreur de traduction mènera à une correction sauf si elle porte sur la substance, auquel cas un « corrigendum » est publié avec effet rétroactif. Quant à l'original, une erreur évidente détectée avant l'adoption sera simplement corrigée au niveau administratif ; si l'erreur est substantielle, un nouvel acte est publié (« rectificatif ») en respectant le parallélisme des formes de l'adoption.

Par ailleurs, les efforts sont permanents pour harmoniser la terminologie en amont de la rédaction des textes. Un projet connu comme le Cadre commun de référence dans le domaine du droit des contrats a été établi par une équipe de chercheurs et d'universitaires. Comme conçu comme « boîte à outils », voire outil juridique optionnel (un « 28ème droit des contrats »), le projet s'efforce de donner des définitions communes à des termes aisément traduits mais qui peuvent entraîner des difficultés dans les transactions internationales et des jurisprudences contradictoires dans l'UE. Le droit privé, et celui des contrats, touchent en effet au cœur des systèmes juridiques nationaux, à leurs racines les plus historiques, et il s'agit d'un domaine où les divergences conceptuelles sont les plus frappantes. Il existe d'autres outils méthodologiques comme une taxonomie juridique du droit des consommateurs qui fournit un commentaire des termes européens, un relevé des variantes et des erreurs et un guide à l'interprétation des concepts de droit national. Le produit ultime, et sans doute idéal de telles tentatives, est une terminologie uniforme dans toutes les langues, dégagée du sens « naturel » des mots dans la langue cible.

Hormis ces projets particuliers, la jurisprudence constante de la Cour établit que « [...] chaque disposition de droit communautaire doit être replacée dans son contexte et interprétée à la lumière de

l'ensemble des dispositions de ce droit, de ses finalités [...] » (Affaire 283/81, CILFIT, point 20). Le résultat est une certaine duplication des langues juridiques dans l'environnement européen. L'interaction entre les langues juridiques nationales et la langue juridique de l'UE est continue, générant des zones de chevauchement que les représentants gouvernementaux impliqués dans les négociations sont le plus à même de maîtriser. A la différence des juristes et des fonctionnaires dans les Etats membres et, encore plus, des citoyens ordinaires.

Cela ne signifie pas que le travail juridique de l'UE doit viser le sens commun utilisé dans la sphère nationale. Au contraire, le juge considère qu'un tel rapprochement est source de confusions. Pour trouver le mot juste dans le contexte qui est le sien, le traducteur dans les institutions européennes doit bien entendu maîtriser non seulement plusieurs langues mais savoir également distinguer l'acception européenne et l'acception nationale d'un même terme pour, le cas échéant, écarter la seconde. Il dispose par conséquent d'une compétence interculturelle élargie, proche du troisième stade de la personnalité décrite par l'échelle de Hoopes (1979)<sup>50</sup>, celle de la compréhension ou de la perception des différences qui précède l'assimilation ou l'adoption d'une autre culture.

Mais il faut accepter l'étrangeté d'un certain « eurojargon » dans le contexte national alors qu'il est la langue commune aux spécialistes de questions européennes. Les exemples sont nombreux, notamment en matière institutionnelle et procédurale : comitologie, subsidiarité, communautarisation, entreprise publique, directive etc., qu'ils correspondent à des néologismes (voire des oxymores, dans certains cas) ou à d'apparents synonymes qui peuvent s'avérer être de vrais « faux amis ». Le mot-valise créé en anglais *flexicurity*, une combinaison de *flexibility* et *security*, a posé d'énormes difficultés pour certaines langues qui ont dû créer des doublons (en slovène, hongrois et estonien) voire des paraphrases (7 mots en polonais). On est là aux limites de l'exercice car la traduction échappe difficilement à la contrainte de l'équivalence quantitative.

Parmi les concepts nationaux réinventés au niveau européen, on se souvient du service public français, devenu service universel par voie de compromis, et traduit comme tel dans toutes les langues officielles. A l'inverse de certains droits nationaux, le concept européen de consommateur exclut les personnes morales lorsque celles-ci exercent dans leur sphère professionnelle. Les interférences entre concepts nationaux et européens s'assimilent parfois à des distorsions de la langue d'accueil, comme dans le cas

<sup>50</sup> Cité par C-H. Mayer & C. M. Boness 2005, 171 sq.

de la citoyenneté européenne, qui retire simplement l'attribut régalien (état). Il s'agit là d'une situation interculturelle typique où le doublage du langage et le recadrage des référents par une tierce partie, ici souvent le traducteur, font partie de l'arsenal des techniques de résolution des conflits (Mayer et Boness 2005, 46 sq.).

## Conclusion

La fonction de médiation, telle qu'elle s'incarne dans le multilinguisme juridique et institutionnel de l'Union européenne, se laisse voir dans la duplication des langages juridiques entre le plan national et le plan européen, dans l'intense activité de traduction et de reformulation des concepts qui s'opèrent lors de l'élaboration de la norme et lors de sa mise en œuvre. Médiation, le multilinguisme n'est ni tout à fait l'entente de principe, le consensus (visé, sinon présupposé), ni tout à fait l'épreuve permanente du désaccord<sup>51</sup>. Il laisse entrevoir la tâche jamais achevée d'explicitation des significations qui est le pain quotidien du traducteur et la trame de fond du droit européen. Au cœur de ce dialogue complexe, celui-ci doit être le passeur de droit qui détermine le degré optimal de fidélité à l'original que doit viser le texte d'arrivée. Il est aussi celui qui doit débusquer les malentendus potentiels, car l'équivalence n'a rien d'automatique, et c'est ce travail patient et minutieux de déminage qui garantit un authentique travail de médiation interculturelle: entre résistance de la langue et acceptation (consciente, voulue) de la rupture, on comprend que le conflit n'est pas le pire ennemi dans cette quête d'un accord de qualité.

---

<sup>51</sup> Ost 2009b, 145 sqq..

## Bibliographie

- CAO, Deborah, 2007, *Translating Law*, Toronto, Multilingual Matters.
- COMMISSION EUROPEENNE, Direction générale Traduction, 2010, *Lawmaking in the EU Multilingual Environment*, Studies on Translation and Multilingualism no 1, 2010, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Guide pratique commun du Parlement européen, du Conseil et de la Commission à l'intention des personnes qui contribuent à la rédaction des textes législatifs au sein des institutions, document en ligne, consulté le 06-06-2011 : <http://eur-lex.europa.eu/fr/techleg/lidoc.htm>.
- HOOPEES, David S. et VENTURA, Paul (dir.), 1979, *Intercultural Sourcebook. Cross-Cultural Trainings Methodologies*, LaGrange Park, Intercultural Network.
- LAUTISSIER, Gilbert et al., 2011, Table ronde : La politique de traduction juridique à partir d'expériences de traductions nationales et internationales, in M. Cornu et M. Moreau (dir.), *Traduction du droit et droit de la traduction*, Paris, Dalloz.
- MAYER, Claude-Hélène et BONESS, Christian Martin, 2004, *Interkulturelle Mediation und Konfliktbearbeitung. Bausteine deutsch-afrikanischer Wirklichkeiten*, Stuttgart, Waxmann Verlag.
- OST, François, 2009a, « Conclusions », in A. Bailleux et al. (dir.), *Traduction et droits européens: enjeux d'une rencontre*, actes du Colloque (Bruxelles, 19-20 février 2009), Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis.
- 2009b, *Traduire, Défense et illustration du multilinguisme*, Paris, Fayard.
- ROBINSON, William, 2005, « How the European Commission Drafts Legislation in 20 Languages », *Clarity, Journal of the International Association Promoting Plain Legal Language*, no 53 : 4-10.
- SARCEVIC, Susan, 1997, *New Approach to Legal Translation*, The Hague, Kluwer Law Intl.
- VON BAR, Christian et CLIVE, Eric (dir.), 2010, *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law: Draft Common Frame of Reference (DCFR) Prepared by the Study Group On A European Civil Code and The Research Group On EC Private Law (Acquis Group)*, Oxford, Oxford University Press.

## Le Comité interinstitutionnel du statut

*"Le Comité interinstitutionnel du statut: simple organe consultatif ou garant des principes fondamentaux de la fonction publique européenne"*, *Revue Française d'Administration Publique n°133 – 2010/1, pages 105 à 118*

Ce texte a pour objectif d'analyser le cadre juridique, la composition, le rôle et les compétences du Comité interinstitutionnel du statut qui constitue un organe statutaire très original, à maints égards. Il dresse également un bilan qualitatif et quantitatif des activités de ce Comité, afin de mieux comprendre son rôle mais aussi son importance, dans le contexte de l'administration des institutions de l'Union européenne

Depuis 2010, date de la publication de cet article, une nouvelle réforme a été adoptée et le Comité du statut n'a pas réellement été en mesure d'exercer une son influence sur les changements introduits dans le statut, à la différence de ce qui s'est passé en 2003<sup>52</sup>.

Tout d'abord, on a pu constater un gel des positions des administrations et de celles des représentants du personnel; avec pour résultats un non avis sur la proposition initiale de la Commission. Par conséquent, le Comité n'a pas eu véritablement l'occasion d'améliorer la qualité de la proposition législative<sup>53</sup>.

Par ailleurs, suite au Trilogue informel Parlement européen / Commission / Conseil, le Comité a été saisi, une seconde fois<sup>54</sup>, sur base de la proposition révisée de modification du statut de la Commission. Or, le compromis statutaire était déjà arrêté entre les institutions, y compris au sein de la Commission des affaires juridiques du Parlement européen et du CoRePer. Est-ce que le Comité du statut pouvait réellement rouvrir un accord conclu au plus haut niveau de décision politique ? La réponse est évidemment négative et la seconde consultation ne pouvait pas revenir sur la substance.

<sup>52</sup> Avis 200/03 et 201/03, 156ème réunion du CdS, les 14,15, 22, 23, 24 et 27 octobre 2003.

<sup>53</sup> Non avis, 205<sup>ème</sup> réunion du CdS, les 5, 6, 8 et 9 décembre 2011.

<sup>54</sup> Non approbation de l'ordre du jour, 217<sup>ème</sup> réunion du CdS, 17 juillet 2013.

Sur ce dernier point, il est clair qu'avec la codécision et le Trilogue informel, il est nécessaire de revoir le système de consultation de ce Comité, en cas de révision du statut; afin de le rendre à nouveau opérationnel. En l'absence d'adaptation des dispositions actuelles, cette consultation ne pourra que constituer une simple formalité, sans aucune conséquence sur la substance.

De la même manière, il sera nécessaire de revoir la procédure de la Commission de concertation, au niveau du Conseil (CoCo), pour que la représentation du personnel puisse être associée au Trilogue, d'une manière ou d'une autre<sup>55</sup>. Certains ont parlé de créer un « quadrilogue » entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Cela ne semble pas très réaliste. Toutefois, des formules permettraient sans doute, tout en respectant les dispositions des traités, d'associer au Trilogue informel des observateurs représentant les intérêts du personnel ; afin de rendre la procédure de Concertation interinstitutionnelle réellement opérationnelle.

Ce sont deux chantiers à entreprendre, dès aujourd'hui, de commun accord par les administrations et les Organisations Syndicales et Professionnelles.

<sup>55</sup> Fabrice Andreone, « Chronique de l'administration: les agents », in Revue Française d'Administration Publique n°144 -2012/4, pages 1171 à 1177

## Fiche de lecture

# Europa, la dernière chance de l'Europe

Par Valéry Giscard d'Estaing, préface d'Helmut Schmidt

XO éditions ISBN 978-2-84563-752-8

Dans cet ouvrage, M. Giscard d'Estaing propose de continuer l'aventure européenne avec un noyau restreint de pays qui acceptent de s'engager dans l'approfondissement de la construction européenne, tout en gardant les autres pays dans les structures européennes actuelles qui n'auraient plus vocation à évoluer.

La première partie du livre est un rappel historique de la construction européenne, trop général pour être réellement intéressant.

La seconde partie, le cœur du propos, commence par une violente condamnation du processus des *spitzenkandidaten*, par lequel le candidat tête de liste de la liste ayant reçu le plus de voix aux élections européennes a vocation à devenir président de la Commission, s'il arrive à rassembler une majorité au Parlement. Il qualifie ce processus de 'coup d'État', la suite du livre illustrant bien que pour l'auteur, le centre du pouvoir doit rester le Conseil européen, c'est-à-dire la réunion des Chefs d'État.

En effet, M. Giscard d'Estaing inscrit sa proposition dans le champ du possible, c'est-à-dire dans ce qui lui semble être acceptable par les États du noyau restreint, en écartant toute ambition irréaliste et notamment le fédéralisme, projet qualifié de 'séduisant' mais qui ne peut 'être pris en considération' dans le contexte politique actuel.

Le projet porté par M. Giscard d'Estaing est de 'créer une puissance économique capable de rivaliser avec ses grands concurrents, de maintenir son emploi et de représenter ses valeurs culturelles et sociales'. Dans ce but, le projet consiste à 'mettre en place une Union monétaire, budgétaire et fiscale, à l'espace homogène, dotée à terme d'un Trésor public, et d'un mécanisme de solidarité financière.'

Par contre, M. Giscard d'Estaing renonce à proposer une Union fondée sur une intégration politique, la jugeant inacceptable par les

opinions publiques et les responsables politiques des États du noyau.

Le projet se base donc sur :

- Une union monétaire fondée sur l'euro, qui n'aurait pas vocation à s'élargir dans un avenir à moyen terme, sauf à la Lituanie et à la Pologne, presque prêtes. M. Giscard d'Estaing propose même que l'accession à l'euro ne puisse être réalisée que par un référendum avec une majorité qualifiée des 2/3, en pratique impossible à atteindre, ce qui éviterait toute adhésion nouvelle.
- Une union budgétaire, qui permettrait de garder la maîtrise des masses totales des dépenses et des recettes tout en laissant les États libres de leurs choix des priorités budgétaires.
- Une unification fiscale. M. Giscard d'Estaing la juge ambitieuse, difficile à accepter par les structures politiques et administratives mais indispensable et, en définitive, très acceptable par les opinions publiques. Cette unification porterait sur tous les impôts sur le revenu et le patrimoine, à l'exclusion de la fiscalité régionale ou locale et des prélèvements sociaux. L'unification porterait d'abord sur l'assiette puis sur le taux de ces impôts.
- Un Trésor public européen, chargé de la gestion de la dette par des emprunts publics communs, après bien sûr une remise en ordre énergique des finances publiques des États du noyau.
- Un mécanisme de solidarité financière, avec transferts entre États, visant à atténuer les inégalités de richesses.

Le noyau restreint d'Europa serait composé des États fondateurs de l'UE (Allemagne, France, Italie, Bénélux) auxquels pourraient se joindre des États mûrs économiquement et politiquement (Espagne, Portugal, Autriche et peut-être Pologne, Finlande et Irlande).

Europa serait donc une fédération d'États-nations dont les institutions siègeraient à Strasbourg et Francfort.

Cette fédération aurait pour structure :

- Un Directoire de la zone euro (Euro-conseil) formé des États-membres, se réunissant mensuellement, doté d'un Président et d'un Vice-président, décidant toujours à la majorité qualifiée
- Un Secrétaire général de l'Euro-conseil (sur le modèle de l'OECE), organe chargé de la coordination technique des administrations centrales des États membres

- Un Conseil de la zone euro, en charge du respect des équilibres budgétaires (dépouillant la Commission de ce rôle)
- Un Comité budgétaire et fiscal, composé des Directeurs généraux des administrations fiscales, ayant pour fonction de piloter le programme d'harmonisation fiscale.
- Le Congrès des peuples européens, issu à la fois des parlements nationaux (2/3 des députés) et du parlement européen (1/3). A terme, ce Congrès élirait les Président et Vice-président du Directoire.

M. Giscard d'Estaing imagine que tout ceci pourrait se mettre en place sans modifier les traités européens actuels et surtout sans traité nouveau. Après tout, il suffirait de faire vivre cette structure essentiellement intergouvernementale par consensus entre les États participants, une formalisation juridique pouvant être retardée jusqu'au moment où elle s'imposera naturellement.

Pour M. Giscard d'Estaing, cette démarche technocratique s'inspire de celle des fondateurs du projet européen mais il affirme qu'il est 'essentiel que les citoyens aperçoivent les buts recherchés' et considère que la consultation et l'association des peuples au projet se fera via les 'structures qui le représentent le plus directement', c'est-à-dire les parlements nationaux.

Reste le problème identifié par le livre mais auquel M. Giscard d'Estaing n'apporte pas de réponse convaincante : l'inefficacité des procédures de décision intergouvernementales, qui est la cause directe de certaines dérives actuelles dans le domaine de la monnaie et de la maîtrise budgétaire.

Ce livre est extrêmement frustrant pour qui croit en une construction européenne approfondie, remédiant au déficit démocratique de l'UE. En effet, le projet présenté M. Giscard d'Estaing se fonde sur une démarche technocratique, qui complexifie les structures européennes, qui les éloigne des citoyens malgré une assemblée élue au suffrage indirect.

La charge violente contre le processus du *spitzenkandidat*, le dessaisissement du Parlement européen, élu directement par les peuples, font de ce livre l'avocat d'un recul démocratique significatif. M. Giscard d'Estaing pense ainsi répondre à la montée des nationalismes en leur donnant des gages. Il est à craindre qu'il les nourrisse sans les désarmer.

De plus, la structure qu'il propose conduirait sans doute au chaos, par l'enchevêtrement des compétences et les querelles de frontière entre les organes. Il est à craindre que tout le mécanisme se bloque

et ne s'effondre à l'occasion de recours devant la Cour de Justice qui ne manquerait pas de produire une jurisprudence illisible.

La simplicité et la clarté des organes et des processus constitutionnels sont nécessaires pour que le citoyen puisse y adhérer et se les approprier<sup>56</sup>. Ce que M. Giscard d'Estaing propose ne peut qu'éloigner le citoyen d'une superstructure encore plus opaque que celle d'aujourd'hui.

Doit-on tout écarter d'un revers de main pour autant ? Après tout, les traités européens actuels prévoient déjà un mécanisme permettant d'avancer par *noyaux durs*. La 'coopération renforcée' permet à un nombre limité d'États membres de poursuivre l'approfondissement de la construction européenne dans le respect de principe du cadre institutionnel existant. Beaucoup des objectifs de ce livre pourraient être réalisés par ce moyen, sans s'interdire d'y agréger plus tard des États qui se mettraient en condition d'y participer.

---

<sup>56</sup> Voir in GRASPE 21 l'article « La complexité, ennemie de la démocratie européenne »

## De la Commission Delors à la Commission Juncker

Conférence de décembre 2014, organisée par [U4U](#), à partir de l'ouvrage « S'affranchir d'un monde désenchanté. Jacques Delors, hier et aujourd'hui » de Stéphanie Baz-Hatem et Nadège Chambon

Les sujets traités par l'ouvrage portent principalement sur Jacques Delors, avant tout en tant que personne. Ils veulent éclairer sur les aspects les moins connus, comme par exemple sur le fait que sa réflexion est fortement imprégnée d'une éducation religieuse inspirée du mouvement Catholique de gauche, ou encore qu'on le prénomme « L'homme aux 18 métiers ». L'ouvrage fait donc principalement référence à tous les éléments qui ont eu un impact énorme sur la pensée de Jacques Delors et sur son intérêt pour les questions européennes. Ce travail d'archives cherche à montrer la cohérence des « textes Delors » d'il y a 40 ans à aujourd'hui. Il est intéressant de rappeler par exemple le rapport de Jacques Delors au syndicalisme et l'intérêt qu'il a porté à l'implication des syndicats lors de sa Présidence. On apprend aussi qu'il a dit se sentir plus proche des syndicats que des partis politiques, qu'il a été le créateur du Programme Erasmus<sup>57</sup> en 1987 ou encore de la «Loi Delors».

Certaines particularités du personnage Delors sont mises en valeur tout au long de l'ouvrage, comme par exemple son style, son dynamisme et sa manière d'être qui ont, entre autres, permis de créer un climat constructif d'échange et d'affirmer la légitimité de la Commission Européenne mais aussi de faire vivre l'idéal Européen. La création de la «Cellule de Prospective» de la Commission Européenne par Jacques Delors est un exemple illustratif de son intérêt pour le dialogue et la dimension sociale en Europe.

Le livre permet de réfléchir à l'importance de la construction européenne en termes politiques et constitutionnels, à l'exercice du pouvoir de la Commission Européenne *au temps de Delors* et aujourd'hui, ainsi qu'à l'organisation du travail de la Commission et du niveau de complexité des prises de décisions, hier et aujourd'hui.

<sup>57</sup> Dont le succès ne se dément pas et qui a permis de faire concrètement entrer l'Europe dans la vie de bien des jeunes gens.

Le désir des auteurs étant de transmettre l'idéal et l'enthousiasme Delors aux citoyens Européens, cet ouvrage traite aussi de « la méthode Delors » et de sa pertinence dans un contexte de montée du populisme, de crise économique, d'une Union Européenne à 28 États-Membres, à une époque de marginalisation de la Commission Européenne. Dans un même temps, les deux Commission Delors et Juncker sont mises en parallèle afin de faire un bilan de leurs ressemblances et de leurs différences.

## Débat

1ère question: Romano Prodi, Barroso, etc. ont été Présidents de la Commission Européenne, mais on parle aujourd'hui de Delors comme si c'était le dernier Président qui avait fait «ce qu'il fallait» et que maintenant avec la Commission Juncker, on a l'espoir d'un nouveau Delors ?

Réponse: Il est très tôt encore pour tirer des conclusions ou juger mais il est vrai qu'après ces dernières élections, désastreuses, et une perte visible de l'idéal européen, on a envie de répondre oui à cet espoir. Cette impression se crée lorsqu'on se focalise uniquement sur la «Commission Européenne» alors que Delors a beaucoup travaillé sur les affaires extérieures par exemple. Aussi durant l'époque Delors, il n'y avait que 10 États membres et un contexte extrêmement différent. Delors lui-même se rend compte de la difficulté et des changements qui ont pris place depuis sa Présidence. C'est pour ça qu'il se réfère souvent au besoin d'un «noyau dur». Mais oui, il y a un espoir que le Président Juncker ait un rôle plus politique que ses prédécesseurs proches pour réaffirmer le rôle de la Commission Européenne. Il y a certainement un espoir, malgré les difficultés, comme la montée du populisme, les restrictions de budget et des compétences.

2ème question: Quelle est le positionnement Delors sur l'inflation de Commissaires et de Présidents et la possibilité d'un nouveau Traité ?

Réponse: Merci pour cette question difficile. Mr Delors ne veut pas se positionner en public sur ce sujet-là. Il est cependant conscient de la complexité d'avoir à faire avec autant de Commissaires, car il est pour leur réduction. Il salue aussi le fait d'avoir des Vice-présidents, ce qui va certainement faciliter le travail. Mr. Delors ne s'est en effet qu'une seule fois exprimé en public (sur France Inter) où il a dit qu'en effet, «ça marchait mal». En ce qui concerne la possibilité d'un nouveau Traité, Mr. Delors est pour une Fédération d'États Nations, donc, «oui» pour changer de Traité, comme pour sa croyance en «un noyau dur». Cela dit, il ne veut surtout pas être donneur de leçons.

## Les conclusions

Delors, un homme du passé? Les attitudes de Delors sont toujours bien d'actualité. L'actualité de cet héritage se trouve principalement au centre des valeurs, des principes. Les « Deloriens » prônent un retour entre l'individu et son collectif, un « devoir d'agir » et de faire des propositions constructives, ce qui aujourd'hui, fait chaud au cœur.

Pour certains, il y a ce désir de revenir sur les Réflexions Delors notamment centrées sur «la personne dans la société, la Religion» afin de retrouver un peu de foi, être militant tout en respectant des valeurs. Si repris par la Commission Juncker, «l'enthousiasme de Delors» semble une opportunité pour l'Europe. Le fait de rester simple permettrait aussi d'inciter les institutions à reconnaître l'engagement de plusieurs tendances en faveur d'un idéal Européen, ce qui n'est pas toujours le cas.

« *S'affranchir d'un monde désenchanté. Jacques Delors, hier et aujourd'hui* » traite aussi de Jacques Delors après la Commission. En tant que Président de la Commission Européenne, il a été un personnage très dynamique, qui répète “N’ayez pas peur, nous y arriverons”. L'actualité de l'ouvrage est d'examiner si la Méthode Delors est éventuellement transposable à la Commission Juncker. Ce dernier facilite l'analyse des points communs et des différences qui existent entre les Commissions Delors et Juncker (toutes les deux, des Commissions politiques).

En effet, le contexte actuel dans lequel la Commission Juncker est appelée à agir est très différent de celui d'il y a 40 ans. La montée du populisme, la crise économique, une Union Européenne à 28 États-Membres, la tendance à la marginalisation de la Commission Européenne sont effectivement des facteurs récents qui ne peuvent être ignorés. Cela dit, il ressort de la cohérence de la pensée de Jacques Delors que, malgré les circonstances, et malgré la « part de l'homme » dans un contexte de crise, celle-ci est digne d'actualité.

De nos jours, l'intégration politique reste un défi pour l'Union Européenne. La création d'un noyau dur réclamé par Delors pourrait d'après lui faire face aux crises. Un des défis lancés serait par ailleurs de trouver un moyen de raviver l'audace des Européens, aujourd'hui éteinte. Jacques Delors se présente lui-même comme un « pessimiste actif ». Il a pourtant un esprit optimiste en ce qui concerne la construction européenne qui d'après lui, n'a jamais été un « long fleuve tranquille ».