

Sommaire

Editorial : Appellons à une Europe plus solidaire et plus citoyenne !	3
Entretien avec M. Robert Madelin, ancien DG	5
Conférences	
- Mobiliser l'innovation pour la croissance et l'emploi en Europe : un rôle stratégique pour l'Union européenne Avec R. Madelin et P. Defraigne	21
- Repenser l'avenir de l'UE en instaurant une gouvernance à multi-niveaux Avec P. Calame et P. Lusson	41
Europe can move beyond austerity	57
Fiches de lecture :	
- Le Capital au XXIe siècle et ses commentaires	60
- Antéversion: ce qu'il faut retenir du futur	65
Courrier des lecteurs	69
Chronique de l'administration européenne :	
- La bibliothèque centrale de la Commission	71
- Petite radiographie de la fonction publique européenne	74
- La protection sociale des fonctionnaires et agents de l'Union européenne	76

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

ERASME

Éditeur responsable : Georges VLANDAS

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

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

Contributeurs

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

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

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

© GRASPE 2016

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

Éditorial : Appelons à une Europe plus solidaire et plus citoyenne !

Notre Europe suscite des interrogations, quand ce n'est pas un rejet.

Les citoyens considèrent qu'elle ne répond plus de façon satisfaisante aux problèmes qui les concernent : chômage de longue durée, éducation qui prépare mal à la vie d'adulte, solidarité défaillante, faible croissance, virage tardif vers une économie durable, défis de sécurité... Le débat citoyen paraît en panne.

L'expérience du siècle dernier, des deux guerres civiles européennes devenues mondiales, a poussé l'humanité au bord du gouffre, mais tout cela s'estompe dans les mémoires. Les difficultés économiques et sociales, l'accroissement des inégalités se sont traduits petit à petit par une remontée des nationalismes en Europe et ailleurs. Cela a engendré un repli des nations. Il en découle un sentiment de peur de l'autre, de l'avenir et du déclin. Ce ressenti induit des égoïsmes et de la violence. Et pourtant, l'histoire a prouvé que la coopération renforcée et l'entraide peuvent unir et faire avancer les peuples vers un destin commun.

C'est dans cet esprit que l'Europe a été bâtie. Elle a voulu dès le début suivre un autre chemin, celui de la coopération, de la solidarité, du développement économique, de la démocratie, de l'état de droit. Pour ce faire, elle s'est dotée d'institutions communes. Mais cet objectif n'est que partiellement rempli. Maintenant, son action est contestée à tous les niveaux, et les raisons de sa création ont été oubliées.

Mais nous, fonctionnaires européens, citoyens d'Europe, nous nous n'avons pas oublié. Nous ne permettrons pas, que certains régimes autoritaires en Europe ruinent ce que nous avons patiemment bâti.

Nous ne voulons pas que les régimes autoritaires dits 'post-démocratiques' qui s'établissent ou menacent de s'établir dans plusieurs pays d'Europe remettent en cause les acquis fondamentaux de la démocratie et de la construction

européenne. Nous voulons que la construction européenne aille de l'avant et préserve sa capacité de répondre aux défis communs. Nous pensons que les citoyens européens sont plus forts unis dans leur diversité, plus forts ensemble que divisés. Nous pensons que nous sommes un peuple en construction.

En 2017, nous allons fêter l'anniversaire du lancement de notre aventure collective, la signature du Traité de Rome. À cette occasion, les institutions vont lancer un débat sur l'avenir de l'Union. Nous voulons y participer pour affirmer les valeurs qui nous tiennent à cœur, pour réfléchir ensemble à une voie commune, choisie démocratiquement.

Nous le ferons en soutenant le débat au sein de la "*Plateforme citoyenne européenne*"¹, créée avec notre concours pour initier un débat citoyen à Bruxelles, nous le ferons également au sein des institutions, avec nos collègues. Notre avenir ne peut être défini sans nous et pour nous : nous devons participer à sa définition. Ce chemin est celui de la solidarité, de l'innovation, de la cohésion, de l'environnement, de la démocratie, seule voie réaliste pour sortir de l'impasse actuelle.

Nous voulons en discuter ensemble. Ce ne sera qu'avec l'implication dans le débat des citoyens européens – les "euro citoyens" - que l'Europe trouvera un nouvel élan. Les prochaines éditions du GRASPE en 2017 rendront compte de ce débat.

L'Europe, c'est aussi nous !

Retrouvez les activités de la plateforme citoyenne européenne sur cette page :

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

¹ <http://europe-solidarity.eu/bxl.htm>

ENTRETIEN

Interview de M. Robert MADELIN

**lors de son départ du Centre européen de la stratégie politique (RPEC),
le 30 Septembre 2016**

Robert Madelin, Conseiller principal pour l'innovation auprès de la Commission européenne, quitte en ce jour ses fonctions pour cause de départ à la retraite. Nous l'avons rencontré durant son dernier jour de travail officiel, juste avant son pot de départ. C'est en toute simplicité qu'il a accepté de se prêter à cet entretien et nous a livré ses réflexions sur les défis que connaît actuellement la fonction publique européenne.

R. MADELIN est né au Royaume-Uni en 1957. Après de brillantes études académiques au Royaume-Uni, (complétées par une année sabbatique à Paris au sein de l'Ecole nationale d'administration (ENA) en 1983-4) il a rejoint la fonction publique britannique en 1979. En 1993, il débute à la Commission européenne en tant que membre du Cabinet du Vice-Président Leon Brittan, jusqu'en 1997. De 1997 à 2003, il a été Directeur à la DG Commerce, il travaille sur l'accès aux médicaments, les normes de l'agriculture, la biotechnologie, la responsabilité des entreprises, des aliments et des produits, la gouvernance mondiale, la propriété intellectuelle, l'investissement, les services, le développement durable, et les relations avec l'Asie-Pacifique. De 2004 à 2010 il a été Directeur général de la DG santé et protection des consommateurs. Entre 2010 et 2015, il occupe le poste de directeur général de la DG CNECT en charge de la communication, du contenu et de la technologie (anciennement appelée société de l'information et des médias) en tant que responsable de la gestion du numérique de la Commission européenne. Sa dernière année de fonction publique a été consacrée à une revue de politique européenne en matière de promotion de l'innovation, sujet sur lequel il a sorti fin-juillet un rapport : 'Opportunity Now : Europe's mission to innovate'.

Pourriez-vous brièvement vous présenter ? Qui êtes-vous, d'où venez-vous, et comment résumeriez-vous votre carrière?

Je me décrirai comme un fonctionnaire de carrière. Un citoyen anglo-gallois avec un passeport britannique. J'ai été formé en Angleterre et j'ai commencé au sein de la fonction publique britannique. Je possède une formation dans la politique et les affaires commerciales. Dans les années soixante-dix et peut-être jusqu'au présent dans certains domaines, les fonctionnaires, que nous nous trouvons au sein des institutions européennes, notamment la Commission européenne ou les États-membres nous formions une équipe et menaient une véritable politique commune. J'ai toujours voulu œuvrer dans ce sens et c'est pourquoi après avoir réussi à lancer le cycle de négociations du GATT en Uruguay en 1986, je suis venu à Bruxelles où j'ai

D'après les travaux du groupe de travail MADELIN de 2008 ayant donné naissance au "Rapport Madelin" portant sur la modernisation des ressources humaines de la Commission européenne, il faut moins de mobilité pour la réussite du parcours professionnel, la formation doit être plus axée sur ce qui est utile à la profession et au niveau linguistique, une fluidité dans les deux langues de travail. Ce sont là des points particulièrement importants pour nous.

NDLR

commencé à travailler d'abord à la Représentation Permanente (RP) puis à la DG TRADE. Dans une deuxième phase, qui couvre les treize dernières années, j'ai travaillé non plus à la politique commerciale, mais comme Haut fonctionnaire et "general manager" à la Commission européenne dans d'autres domaines, dont en partie la Santé et pour le reste au sein de la CNECT.

Quel serait le bilan de votre carrière ?

Cette question tombe à pic car c'est mon dernier jour de service officiel au sein de la Commission. Je suis avant tout reconnaissant parce qu'il s'agit d'un privilège très rare. Il est particulièrement appréciable de pouvoir servir l'intérêt public, d'y trouver du plaisir en appréciant tous les jours chacun de ses aspects, de retrouver des collègues amicaux, de travailler sur des sujets passionnants. Enfin, selon la conjonction politique de voir découler des avancées certaines dans l'intérêt commun. En bref, tout ceci est formidable.

En termes d'insatisfaction, que diriez-vous ?

Comme le disait souvent un de mes anciens commissaires: "quand je me regarde, je me désole". Il me paraît évident que, lorsque l'on se livre à une introspection, on se demande toujours: "aurais-je dû faire plus, mieux ou encore être plus malin ?" J'imagine sans doute que la réponse est oui.

En effet, sur le fond des dossiers j'ai deux grands regrets:

- L'un tient au fait qu'au niveau mondial nous n'ayons pas encore trouvé un juste équilibre aux yeux des citoyens pour gérer le flux international de l'investissement.
- L'autre tient au fait qu'au sein de l'Europe nous n'ayons pas encore trouvé une vision stable pour notre relation avec les réalisations à venir dans les sciences de la vie que ce soient les OGM agricoles et la bioéthique – il s'agit de deux chantiers que je transmets avec le sentiment que mes successeurs ont encore du pain sur la planche.

Un phénomène de précarisation grandissante du personnel se fait sentir au sein des institutions. Selon vous, comment conserver la motivation et le savoir-faire au sein de l'institution avec un personnel précaire ?

Selon moi, il s'agit de grands défis auxquels nous sommes confrontés dans la société de manière générale. D'après un livre anglais paru récemment et intitulé "the One hundred year life" ("la vie de cent ans"), les enfants européens qui naissent en 2016

Il y a actuellement au sein de la gestion du personnel un triple mouvement qui s'opère: d'une part, il y a un accroissement significatif des postes précaires – avec un recrutement croissant d'agents contractuels et d'intérimaires; d'autre part, une situation de sous classement pour de nombreux collègues – car ils sont recrutés en deçà de leurs qualifications; et enfin, un phénomène important d'externalisation de nombreux secteurs et services.

NDLR

ont 55 % de chance de vivre au-delà de cent-dix ans. Ainsi, il est clair que pour nos collègues de vingt ans - qui l'ont compris plus vite que nous autres plus âgés – le concept même de la carrière et de l'évolution est perçu différemment de nous autres.

Personnellement, je suis sorti du système scolaire avec un schéma en tête très précis d'après lequel tout d'abord nous étudions, puis nous travaillons et pour finir nous partons à la retraite. Aujourd'hui cela ne fonctionne plus. Car, nous ne pouvons pas juste travailler comme nous le faisons de nos jours et maintenir le rythme jusqu'à quatre-vingt ans, ni même se faire payer la retraite au niveau que nous espérons pendant trente-cinq ans.

Alors, quelque part la situation va évoluer vers une certaine fluidité entre travail et loisir tout au long de la vie. Dans une certaine mesure, la Commission est prête - par exemple, les conditions du congé pour convenance personnelle sont relativement souples. Pour le jeune collègue qui arrive et qui souhaite avoir une carrière en portefeuille, les conditions en place lui facilitent la tâche. Par contre pour ceux qui entrent comme contractuels, l'administration n'est pas assez agile.

Lorsque je travaillais en tant que manager et directeur général, j'ai pu constater que le gros du problème était la reconduite des contrats – les agents étaient dans l'incertitude jusqu'à leur dernière journée de contrat. Et au lieu d'être renouvelés pour une durée de trois ans, ils ne l'étaient que de six mois, neuf mois, etc...

Je suis convaincu que nous pouvons gérer la précarité avec plus d'agilité sur une vision à long terme. Il nous appartient également de veiller à ce que le personnel ne soit pas isolé dans un rôle délimité par leur contrat. Pour ce faire, de mon point de vue il convient dès lors d'avoir une culture qui laisse toutes possibilités de développement et d'exploitation des connaissances à chaque collègue indépendamment de son statut; mais aussi, de créer des équipes où chacun fait ce qu'il peut et où tout le monde gagne. Tout ceci serait alors un bon point de départ.

Pour de nombreux collègues la source de leur motivation est la substance même de leur travail et dans le même temps il y a une forte détérioration de ce travail du fait de la précarité grandissante. Selon vous, comment résoudre cette contradiction ?

Tout d'abord, je pense que le problème de la précarité au sein des institutions doit être intégré dans un ensemble plus vaste, à

savoir la problématique du marché du travail au 21^{ème} siècle en général. En réponse à cette problématique générale, je pense qu'il faudrait introduire davantage d'innovation dans le cadrage public du travail précaire. Les travailleurs mais aussi les freelances devraient avoir accès à la représentation syndicale. Car aujourd'hui, il n'a que très peu de pays qui commencent à pratiquer cela de manière systématique. De plus, il conviendrait également de donner des moyens aux travailleurs, grâce à l'informatique, de régulariser leur situation. Il est évident que nous ne détruirons pas l'économie grise avec cette mesure. Toutefois, nous permettrions aux actifs de le faire de manière intégrée dans la société.

Ensuite, le problème posé au sein des institutions est tout autre. Selon moi, la question concernerait la justesse des contrats à durée indéterminée pour la fonction publique européenne.

Ma conviction en tant que fonctionnaire de carrière est qu'il convient de générer une stabilité et une certaine indépendance intellectuelle. Je ne pense pas que les équipes politiques pourront tout résoudre. Par contre, je pense que le moyen le plus simple pour remédier à la situation serait d'opérer un nivellement vers le haut pour les collègues. Dans la mesure où les contractuels peuvent être très bons, il conviendrait de mettre en place davantage de passerelles et pourquoi pas - comme je l'avais préconisé en 2007 - se contenter du fait que nous puissions faire venir comme agent temporaire, un manager provenant d'une administration publique nationale, et le placer en tant que chef d'unité à titre temporaire chez nous et réciproquement.

Ainsi les cadres des institutions publiques européennes pris comme une classe vont commencer à se connaître. Actuellement nous sommes dans une situation dangereuse pour l'institution européenne où, seule l'élite de la fonction publique nationale connaît Bruxelles, Strasbourg ou Luxembourg.

Effectivement cet échange existe mais il comporte certains effets pervers – notamment les problèmes rencontrés au service extérieur. Mais en l'absence d'une véritable politique générale au sein de l'institution, pensez-vous que votre idée est viable?

Premièrement, tout dépend de la capacité du Collège à respecter les plafonds. Je trouve par exemple qu'à l'EEAS nous avons eu un dérapage vers le haut pour la part des fonctionnaires nationaux dans nos équipes : il n'aurait pas fallu faire un pourcentage si fort.

Deuxièmement, il conviendrait de mettre en place un véritable encadrement dans chaque unité opérationnelle, que ce soit à l'étranger ou chez nous. En principe, il devrait toujours y avoir dans l'équipe de gestion une personne compétente en matière de la machine de l'Union, connaissant les rouages du conseil et de la Commission. Ainsi, même en présence d'un agent temporaire, il pourrait y avoir un binôme et cette relation impliquerait que la culture du coin soit respectée.

Troisièmement, que ce soit pour un agent temporaire ou les recrutements lors des élargissements, c'est une erreur de demander à quelqu'un venant de l'extérieur d'être d'emblée chef d'unité. Car il est extrêmement difficile de s'inventer du jour au lendemain comme une cheville ouvrière de l'institution. Il aurait été plus juste de l'intégrer d'abord comme manager stagiaire pendant une année ou au moins quelques mois – en sachant qu'à la fin il sera nommé, même si pas nécessairement dans l'unité de stage. L'idéal serait que d'abord il entre en tant que stagiaire et suive une véritable formation sur son futur métier puis à la fin de son stage, il est nommé.

Votre discours est très novateur mais la pratique ne reflète pas cet état de fait. Pour de nombreux collègues la précarité est désordonnée et mal maîtrisée. Tout est fait dans la plus grande incertitude et sans aucune mise en œuvre pratique. Partagez-vous cette analyse concernant la gestion du personnel – mettant en avant l'aspect négatif des choses, l'incertitude, l'aléatoire, l'exploitation, la sous-utilisation, l'absence de reconnaissance ?

Le seul point sur lequel je diffère n'est pas dans l'analyse mais dans le positionnement. Tout ceci découle du fait que nous vivons actuellement une révolution culturelle dans le monde du travail. Le management et les représentants du personnel doivent s'entendre sur un objectif commun, à savoir une vision commune d'amélioration pour l'avenir – c'est-à-dire un avenir proche – et à la condition que tous s'accordent sur le fait que cela ne découle pas de la stupidité ou de la mauvaise volonté. Nous sommes dans un monde qui bouillonne et dans lequel nous inventons un meilleur cadre de travail. Pour les fonctionnaires du côté du CCP par exemple, nous avons là un atout considérable pour motiver le personnel.

Il y a là une espèce de garantie dans la flexibilité, n'est-ce pas?

Exactement, il s'agit là du bon côté des choses. La mauvaise gestion des contrats précaires est une question bête d'efficacité

de gestion administrative que nous pouvons améliorer. Mais il faudrait que ce soit un projet commun d'améliorer ensemble l'administration du 21^{ème} siècle.

Nous observons un mouvement de rotation mécanique de réversibilité auprès de la hiérarchie qui selon nous est à la fois mal maîtrisé et pas accompagné. Comment percevez-vous la manière dont ce mouvement est organisé ?

Je ne peux pas parler en connaissance de cause concernant ce dernier mouvement tout simplement parce que je ne participais plus à l'écosystème de gestion d'hommes et de femmes au moment où il a été lancé. Mais il est vrai qu'au vu de tout ce que j'entends, il s'agit plus de cris de douleurs que de satisfaction. Je crois que ceci tient à un problème fréquent et inhérent à la maison. Car nous ne préparons pas assez le terrain, par exemple en expliquant un tant soit peu le sens de la démarche et par la suite nous l'accompagnons peu.

Il s'agit là, de défaillances relativement basiques dans notre culture de gestion des personnes. A ce jour, au sein des directions générales nous avons encore les moyens de pallier au cas par cas à ce type de problème. Cela dit, nous sommes en effet en train de le perdre.

Pourtant d'après les dernières réformes ces ressources seront bientôt centralisées ? A votre avis que conviendrait-il de faire ?

J'ai connu la décentralisation - en 1997 et en 2004 – et je l'ai personnellement vécue comme une bonne chose. La raison est que la gestion de ressources budgétaires et humaines fait intégralement partie de la vocation de la gestion en administration publique. Toutefois, je connais de nombreux collègues pour qui ceci n'est pas le cas, ils trouvent cela ennuyeux et n'apprécient pas ce côté des choses. Donc, du fait de leurs aversions, leur motivation se trouve affaiblie. Il s'agit là d'une observation que je qualifierais plutôt d'humaine.

A mon avis, il convient de viser à terme un système dans lequel le personnel est au début de carrière très mobile. Par exemple dans le système britannique - que je connais bien - le personnel ayant une vocation au management occupe cinq postes différents en cinq ans – d'ailleurs ce fut le cas pour moi. L'idée est de le rendre rapidement agile pour le reste de sa carrière. Ainsi ce manager apprend notamment comment rajouter de la valeur ou encore emporter des connaissances utiles durant douze mois. Après ces cinq ans, le rythme est assez comparable à celui

de la Commission européenne. Cette agilité à l'intérieur d'une culture administrative peut être très facilement créée. Je pense en effet que l'on pourrait parfaitement imaginer un système comparable pour le management au sein de la fonction publique européenne. Qui consisterait par exemple en ce que pour tout nouveau collègue arrivant, ils occupent un poste différent tous les ans pendant cinq ans.

Y aurait-il un processus d'accompagnement pour ce nouveau collègue ou serait-il livré à lui-même ?

Effectivement, il y aurait un processus d'accompagnement durant toute cette période. Mais pour que cet accompagnement soit réellement fort et porte ses fruits, il conviendrait que les gestionnaires de ressources humaines soient professionnels, en quantité adéquate et avec des pouvoirs. Ainsi, le personnel est à la fois encadré, orienté et libre de faire ses choix.

D'ailleurs, je suis frappé par le fait que la plupart du personnel des institutions européennes ne dispose pas de cette liberté de choix. Selon moi, la raison principale tient au fait que de nombreux chefs d'unité agissent comme les maîtres absolus du recrutement qui veulent à tout prix choisir leurs collaborateurs. Il me paraît donc nécessaire d'avoir une décision de gestion de l'ensemble des ressources. De plus, le problème principal n'est pas le système mais plutôt l'absence de garantie que reçoit le personnel. Il convient donc d'enlever la discrétion détenue par le middle managers – ces derniers doivent accepter les équipes telles qu'elles sont, nous sommes tous des collègues égaux, dotés de qualités et que nous représentons tous une seule administration.

En effet, ne pensez-vous pas que la mobilité du personnel doit avoir du sens et que le personnel devrait la percevoir à la fois comme un objectif mais aussi une récompense ?

Sur ce point je suis entièrement d'accord. C'est dans ce sens que – même sous la Commission Juncker - nous avons créé une plus grande reconnaissance de parcours parallèles. En effet, pour les collègues qui souhaitent se concentrer sur leurs expertises plus longtemps il existe une filière.

Effectivement mais cette filière existe depuis peu et la manière d'y accéder n'est pas très explicite, et surtout, il y a une absence d'accompagnement. Par exemple, en tant que chef d'unité on est réversible et l'institution te fournit une assistance technique souvent faite par des consultants externes. Mais que savent-ils réellement de nos besoins?

Aujourd'hui, trouver un emploi est presque un problème individuel. Nous ne sommes pas dans un diagnostic professionnel d'accompagnement. Alors que nous avons de bonnes pratiques par exemple en matière de restructuration avec ce que faisait Eneko LANDABURU qui allait à la REGIO faire le tour des directions, raconter pourquoi il fait un changement d'organigramme, pour quel objectif visé et quels défis. Puis, il faisait publier l'organigramme avec les chefs d'unité et il demandait à son staff d'opérer un triple choix parmi ces chefs d'unité – ce qui lui permettait de voir quels étaient les chefs non désirés. Et si on ne pouvait pas te satisfaire, il y a avait une chambre d'écoute. Pour finir, tout ceci se faisait en trois mois. Finalement aujourd'hui, l'administration fait assez souvent les choses en "top down", même parfois sans que cela ait un sens et avec beaucoup d'inhumanité.

En somme, les actuelles restructurations parfois très brutales par le secret qui les entoure sont très mal vécues par le personnel. Qu'en pensez-vous ?

Personnellement, je suis un partisan de l'école de Eneko car selon moi, c'est ainsi que l'on réalise un meilleur travail. Nous pourrions facilement faire 30 à 40% de mobilité à toutes les couches sans mécontenter personne. Cela devrait être fait de manière transparente et consultative. Nous ne devrions pas perdre nos valeurs au service de l'institution. Selon moi, le problème majeur est le temps. Nous sommes souvent pressés et parfois dans l'empressement nous oublions de faire le nécessaire auprès de nos collègues.

Selon vous, comment pourrions-nous évincer les principaux freins à la mise en place d'un accompagnement de carrière ?

La mise en place d'un accompagnement de carrière devrait déjà être facilitée par les décisions récentes de centralisation relative de la gestion du personnel.

En complément, premièrement je pense qu'avec un taux relativement restreint de recrutement pour les fonctionnaires il nous serait possible d'expérimenter une gestion beaucoup plus rapprochée – par exemple avec un pourcentage des nouveaux recrutés de l'année 2017. Deuxièmement, cela doit commencer avec une approche de la formation durant les 3, 4 et 6 premières années qui doit être radicalement différente. De plus, il serait opportun de définir, pour la décennie à venir, une personne de responsabilité pour chaque individu afin de créer une équipe au centre qui gère une cohorte de nouveaux collègues. Ainsi, dès le départ nous pourrions voir émerger les intérêts des uns et des

autres. Troisièmement, il convient de continuer sur la piste qui est déjà esquissée et de rapprocher les idées novatrices des carrières types. Quatrièmement, il convient d'anticiper les besoins de la structure pour l'avenir. Sur ce dernier point, je pense qu'il s'agit d'un chantier que nous n'avons pas assez travaillé. Ce travail pourrait faire partie du legs d'un collègue ou d'un DG, à chaque changement quinquennal du mandat.

Objectivement, nous devrions réduire considérablement la quantité de managers dans la structure, même au niveau des DG, car nous en avons trop. Il conviendrait également d'avoir plus d'équipes de projet, plus d'agilité afin de créer ces équipes avec une structure de reporting de CdR de reconnaissance. En somme, il y aurait de nombreuses choses à faire.

Le GRASPE n°28 fait état d'expériences où le management suscite une parole critique même sur les politiques ou organise une libre expression et un dialogue – par exemple, au niveau syndical en France, le droit à l'expression directe en dehors des syndicats, était une façon de dédramatiser la critique. Or, d'après nos collègues, s'il y a une critique émise, les chefs ont tendance à la prendre comme une attaque personnelle.
NDLR

La pensée critique – libre expression des collègues – est de plus en plus muselée, d'après votre expérience – au sein de SANCO et de la DG CNECT – pensez-vous que cela soit un tort pour les institutions européennes ? Selon vous, comment éviter le cloisonnement des collègues du fait de l'absence de diversité dans le processus de recrutement ?

Tout ceci relève de la science du management et non pas de la personnalité ni de la culture administrative. Je pense qu'il y a des pointes de lumières dans le débat scientifique sur les organisations, que nous devrions considérer comme des opportunités en tant qu'organisation publique. Je pense notamment au "participative leadership", ou encore au "Teal Organization", et à un ouvrage très accessible, que j'affectionne particulièrement, de Frédéric LALOUX intitulé "Reinventing Organizations" dans lequel il précise qu'une organisation doit être plate.

Alors dans un monde vraiment plat, égalitaire, il ne s'agit pas de créer un petit espace exceptionnel ou seul le roi est roi, mais au contraire de dire que tout le monde est roi. Il convient de créer une culture qui ne repose pas sur le fait d'écouter les critiques par exception, mais tout le monde partage les idées sur les moyens de mieux faire notre mission. Ce n'est même pas une critique, d'ailleurs il conviendrait de créer une culture où les mots tels que critique et échec seraient exclus. Une culture qui consisterait à se dire que nous essayons d'agir d'une certaine façon, cela ne fonctionne pas, pour la prochaine fois nous améliorons nos actions en agissant autrement. Il ne s'agit pas de chercher le coupable et la victime. Mais ceci est très loin des instincts humains et des organisations humaines. Il s'agit vraiment d'un travail de renouveau et qui selon moi peut être passionnant.

En d'autres termes, une introspection critique serait donc bénéfique. Est-ce exact?

Effectivement et j'irais même au-delà en précisant que cela devrait être encore plus large. Je pense à ce que nous faisons pour gérer les crises de pandémie à la SANCO. L'équipe qui en était en charge a été la première à m'introduire au concept du "hotwash". C'est-à-dire que tant que la vaisselle est toujours chaude, nous pouvons la laver. Il ne s'agit pas uniquement de rechercher ce qui aurait été mal fait, la question est plus ouverte. En ce qu'il s'agit aussi de se demander ce que l'on peut retenir de tout ceci ou tout est ensemble. Ceci est la bonne manière de voir le monde parce que le bon et le mal sont toujours ensemble. Cette cartographie des choses peut tout le temps être faite. Par exemple, après un événement telle qu'une réunion, si nous prenions juste deux minutes pour échanger sur ses impressions au lieu de juste dire : "merci et au revoir". C'est avant tout une certaine reconnaissance du travail des autres de la part du gestionnaire d'équipe mais aussi le moyen d'apprendre de nombreuses choses.

En tant qu'ancien directeur général, pensez-vous que ce que préconise F. LALOUX serait adapté à la Commission européenne ?

Je dirais que ma position actuelle - très confortable – me permet de critiquer le système. Personnellement, je pense que le souhait d'un bon Commissaire est toujours d'écouter la sagesse variée au sein de son équipe et non pas d'avoir une parole unique. Là, une partie de la vocation de leadership est de savoir se taire, ne pas censurer est également très important et aussi laisser partir vers le haut des options cela veut dire la modestie – ce qui est beaucoup moins stressant si le chef ne se positionne pas comme celui qui doit toujours avoir raison.

Ainsi, selon moi la perspective LALOUX est parfaitement applicable dans tous domaines. Je l'ai vu appliqué de manière très brillante dans l'ingénierie métallurgique, le secteur des services privés, ou encore celui des services professionnels. La moitié des soins de santé prestés hors clinique aux Pays Bas, par exemple, sont offerts par des équipes d'infirmière organisée selon le modèle totalement plat de Laloux (v. Buurtzorg)

Et pourquoi en serait-il autrement pour les équipes de la Commission européenne? D'ailleurs, nous avons de nombreux chefs d'unité et directeurs innovateurs en matière de gestion. Il convient d'avoir une asymétrie dans la vocation du manager. Dans ce cas de figure, le message à transmettre aux jeunes

Dans certaines institutions, après chaque action réussie ou pas, le personnel ouvre un débat interne et commence non pas par s'auto féliciter mais par dire ce qui n'a pas bien fonctionné, ou ce qui aurait pu être amélioré, ou encore par identifier ce à quoi on n'avait pas pensé. Puis le personnel en tire les leçons. Ce moment d'introspection critique n'est en aucune façon vécue comme un drame par celui qui est responsable de l'équipe. Bien au contraire, ce moment est perçu comme une incitation à une réflexion collective et un enrichissement collectif.
NDLR

collègues serait: "vous prenez les risques et moi le blâme" ou encore "essayez et je vous couvre" car c'est ce dont les collègues ont besoin. Les bons managers devraient fonctionner ainsi. Et si ce n'est pas le cas – passez-moi l'expression mais – cela équivaut à être un "petit bureaucrate".

Mais c'est également une question d'ordre politique. D'après le retour de nombreux collègues nous ne disposons pas de la faculté d'être entendu. Ils nous rapportent même qu'à plusieurs occasions – telles que par exemple sur la crise migratoire ou sur le Brexit - ils auraient souhaités proposer certaines actions à mener mais ils n'ont pas pu. Cette incapacité est principalement due à l'absence d'un espace de proposition au sein des services. Qu'en pensez-vous ?

Il conviendrait d'avoir partout en Europe plus d'appétit pour l'innovation. Ce dernier doit être fait avec une tonalité stratégique insufflée par les leaders que ce soit dans les grandes organisations commerciales, dans les pays, dans les institutions européennes. Car nous avons besoin de leadership n'ayant pas froid aux yeux, détenteurs d'expérience et sachant prendre des risques.

Nous souhaiterions avoir votre avis concernant les tensions actuelles entre EFSA et la DG SANCO. EFSA étant une agence indépendante qui semble-t-il reçoit de nombreuses critiques. En êtes-vous au courant ?

Malheureusement, je n'en suis pas au courant. Car cela fait plus de cinq ans que je ne suis pas ces dossiers. Toutefois, de manière générale, les agences décentralisées de par leurs mandats et statuts d'indépendance sont nécessairement en tension avec le pilier politique et de gestion de risque. Il s'agit d'une tension utile sans quoi le bâtiment s'effondrait. Il convient de gérer cette tension en transparence et avec le partage du but ultime que ce soit l'efficacité des médicaments à Londres ou celle de la chaîne alimentaire à Parme ou encore la sécurité des réseaux et de l'information à Héraklion. La relation doit être déterminée par l'engagement commun vers le but partagé. C'est pourquoi les tensions sont inévitables. Pour autant celles-ci ne doivent pas donner lieu à des conflits.

Êtes-vous inquiet des suites du référendum britannique en faveur du Brexit ?

A la différence de certains collègues, je n'avais pas anticipé le résultat. C'est pourquoi, ce résultat fut pour moi en tant que citoyen britannique à la fois une grande et mauvaise surprise. De

plus, en tant que fonctionnaire européenne je ne pense pas qu'il s'agisse d'une remise en cause de mon travail. Car je travaille pour l'Union européenne et que chaque État membre est un membre de l'Union européenne et cela ne détermine pas l'opinion de l'Union européenne. Mais encore, en tant que fonctionnaire professionnel je dois avouer que je suis un peu déçu du temps de réponse de l'administration de mon pays face à cette nouvelle donne. J'ai hâte de voir esquissé en public les grandes lignes-principes de la vision pour un pays qui n'est plus membre de l'Union européenne.

Enfin, en plus de ce grand débat, il y a également un débat en interne qui se joue et qui concerne toutes les politiques publiques. Pour une grande majorité des votants en faveur du brexit, il est important non seulement de sortir de l'Union européenne mais également de rétablir – pas en des termes que j'approuverais - toutes les politiques sociales et environnementales des cinquante dernières années au sein du pays.

Du point de vue de l'Union européenne, il convient de ne pas se voiler la face. Même s'il est vrai que c'est une première pour l'Union, la perte d'un grand client ne présage rien de bon. Il y a lieu de se poser certaines questions. Par exemple, celle de savoir si nous aurions pu faire autrement - bien que ce soit là, une question extrêmement complexe. Les commentateurs britanniques eux-mêmes ne s'accordent pas sur les raisons qui ont conduit à cette situation – il y a actuellement de nombreux désaccords sur les explications du vote.

Selon moi, il y a un travail à faire au sein même de l'Union européenne avec ce pays qui souhaite se désunir – entre nous - mais aussi avec nos partenaires qui attendent d'être engagés avec une union à 27 dans un débat sur l'avenir. Parce que même si le départ d'un État membre aussi grand soit-il ne change pas la donne ou le but de l'Union européenne, il est clair que cela ressemble à un "reset" pour nous aussi et nous sommes attendus non seulement à Londres mais aussi dans toutes les capitales du monde pour parler de notre vision personnelle. Il y a là un travail diplomatique important et il nous appartient à tous de le mener collectivement.

Comment analyseriez-vous le fait que le Royaume-Uni ait subitement décidé de se désunir de l'Union européenne ?

Il y a deux ans, j'étais invité à parler des attitudes populaires vis-à-vis de l'Union européenne et de sa construction. J'ai pris le temps de regarder l'eurobaromètre et à l'époque il était clair que l'immigration – avant que ne survienne la crise en Syrie - était le

problème numéro un identifié spontanément par les sondés au Royaume-Uni, avant la croissance et l'emploi. Alors que dans la plupart des autres pays de l'Union européenne, la croissance et l'emploi étaient placés en tête.

Au Royaume-Uni le sujet numéro un spontanément cité comme enjeu du Brexit, c'est l'immigration et la peur des étrangers.

Car pour de nombreuses personnes l'immigration menace le monde du travail. Pour autant ces étrangers - notamment à Londres - représentent un formidable atout pour le Royaume-Uni, puisque le pays parvient à attirer de plus en plus de jeunes travailleurs, très qualifiés, sans avoir à les former.

Mais, est-ce que cela ne fermerait-il pas l'accès au marché du travail aux jeunes britanniques ?

Je pense également qu'il n'y a pas de réflexion autocritique sur le fait de savoir pourquoi nous en sommes arrivés là. Nous pouvons en effet considérer que ces votants ont eu tort ou que cela provient de la montée du populisme; mais il y a quand même aujourd'hui une partie des couches sociales qui trouvent qu'elles sont perdantes face à la mondialisation. La manière dont la mondialisation est mise en œuvre est très mal comprise. De plus, les politiques de rigueur qui l'accompagnent durent depuis trop longtemps. Tout ceci laisse à penser que les motivations en faveur du brexit sont plus complexes qu'elles n'y paraissent.

NDLR

Pourtant, le taux de chômage au Royaume-Uni n'est pas élevé: bien au contraire. Nous assistons à un accroissement du rejet de l'autre. Il s'agit là d'un problème sociétal profond dans de nombreux pays membres de l'Union et au-delà. Personnellement, je suis vraiment troublé par cette montée de ce sentiment d'inconfort, du manque de confiance que nous pouvons ressentir dans pareille situation en comparaison à certaines époques du passé.

Il a été mesuré que c'est dans les régions où la proportion de la population venue d'ailleurs est minime mais a récemment augmenté, que le vote en faveur du brexit a été le plus élevé. Tandis que dans les régions où il y avait énormément de personnes nées ailleurs ou alors que les parents étaient nés ailleurs, le vote en faveur du "remain" a été plus élevé. Sur ce point dans ma ville natale - qui se trouve à cinquante kilomètres au sud de Londres - il y a un peu plus de la moitié de la population qui vient d'ailleurs - beaucoup proviennent des Antilles, du Pakistan, de l'Inde ou encore du Bangladesh – et cela depuis longtemps. Je ne dis pas que cela n'a jamais été une source de tension mais ces derniers ont voté "remain".

Alors que dans les zones où la population n'a jamais réellement vue de flux migratoire digne de ce nom, la population a voté brexit du fait de la soit disant pression exercée sur les services publics britanniques. Alors que cette pression provient en réalité de l'inadéquation de la création des classes scolaires primaires ou encore des urgences à l'hôpital et non pas de la faute de son personnel. Savoir comment nous allons gérer tout ceci me pose un réel problème.

S'agissant de l'après référendum, notre position à l'intérieur de la fonction publique est que nous devons avoir un esprit européen, défendre une approche correcte du statut et défendre nos collègues britanniques dans leur dignité. Mais il y a de plus en plus de voix contraires qui prônent par exemple que la Grande-Bretagne doit créer un fond spécial afin de payer les retraites de ses membres, que si le budget de l'Union européenne est réduit il conviendrait dès lors de renvoyer nos collègues britanniques. Que pensez-vous de ces modalités de désunion pour le Royaume-Uni ?

Je pense – d'ailleurs la plupart des britanniques seraient d'accord avec moi – qu'il ne faut pas regarder la phase actuelle de désunion par le petit bout de la lorgnette. Il s'agit d'un grand sujet qui ne mérite pas nécessairement d'être traité en premier. Il convient également de ne pas se laisser obnubiler par ce dernier au détriment des autres enjeux tels que par exemple de la politique environnementale ou encore le maintien de l'investissement.

Je pense également que nous n'aurions pas pu faire mieux que le discours prononcé, par le président de la Commission européenne M. JUNCKER, le lendemain du vote. D'ailleurs je pense que cela a permis de rassurer les esprits. Il est évident que tout le monde étudie le dossier, mais je crois que nous sommes dans une position temporaire certes, mais aussi confortable que possible. En ce qui concerne le reste, selon moi les positions des deux côtés doivent être négociées.

A l'heure de votre départ officiel de la fonction publique européenne, auriez-vous un message à transmettre aux jeunes fonctionnaires arrivants ?

Je leur dirais qu'ils sont au bon endroit, qu'ils doivent être conscients du privilège dont ils disposent. Je leurs conseillerais de passer ne serait-ce que six mois voire même un an au sein d'une des institutions chargées de la création de l'Europe - car c'est vraiment une expérience extraordinaire. J'ai moi-même vécu, quasi sans exception, la véracité d'un conseil prodigué par l'un de mes professeurs lorsque j'étais encore à l'université – disant que je ne serais jamais aussi riche que mes collègues du privé, mais que je serais tout le temps engagé avec des personnes agréables. Cela s'est vérifié parce qu'au sein de la fonction publique il y a des caractéristiques partagées tels que par exemple un intérêt dans la fonction publique, ou encore un désintérêt relatif avec les choses les mieux payées, un intérêt à l'autre. En somme, nous sommes au sein d'une structure véritablement incroyable et nous y faisons un travail formidable.

Que suggérerait votre professeur par " vos collègues" dans son conseil à votre attention ? Voulait-il dire "comparé à vos collègues qui sont restés au Royaume-Uni ? C'est intéressant puisse qu'au sein de la fonction publique européenne nous avons l'impression d'être privilégiés. Mais en réalité ce n'est pas tout à fait vrai. Enfin du moins si nous prenons que les meilleurs ?

Il est bien évident que si l'on souhaite devenir riche, on ne devient pas bureaucrate et encore moins un bureaucrate international. Il est donc clair que nous ne sommes pas là pour l'argent. D'ailleurs si nous regardons les sondages effectués sur le personnel de ces dernières années, l'attrait majoritaire n'est jamais l'argent – même si pour de nombreuses personnes c'est la stabilité ou encore le fait que ce soit sans risque. L'argent n'a jamais été l'intérêt principal. Dans les années soixante-dix lorsque nous quittons l'université - avec une licence digne de ce nom en poche - si nous voulions être riche nous nous dirigeons vers d'autres métiers tels que par exemple oil trader, stock broker, banquier, comptable au sein d'une grande entreprise – enfin ce sont des professions dignes et qui rapportent beaucoup plus tout de même.

Enfin, le message que je souhaite transmettre aux jeunes est : "vous avez fait un choix extrêmement astucieux".

Selon vous, comment remédier à ce phénomène de plus en plus marqué d'une bureaucratisation excessive – voire même une surcharge – qui caractérise aujourd'hui la fonction publique européenne ?

En d'autres termes, est-ce la vision qui est en train de se dégrader ou la bureaucratisation qui est en train de la tuer ? Pour répondre, je préconise tout d'abord de créer une fonction publique agile pour le 21^{ème} siècle, faisons de la subversion des structures pyramidales, profitons au plus vite des possibilités de collaboration souple que soutiendrait à moindre coût les nouvelles technologies.

Effectivement, nous pouvons mieux faire. Est-ce pour autant choquant et bureaucratique ? Je dirais que non. Premièrement, parce que bien souvent les individus trouvant que le système est excessivement bureaucratique, ont personnellement été traités de manière inhumaine par le système. Deuxièmement, les voix critiques sont très souvent impatientes. Il convient tout de même d'être patient car nous sommes tout de même une grosse organisation et que nous avons besoin de temps. Ce genre de

problème est propre aux grands organismes et non pas à la fonction publique.

Concernant la vision, selon moi elle tient bon. Personnellement, je crois que si nous n'avions pas l'Union européenne, il faudrait l'inventer. S'agissant des modalités, quand même, il est possible de revoir les méthodes : par exemple la démarche par défaut vers l'harmonisation comme la fondation nécessaire pour l'intégration. Il y a des domaines où le modèle pour l'intégration peut passer davantage par plus de reconnaissance mutuelle plus de mise en réseaux et des expérimentations en parallèle au niveau régional avec une machine (que nous n'avons pas encore inventé) pour créer le marché à l'échelle une fois que l'on a démontré que quelque chose fonctionne.

Il existe diverses manières de poursuivre un but. Ainsi le but de l'Union peut aussi être poursuivi par des méthodes novatrices. Toutefois cela ne signifie pas pour autant dire que la vision est dépassée. Bien au contraire, cela signifie que nous devons sans cesse aiguïser et inventer des outils.

Pensez-vous que la formation du personnel et donc le rôle dévolu à l'Ecole Européenne d'Administration pourrait être beaucoup plus actif dans ce processus de transmission du savoir-faire de l'institution ?

Effectivement. D'ailleurs, vous êtes trop peu nombreux à réfléchir de cette manière. Comme je l'ai déjà mentionné, il y a une science de l'administration publique et celle-ci se doit d'être humaine. Il ne s'agit pas uniquement de nommer des personnes à des postes et puis de les laisser livrer à elles-mêmes – d'ailleurs sur ce point, il y a encore beaucoup à faire. Mais certaines choses peuvent être apprises, synthétisées, enseignées et évangélisées.

Mobiliser l'innovation pour la croissance et l'emploi en Europe : un rôle stratégique pour l'Union européenne

Conférence UEF / GRASPE du jeudi 07 juillet 2016

Avant-propos

L'économie européenne reste confrontée à des défis majeurs en termes de chômage, de cohésion sociale, de disparités entre les pays. Le produit national brut de l'Eurozone est encore de 4 % en dessous de son niveau d'avant la crise et l'investissement a chuté de 18% entre 2007 et 2015. L'objectif de consacrer 3% du produit national brut de l'Union européenne à la recherche, au développement et à l'innovation reste hors d'atteinte.

Dans ce contexte, la transformation de nos économies est un impératif. Elles doivent devenir moins gourmandes en carbone et plus inclusives. Pourtant l'Union européenne tarde à réagir efficacement. S'agit-il d'un blocage conceptuel, d'un défaut de gouvernance, d'une fragmentation des efforts, d'une concurrence entre les territoires; ou encore d'un défaut d'acceptation politique?

Pour de nombreux experts, La transformation qui s'impose, nécessite non seulement plus d'investissements mais aussi un rythme d'innovations² beaucoup plus soutenu, impliquant de nouvelles façons de consommer, de nouvelles techniques de production et de nouvelles organisations du travail. Mais, dans une économie de marché, toutes les innovations ne sont pas

² En d'autres termes, introduire quelque chose de nouveau en termes d'usage, de coutume, de croyance, ou encore de système scientifique. En matière économique, il s'agit d'une évolution significative d'un produit, d'un service ou d'un processus de fabrication qui apporte quelque chose de nouveau, d'encore inconnu ou qui utilise une technologie nouvelle issue de la recherche fondamentale.

"bonnes ". Elles ne conduisent pas nécessairement à une production moins carbonée et à une distribution plus équitable.

Le défi pour les politiques publiques européennes est donc de favoriser les "bonnes" innovations et d'en assurer une diffusion large et rapide dans l'ensemble du tissu économique européen. Mais alors quel rôle pour le budget européen de la recherche ? Comment favoriser la diffusion de l'innovation par la mise en réseau en Europe d'initiatives locales innovantes ? Faut-il repenser le rôle de la propriété intellectuelle et favoriser une gouvernance de l'innovation qui s'appuie davantage sur la coopération et moins sur la concurrence entre chercheurs dont le financement dépend de plus en plus de la marchandisation de leurs découvertes ? Telles sont les questions auxquelles nos sociétés doivent répondre d'urgence.

La conférence « Mobiliser l'innovation pour la croissance et l'emploi en Europe : un rôle stratégique pour l'Union européenne » nous apporte des éléments de réponse à ces questions.

La rédaction

Ce débat public est organisé par le Groupe Europe de l'Union Européenne Fédéraliste « UEF » – représentés par Catherine VIEILLEDENT-MONFORT, (ci-après « CV ») - et son partenaire le groupe de réflexion sur l'avenir du service public européen « GRASPE » - représenté par son président Georges VLANDAS (ci-après « GV »).

Pour animer ce débat, deux personnalités ont été invitées :

- Robert MADELIN (ci-après « RM ») - Conseiller senior pour l'innovation auprès de la Commission européenne - qui nous donnera à la fois la température la plus récente au sein de la Commission ainsi que quelques éclairages en réponse à nos questions. Il a également été en charge de la DG Connect en tant que directeur général. Au paravent, il était chargé de la Santé en tant que directeur général de la DG Santé ; et avant cela, chef de cabinet du commissaire Britannique.

Et

- Pierre DEFRAIGNE (ci-après « PD ») – Economiste et directeur exécutif du Centre Madariaga au sein du Collège d'Europe à Bruges – Il a également été directeur adjoint à la DG Commerce et directeur de cabinet de Mr Pascal LAMY auprès de la DG Trade. Au paravent, il était directeur de cabinet d'Etienne DAVIGNON.

CV

La réflexion menée sur le sujet du jour est un travail fait par un groupe de travail sur l'innovation et la recherche pour l'Europe

dont Mr. TALANE a commencé les recherches. Il ne s'agit pas d'un débat d'experts. Nous invitons toutefois ces derniers à nous faire remonter leurs expertises afin de voir comment nous pourrions avancer au niveau européen dans une période où nous nous interrogeons sur beaucoup de sujet notamment la dynamique économique de nos Etats membres et notre espace commun. Désormais les réflexions sur l'Europe s'emparent aussi des politiques et de tout ce qui pourrait irriguer notre avenir. On ne fait pas uniquement de l'institutionnel lorsque l'on est un fédéraliste. D'où ce travail sur l'innovation et cette réflexion sur un rôle stratégique pour l'Europe. Car l'innovation est nécessaire à toutes nos économies.

GV

Nous avons créé GRASPE dans le contexte de la réforme Kinnock de 2004. GRASPE est une revue originale du fait qu'elle est portée par des fonctionnaires de la fonction publique européenne. La revue a démarré au moment où l'on s'interrogeait sur le sens du travail et du rôle que devrait jouer la Commission dans la construction européenne.

Petit à petit, nous avons commencé une réflexion sur la construction européenne et ses difficultés qui influent également sur nos métiers. D'ailleurs Roger VANCAMPENHOUT – un des fondateurs du GRASPE - réfléchissait déjà au métier de fonctionnaire à la fois européen mais il était aussi intéressé par le rôle joué par la Commission européenne et par le lien entre les institutions, la construction et les citoyens européens.

Ainsi ce type de discussion - initiée par le Groupe Europe - nous intéresse tout particulièrement parce que nous avons besoin de progresser et que, comme disait Mr Pierre CALAME au cours d'un autre débat dont nous étions également partenaire : « dans une période de crise, le plus important est de réfléchir, penser ». C'est pourquoi nous sommes preneurs de ce type d'action et nous vous remercions pour ce partenariat.

Introduction

CV

En premier lieu, pourquoi l'innovation ? L'innovation, selon ce que j'ai compris, se compose de tout ce qui consiste à amener la recherche – fondamentale ou théorique – jusqu'au marché. C'est-à-dire de décliner les inventions en produits utilisables en réponse aux besoins du marché et peut-être même en réponse aux besoins de nos sociétés qu'il s'agisse de l'environnement, de la santé – notamment dans une société vieillissante. A ce propos, il est souvent avancé que nous sommes en retard. Que

l'Europe a perdu du terrain par rapport aux Etats-Unis qui depuis les années 1970 et tout particulièrement depuis 1990. L'Europe avait de grandes ambitions, dont celle de dépenser 3% de son PIB global pour la recherche d'ici 2020. Et aujourd'hui nous en sommes malheureusement seulement à 2%.

Ensuite, pourquoi l'Europe peine-t-elle à traduire ces ambitions en résultats tangibles et quels sont les obstacles ? Pourtant, il y a eu de nombreuses initiatives dont la création d'agences et toutes sortes de mécanismes nouveaux pour essayer d'y associer le monde privé. Nous avons une stratégie *Europe 2020* – je pense que les mots sont importants - qui nous parle d'économie intelligente, durable et ouverte – et moi je rajouterais aussi peut-être solidaire, c'est-à-dire qui prenne aussi en compte la cohésion sociale. Via le programme Horizon 2020 en 2008, nous avons consacré 77 milliards pour la période 2014-2020, ce qui à l'échelle européenne est quand même très important. Cela ne représente que 5% des dépenses publiques de l'Union européenne, Etats membres y compris. Donc c'est à la fois peu mais dans le même temps beaucoup. Pourtant cela ne suffit pas.

Mais alors que faudrait-il de plus ? Je me suis posée la question de savoir quels sont les obstacles et pourquoi ce retard malgré tous les efforts qui ont été consacrés. Avons-nous des blocages, des défauts conceptuels ?

Là, je citerais Mariana MAZZUCATO pour qui : « l'idée de corriger les défauts du marché, c'est peut-être trop défensif. Il faudrait être beaucoup plus ambitieux et accepter le fait que l'Europe – avec les moyens dont elle dispose - doit créer et penser comme un (des) Etat(s) entrepreneur(s), qui crée les marchés – on pense par exemple à Airbus, le nucléaire et les technologies vertes. C'est-à-dire que l'Etat doit être investisseur et peut-être mener une politique industrielle. Tout ceci oblige à penser sur le long terme et donc à accepter des coûts dans l'immédiat. Et c'est là qu'il y a un blocage à la fois budgétaire et peut-être aussi conceptuel.

Nous avons peu d'argent, nous donnons-nous les moyens de mener des politiques ambitieuses de recherche et d'innovation ? Enfin je mentionnerais la référence européenne en la matière : le Fonds européen d'investissement stratégique, lancé par le président Juncker, qui vise à mobiliser 315 milliards d'euros sur 5 ou 7 années et qui aurait déjà engagé 70 milliards d'euros en 2015. Est-ce là une impulsion qui sera essentielle pour innover ? Quelle est la part de l'innovation dans ce fonds et dans ce que l'on espère être une dynamique ? Enfin quelle est la part de l'Europe numérique ? En fait, que peut-on attendre de cette Europe numérique ? Quels sont les éléments qu'elle peut

prendre en charge en termes de croissance économique et de cohésion sociale ?

Intervention de Mr. R. MADELIN

Tout d'abord merci pour votre invitation. D'ailleurs, ce débat s'inscrit dans un timing parfait parce que le 23 juin dernier j'ai soumis au président le rapport qu'il m'a demandé au sujet de la politique d'innovation en Europe et de ce que l'on pourrait faire pour améliorer le soutien aux innovateurs européens, que vous trouverez déjà sur notre site (dans une version allégée de 15-20 pages et dans une [version complète](#) de 315 pages).

Aujourd'hui je dirais juste 6 choses : trois sur qu'est-ce que c'est que l'innovation ; et trois sur ce qu'il faudrait peut-être faire pour mieux soutenir les innovateurs en Europe.

1. D'abord ce que vous avez mentionné sur le payplan qui relie la recherche au marché pour l'innovation, est en partie vrai.

Mais les choses qui sont en partie vraies sont en fait fausses comme base de la politique. Et la première chose que je dis dans mon rapport c'est qu'il faut arrêter de dire recherche et innovation et traiter les deux objectifs – Europe force recherche et Europe force innovatrice – comme des buts distincts en matière de politique.

Pourquoi ? Parce que premièrement, la recherche n'est qu'un élément parmi une bonne dizaine des éléments clés pour une société novatrice. Et deuxièmement, parce que dans le privé, seulement 15-17% des investissements des entreprises en matière de capital de connaissance est constitué par des dépenses de recherche. Cela veut dire que plus de 80% des investissements privés en matière de connaissance utile ne sont pas des dépenses de recherche. Alors pour ces deux raisons-là, je dis : mettons la recherche de côté pour l'instant et posons-nous la question de savoir ce que représente l'innovation en tant que telle ? Est-ce que ce n'est pas seulement ce qu'il résulte des recherches ? Et comment peut-on la favoriser ?

Alors qu'est-ce que c'est, si ce n'est pas la mise sur le marché des produits de la recherche ? Cela peut être la réponse d'une société aux défis auxquels nous sommes confrontés, que ce soit le changement climatique, la mise en œuvre de la COP 21, une innovation basée sur le design et non pas sur la découverte, l'innovation en matière de changement de pratiques de business. Par exemple, UBER est tout à fait une innovation. Parce qu'il trouble les marchés. Il est un choc dans le marché du transport

mais il n'utilise aucunement des technologies novatrices. Il utilise des modèles de business totalement novateurs.

Donc, il convient d'avoir une approche très ouverte quant à la définition d'une innovation et aux conditions pour la réussite novatrice européenne.

2. Pourquoi l'innovation et en avons-nous besoin ?

Je dirais qu'il y a 5 raisons pour lesquelles l'innovation est inéluctable, souhaitable et existentielle pour l'Europe.

D'abord, comme disait Mme Margaret Thatcher: « T.I.N.A³ ». Nous sommes en pleine révolution industrielle. Pour certains, il s'agit même de la quatrième révolution industrielle. Pour d'autres c'est la cinquième révolution humaine. A vous de choisir votre définition. Mais il y a quelque chose de très profond qui se passe dans le monde et nous avons le choix seulement entre être le bouchon sur les eaux ou bien d'être un petit canot avec un petit timonier. Alors moi, je ne vois pas de choix là. Je veux diriger la communauté européenne, enfin la société européenne, il n'y a pas d'alternative.

Deuxièmement, sans innovation il n'y a pas de soutenabilité. Je crois que l'ONU l'a bien dit le mois dernier dans l'adoption des « Global Goals ». Vous trouverez dans ce texte 17 objectifs mais aussi la prise en compte du fait que l'innovation est au cœur de la réalisation du changement profond impliqué par chacun des 17 *global goals* en matière de développement soutenable et d'inclusion sociale. Alors l'innovation est certes essentielle pour la productivité la croissance et l'emploi ; mais elle est d'autant plus essentielle pour la soutenabilité et l'inclusion sociale.

Troisièmement, sur le plan global, il en va de la compétitivité de l'Europe de créer chez nous des choses que l'on peut vendre ailleurs. Sinon notre base de coût nous garantit une bataille perdue face aux économies qui montent. Et nous avons la certitude de devenir des utilisateurs appauvris des outils novateurs inventés ailleurs si nous n'inventons pas nous-même des choses qui réduiront nos coûts et qui nous garantiront des marchés ailleurs. Sinon c'est la fuite en avant en coupant les prix en essayant de contrecarrer les attaques et les menaces provenant de la Chine, du Brésil ou de l'Inde par exemple.

Quatrièmement, dans un monde en révolution il faut réapprendre l'agilité. Une société qui est novatrice est une société qui est axée vers l'avenir et ouverte aux changements. Tandis qu'une société qui ne fait qu'acheter de nouveaux jouets ne l'est pas. C'est peut être une deuxième présentation du premier point : sans innovation pas d'agilité et sans agilité pas de capacité de faire front à un monde qui bouge.

³ Acronyme de l'expression : « There is no alternative ».

Et pour finir, l'Europe doit garder ses options. Une société qui reste novatrice a le choix de ne pas innover, de mettre au ban de la société telle ou telle utilisation de telle ou telle technologie que l'on désapprouve. Si nous n'innovons pas, nous n'avons pas cette option. Donc nous sommes condamnés à ne pas développer parce que nous ne savons plus développer.

Personnellement, je suis convaincu pour ces 5 raisons et même si vous adhérez qu'à 2 ou 3 de ces raisons, cela suffira.

3. Il y a beaucoup d'euro-mythes dans tout ceci.

Le premier mythe : le gazoduc. Nous avons fait de la recherche et on arrive à automatiquement à l'innovation, ce n'est pas vrai.

Deuxième mythe : nous serions nuls en matière d'innovation. Cela n'est pas vrai car parmi les 10 pays les plus novateurs selon les analyses de DAVOS, 5 sur les 10 pays sont membres de l'Union européenne. Et même si le Royaume-Uni finit dehors, se sera toujours 5 parce que mes compatriotes ne figurent pas parmi les 10 premiers. Alors abandonnons le mythe du gazoduc et celui selon lequel nous serions nuls.

Troisième mythe : nous serions technophobes. Abandonnons aussi ce mythe. Nous ne le sommes pas plus que le reste du monde. Un grand organisme de sondage au niveau mondial a publié un sondage très approfondi autour de l'innovation, intitulé « l'opinion publique sur l'innovation en 2015 ». Il sonde surtout le haut du panier en terme sociaux économiques et 51% de ces gens dans 120 pays du monde croient que le monde tourne trop vite et que l'innovation va trop vite. Cette crainte du changement est partout et ce n'est pas surprenant, parce que même au 17^{ème} siècle le très grand écrivain et très corrompu chancelier Francis Bacon a écrit : « si vous voulez faire de l'innovation, chut, n'en parlons pas, parce que les gens n'aiment pas changer ». Il s'agit là d'une constante qui n'est pas spécifique à l'Europe. 2/3 des sondés croient que l'innovation est nécessaire pour la croissance mais 2/3 se méfient et ne croient pas que l'innovation va aider le développement durable ou va aider l'inclusion sociale. Alors de deux choses l'une :

- soit les sondés ont raison et nous faisons de l'innovation pour de mauvais buts et nous ne sommes pas en train de mettre le paquet sur l'innovation pour la durabilité.

- soit nous sommes en train de faire mieux que ça mais nous vendons très mal notre salade.

Mais tout cela, ce sont des données qui sont vraies pour tout le monde et pas que pour l'Europe. Et si nous regardons les baromètres, les données en France et les sondages au Royaume-Uni, cela ne fait que confirmer ce constat que nous ne sommes pas contre. Il y a peut-être entre 10-15% des gens qui disent « je ne veux pas changer et je ne fais pas confiance à la science ».

Mais la plupart des gens veulent bien de l'innovation pour autant qu'elle poursuive les buts que nous voulons c'est-à-dire : la croissance, la durabilité et l'inclusion sociale.

Si tout cela est vrai, qu'est-ce qu'il faudrait faire ?

Il y a trois choses à faire. D'abord, il s'agit des individus. Il faut absolument investir plus et mieux dans les capacités de nos concitoyens dès la crèche et pendant toute la vie. Dans un monde qui change de plus en plus - les robots arrivent - ce qu'il faut pour survivre comme être humain utile, heureux et rémunéré, c'est d'apprendre et continuer d'utiliser les deux parties du cerveau et les mains. D'avoir une éducation et une capacité à faire à la fois la créativité, le pratique et le théorique. Nous en sommes loin malheureusement. Ensuite, la géographie. Là, je touche une plaie ouverte en matière de fédéralisme européen, mais nous nous sommes fourvoyés en disant que plus nous faisons une politique unique plus sommes fédéral. En matière d'innovation, cela est complètement faux. Ce qu'il faut, c'est commencer par le local, trouver ce qui marche et ouvrir la voie à la multiplication, à l'économie d'échelle d'un marché d'un demi-milliard d'individus plus vite. Alors, il faut mieux enraciner l'innovation dans les besoins de chaque ville ou de chaque région et mieux apprendre entre les pôles d'innovation. Et ça, c'est quelque chose où le cadre des fonds régionaux actuels est dans le bon, mais cela implique une révolution dans le processus décisionnel local où à mon sens l'Union européenne peut beaucoup aider. Enfin dernier point, la modernisation de nos administrations est une précondition incontournable pour la réussite – comme je le dit dans mon rapport on ne fait pas l'Europe 2.0 avec la Commission 1.0. Personnellement je constate cela depuis un moment mais il faut que les instances publiques soient mieux reliées. Il faut que nous soyons nous-mêmes plus agile dans nos actions. Il faut qu'il y ait dans nos cultures plus de confiance dans la base. Et ainsi, le tour sera joué. Mais là, cela fait au moins une décennie que je plaide la cause – Georges encore plus longtemps – mais nous en sommes encore loin.

En conclusion : Est-ce que cela va marcher ?

Encore un rapport paru au milieu du brainstorming sur le Brexit. Personnellement, je crois paradoxalement que le problème politique généré par mon pays rehausse la nécessité d'avoir une vision stratégique qui va au-delà des priorités du collège actuel. Et j'espère que j'aurais raison et qu'il y aura un peu plus sur l'innovation d'ici le 14 septembre. Sinon il va falloir poursuivre l'innovation par une guérilla plutôt que par la voie royale. Mais nous verrons bien assez tôt puisque le 14 septembre n'est pas loin. Le 14 septembre est la date à laquelle le président de la

Commission fera à Strasbourg son discours annuel sur l'état de l'Union européenne.

Intervention de Mr DEFRAIGNE

Je pense que ce que recommande Mr MADELIN est fondamentalement juste. Néanmoins, je souhaiterais introduire un point de vue différent sur certains points mais complémentaire toutefois, pour créer une culture et un bouillon de culture pour que l'innovation transforme notre société.

Selon moi, l'Europe ne fera plus rien si elle ne se donne pas une puissance publique européenne. L'Europe est un échec. Il faut être aveugle pour ne pas comprendre les raisons profondes de l'échec. L'échec, c'est d'avoir cru que l'on pouvait se dispenser d'une puissance publique en contrepartie du marché. Ceux d'entre vous qui ont des loisirs pourraient lire ou relire avantageusement le livre de Fernand Braudel qui résume sa pensée, intitulé : « la dynamique du capitalisme » et où il dit que nous sommes passés de l'économie de marché au capitalisme par l'alliance du prince et du marchand. Que veut-il dire par là ? Quand le capitalisme marchand et financier commence à la Renaissance - notamment dans les villes du nord de l'Italie - il y a toujours une alliance entre le capitaliste qui investit dans des expéditions à haut risques lointaines et très rentables, et le prince qui assure sa sécurité, sa logistique ; et ils marchent en parallèle dans les deux siècles qui nous séparent de la révolution industrielle. Les comptoirs commerciaux sont soutenus par la force publique, le marchand - monopoliste ou oligopolistique - par ses profits aide le souverain à conquérir la gloire et à renforcer son pouvoir. Là, où cette alliance devient tout à fait critique, c'est à partir de la révolution industrielle. C'est la Grande-Bretagne qui en a le mérite avec les innovations de Watt, avec l'instauration de l'Etat de droit – mais ça c'est fait en Amérique en réaction à la couronne britannique, c'est le *brexit* des américains avec qui crée une république et donc un Etat de droit qui est une condition de l'investissement capitaliste. Et puis il y a aussi l'idée d'Adam Smith – écossais, pro market - qui a aussi une vision morale de l'économie et qui met en évidence que le marché est une bonne façon de renouveler les ressources.

Donc ces trois composantes ont fait la percée de la Grande-Bretagne mais aussi de l'Europe par rapport au reste du monde que nous avons dominé pendant 200 ans. Mais au cœur de cela, il y a toujours cette liaison entre le prince et le marchand. Au point que parfois cette liaison peut mal tourner. C'est clair que pour moi la guerre 14-18 par exemple, a été typiquement un

conflit des capitalismes nationaux parce que l'on n'a pas voulu faire place à un nouveau venu qui était l'Allemagne.

Je dis cela parce que cette alliance du prince et du marchand, je la retrouve aux Etats-Unis, en Chine et pas en Europe. L'Europe n'a ni prince ni marchand. Je ne sais pas si vous êtes frappé de cela, mais après 60 ans de marché et après 20 ans de monnaie unique, il n'y a, à l'exception d'Airbus, pas un groupe financier ou industriel paneuropéen. Certains peuvent dire : « mais c'est une chose merveilleuse. Nous n'avons pas besoin de tout cela car nous avons fait toute notre histoire dans la diversité. Pourquoi aurions-nous besoin de la grande dimension ? Pourquoi aurions-nous besoin de se compliquer la vie ? ». C'est un pari mais qui pour le moment, à mon avis, n'est pas convainquant. Pourquoi ? Parce que si vous regardez l'Amérique, qui a fait de très lourds transferts de technologie après la guerre et notamment au début du marché commun vers l'Europe, qui a endormi l'Europe en lui donnant une rampe technologique sur laquelle elle a bâtie son contrat social. D'où le fait qu'aujourd'hui nous nous retrouvons piégés, parce que les américains sont moins partageux qu'avant, nous sommes dans une compétition avec eux pour la frontière technologique.

L'Amérique a la puissance technologique, financière et militaire. Cette unité de puissances est capitale – je crois – pour le succès de l'innovation. Parce que le secteur que R. MADELIN maîtrise parfaitement, celui de la technologie de l'information - regardons le rôle de la puissance publique américaine dans le dessin des premiers ordinateurs et dans la mise en place d'internet. C'est-à-dire de tous les outils de base et les concepts qui ont permis ensuite l'explosion des technologies de l'information. C'est un exemple parmi tant d'autres. Mais en réalité l'Amérique a créé une société-économie très particulière. Il y a 2 mois *The Economist* a fait une étude très intéressante sur la rentabilité des firmes oligopolistiques américaines. Cette étude est stupéfiante, pour rappeler les chiffres, si je prends les 100 premières entreprises par capitalisation dans le monde, 53 sont américaines, 16 sont dans l'Eurozone, 7 dans le Royaume-Uni et 11 déjà en Chine. Cela est d'autant plus visible avec les G.A.F.A et les correspondants chinois qui sont en train d'émerger. Ces firmes oligopolistiques américaines ont une rentabilité chez eux qui est de 40% supérieure à ce qu'elles font à l'extérieur. Autrement dit, l'Amérique garantit un niveau de rentabilité à son grand capital qui est exceptionnel. C'est encore plus spectaculaire dans le « Investment Bank » où il y a une rentabilité qui est d'à peu près 2 fois celle de l'Europe. Ce qui va les amener d'ailleurs à prendre le contrôle de banques européennes si cet écart se

maintient - et il se maintient, il y a déjà des premiers exemples. En d'autres termes l'Amérique a créé une économie puissante sur la base de rampes créées par l'Etat avec une collusion entre le prince et le marchand et, en même temps, en étant capable de laisser faire cette démarche que recommande R. MADELIN du *bottom up* à partir de la Silicon Valley etc... Lorsque nous comparons la Chine et les Etats-Unis, nous voyons bien que la Chine est sur la même trajectoire que les Etats-Unis, avec les entreprises d'Etat qui restent dominantes, malgré les promesses que le marché allait jouer un rôle plus grand. Aussi nous voyons bien que les intentions de la Chine sont - exactement ce que recommande R. MADELIN - un investissement massif dans l'éducation, des chiffres phénoménaux de formations notamment d'ingénieurs et de scientifiques. Forcément il y aura des entrepreneurs là-dedans, forcément si le système est capable de concilier sa dimension politique, autoritaire et centralisée avec une effervescence entrepreneuriale. A cela les européens et américains disent tout de suite que ceci est impossible. Mais les chinois qui ont une expérience plus modeste rétorquent qu'ils vont tout de même essayer. Il se trouve que depuis quelque année, ils essayent avec un certain succès par rapport à nous. Donc nous ferions bien de ne pas leur donner tout de suite la recette qui nous paraîtrait la meilleure.

Je le dis parce que selon moi le vide européen, en matière de puissance publique, est terrifiant. L'Europe joue contre l'innovation. Elle joue contre la croissance. Pourquoi ?

Parce que la croissance tient à deux choses : l'offre et la demande. L'offre, c'est ce qui permet d'augmenter le potentiel d'une économie. La demande c'est ce qui permet d'actualiser réellement ce potentiel en du PIB réel.

En Europe, nous avons décidé de ne plus nous occuper de la demande parce que : « ce n'était pas bien, cela sentait mauvais, c'était même Keynésien et c'est même encore plus grave ». Selon certaine croyance, le terme Keynésien serait l'équivalent du socialisme voire même marxisme. Alors que Keynes était un bon libéral mais c'était un pragmatiste que je sache. Ce que ne sont pas ses détracteurs, ce sont des dogmatistes et c'est cela la vraie différence.

Donc, non seulement nous ne faisons rien du côté de la demande, mais nous avons avec l'Eurozone une demande qui est structurellement déflationniste. Avec la symétrie à l'intérieur de l'Eurozone, entre les pays qui ont des surplus et ceux qui ont des déficits. Ceux qui ont des déficits sont priés de faire des sacrifices et ceux qui ont des surplus ne doivent pas commencer à dépenser. Donc, il y a une asymétrie qui génératrice de déflation c'est-à-dire de déficit de la demande. J'ajoute un phénomène que le FMI a vu avant la DG ECFIN - ce qui est

vraiment embarrassant – c'est que la montée des inégalités avait aussi un caractère déflationniste puisque lorsque l'on transfère l'argent des pauvres vers les riches, les riches épargnaient - et éventuellement exportent leurs capitaux - et les pauvres eux dépensaient.

Alors on regarde du côté de l'offre. Du côté de l'offre, il y a deux écoles de compétitivité. Il y a la compétitivité prix, qui est en fait une compétitivité salaire. Hélas, qui se fait souvent aussi en restreignant la demande. Parce que comme disait en effet Keynes, « le salaire est un coût pour l'entreprise mais un revenu pour le ménage ». Pas de chance, les entreprises sont plus compétitives mais il y a moins de clients pour acheter leur production.

Je crois que cette démarche n'est pas du tout celle que recommande Mr. MADELIN lorsqu'il parle de la compétitivité hors prix de l'innovation. L'innovation en soit permet justement de faire à travers les gains de productivité - s'ils sont bien répartis - à la fois l'effet de d'offre et de demande. Le point crucial est qu'ils soient bien répartis. Or, l'Europe ne se préoccupe pas de la répartition. Ce n'est pas son problème et c'est d'ailleurs inscrit dans le Traité : c'est la subsidiarité. L'Europe fait de la croissance puis les Etats doivent se débrouiller pour répartir la richesse.

Pourquoi cette erreur ? Parce qu'il n'y a pas de dispositifs européens qui répartissent les biens et les pertes entre les pays et à l'intérieur des pays entre groupes sociaux. Sauf que l'Europe organise la concurrence sociale et fiscale – c'est également inscrit dans sa politique : le dumping social avec l'immigration sauvage – même si elles sont dans le cadre de l'Union européenne – et par ailleurs la concurrence fiscale, qui est le scandale pur de l'Europe. Nous avons organisé l'évacuation de 80 milliards de profits des multinationales américaines en Europe par le jeu de l'ingénierie fiscale, l'optimisation fiscale, et surtout par la carence de l'Europe. Ces 80 milliards se retrouvant dans les budgets de ces entreprises pour leurs développements – il s'agit souvent mais pas exclusivement d'entreprises de technologie. Donc il y a là une carence de l'Europe qui ne fait pas son travail quand il s'agit de répartir les profits des gains de productivité et de l'innovation.

Ma conclusion à ce stade, est tout simplement qu'il y a des prérequis à faire. Je n'en vois qu'un : faire de l'Europe plus qu'une Europe des marchés.

Selon moi, celle-ci est tout à fait dans l'impasse. Car je suis sûr qu'elle va se défaire et les exemples dans ce sens sont nombreux - lorsque j'entends Mr VALLS qui annonce qu'il ne va plus appliquer la directive sur les travailleurs détachés, je trouve cela très intéressant ; et lorsque que je vois Mr ORBAN qui trouve

qu'il doit demander à son parlement si le Conseil européen a eu raison de faire un plan de répartition des migrants – et vous en avez de plus en plus, cela va se multiplier. Tout ceci me porte à croire que les Etats se désuniront les uns après les autres. Nous allons vers la décomposition de l'Europe-marchés si nous n'y substituons pas une Europe-projet. C'est-à-dire une Europe qui aurait un super étage - et pourquoi pas un fédéralisme. D'ailleurs, je ne suis pas fédéraliste mais je ne suis pas contre non plus. Je pense même, qu'à un moment donné, si on pousse l'Europe-projet, on va forcément converger vers cela.

Je veux faire passer le projet avant. Ce projet est très simple : il faut donner à l'Europe la maîtrise de sa défense. Parce que sans défense, il n'y a pas de responsabilité stratégique et pas de sentiment d'une communauté de destin. De plus, confier la défense de l'Europe aux Etats-Unis, c'est très sympathique mais cela a un coût énorme. Pour ceux qui suivent les travaux de l'OTAN – en ce moment à Varsovie sur l'affaire de la Russie – et qui découvre grâce à l'étude remarquable effectuée par le journal *Le Monde* sur les systèmes anti-missiles, nous sommes pris maintenant dans une gangue technologique américaine qui va déterminer la stratégie. Autrement dit, notre politique étrangère européenne va maintenant être sous contrainte du mécanisme mis en place pour prévenir les destructions par missiles continentaux ou à moyenne portée. Et c'est la technologie qui nous mène à cette situation. Il faut une défense européenne. Notre but serait de parler sur un pied d'égalité avec les Etats-Unis, pas d'avoir une même capacité stratégique mais se faire entendre. Je me dis souvent – peut-être à tort car je suis un optimiste – que si nous avions été unis en 2003 sur la question de l'Iraq, nous n'aurions ni réfugiés ni terroristes – mais cela n'est pas le problème du jour.

Donc, pour synthétiser:

1. Je crois qu'il faut une défense européenne à partir de quoi vous avez une politique étrangère. Imaginez que l'on aurait une politique étrangère sans défense européenne – je m'excuse de le dire mais c'est inconcevable. La coordination diplomatique qui est faite par le SEAE ne sert à rien. La vraie coordination faite par les Etats-Unis du moment qu'il s'agit de grands sujets et l'Europe est admise à s'essayer sur des petits théâtres d'opérations.

2. Je crois que, puisque nous avons décidé d'avoir une monnaie commune - ce qui est logique – il faut en faire une vraie monnaie. C'est-à-dire avoir un budget qui équilibre la monnaie pour avoir un Policy mix. Aucune entité monétaire qui peut fonctionner sans un Policy mix macro-économique.

3. Enfin, il faut un budget et il doit notamment financer la défense, qui est un bien public européen. C'est le bien public européen le plus évident. Dire : « chez nous c'est gratuit, c'est l'Amérique qui nous protège sans rien demander en retour », c'est ne pas connaître la formidable puissance extraterritoriale des Etats-Unis. Enfin lorsque vous avez un budget, il faut un financement. Personnellement, je pense que la taxe carbone et la taxe sur les profits des grandes entreprises, les multinationales européennes et étrangères travaillant en Europe, permettraient de régler le problème sans augmenter la charge fiscale des ménages.

Il s'agit là de trois idées simples qui pour moi donnent un contenu à l'Europe-projet et qui créent un cadre tout à fait propice en faveur de la démarche de R. MADELIN que je soutiens énormément. Je crois que R. MADELIN nous présente une idée très sophistiquée, civilisée, raffinée et qui est juste. Mais si nous n'avons pas déjà construit les fondations solides de la maison Europe, nous ne pourrons pas aller très loin. Donc, personnellement j'espère que ce Brexit va créer un électrochoc dans la conscience des citoyens européens. Je n'attends rien de la part de nos dirigeants européens. Je pense que nous nous sommes trompés de génération et là où cela a été le plus pathétique, c'est en Grande-Bretagne – il n'y en a pas un pour racheter l'autre : N. FARAGE, D. CAMERON, B. JOHNSON, J. CORBYN, etc..., ce sont là des gens immatures et irresponsables qui sont en train d'infliger à leur pays des souffrances scandaleuses qui vont retomber sur nous. Dans un monde qui change et qui est confronté à tant d'incertitudes, être soit même la principale source d'incertitude est criminelle. Donc en ce qui me concerne, ils sont disqualifiés. Je n'oserais pas dire qu'ils sont une exception. Selon moi, nous avons là une génération qui n'est pas à la hauteur du projet européen.

C'est pourquoi il convient de revenir aux citoyens. Il faut porter des idées simples aux citoyens avec notamment ce message optimiste de R. MADELIN – je crois que cela est vraiment important car l'innovation a ce bon côté. Il faut que les gens soient conscients des risques qui sont énorme pour l'innovation. Mais plus fondamentalement, c'est une chance pour une population vieillissante dans un monde où la population des autres pays grandit faisant d'énormes pressions sur les ressources. Si la Commission passe du 1.0 à 3.0, cela changera tout. J'en suis convaincu. Pourquoi cette bande de politiciens qui sévit au Conseil européen aurait l'idée de nommer des Commissaires de grand format ?

Pour conclure, je crois que non seulement le Brexit ne se fera pas et que nous devons garder nos collègues britanniques à bord.

Enfin je pense que nommer l'ambassadeur du Royaume-Uni à Paris au motif qu'il a fait l'ENA, ce n'est réellement pas une bonne idée.

GV

Je souhaiterais apporter trois remarques. La question que l'on se pose aujourd'hui d'abord, c'est la capacité d'avoir une subsidiarité active – c'est-à-dire être capable d'organiser un jeu collectif ou chacun joue à sa place mais ensemble – et non pas une subsidiarité ou l'on délègue à chacun dans son coin. Toutes ces choses que la cellule de prospective de l'Union avait déjà pensé il y a plus de 20 ans et, hélas, dont les idées sont encore sur la table.

Ensuite le problème auquel nous sommes confrontés, est de savoir qui souhaiterait que les choses changent et qui y aurait intérêt. Parce que le fait que la mondialisation se fasse par une compétitivité par les prix en interne signifie qu'il y a toute une frange de puissances économiques qui ne sont pas intéressées par une intégration dans l'espace économique européen, qui voient le grand large et qui ont une logique qui n'est pas une logique d'ensemble. Pour qu'il y ait une puissance publique, il faut qu'il y ait une volonté politique. Pour qu'il y ait une volonté politique, il faut qu'il y ait une force sociale derrière. Evidemment, il faut qu'il y ait un projet car le tout va ensemble. La médiocrité du personnel politique, criante, n'est que le reflet de cette situation. Puisque chaque époque, chaque situation produit les gens adaptés à celle-ci. Donc la question est de savoir comment nous pouvons faire bouger les choses ? C'est pour cette raison que je pense qu'il conviendrait d'éviter les grands débats et adopter une approche qui démontrerait aux citoyens que l'on peut apporter des réponses.

Enfin, selon moi nous sommes exactement dans la même situation qu'ont connue les socialistes du siècle dernier, qui se battaient pour le socialisme tel qu'il devrait être tandis que les populations voyaient le « socialisme réellement existant » comme disait un oppositionnel de l'Allemagne de l'Est. Aujourd'hui, nous rêvons l'Europe telle qu'elle devrait être. Mais la population voit l'Europe réellement existante, qui n'est pas du tout celle qu'elle devrait être. Nous sommes quasiment au bord d'un basculement où je me demande si finalement les idées – telles que développées aujourd'hui par exemple – seront audibles à un moment donné.

Le débat avec l'assistance

Principales réponses aux questions

RM. A la lumière de toutes vos questions, je souhaiterais y répondre en cinq points.

Premièrement, sur la réussite du projet. Je crois qu'il est facile de se déprimer juste avant les vacances. Mais l'Europe-projet n'est pas juste un effet de manche. L'Europe n'est pas si mal que cela. Et l'Europe-projet même à l'échelle de milliard d'euros sur 5 à 10 ans existe - dont les projets Graphène et celui que l'on vient de faire sur le calcul quantique en sont des exemples. Il y a des projets basés sur la recherche, mais avec des mécanismes d'innovation qui marchent très bien et où nous continuons à être l'Airbus, à mener le monde. Je crois que ce dont nous manquons, c'est d'avoir des projets d'une échelle égale, qui captent l'imagination du grand public, en répondant aux vraies aspirations telles que le révèle le bon sens et l'eurobaromètre – qui pour une fois évoluent ensemble – et qui sont par exemple : le développement durable, l'avenir de mes enfants et petits-enfants, l'avenir de mes communautés... Donc nous avons une réussite en Europe mais nous la vendons mal et nous ne nous orientons pas correctement sur les vraies priorités des citoyens.

Deuxièmement, sur l'aspect le prince-marchand. Il s'agit d'une image qui risque de nous amener à analyser un avenir imperceptible pour l'instant selon les structures du passé. Il y a un élément chiffré à mettre sur la table, c'est que la puissance du consommateur représente 4 fois celle du prince comme acheteur et non pas comme régulateur dans l'économie européenne de nos jours. Alors quelle conséquence en tirer ? Il y a d'abord l'engagement du citoyen avec les chercheurs, avec la science et avec l'avenir. C'est ainsi que l'on créera un alignement entre les voies de l'innovation et les perspectives du citoyen. Ensuite et dans le même sens, l'innovation dépend des implications des individus et des communautés comme nouvel acteur à côté des acheteurs publics de l'innovation.

Enfin, la réponse possible pour l'engagement citoyen. Je pense que là aussi l'administration devient non pas le prince mais la plate-forme. Elle devient le fournisseur des moyens avec lesquels une société, sans coûts de transaction et sans seuil d'accès à l'empowerment, puisse elle-même résoudre ses propres problèmes. Je crois que là il y a des éléments où l'Europe par notre tissu social a peut-être les atouts au niveau mondial. Mais de nouveau nous manquons de courage – en cela je rejoins PD sur la génération politique qui nous dirige actuellement – et d'inventivité pour tenter le coup.

Troisièmement, je ne suis pas tout à fait d'accord avec l'idée que le travailleur soit en creux dans ce débat. Si on regarde la vision commune entre le business européen et l'ITUC sur le renforcement manufactory, si on regarde le papier visionnaire d'INDUSTRIAL au sujet de l'innovation par, avec et pour le travailleur, je crois qu'il y a des éléments très positifs qui rejoignent le même enjeu, comme le caractérise mon papier comme l'appropriation de la révolution. Pour ne pas subir la révolution industrielle 4.0, il faut que le citoyen, la société et l'Europe s'approprient cette révolution en l'utilisant à leurs propres fins.

Quatrièmement, pour répondre au défi de la montée en échelle. Je crois, d'abord que l'idée de « Smart local Specialisation » qui est une nouvelle invention dans l'économie du développement par Dominique FORAY - qui est inscrit dans les textes des fonds structurels actuellement - c'est un « work

in progress ». A mon avis, c'est une perception juste mais dont la mise en oeuvre locale est loin d'être évidente. Mais il s'agit d'un bon exemple qui démontre que le local dépend du fédéral - c'est-à-dire tout à fait dans le sens du New Deal américain. Pourquoi nous avons su promulguer cette nouvelle vérité si vite ? Parce que nous en avons une condition ex-ante pour l'accès aux fonds structurels. Et cela a très rapidement conduit à ce que toutes les autorités régionales de l'Europe veulent avoir ce « local smart specialisation ». Ce n'est qu'un début mais nous avons utilisé un levier fédéral pour déclencher un processus local. Après il faut un principe d'innovation, pour que le local puisse expérimenter ailleurs plus vite. A mon avis, il faut peut-être bien aller à l'encontre du brevet pharmaceutique et d'une mise sur le marché national pharmaceutique pour que l'échelle soit plus vite atteinte. Et il faut aussi – mais cela vous l'avez déjà dans les régions qui se disent en avant-garde en Europe – des expériences d'innovation en parallèle, des échanges sur les réussites et agrandir les marchés. Alors je crois qu'il y a des éléments que nous n'avons pas encore pleinement spécifiés ou normalisés mais qui sont en train de percer et se sont des expériences très intéressantes.

Et cinquièmement, en ce qui concerne la question d'Israël. Tout d'abord, le pays est fort comme toute communauté qui se sent menacée. Ensuite sur le plan de l'innovation, le pays est fort parce que si vous passez une très longue période à l'armée ou vous apprenez des choses sympathiques et vous connaissez tout le monde – cadre idéal pour lancer des start up facilement. Enfin, il est fort parce que dans l'absence évidente du marché régional amical ils sont tout de suite pour le grand large, ils sont tout de suite en train de raisonner sur l'appartenance au marché mondial avec le problème majeur - dont s'inquiètent les autorités – que du coup ils ne peuvent pas plus facilement que nous (les européens) garder les innovateurs chez eux – car ils partent très vite en Californie.

PD. Je souhaiterais faire une remarque d'abord sur les consommateurs. Il est vrai qu'ils possèdent un pouvoir d'achat supérieur à celui des pouvoirs publics. Mais ce n'est pas la question. Le consommateur est par définition un être dont la rationalité n'est pas transitive. Il est capable de préférer une solution A plutôt qu'à une solution B mais pas nécessairement la solution C à la solution D. Pourquoi ? Parce qu'il est pris dans ses contradictions de consommateur et cela le neutralise. En Europe, nous avons basé le marché unique sur l'idée du consommateur. L'accent était mis sur les économies d'échelle et la concurrence qui ensemble devaient faire baisser le coût et puis les prix. Ainsi les consommateurs auraient un pouvoir d'achat qui augmenterait permettant de soutenir la demande et donc ainsi créer un cercle vertueux. Nous ne nous sommes jamais posé la question de savoir si le consommateur allait avoir par exemple une préférence communautaire ou s'il allait faire jouer sa rationalité en choisissant le meilleur marché – c'est-à-dire l'entreprise l'étrangère. Cela est une question que l'Europe n'a jamais osé poser. Nous avons développé l'Europe en donnant le traitement national immédiatement à toutes les entreprises américaines. Nous avons tout fait pour les avoir et nous continuons à faire tout pour les avoir. Nos Etats se battent au couteau, à coup de niches fiscales et de traitement « tax ruling » etc... pour se créer des clusters tout à fait artificiels basés non pas sur l'amélioration des talents mais sur des traitements fiscaux avantageux et là-dedans créer un privilège pour l'entreprise européenne est impossible. On me rétorquera que je devrais être libéral et que je ne peux pas faire de différence entre une entreprise européenne et une entreprise mondiale.

Mais j'ai appris cela très tôt, lorsque je travaillais avec DAVIGNON au moment où nous avons lancé ESPRIT, nous avons vu arriver Mr

MAISONROUGE – patron d'IBM Europe à l'époque – qui a demandé à Mr DAVIGNON quelle était sa place dans ESPRIT. Ce dernier lui a répondu gentiment que c'est à cause d'IBM que l'on faisait ESPRIT parce qu'à l'époque IBM était en train de tout prendre. Il lui répond : « oui, mais moi je suis le premier producteur européen ». Et il était venu avec tous ses chiffres et il se trouve qu'à l'époque le dollar était cher. Donc il exportait deux fois plus vers l'Amérique qu'il importait. Il avait deux centres de recherche à La Baule, dans le sud de la France, où il développait des brevets. Puis il a démontré par A+B que non seulement il était un vrai européen mais qu'il mettait au défi qui que ce soit de faire une discrimination à l'encontre d'IBM. Je me suis alors rendu compte qu'au fond les dés sont pipés, parce qu'ils ont l'avantage du prime-over à peu près dans tous les secteurs. Comment allons-nous rattraper cela ? Nous avons poursuivi cette politique par exemple dans l'accès au marché public, nous avons été beaucoup plus généreux que les américains et maintenant nous essayons avec le TTIP de récupérer une partie de ce que nous avons cédé en obtenant la même chose du côté américain et du côté du Small Business Act etc... Impossible, pire d'ailleurs, le TTIP est en train de mourir parce que selon le principe de réalité il est impossible de négocier entre une puissance comme l'Amérique et 28 pays dispersés comme l'Europe – cela n'est pas possible. La politique commerciale marche très bien tant qu'elle va du fort au faible. Donc sur l'histoire des consommateurs, je me méfie des consommateurs comme de la peste et je crois qu'il convient de rester sur des concepts politiques.

La deuxième chose, c'est la question du peuple – du « demos » européen. Je crois que l'on a besoin du demos européen et les réseaux sociaux peuvent y aider, tout cela est évident. Mais il faut quand même des concepts fédérateurs. Il s'agit là d'une question de lien entre « top down » et « bottom up ». Il faut que les gens mettent des idées simples sur la table. Il faut que nous puissions trouver des coalitions et ceci est compliqué en Europe parce que nous avons toujours deux clivages qui ne coïncident pas – le clivage classique gauche-droite mais aussi le clivage souverainiste-fédéraliste – et dans lesquels il n'y a pas de correspondance. Vous allez devoir faire comme aux Etats-Unis des partis qui ne ressemblent à rien – dont des républicains qui sont plus démocrates que les démocrates et les démocrates plus républicains, c'est ainsi que cela marche. Donc il faut simplifier la vie politique européenne. Il faut avoir des partis politiques européens. Le Parlement européen est une imposture – je le nomme le COREPER 3 - en ce que les personnes s'y trouvant décident sur la base des délégations nationales qui dominent. Personnellement, à cause du TTIP j'ai vu tous les groupes sauf le mien – je suis censé être du PPE – car il ne m'a jamais invité. Ce sont tous des imposteurs, cela de l'extrême gauche à l'extrême droite et c'est pareil au niveau national. Pour revenir au demos, je pense qu'il faut donc une défense menée avec un budget. Avec cela on peut départager des coalitions intéressantes et dynamiques et créer des formations paneuropéennes.

Pour finir, vous avez l'air de dire la diversité des langues en Europe est un problème. Personnellement je dis que c'est la chance de l'Europe que ce soit compliqué pour nous. D'abord c'est plus amusant que nous possédons plusieurs langues. En fait, c'est une facilité communicationnelle en moins mais c'est un formidable atout au niveau de ce qui fait que l'Europe soit amusante et intéressante. J'ai vécu sur la côte Est des Etats-Unis dans le Middle West, et là vous avez une impression d'uniformité écrasante que l'on ne retrouve pas du tout en Europe. Donc vive les complications.

OB. Je ne sais pas comment cela se passera le 14 septembre, si nous allons avoir une émergence de nouveaux décideurs avec une vision globale qui nous

permette d'échapper au saupoudrage que l'on a un peu dans le domaine de l'innovation et de la recherche – c'est-à-dire des moyens qui sont pas très importants, il n'y a rien de massif ou d'effet de masse. La masse critique, c'est un peu quelque chose qui nous échappe. C'est une lévitation réelle. Et puis on saupoudre aussi pour ménager un peu les sensibilités. Alors allons-nous vers une nouvelle génération ou un rebond parmi les acteurs qui dominent actuellement ?

Mais, je souhaiterais intervenir sur deux points plus fondamentaux. Premièrement, il n'est pas possible de discourir sur l'innovation sans référence à la protection de la propriété intellectuelle. Rappelons une chose sur la connaissance : la connaissance est un bien dont la consommation n'est pas exclusive. Si un individu l'utilise, cela n'empêche personne de l'utiliser aussi. Par diffusion et imitation, le niveau de connaissance a même tendance à augmenter plus elle est utilisée par des individus divers. Donc je crois que la question de la gouvernance de la connaissance est essentielle. Nous avons choisi de fonder une partie de la gouvernance de la connaissance sur un renforcement massif de la protection de la propriété intellectuelle, notamment avec l'accord international dit TRIPS de 1994 (trade related aspects of intellectual property rights) avec l'idée que favoriser ainsi l'investissement dans la recherche compense le coût lié à la monopolisation de l'utilisation de la connaissance. Ceci a conduit à un alignement vers le haut du degré de protection de la propriété intellectuelle même dans les pays de l'Union qui étaient encore loin de la frontière technologique et dont le rattrapage par imitation a été rendu plus onéreux. Cela conduit aussi à une mise en concurrence des équipes de chercheurs qu'ils soient privés ou publics avec comme conséquence une moindre coopération et échange d'information, un ralentissement de la diffusion de la connaissance, une tendance à la concentration de la production et de la détention du savoir ainsi qu'une orientation de la recherche vers ce qui correspond à une demande solvable. Ce modèle a peut-être bien fonctionné aux États-Unis – le fait-il encore ? - car il était complété par un effort massif de recherche publique par l'Etat fédéral, en particulier au travers des dépenses militaires et spatiales ainsi que par des universités financièrement puissantes et autonomes. Je crains cependant que les coûts de ce modèle ne soient pas pleinement appréhendés dans le discours et la pratique européens sur la protection de la propriété intellectuelle alors même que l'Europe ne dispose pas d'une force de frappe équivalente en matière de recherche publique et universitaire. Il existe cependant des modèles alternatifs de production et de consommation de la connaissance fondés sur la coopération et l'échange non marchand. Les modèles « open source » et Wikipedia en sont des exemples. Ces modèles favorisent en particulier une innovation « incrementale », des « petits pas », ce qu'un modèle fondé sur la propriété intellectuelle ne fait pas, ou bien moins bien. Sur ce point je partage votre réflexion – quant au fait que beaucoup peut être initié au niveau local. Mais il faut alors réfléchir à des modes de gouvernance de la connaissance en terme de biens communs et d'organisation de ce bien commun de façon à favoriser la diffusion des connaissances acquises et non leur monopolisation. Les défis sociaux et environnementaux auxquels nous sommes confrontés ne permettent pas de restreindre l'utilisation de la connaissance. Bien commun ne signifie au demeurant pas une production et consommation sans règles, comme le montre le modèle open source : mais ces règles intègrent le fait fondamental que je mentionnais plus haut, la consommation d'une connaissance par un individu n'empêche personne d'autre d'en faire aussi le meilleur usage. Je n'ai pas l'impression qu'au sein de la Commission il y ait une réflexion suffisamment approfondie sur des modes de gouvernance de la connaissance plus diversifiés et fondés sur des modèles de coopération, plutôt que sur la

concurrence alimentée par une protection excessive de la propriété intellectuelle. Mais j'espère me tromper.

Deuxièmement, pour avoir assisté à la conférence organisée par la Confédération Européenne des Syndicats sur « Innovation, emploi et transformation de l'emploi », je n'ai pas eu l'impression que ces derniers soient entièrement satisfaits et contents de la façon dont c'est actuellement géré. Je crois qu'il y a un vrai travail encore à fournir en la matière pour la Commission sur les conséquences sociales de la numérisation et robotisation de l'économie en cours. Si l'on veut que les innovations et les transformations de l'emploi qu'elles vont entraîner bénéficient au plus grand nombre et que les transitions soient politiquement et socialement soutenables, il y a une chose à éviter : l'absence de l'Union Européenne et que les Etats-membres ne réglementent de façon unilatérale ces nouvelles technologies et leurs conséquences. A la longue, nous risquerions un nouveau round de convergence vers le bas des standards sociaux dont P. Defraigne a déjà souligné les effets délétères.

Retrouvez la totalité des débats sur cette page :

http://graspe.eu/document/grasp30_debat1.pdf

Repenser l'avenir de l'UE en instaurant une gouvernance à multi-niveaux

Conférence AFFCE / GRASPE du Jeudi 02 juin 2016

Avant-propos

Selon M. Van Den Brande, membre du Comité des régions :
« L'heure est venue d'une nouvelle culture et d'une approche concrète de la gouvernance européenne, une gouvernance à plusieurs niveaux ».

La montée de l'euroscpticisme dans toute l'Europe, le brexit voté au Royaume-Uni et le développement de mouvements manifestant une méfiance croissante de la population à l'égard de ce qu'il est convenu d'appeler les « partis de gouvernement » ou « l'establishment » révèlent que si le sentiment d'être européen et les attentes à l'égard de l'Europe restent bien réels, l'Europe telle quelle est et telle qu'elle se fait satisfait de moins en moins les citoyens européens.

Car cela fait longtemps que l'Europe ne fait plus rêver et la plupart des citoyens européens ne se sentent plus protégés ni par les frontières européennes ni par les institutions et règles de l'Union. Tout ceci crée une instabilité politique chronique appelant à de grands changements quant au mode gouvernance européenne.

Etre européen aujourd'hui, revient à s'inscrire dans un monde devenu irréversiblement interdépendant et confronté à des défis immenses, écologiques, démographiques, sociaux, de gouvernance, dont aucun n'est réellement et effectivement relevé aujourd'hui. L'Europe ne peut pas se penser comme une île. Le grand défi des pères fondateurs de l'Europe était de guérir du poison nationaliste, de réconcilier les peuples, de mutualiser symboliquement les moyens de se faire la guerre – le charbon et l'acier – et ainsi de construire les conditions d'une paix durable entre les peuples européens. Ce projet a réussi, et l'Europe est même victime, dans une certaine mesure, de son

succès puisque tous les peuples en proie à la dictature et aux guerres civiles rêvent de se réfugier en Europe.

Mais aujourd'hui on ne peut séparer l'Europe que l'on veut du monde dont on rêve. D'autant plus dans un monde à la recherche d'une gouvernance mondiale capable de relever les défis communs, la manière dont la construction européenne a su jusqu'à présent incarner le dépassement pacifique des souverainetés au nom de l'intérêt commun constitue une référence unique pour le reste du monde. De sorte que, se demander quelle Europe nous voulons implique aussi de se demander de quelle Europe le monde a besoin.

En parallèle, ces vingt dernières années de nouvelles méthodes qualifiées de « démocratie délibérative » ont vues le jour. Ces méthodes mettent l'accent sur un « retour aux peuples », elles sont nées au Danemark et expérimentées à petite échelle sur tous les continents. Elles ont en commun de sélectionner par tirage au sort, un panel de citoyens aussi représentatif que possible de la diversité des sociétés et d'organiser entre eux un dialogue, permettant de dégager des avis et propositions dont la pertinence est souvent source d'étonnement pour les personnes qui n'ont pas l'expérience de ce type de démarche. Les retombés positives sont sans appel.

C'est ainsi que ce concept ou principe – selon la terminaison souhaitée - de « gouvernance à multi-niveaux » prend tout son sens. Ce dernier vise à promouvoir l'intégration communautaire par le biais de partenariat, de dialogue, de mise en œuvre conjointe et de la participation de tous - tant de tous les élus que de tous les citoyens européens – au processus européen. Le concept s'est progressivement répandu dans les débats publics de ces dernières années. Il a émergé des suites d'intenses discussions sur le rôle des gouvernements régionaux et/ou infranationaux dans le processus de construction des décisions dans l'Union européenne.

Malgré toutefois de formidables avancées - avec notamment le Traité de Lisbonne qui a ancré la gouvernance à multiniveaux dans le fonctionnement de l'UE, ou encore avec les récentes propositions de la Commission européenne concernant la future politique de cohésion qui reconnaissent la place essentielle des niveaux régional et local dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes européens - force est pourtant de constater que les efforts déployés demeurent insuffisants. En effet, les derniers événements médiatiques européens témoignent de l'absence d'instruments innovants dans le processus européen.

Nous pensons que cette nouvelle forme de « démocratie délibérative » appliquée à l'Union européenne pourrait être un des moyens de repenser l'avenir de l'Union européenne tout en instaurant une gouvernance à multi-niveaux. Car l'urgence est double. D'un côté il est impératif de refonder le projet européen en tordant le bras des sociétés européennes de plus en plus sceptiques à son sujet; et de l'autre, il convient d'éradiquer ce discrédit général dont fait l'objet le personnel politique européen. Ainsi ce nouveau mode de démocratie viendrait pour ainsi dire combler les lacunes du mode d'exercice de la démocratie actuelle. Car l'enjeu premier de la démocratie - qui est la construction d'un avenir commun auquel tous se sentent associés – doit retrouver sa place initiale.

C'est à la lumière de tout ce qui précède que nos deux intervenants vous présenteront comment ils en sont arrivés à penser que c'est à partir des réflexions des citoyens que nous devons repenser le projet européen et que pour y parvenir – en ce qu'il ne suffit pas de « redonner la parole au peuple » – il convient de mettre à leur disposition des outils de communication efficaces et solides. Tout simplement parce qu'en assurant une meilleure participation des citoyens (des plus jeunes aux anciens) à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques européennes que l'on pourra poser les bases nécessaires au succès de ces politiques.

La rédaction du GRASPE

Cette conférence est organisée par l'Association des Françaises et des Français des Institutions Communautaires et Européennes (ci-après « AFFCE »), représentée par Anne SERIZIER, (ci-après « AS ») vice-présidente et Armel Prieur (ci-après « AP ») membre du Conseil et le groupe de réflexion GRASPE, représenté par son président Georges VLANDAS (ci-après « GV »).

Pour animer le débat, deux personnalités ont été invités :

- Pierre CALAME (ci-après « PC ») ancien haut fonctionnaire de l'Équipement, auteur de plusieurs essais sur le rôle et la place de l'État dans la société contemporaine, ancien directeur général de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme (FPH) de 1988 à 2009, dont il est l'actuel président du Conseil.

- Patrick LUSSON (ci-après « PL ») économiste et urbaniste, ancien délégué de la région Rhône-Alpes à Bruxelles et membre du CA de Confrontations Europe.

Anne SERIZIER

Bienvenue à tous et merci à nos intervenants qui ont eu la gentillesse de venir partager leurs idées avec nous ce soir. Notre président Fabrice ANDREONE ayant eu un empêchement, il vous présente ses excuses pour son absence. Donc je vais co-

présider cette conférence avec mon collègue Armel Prieur qui a eu la brillante idée de faire venir ces deux intervenants pour débattre avec nous ce soir. Nous avons un autre co-organisateur, le groupe de réflexion GRASPE dont le président souhaiterait tout d'abord nous dire un mot sur le projet européen. Puis, je passerais la parole à Armel afin qu'il nous fasse une rapide présentation de nos deux intervenants. Ensuite nos intervenants présenteront chacun leur tours leurs point de vue. Et pour finir, nous laisserons la parole à l'assistance pour poser des questions.

Georges VLANDAS

GRASPE est une revue originale, par le fait qu'elle est portée par des fonctionnaires de la fonction publique européenne. La revue a démarré durant les travaux de préparation de la réforme Kinnock de 2004, au moment où l'on s'interrogeait sur le sens du travail et du rôle que devrait jouer la Commission dans la construction européenne. Petit à petit - même si nous avons gardé cette fibre relative à notre emploi, comme en témoignent les numéros 26 et 27 de notre revue - nous avons commencé une réflexion sur la construction européenne et ses difficultés qui influent également sur nos métiers.

Nous sommes heureux de retrouver Pierre CALAME, avec qui nous avons collaboré à deux reprises de 2006 à 2012, que l'on retrouve aux numéros n° 8 et 20 de la revue GRASPE. Il y a aussi le Groupe Confrontation avec lequel nous avons travaillé et notamment avec Bernard MARX qui avait collaboré avec nous au moment de la « Convention Pénélope » - ancêtre du traité de Lisbonne qui avait été mis en place par PRODI ; et le cahier n°3 de la revue GRASPE de 2003 témoigne de ces travaux.

Armel PRIEUR

Sans doute, avez-vous déjà lu dans le document distribué la présentation de messieurs Patrick LUSSON et Pierre CALAME ?

Patrick LUSSON, est urbaniste et économiste. Il a été délégué de la région Rhône-Alpes à Bruxelles, de 2008 à 2013, ce qui lui confère une certaine proximité. Aussi, préalablement, il a aidé Raymond BARRE dans une démarche prospectrice citoyenne et participative, un peu nouvelle pour l'époque. Il a co-écrit avec Pierre CALAME un ouvrage intitulé : « *Refaire de la construction européenne une épopée* ». J'ai lu quelque part une odyssée, mais c'est vraiment d'une épopée dont on a besoin. Ces deux hommes ont déjà eu l'occasion de travailler ensemble.

Pierre CALAME, est ingénieur des ponts et chaussées. Il a été haut fonctionnaire de l'équipement, et a eu des missions pour l'état français - à différents niveaux - mais aussi à

l'international. Puis, il a dirigé la Fondation pour le progrès de l'Homme – dont il vous parlera, car c'est un élément vraiment important. Personnellement, je l'avais rencontré dans un colloque, à la sortie de son livre intitulé « *Essai sur l'oeconomie* » - dont je pense que c'est l'un des plus importants de ses livres car il en a écrit une dizaine. *L'oeconomie*, parce qu'il a voulu associé l'écologie, l'économie et la vie de façon général – selon moi, c'est un livre fortement fondateur.

Intervention de Pierre CALAME

C'est toujours un plaisir d'échanger avec des fonctionnaires européens nos intérêts voire nos passions communes. Armel PRIEUR a eu l'idée de nous faire intervenir à l'occasion d'une lettre écrite au mois de mars et qui était plutôt un cri : « sauvons l'Europe ».

Je crois que l'Europe est dans une crise terrible et notre lettre comporte des propositions, sur lesquelles je m'attarderais. Tous ceci provient de relativement loin, et donc je me permettrai de remonter à l'histoire de notre fondation.

Pourquoi « ancien haut fonctionnaire de l'état français pendant trente ans dans une fondation lui conférant une vocation internationale » ?

A la fin des années 70 et au début des années 80, j'avais le sentiment que tant l'échelle nationale que le mode d'action étatique ne correspondaient plus aux défis qui venaient. Ce constat était plus général. Il y avait une disjonction de plus en plus grande entre les systèmes de pensées référentiel-intellectuel - dans lequel on se mouvait éventuellement sans s'en rendre compte parce que c'est notre train-train quotidien, le camp institutionnel – que l'on avait hérité du passé - et les défis à relever. Donc, il y a exactement trente ans, nous avons créé un groupe, un collectif d'intellectuels - qui s'appelait : « le groupe de Wellesley » puisqu'on se réunissait à Wellesley - pour essayer de réfléchir ensemble à une situation qui nous dépassait chacun individuellement, mais on avait envie de mettre en commun nos compréhensions. C'était un groupe composé d'africains, de magrébins, de jamaïcains, etc.... enfin un groupe international. C'est à partir de là que j'ai effectivement pris conscience du fait que, nous ne nous préparions absolument pas aux défis systémiques qui nous attendaient. Moi qui suis un homme d'action et de tempérament, je me suis rendu compte que, le plus urgent dans de telles situations, c'était de penser. Et donc, de recréer un cadre qui soit adapté aux défis.

A partir des années 1993 et 1994, à l'issue d'un long trajet intellectuel, nous avons lancé « l'alliance pour un monde responsable et solidaire ». Le constat était que nous étions en face de nombreuses interdépendances - devenues mondiales - avec une séparation très nette entre le caractère irréversible des interdépendances - en particulier notre impact sur la planète - et le caractère finalement éminemment irréversible - contrairement aux idées reçues – qui est la globalisation économique.

Nous savions que sous l'effet de passion, nous pouvions parfaitement faire éclater un système, qui était intégré au plan économique. Mais au fond, nous avions à gérer des interdépendances mondiales, de plus en plus complexes et fortes ; et dans le même temps nous étions en face d'une contradiction. D'un côté, on disait qu'il faudrait plus de gouvernement mondial pour être capable de gérer ces interdépendances et dans le même temps, il n'y avait pas de conscience d'un destin commun.

En résumé nous tournions en rond, faute des méthodes et mécanismes permettant de construire des perspectives communes citoyennes au niveau mondial.

C'est alors que nous avons eu l'idée d'explorer des solutions. C'est ce que nous avons fait jusqu'à ce que nous trouvions en 2001 « l'assemblée mondiale de citoyens ».

Il s'agissait entre autres d'établir des conditions pour se parler entre les populations – par exemple entre les indiens, les chinois et les africains - d'une part mais aussi les conditions pour se parler entre gens d'entreprises - paysans, militaires, élus et responsables locaux. Cela demandait des processus complètement différents du processus de dialogue inter gouvernemental. Je me suis rendu compte qu'en étant extrêmement rigoureux dans la manière de bâtir le dialogue dans cette incroyable diversité, nous étions capable de relever ensemble quelques défis communs. J'insiste sur l'expression « quelques défis communs », parce que nous sommes inondés d'une masse de problèmes.

Toutefois cette masse de problème avait fait naître une stratégie. Car en effet ce n'est qu'en ayant pointé quelque défis communs que l'on peut commencer à parler de stratégie commune. Nous nous sommes aperçu, qu'au fond il y avait pour le 21ème siècle quatre défis. Il s'agit là d'un nombre extrêmement limité, mais chacun extrêmement difficile à relever. Parce que ces derniers mettaient précisément en cause les systèmes de penser, les représentations que l'on avait de l'autre, les ressentiments des histoires, les institutions, l'éducation etc...

Plus précisément, il s'agissait de :

a) Faire émerger la conscience d'un destin commun. Soit faire émerger l'idée d'une communauté mondiale de destin unie par les défis de l'avenir à défaut d'être unie par des valeurs, une religion, des philosophies ou une histoire commune.

b) Responsabiliser. Pour gérer une planète unique et fragile, il fallait que nous nous mettions d'accord sur des valeurs communes et donc que nous nous découvrions mutuellement. Nous avons donc progressivement pris conscience que le cœur de l'éthique du 21ème siècle serait la responsabilité et non pas les droits. Donc de l'importance de la question de la responsabilité comme construction sociale, qui va du rapport avec le voisinage jusqu'au droit international.

c) Réformer. C'est ce que j'ai appelé « la révolution de la gouvernance ». C'est-à-dire comment construire la gestion à l'échelle mondiale de systèmes complexes alors qu'on était encore complètement dans l'inter gouvernemental, dans le cloisonnement, dans la séparation des rôles des acteurs etc.... Donc nous avons un système de séparation en permanence.

d) Repenser. Il s'agit de s'attaquer au système économique pour revenir sur le colonialisme du 18ème siècle. D'ailleurs ce défi a fait l'objet d'un livre intitulé « essai sur le colonialisme ». En d'autres termes, il revient à reproduire le bien-être de la communauté dans le respect des limites de l'environnement - c'est-à-dire considérer effectivement que l'illusion de l'illimité qui a guidé l'occident et qui a construit notre économie actuelle à partir du 18ème siècle était de nouveau dans l'impasse et qu'il fallait faire un grand retour en avant vers ce qui était la réalité de toutes les communautés avant le 18ème siècle avant la rupture industrielle et qui va devenir notre réalité future - la gestion de la finitude des ressources et la construction du bien-être pour tous.

A travers ce travail de la fondation et celui de l'organisation mondiale de citoyens, nous avons pu voir à quel point la mise en scène de la diversité des acteurs était fondamentale.

Pour situer un peu notre démarche par rapport à la rencontre internationale, nous nous sommes imposé des quotas par régions du monde. D'ailleurs, nous nous sommes imposé des quotas sociaux professionnels – ce qui comprend à la fois des militaires, des paysans, des chefs d'entreprise etc... et nous nous sommes imposé une méthodologie très rigoureuse de travail en petits ateliers. Le but étant de voir émerger petit à petit ces défis communs.

Comment je me suis pris de passion pour l'Europe ?

Cette passion m'est venue grâce à mes voyages à travers le monde. Dans les années 70, durant mes fonctions de haut fonctionnaire en France, l'Europe ne suscitait déjà plus de

passion. C'était une donnée de notre environnement mais au fond ce n'était pas vraiment notre horizon quotidien. La période de la réconciliation franco-allemande était passée et l'Europe devenait une routine pour nous.

C'est en commençant à voyager à travers le monde que j'ai commencé à comprendre ce que l'Europe avait d'absolument unique. Pour cause, nous ne pouvons pas nous rendre en Amérique latine, en Chine ou encore en Afrique sans que l'on nous demande : « comment avez-vous fait pour vous réconcilier avec les allemands ? Au fond, comment avez-vous réussi pacifiquement à dépasser la question de la souveraineté ? », questions que ces pays n'arrivent toujours pas à résoudre. J'ai donc pris conscience que l'Europe était une aventure absolument unique et qu'elle fascinait à l'extérieur. Toutefois, aujourd'hui, elle fascine de moins en moins, mais ça c'est une autre question, mais dans les années 90, elle fascinait encore.

Indépendamment de la fascination, j'ai pris conscience que, si l'Europe se défaisait, cela serait un problème pour le monde, ce serait un drame. Parce qu'au moment où l'on doit absolument dépasser les souverainetés pour gérer nos défis communs, le fait que le seul endroit où ça a été poussé jusqu'à certain niveau se défasse, est un message tragique pour le monde. Dans nos motivations pour sauver l'Europe, c'est quelque chose qui m'anime extrêmement fortement. Or dès 1996, nous avons organisé une rencontre avec les derniers pionniers du début de la construction européenne et nous leur avons fait raconter l'histoire. Nous nous sommes alors rendu compte que, dès cette période l'Europe n'était plus une épopée. Elle ne suscitait plus de passion et qu'il était indispensable de comprendre le point de départ.

En somme nous avons pris conscience de deux choses :

a) L'existence d'un discours apparemment rationnel sur l'Europe et l'unification du marché conduisant à un surpoids de prospérité.

Discours que plus personne n'est objectivement prêt à écouter mais qui continue à mouliner. La construction de l'Europe par l'unification du marché n'avait été qu'un plan « B ». C'est véritablement l'échec de la communauté européenne de défense qui a amené les fondateurs européens - sous l'impulsion d'ailleurs du belge Paul Henri SPAAK de dire : « nous ne pouvons pas abandonner une aventure aussi fondamentale, d'après deuxième guerre mondiale, étant donné que nous n'avons pas réussi à faire l'Europe par le politique, alors replions nous. Passons au plan « B » et faisons passer la construction de l'Europe par l'économique ». Le problème est que, ce qui a été efficace, comme plan « B », se retourne maintenant contre l'Europe.

D'ailleurs c'est tellement frappant lorsque l'on discute avec les générations plus jeunes que nous, ils nous disent : « en fait l'Europe a été faite pour les grandes banques, les lobbyings, pour les grandes entreprises etc... ». Ce à quoi nous rétorquons : « absolument pas, l'objet de l'Europe c'était la paix. Ce n'était pas du tout cela. ». Je crois surtout qu'ils tombent des nues, tellement la mécanique s'est enclenchée de manière complètement perverse. Pour exemple, l'unité du marché européen est maintenant beaucoup plus poussée que celle du marché américain. En ce que les Etats américains ont beaucoup plus de liberté pour fixer des normes - en fonction des habitudes locales etc...- contrairement à ce que nous avons ici. En effet, cette idée que l'on gouverne par des directives, par des réunifications etc..., a fait naître un contraste complet entre des mécanismes qui continuent de manière de plus en plus aveugle et automatique à produire de l'unité, des directives, etc... Sur les autres domaines, il y a seulement de la coordination ouverte - qui est souvent regardé par les fonctionnaires européens eux-mêmes, d'une certaine manière comme une gouvernance au rabais. Donc alors qu'il y avait, tout un grand discours sur « regarder l'Europe, c'est l'unité et la diversité » ; en réalité, la nature de la gouvernance européenne ne permettait pas cela. Au point que, avec l'unité du marché - en même temps le marché s'est globalisé au niveau mondial - l'Europe est devenue tout simplement le ventre mou de la mondialisation - là où elle s'exerce sans régulation parce que il n'y a pas en face de pouvoir politique qui soit capable de le relever.

b) Les remèdes avancés par les Think tanks, les europhiles et autres sont devenus totalement inaudibles pour la population.

Nous avons l'impression que tout ceci mouline de l'intérieur et que les perdants de la mondialisation ne voient aucun sens à ces propositions. Mais en fait, comme toujours, nous moulons en passant à côté de la question essentielle de savoir si l'Europe a encore un sens.

Je pense que nous avons raté un certain nombre d'occasions majeures. En particulier, le livre blanc qu'avait lancé Prodi en 2000, qui était une occasion de débattre à nouveau de l'ensemble de la gouvernance européenne et qui a littéralement accouché d'une souris.

Comment pourrait-on redonner un sens à l'Europe ?

Dans ce cri « Sauvons l'Europe » faisant suite à cette réflexion sur « comment redonner le sens de l'épopée » nous avons mis en avant trois idées - qui personnellement me tiennent très à cœur.

Au fond, il n'y a jamais eu de « processus tacite » de l'Europe. Souvent lorsque l'on parle de gouvernance, cela renvoie à la gouvernance de communauté instituée. Donc on admet que la communauté instituée doit être gérée, il lui faut des pouvoirs, des équilibres et autres. Cependant, la vraie question de la gouvernance est de savoir comment est instituée une communauté. Là finalement, je retrouve au niveau de l'Europe, ce que j'ai vécu au niveau mondial.

La raison pour laquelle cela me bouleverse autant est qu'effectivement l'élargissement de l'Europe a été fait de manière rapide – d'abord avec les amis d'Europe du sud et puis d'Europe centrale, car cela était humainement impossible de refuser cet élargissement.

Toutefois, sa mise en œuvre a totalement fait l'impasse sur la question de savoir ce que l'on veut faire ensemble. Donc, lorsque l'on essaie de comprendre comment est instituée une communauté, il faut réfléchir sur les processus. Dans notre proposition de 2014, il était question d'assemblée *instituyente* et non pas de constituante. Très souvent dans les constitutions, on ne voit que la partie technique de la répartition du pouvoir. De plus en plus, on se réfère aux préambules des constitutions, comme étant les conditions fondamentales « du vivre ensemble », les « intentions d'être ensemble » ; avant de discuter de la technique de répartition des pouvoirs entre les institutions.

Ainsi, la question de savoir quel serait l'objet de notre accord est donc fondamental.

Dans les communautés traditionnelles, il se réfère à une histoire commune, voire à des ancêtres communs. Lorsqu'il s'agit du monde, nous nous référons à la nature irréversible de l'interdépendance, donc à la question du destin commun. Cela étant, pour essayer de surmonter les ressentiments du passé et en même temps rechercher, malgré tout, des éléments de valeurs communes - comme évoqué précédemment pour découvrir petit à petit la question de la responsabilité. Dans le cas de l'Europe, il faut à présent inventer des processus citoyens qui littéralement mettent en scène le dialogue des citoyens.

Donc, plus précisément savoir qu'est-ce qu'ils veulent être et ce qu'ils veulent faire ensemble ?

Tant que nous serons tout simplement renvoyés aux gouvernements - comme relais de communication concernant la communication sur l'Europe - nous serons dans le cas d'un proverbe chinois, qui parle de couper le manche du couteau avec sa propre lame. Il est donc impératif d'inventer l'équivalent de ce que devrait être une assemblée *instituyente*. Mais aussi s'expliquer pourquoi on est ensemble. Pas seulement ensemble

pour fabriquer de la prospérité économique moyennant un abandon de notre liberté, de nos autonomies, car cela ne marche absolument plus. D'ailleurs, ce qui est extrêmement frappant lorsqu'on lit les propositions faites pour sortir de la crise européenne, il y a des contradictions fondamentales. Parce que, pour certains, concernant l'euro, nous sommes restés au milieu du gué, il faudrait le compléter avec des politiques sociales, il faudrait de nouveaux abandons de souveraineté. Tout ceci étant des discours totalement inaudibles pour 80% de la population. Mais tout cela ne fonctionnera tout simplement pas.

Ainsi un certain nombre d'actions s'impose :

a) la première chose à faire est de revenir aux fondamentaux.

Pour cela, il convient de se demander, si nous avons bien un certain nombre de défis communs, un certain nombre de valeurs communes sur lesquels nous nous positionnons.

b) la deuxième chose à faire est de repenser la gouvernance européenne.

Il s'agit de la réformer véritablement - ce qui n'a pas été fait en l'an 2000 mais que l'on aurait pu faire - et dont le fil directeur majeur est celui de la gouvernance à multi-niveaux.

Les impasses sont aussi grandes chez les souverainistes que chez les fédéralistes, en ce sens que dans les deux cas, historiquement on à chercher à répartir les compétences entre les différents niveaux.

Or, aujourd'hui, il n'y a aucun problème qui puisse être traité à un seul niveau. A cet égard, il convient de penser l'articulation entre les différents niveaux - d'ailleurs nous avons beaucoup travaillé sur ces questions que j'ai appelées « le principe de solidarité active ». Dans le cas de l'Europe, à travers la méthode de coordination ouverte, beaucoup de chemin méthodologique a été fait, mais quelque part ils ne se transforment pas, faute de pensée. En 2009, le Comité des régions européennes a publié son livre blanc sur la gouvernance à multi-niveaux, et c'est à ce moment-là que d'une certaine manière ce terme a pris une dimension unique à l'échelle de l'institution européenne mais - sans traduction concrète - il est donc resté incantatoire. Je suis absolument convaincu que, si on ne relâche pas un certain nombre des contraintes qui pèsent sur la population européenne - du fait de cette obsession de l'unification de l'Europe par les marchés - nous n'arriverons pas à construire de la volonté politique sur les autres domaines. Donc je pense qu'il est impératif de débattre sur quelle serait la gouvernance à avoir - à l'échelle de cinq cent millions de citoyens - qui combine à la fois l'unité et la diversité - et qui ne soit pas « vous devez choisir entre l'unité et la diversité », car cela ne marchera pas.

c) la troisième chose à faire est en lien avec la question de savoir qu'est-ce que l'Europe veut être par rapport aux défis communs du monde.

Je trouve tragique que l'Europe qui était à la pointe de la transition vers des sociétés durables ait complètement disparue. Celle qui mettait en exergue la recherche d'un équilibre entre efficacité économique et justice sociale, avec une attention particulière quant aux questions d'environnement, avec une convention des maires européens qui a montré quand même une volonté d'aller de l'avant, dans cette transition, à la COP 21, lors des dernières négociations climatiques.

Or, faire face aux défis climatiques, combiner bien-être, développement de l'emploi et réduction des consommations énergétiques y compris l'énergie grise - qui est incorporée dans les biens importés qui représente plus du tiers de la consommation d'énergie en Europe avec les outils économiques classiques - nous en sommes incapables. Parce que payer avec la même monnaie ce qu'il faut consommer et ce qu'il faut développer, cela ne peut pas marcher. Il est donc nécessaire d'avoir une nouvelle pensée sur le contingentement de la monnaie. L'Europe est normalement capable de porter ce débat. Mais elle est en train de succomber aux divergences d'intérêts entre les pays qui ont beaucoup de charbon et ceux qui n'en ont pas... Mais sans une vision nouvelle de l'économie appliquée à la transition vers des solidarités durables, l'Europe ne retrouvera jamais une place de leadership. Celle-ci étant pourtant fondamentale car pour retrouver de l'énergie, il faut être porteur de quelque chose au niveau mondial.

Je crois que l'on ne peut pas penser l'Europe sans se demander : « de quelle Europe le monde a besoin ? ». Autrement dit, le monde a clairement besoin de l'Europe. Mais pour le monde, l'Europe a fait une marche arrière absolument phénoménale face à une crise - je reprends l'expression de Georges BERTHOIN, pour ceux qui ne connaissent plus ce nom, c'est le dernier survivant de la période du plan Schuman. Il était le directeur du cabinet de Jean Monnet à cette époque - qui n'hésite pas à dire que la crise que l'on vit aujourd'hui est largement comparable dans son ampleur, à celle du début années 50, au moment de l'échec de la CLD. Donc, là vraiment l'Europe est à un moment - indépendamment du Brexit - de vérité absolument vital.

Ainsi, partons du constat que les propositions moulinées par les « Thinks Tanks » de l'intérieur - y compris les problèmes urgents des migrants - ne peuvent pas trouver d'appui, si on a une Europe qui a perdu son sens pour une part croissante de la population. Il faut absolument penser « out of the box » sortir de la routine et prendre des initiatives fortes.

En résumé, je viens de vous présenter les trois initiatives que je vois à notre portée et de nature à faire sortir l'Europe de l'ornière.

Parce que si nous retrouvons cette idée commune, l'idée que l'on est ensemble pour faire quelque chose, les problèmes qui aujourd'hui paraissent insolubles - que ce soit l'immigration, les inégalités sociales - trouveront une solution. Mais que faute de vision d'ensemble - on se retrouve sur les égoïsmes nationaux - ces questions ne trouveront pas de solutions.

Intervention de Patrick LUSSON

J'apporterais juste un éclairage plus focalisé sur la question de la démocratie et de la participation des citoyens.

1) Il est clair que l'Europe qu'on a aujourd'hui, a été imaginée par quelques hautes personnalités dans les années 50 avec quelques difficultés.

Pour cause, les accords politiques nécessaires à la CED n'ayant pas fonctionnés, nous avons rebondi tout d'abord sur le traité de Rome puis sur la Communauté européenne. Tout ceci provenant quand même essentiellement d'en haut. C'est-à-dire que ce sont des élus des gouvernements – dont Mr. Schuman qui était ministre des affaires étrangères de la France, qui ont fait naître le traité de Rome (traité signé par six gouvernements).

Finalement les citoyens - tant que les choses allaient bien et que l'on était dans les 30 glorieuses, qu'il n'y avait pas de crise, il y avait la reconstruction - ont vécu positivement cette Europe. D'abord parce qu'elle avait créé la paix en Europe - c'était quand même l'essentiel de la réflexion de Schuman du départ, à savoir : comment briser cette fatalité des querelles et des guerres franco-allemande à répétition. Tant qu'il n'y avait pas de crise, les citoyens voyaient les avantages et l'intérêt de cette construction qui se faisait sans eux. Malgré le Parlement européen, nommé puis élu au suffrage universel, avec la codécision c'est à dire l'émergence d'une démocratie représentative dans les institutions.

Mais aujourd'hui, les discours tenus par ces institutions - y compris les institutions les plus représentatives, dont le parlement, par rapport aux réponses à apporter aux différentes crises que nous vivons, sont en tout cas de moins en moins compris et crédibles par rapport à la population, aux populations et aux citoyens.

Effectivement, sur le terrain, on s'aperçoit que non seulement il y a un désintérêt croissant par rapport aux questions européennes - ma voisine me disait qu'être fonctionnaire

européen ne fait manifestement plus rêver. C'est notamment le cas dans un certain nombre de pays et en particulier dans les pays fondateurs.

Aujourd'hui cela me semble être un élément significatif pour que nous essayions de participer à la vie locale plus activement en défendant les idées européennes. Je suis membre à la fois du groupe Confrontation du mouvement européen France et membre du Team Europe, qui est un groupe de conférenciers, labélisé par les institutions européennes (dans mon cas par la délégation de l'Union à Paris, nous sommes une quarantaine en France, appelé à répondre à des demandes de conférences dans les écoles et lycées, auprès des citoyens).

Nous voyons bien que le discours européen classique institutionnel et labélisé a énormément de mal à passer. De surcroît, nous nous retrouvons de plus en plus entre initiés. Pour exemple, le 9 mai avait lieu la fête de l'Europe à La Rochelle et où nous avons essayé d'organiser un maximum de manifestations y compris avec l'une de nos députés européenne Elisabeth MORIN-CHARTIER. Nous nous sommes retrouvés qu'à 35 ou 40 personnes et à y regarder de plus près, nous nous connaissions tous car soit nous étions membre du Mouvement Européen soit nous avions fait un Erasmus ensemble. Cela est très dommageable pour l'Europe en ce que la crédibilité de l'Europe n'existe plus dans l'esprit des citoyens.

Grâce à mes expériences passées j'ai eu l'occasion de conduire un certain nombre de démarches citoyennes, au grand Lyon avec Raymond BARRE, dans le cadre d'une prospective participative et européenne qui s'appelait « Millénaire 3 », à la région Rhône-Alpes où avant de venir à Bruxelles, je m'occupais de démocratie participative puisque l'on avait un vice-président à la démocratie participative en Rhône-Alpes. A la lumière de ces expériences notre réflexion nous a conduits à expérimenter à plusieurs reprises, au-delà de « l'assemblée mondiale de citoyens », de manière très concrète sur tout un mandat, la mise en place « de panels de citoyens ».

Nous nous sommes alors aperçus que cela fonctionnait bien. Car cette idée mobilisait tous les citoyens - qui étaient tirés au sort d'après un échantillon représentatif (ils étaient informés et formés sur la question qui leur était posée). Alors ceci pourrait être l'avenir des espaces ruraux ou encore celui du schéma régional de transports.

Nous nous disons maintenant que cela pourrait être aussi finalement l'Europe de demain. Il s'est alors posé la question de savoir comment envisager l'Europe de demain.

Car d'un côté les citoyens ne croient pas aux discours européens et de l'autre les sondages montrent - encore en France en tout cas - que 60 % pensent que l'avenir est européen. Donc nous nous retrouvons avec une contradiction flagrante. Pourtant notre avenir ne peut-être qu'euro-péen.

Enfin est-ce que l'Europe fonctionne aujourd'hui telle qu'elle se construit ?

Nous ne pensons pas que ce soit cette Europe-là qui va répondre aux défis de demain que nous devons relever. Nous ne pensons pas que le niveau national puisse porter cette idée de panel citoyen. Par contre, nous pensons que cela pourrait être porté au niveau régional – qui est plus facile à organiser.

Notre objectif serait donc de trouver une région par pays, une région dans les 28 pays de l'Union, serait l'idéal. Toutefois, nous pourrions accepter d'en avoir un peu moins. Il en faudrait au moins une dans les principaux pays - qui acceptent de constituer un panel citoyens sur cette question de l'avenir de l'Europe. Ensuite réunir l'ensemble des conclusions de ces panels à Bruxelles, de manière à porter cet espèce de mini-assemblée instituante et peut être de redonner cette envie d'Europe.

Il est très important que cette envie d'Europe soit élaborée à partir des attentes, des envies et des espoirs des citoyens. Parce que finalement refaire de l'Europe une épopée, c'est faire en sorte que les citoyens européens retrouvent l'espoir dans cette communauté.

Nous sommes passés de la Communauté européenne à l'Union européenne - mais une Communauté, c'est plus fort qu'une Union qui n'est que la juxtaposition de 28 gouvernements – mais il s'agit là d'un problème de sémantique.

2). Il convient ensuite de retrouver des valeurs communes par le biais de « panels de citoyens »

Aujourd'hui, lorsque l'on regarde tous les livres, les déclarations ou toutes les prises de position - qui sont faites par les uns et les autres - manifestement, ils sont tous aussi inquiets que nous sur l'avenir de l'Europe. D'ailleurs, le premier article d'un livre ou d'une déclaration est : « il faut redonner la parole aux citoyens ». Ensuite, lorsque l'on déroule le programme où les mesures proposées, les citoyens ont complètement été oubliés.

Donc il nous semblerait important de le mettre en place. De plus nous disposons d'une méthodologie qui existe et qui a fonctionné dans le passé. D'ailleurs le Danemark a ouvert la voie avec ce qu'il nomme « les conférences du citoyen » qui fonctionnent très bien. Divers Etats ou régions dans le monde, s'en sont inspirés - j'ai appris par exemple, qu'au Texas, il y

avait eu ce type de réflexion sur leur avenir énergétique. Pourtant le Texas regorge de pétrole.

Ainsi, nous pensons que la solution est à rechercher du côté des citoyens. C'est à travers la réflexion de citoyens tirés au sort - qui souvent pensent plus librement car beaucoup plus libres dans leur tête que leurs élus ou élites formatés dans un système institutionnel avec des jeux de rôles - qu'émerge des choses nouvelles qui d'après eux répondent aux nécessités de la vie en commun et de cette communauté instituée.

Notre présence à Bruxelles s'explique également par un tour de piste - ainsi aujourd'hui nous bénéficions de cette conférence, nous verrons le Comité des régions, nous avons vu le Conseil, nous rencontrons des députés européens – en vue de tester cette idée de « panel citoyen » à l'échelle européenne, qui permettrait de redonner la parole aux citoyens, tout en essayant de refaire de la construction européenne cette épopée qu'elle a été et que malheureusement elle n'est plus.

La discussion avec l'assistance

Retrouvez cette discussion sur cette page :

http://graspe.eu/document/grasp30_debat2.pdf

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

Retrouvez tous les numéros de GRASPE sur notre site

GRASPE.EU

Europe can move beyond austerity

The ISIGrowth project conference discusses research results and engages with policy makers and civil society on alternatives for Europe's growth

by Sara Farolfi

New studies on the impact of the Great Recession have been presented and policy alternatives have been debated at the ISIGrowth Annual Conference held in Brussels on June 1-2. The presentation of ISIGrowth research results and the contributions coming from top macroeconomic experts have opened up an intense debate between ISIGrowth scholars, European Commission policy makers and politicians. The extent to which the crisis has hit European economies, the fall of industrial production in many countries, the danger of sovereign debt crises, the role of the financial sector and the policy implications of research findings were at the centre of presentations in Brussels, shedding new light on why the GDP of European member states is still below its potential level and why in Europe's 'periphery' output is even lower than pre-crisis levels, combined with record-level unemployment.

“One of the main aim of the ISIGrowth project is to highlight what's going wrong with EU policies”, argued Giovanni Dosi - the project scientific coordinator from the Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa – “Innovation policies would not work if macroeconomic policies are not properly set”.

“The way of making economic models for policy has been full of fallacies”, has argued Alan Kirman (Aix-Marseille University, France): “Crises are standard features of modern economies but mainstream models are not able to account for this. Conversely, their underlying assumption of self-equilibrating markets has driven policy makers towards austerity measures”.

A parallel with the 1929 crisis has been brought up by Robert Skidelsky. Can crises be avoided or softened by proper policies? “Yes, to the extent to which we have the courage to rediscover

Keynes, as Obama has done and the EU has not. Austerity as it occurred in the EU is the opposite of what can help the economies to recover”, has argued Skidelsky.

“The EU crisis is rooted in the private debt accumulated across borders. These Eurozone original sins have not been solved and a new crisis is more than likely”, argued Arturo O’Connell (former head of the Central Bank of Argentine). According to James K. Galbraith (University of Texas at Austin, US) “the 3% constraint – set by the Maastricht Treaty - has no justification in economic terms and is not even in the Treaty. The 90% of resources transferred to Greece have flown into Central and Northern EU banks”.

“All our model show how austerity and neoliberal policies are harmful for the economy. They are self-defeating in the sense that they make the Debt/GDP ratio increase, as it happened in the EU”, argued Andrea Roventini (Scuola Superiore Sant’Anna), presenting new research results: “Our agent-based models show how a combination of Keynesian and Schumpeterian policies would fuel a new growth model, leading to lower unemployment”⁴.

Specific studies have addressed the incoherence between fiscal rigour and Europe 2020’s objective of transforming Europe into the most competitive economy in the world. Austerity policies are associated to a fall of public and private investment that is damaging countries’ innovative performance and Europe’s goal of ‘smart, inclusive and sustainable growth’.

Mariana Mazzucato (University of Sussex) stressed that there is a strong need for mission oriented programs, projects aimed at meeting specific societal needs and fueling interconnected activities and productions characterized by high quality jobs and high wages. “For this to occur strong Keynesian policies are needed, only the State can shoulder the weight and the risk of the initial investment for large innovative projects. If the State is stuck on a ‘fixing market failures’ approach it will not support the rise of major innovations”.

Labour market flexibilization and inequality were two other topics discussed in Brussels. “Jobs flexibilization did not help employment in the EU”, stressed out Galbraith. “Inequalities are not inevitable, they are the outcome of specific policy decisions. They are the most urgent issue to be tackled”, argued Kirman.

⁴ The working papers with the results of the project are available at <http://www.isigrowth.eu/research-results/>

Top managers' compensation is a major aspect of the drive towards greater inequality, argued Bill Lazonick of the University of Ljubljana team, who documented how the stock buy-backs by major corporations and their focus on finance have contributed to reduce their investments, R&D and innovation activities.

Following the presentations, a roundtable was held with officials from several DGs of the European Commission, members of the European Parliament and politicians, discussing the results and the policy proposals. "We can say the crisis behind us now. However, the recovery is weak and unevenly distributed among member states. In order to avoid other crises we need to push on innovation-led growth and industry" argued Peter Dröll (European Commission-DG Research and Innovation). Robert Strauss, of DG Employment, pointed out the external imbalances that characterise European countries and the need to address them, while Mark Nicklas, of DG Growth, argued that efforts towards innovation may find limited political consensus, and Philippe Keraudren, of DG Research and Innovation, pointed out the challenges for that type of research that aims to be policy relevant.

A special session of the conference has been devoted to meeting civil society organisations and trade unions involved, as part of the consultation activities of the project. The session has been chaired by Susan George; speakers included, among others, Grazia Naletto (Lunaria, Italy), Werner Raza (EuroMemorandum), Martin Myant, (ETUI), Giulia Porino (Finance Watch), Fiona Dove (TNI). Discussion centred on the research report 'How can Europe change?' summarising alternatives proposed by civil society, and on the possibility of dialogue between the agenda of scholars and that of civil society.

In the session devoted to the updates on research results, presentations from the teams of Ofce-Sciences Po (France), Zurich University, Bielefeld University, as well as from Sant'Anna School of Advanced Studies of Pisa, University of Sussex and University of Ljubljana reported the new findings on the different activities of the ISIGrowth research project.

Fiche de lecture

Le Capital au XXI^e siècle et ses commentaires dans Annales. Histoire, Sciences Sociales

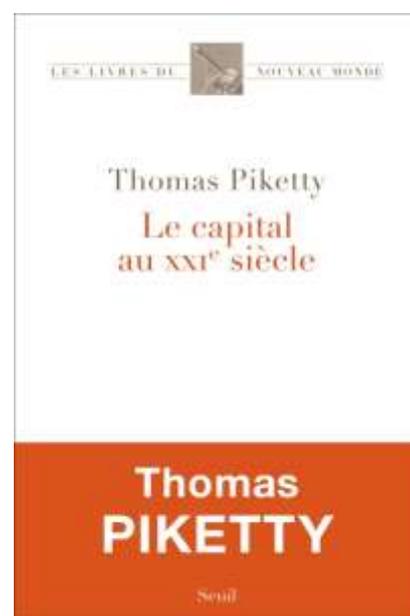
"La voie tracée par T. Piketty est radicalement novatrice non seulement par les connaissances qu'elle produit et les politiques qu'elle propose, mais aussi par son positionnement académique"
(Alexis Spire)

Après deux articles parus dans les n° 27 et n°28, ce numéro de GRASPE s'attaque de nouveau aux inégalités, cette fois-ci en étudiant la théorie, devenue incontournable, de Thomas Piketty. Economiste français, Piketty a écrit le livre *Capital au XXI^e siècle*, paru aux éditions du Seuil en 2013 puis immédiatement traduit aux Etats-Unis. Ce livre met en avant une théorie novatrice pour remédier aux inégalités de répartition des richesses. L'auteur s'est appuyé de données statistiques inédites à l'ampleur considérable et le livre est très rapidement devenu un best-seller. Nous proposons ici de vous en expliquer les axes importants puis d'en étudier les critiques à partir des articles publiés dans les *Annales. Histoire, Sciences Sociales* parus en Avril 2015, pour enfin tenter de répondre à la question suivante: La démocratie est-elle effective dans la réduction des inégalités?

La théorie

La théorie sur les inégalités de Piketty se base sur le capital et la croissance d'un pays. Contrairement à l'idée reçue que le capitalisme réduit les inégalités grâce aux forces de croissance, de compétition et de progrès technologique (voir la théorie ancienne de Kuznets), le capitalisme, selon Piketty, accroît en fait les inégalités car les richesses venant du capital progressent plus vite que celles venant du travail, c'est sa fameuse contradiction du capitalisme: $r > g$, où r représente le revenu du capital et g représente la croissance des revenus d'un pays. Tant que $r > g$, les inégalités ne peuvent que se creuser, car le capital se concentre toujours plus. Or depuis des décennies, r est structurellement toujours supérieur à g .

Piketty observe en effet un retour vers des sociétés "patrimoniales", dans lesquelles la concentration du patrimoine risque d'égaliser celle du 19^e siècle. Le capital K , ou le patrimoine, car il utilise les deux termes comme synonymes parfaits, représente tout ce que nous possédons et pouvons



vendre sur un marché (net de dettes). Le ratio capital-revenu est appelé β et $\beta=K/Y$, où K représente le capital et Y représente le revenu national d'un pays. Ce ratio mesure l'importance globale du capital dans l'économie et l'on constate en Europe et au Japon une remontée très forte de ce ratio qui était de $\beta=2-3$ en 1950-1960 pour passer à $\beta=5-6$ depuis les années 2000. Cela veut dire que le patrimoine représente environ 5-6 années de revenu national d'un pays aujourd'hui dans ces pays. Or, aux 18^e et 19^e siècles, β était égal à 6 ou 7 années. Piketty juge que β va augmenter dans les prochaines années pour dépasser même ce niveau-là. Ce ratio montre que le patrimoine se concentre de plus en plus. En France et aux Etats-Unis, 25% du patrimoine total est détenu par 1% de la population. D'après Piketty, ce sont les deux guerres mondiales qui ont surtout de réduire et transformer les inégalités. Piketty ajoute aussi que les inégalités ne représentent historiquement pas un moteur de croissance de par un quelconque "esprit entrepreneurial".

La situation peut encore perdurer pendant plusieurs années, mais n'est pas viable sur le long terme. C'est pourquoi Piketty propose d'instaurer un impôt progressif sur le revenu, mais surtout, et ce dont pourquoi sa théorie est novatrice, une taxe progressive annuelle sur le patrimoine plutôt que sur le revenu. R sera toujours supérieur à g , mais l'écart sera moins grand. Il propose un taux partant de 0.1% pour les fortunes en-dessous de 1 million d'euros et allant jusque 10% pour les fortunes de plus de plusieurs centaines de millions d'euros. Cela permettrait de ralentir la croissance, pour l'instant illimitée, des inégalités de capital.

Ceci n'est cependant pas suffisant, il faut aussi une volonté politique, une grande coopération internationale et une politique d'intégration régional pour pallier les inégalités restantes.

En dehors de son livre, Piketty a aussi abordé le sujet des impôts sur le revenu. Dans une étude récente, il a montré que malgré l'existence d'un impôt progressif sur le revenu, le système d'imposition n'est pas en réalité efficace pour réduire les inégalités et est au contraire fortement régressif. D'après ses calculs, un français paie en moyenne 49% de son revenu en impôts. Or Piketty observe qu'un français appartenant à la moitié la plus pauvre en France contribue à un taux d'environ 45%, les 40% suivants contribuent à un taux de 48 à 50%. Or le taux de participation du décile supérieur décroît drastiquement et le centile supérieur ne contribue qu'à 35%. Le système d'imposition est donc loin d'être égalitaire.

La réception du livre

Le livre n'a pas seulement été acclamé pour sa théorie novatrice mais aussi de pour l'interdisciplinarité sur laquelle Piketty base sa théorie. Les économistes sont souvent critiqués dans les annales pour leur manque d'ouverture à d'autres disciplines, leurs textes étant souvent considérés comme difficile d'accès au grand public. Or, comme l'explique l'auteur, son livre est un livre "d'économie politique", et a, comme l'écrit Alexis Spire dans *Annales*, l'immense mérite de rendre accessible une histoire de transformations du capital et de la répartition des richesses, en l'étayant de données chiffrées et en la replaçant dans le sillage des grands classiques. Cela permet une approche plus globale sur la question des inégalités, en tant que disfonctionnement sociale, "à la charnière entre économie, politique et morale" comme l'écrit Nicolas Delalande dans son article. Cette interdisciplinarité rend le livre incontournable dans le discours des effets actuels et à venir du capitalisme.

Bien que le livre ait eu un franc succès, il a aussi été soumis à de nombreuses critiques, d'ailleurs souvent liées à la méthodologie. Nous nous concentrons ici sur 3 critiques à l'égard de sa théorie.

Tout d'abord, Piketty est reproché de ne pas assez en compte l'importance du capital culturel ou humain. Alexis Spire et Laurent Thévenot expliquent effectivement que bien que Piketty fasse référence au niveau de formation des personnes comme facteur de détermination du revenu, il n'en fait jamais une variable indépendante dans la différenciation sociale. Le problème de cette omission se pose lors de sa conclusion: Pour Piketty, il y a deux types d'inégalités, celles qui sont liés aux revenus et sont acceptables et celles liées au patrimoine qui ne sont pas acceptable et qu'il faut contre-quarrer. L'importance de la corrélation entre les capitaux sociaux et culturels hérités et les compétences qui sont à l'origine des écarts de revenus -les études, le travail et la réussite professionnelle- n'est pas assez appuyée par Piketty, il passe ainsi à côté d'un autre type d'inégalité qu'il est beaucoup moins facile de résoudre.

Une autre critique à son égard porte sur la préoccupation première de Piketty qui semble être, mis simplement, de rendre les riches moins riches. Spire affirme effectivement que Piketty en dit beaucoup sur les moyens de contenir les rémunérations les plus élevés mais peu sur les possibilités d'endiguer l'accroissement des inégalités entre les cinq premiers déciles et la moitié inférieur. Peter H. Lindert écrit que l'écart de salaire est en train de se creuser entre les personnes du 90e centile et les

Annales

Histoire, Sciences Sociales

Lire Le capital de Thomas Piketty

Jean-Yves Goussier, Peter Lindert,
Eric Monnet, Nicolas Delalande,
Alexis Spire, Laurent Thévenot,
Giacomo Todeschini, Katia Rigotti,
Alessandro Stanziani, Nicolas Barreyre,
Thomas Piketty

Recherche historique et enseignement secondaire

Estienne Anheim, Bénédicte Girault,
Virginie Barbier, Alexandre Berthoin-Dumorgien,
Hayat El Khamouchi, Laurence De Cock,
Christian Delacroix

Économie et société

70^e année - n° 1 janvier-mars 2015

ÉDITIONS DE LA SCOLA
DES HAUTES ÉTUDES
EN SCIENCES SOCIALES

Diffusion
ARMAND COLIN

personnes qui gagnent le salaire médian. D'après Lindert, il faut donc voir plus loin que Piketty et observer les inégalités entre la classe moyenne et les plus pauvres.

Spire fait enfin référence à la non-faisabilité de l'implémentation des propositions de Piketty. Il écrit très justement:

"On ne voit pas bien quelle majorité parlementaire pourrait s'emparer de son projet d'impôt progressif sur le capital consistant à empêcher les plus fortunés d'accumuler et de transmettre toujours plus de richesses. Lorsqu'on lit sous sa plume que le patrimoine moyens des membres du Congrès américain est de quinze millions de dollars, on ne peut s'empêcher de penser que l'instauration d'un tel dispositif ne peut voir le jour que s'il est porté par une mobilisation susceptible non pas seulement de modifier le régime fiscal mais de renverser l'ensemble de l'ordre social établi."

Afin d'exemplifier ses propos, Spire fait référence au fait que l'idée de contribution sociale généralisée et d'impôt sur le patrimoine avait été défendu par le parti socialiste dans un premier temps puis abandonné dès le parti arrivé au pouvoir. De plus; l'impôt sur le patrimoine existe déjà dans certains pays, comme en France depuis 1982. L'ISF (impôt de solidarité sur la fortune), est un impôt progressif, allant d'un taux d'imposition de 0 à 1,5% et rapporte 5,3 milliards d'euros à l'Etat en 2014. Il existe cependant de multiples exonérations et abattements qui font que l'ISF ne représente du coup qu'un taux d'imposition d'à peine 0,2%. De plus, l'ISF a engendré beaucoup de résistances et est un vrai sujet polémique en France. Il est même question de la supprimer sous le prochain gouvernement. Ceci montre que des réformes telles que propose Piketty ne peuvent aboutir à moins d'un mouvement social d'une telle ampleur qu'il pourrait aussi s'attaquer aux autres inégalités de notre société.

La démocratie peut-elle vraiment résoudre les inégalités?

C'est une grande question, peut-on aujourd'hui compter sur la démocratie pour réduire les inégalités?

Le problème avec la théorie de Piketty, explique Delalande, est que l'auteur fait allusion à des "sociétés démocratiques" mais n'en fourni aucune définition, Or, l'universalisation du concept est délicate d'un point de vue empirique. Delalande estime donc que la définition implicite de Piketty du terme contient deux dimensions: la démocratie comme régime politique et comme forme sociale.

Dans une première hypothèse, il imagine que la démocratie politique n'est pas forcément corrélée avec la promotion de valeurs démocratiques sur le plan social. Cette hypothèse tient la

route, dans la mesure où des sondages faits dans les trente dernières années ont pu montrer un soutien majoritaire pour des politiques fiscales inégalitaires. Plutôt que de croire à une thèse de manipulation des électeurs, les conclusions des travaux de Larry Bartels semblent plutôt tendre vers un manque d'information face à la complexité des questions fiscales. Les électeurs ont aussi tendance à soutenir une mesure fiscale qui leur serait favorable, même si celle-ci profiterait essentiellement aux plus riches. La question se pose cependant de pourquoi une société, qui a accès à l'information comme jamais auparavant, se voit confronté à des changements de normes sociales depuis 30 ans et ne se rebelle pas plus. Delalande suppose que les sociétés modernes sont plus tolérantes face aux inégalités qu'avant.

Dans une seconde hypothèse, les valeurs démocratiques sont intactes mais les institutions censées les mettre en œuvre sont viciées. On observe là une dérive oligarchique des institutions démocratiques, très visible dans le cas américain. Un phénomène inquiétant se développe depuis déjà un moment aux Etats-Unis: le renforcement de la capacité des ultra-riches –les Super Pacs- à faire du lobbying et à acheter les élections, rendant les candidats beaucoup plus réceptifs à leurs demandes. Depuis une décision de la Cour suprême de justice américaine en 2010, les contributions financières aux candidats électoraux ne sont plus plafonnées et peuvent rester anonymes. La campagne en cours est du coup en train de battre des records de dépenses par rapport aux précédentes. Sur 158 familles qui contribuent à la moitié des fonds des élections présidentielles, seules 20 financent les campagnes des démocrates, le reste finançant les républicains, qui promettent une réduction des taxes sur les salaires, sur les revenus du patrimoine et l'héritage. Sans se concentrer sur les Etats-Unis, on constate aussi une réduction considérable des taux supérieurs d'imposition dans les principaux pays développés. Pour contrecarrer cette tendance, Piketty propose un renforcement du pouvoir politique à travers un changement de société, basé sur une méritocratie individuelle.

La réponse à notre question sur l'efficacité de la démocratie face aux inégalités semble être que dans son état actuel, la démocratie n'est pas suffisante pour réduire les inégalités. La théorie de Piketty a du sens, mais il faudrait un changement profond du système politique actuel pour permettre sa mise en place.

Fiche de lecture

Antéversion: ce qu'il faut retenir du futur

Auteur: Didier Schmitt
Editions: FAUVES
Date de parution : 2016
Nombre de pages: 153

"Il y a l'avenir qui se fait et l'avenir que l'on fait."
Emile Chantier Alain, "Propos sur le bonheur".

Didier Schmitt est un brillant scientifique français, possédant un double doctorat en immunologie-pharmacologie - obtenu à l'université de Strasbourg en 1990 -, et en médecine - obtenu à l'université de Toulouse en 1992. Il est également diplômé de médecine d'urgence, médecine aérospatiale et de l'Université Internationale de l'espace.

Suite à sa formation universitaire, il est assistant hospitalo-universitaire durant quatre ans, puis responsable d'expériences en environnement extrême et dans l'espace. Au cours des années 2000, il est responsable des programmes des sciences du vivant à l'Agence Spatiale Européenne, chargé de la stratégie et de la planification des programmes.

Actuellement conseiller scientifique et coordinateur de la prospective⁵ auprès de la conseillère scientifique principale et dans le bureau des conseillers de politique européenne auprès du Président de la Commission européenne. Au préalable, il fût le responsable de la diplomatie, sécurité et politique spatiale au Service européen pour l'action extérieure. Suite à des fonctions de conseiller auprès du BEPA.

Ce livre se classe dans la catégorie des récits de science-fiction. Cependant il ne s'agit pas proprement parler d'une véritable fiction, mais plutôt d'une ébauche hypothétique de la façon dont iront les choses en ce monde durant le XX^{ème} siècle. C'est en quelque sorte une 'fiction scientifique' qui porte sur la convergence des diverses avancées technologiques et de leurs

⁵ La prospective peut être définie comme étant un instrument d'aide à la décision et à l'action. Le but est de considérer l'avenir comme un territoire à explorer (prospective exploratoire) mais aussi comme un territoire à construire (prospective stratégique). Ainsi il existe deux types de prospectives.

multiples conséquences d'ici 20 à 30 ans. Dans ce récit, la rigueur scientifique se conjugue à merveille avec l'humour, parfois même l'ironie. Car l'auteur fait parler le futur comme si nous y étions, tout en mettant en avant les révolutions technologiques imminentes.

"Antéversion: ce qu'il faut retenir du futur" met à l'honneur la prospective⁶ en nous rappelant la nécessité d'anticiper, de construire l'avenir, de se projeter sur le long terme pour pouvoir faire face aux bouleversements – tant géopolitiques que technologiques – auxquels nous ne sommes absolument pas préparés. Or, d'après l'auteur il serait plus que temps pour nous de nous y mettre. Dès les premières pages, le cadre est posé: *"l'ouvrage privilégie volontairement les aspects technologiques afin de mener à une prise de conscience sur ce qui est immédiatement sous nos yeux sans que nous puissions toujours l'appréhender."* L'objectif de D. Schmitt est clair, sensibiliser les lecteurs – citoyens et politiques – aux changements sociétaux futuristes d'ici une à deux générations – soit un futur plus proche que jamais. Car il se veut être, un éclaireur à la fois pour les "dirigeants" – c'est-à-dire les décideurs et pour "l'homme de la rue".

Son postulat est simple, selon lui *"marcher requiert de regarder légèrement devant soi pour éviter de trébucher, courir nous force à scruter bien plus loin – il ne s'agit là que de bon sens. Nous courons de plus en plus vite dans le monde des sciences, de la technologie et de l'innovation; et paradoxalement nous devons regarder toujours plus loin afin de guider les choix de société"*. Comme l'a écrit Claudie Haigneré – ancienne ministre française de la Recherche et président du jury du prix Descartes – dans la préface du livre Antéversion, « il est de la responsabilité de notre humanité, de maîtriser ces innovations, de se les approprier, pour configurer l'avenir en un futur souhaité. » L'anticipation est la clé, parce qu'elle est la pièce maîtresse du jeu car *"seul le futur a de l'avenir"*. Véritable éclaireur du futur Didier Schmitt nous livre sa version du futur en dressant un tableau plus que réaliste, car issu d'une expérience multidisciplinaire.

L'ouvrage comprend dix-huit chapitres, relatant des petites histoires originales et dont chacune d'elles se conclut par un petit dessin à l'image de son contenu. Ces dernières se déroulent dans un futur plus ou moins lointain – soit dans plus ou moins cinquante ans. Parmi les thèmes abordés dans ces histoires, il est question d'une enquête policière sans policiers, la santé

⁶ Ici l'auteur nous renvoie aux deux sens du terme.

préventive sans médecin, l'enseignement sans enseignant, des vêtements polymorphes, des Jeux Olympiques bioniques, des guerres sans soldats, de la révolution domotique, de repas virtuels, de la démultiplication de drones toujours plus performants, ou encore de communiquer des sentiments par la pensée.

Selon l'auteur, il y a des instabilités à tous les niveaux "géopolitique, économique, financière et sociale". La seule certitude est le rythme exponentiel de la science et des technologies. Cela signifie que la planification au niveau national ne suffit plus à façonner notre avenir - notamment face aux monopoles dans les services à l'échelle mondiale. Comme l'avenir se rapproche de plus en plus vite, nous devons utiliser la « *Technosphère*⁷ » pour façonner une « *Europhère* », surtout à un moment où l'euro-scepticisme perdure. Sur ce point, pour D. Schmitt: "*L'Europe, qui si souvent doute d'elle-même, a pourtant un rôle crucial à jouer au travers de son capital culturel et historique qui saura constamment replacer l'homme au centre de cette course effrénée*".

A travers cette immersion dans le futur, les innovations technologiques actuelles nous semblent déjà obsolètes. En effet, D. Schmitt de part un trait de plume fin et humoristique – surprenant au vu de la spécificité du thème abordé – réussit l'exploit d'emporter le lecteur dans un monde à la fois irréel "*puisque le présent est mourant et le futur immortel*" et foisonnant "*le futur n'a pas d'états d'âme, il est incessant et c'est un éternel optimiste*".

Se faisant l'auteur nous oblige à porter un regard nouveau sur notre futur. En effet, l'auteur nous dévoile ce qui vraisemblablement se profile à court et moyen terme dans un horizon plus que raisonnable. Il en ressort que la vision de société actuelle sera complètement bousculée par la technologie de demain. C'est pourquoi selon D. Schmitt: "*non seulement les décideurs, mais aussi chaque citoyen devraient se soucier de ce que les prochaines décennies vont nous apporter. Il y a une nécessité, en particulier pour les jeunes, d'entrevoir leur monde d'après-demain afin d'orienter leurs choix pour éviter une économie chroniquement déprimée*". Il en conclut qu'il est dès lors particulièrement important "*de se préparer dès maintenant à l'éducation et la formation sans enseignants ou à une*

⁷ Terme qu'il ne manque pas de définir afin d'éclairer le lecteur lambda. Il peut être rapproché de l'idée de l'avènement technologique dans tous les pans de notre société contemporaine.

révolution dans la synthèse et la représentation de l'information".

De plus, "cette convergence technologique ne fait que commencer" et la prochaine révolution " la révolution technologique du 4.0" sera "une convergence de pans technologiques entiers, comme l'intelligence artificielle, la robotique avancée, les capteurs ubiquitaires, les manipulations génétiques sans limites et les nano-neuro-biotechnologies". Ces bouleversements sans précédent nous jettent dans un monde que nous devons absolument anticiper et donc réfléchir en se posant les bonnes questions. Pour exemple: "allons-nous toujours délivrer des licences de taxis à vie alors que les voitures sans chauffeur sont déjà une réalité, ou former des traducteurs lorsque des algorithmes d'auto-apprentissage sont sur le point d'engendrer une deuxième révolution numérique?"

Enfin nos dirigeants – "qui eux-aussi un rôle essentiel à jouer" - sont malheureusement aujourd'hui essentiellement focalisés sur le court terme et les réélections, comme le sont leurs conseillers: "Cette focalisation devient un sérieux handicap dans une société qui avance déjà plus vite que les décisions politiques". D'après la description du futur de demain faite par l'auteur: "nous ne pouvons plus nous permettre d'avoir des politiques publiques seulement réactives ! Certes, gouverner c'est prévoir. Mais prévoir s'est restreint aujourd'hui à l'avenir du passé. Nous avons besoin de prospective, car avec l'accélération du temps nous devons échapper aux idées préconçues. La prospective est là pour révéler le futur du futur".

Pour conclure, cet ouvrage est particulièrement intéressant, instructif, palpitant et captivant. Assez facile à lire, malgré une légère redondance de termes scientifiques compensée par des touches d'humour parsemées avec parcimonie. Ce livre de poche semble être l'outil idéal pour tout lecteur féru de nouvelles technologies et innovations en tout genre.

Courrier des lecteurs

EU and Me

Dans son discours à l'occasion du 25^{ème} anniversaire du traité de Maastricht, J.-C. Juncker a déclaré :

“Europe is the smallest continent. We do not know it. The European Union, that is 5.5 million square kilometres. Russia: 17.5. Questions? We are a relevant part of the global economy: 25% of the global GDP. In 10 years from now, it will be 15%. In 20 years from now, not one single Member State of the European Union will be a member of the G7. Questions? And from a demographic point of view, we are not really disappearing, but we are losing demographic weight. At the beginning of the 20th century, the Europeans represented 20% of the human kind. Now, at the beginning of this century: 7%. At the end of this century: 4% out of 10 billion people. So those who do think that time has come to deconstruct, to put Europe in pieces, to subdivide us in national divisions, are totally wrong. We will not exist as single nations without the European Union.”

Il a raison.

Il n'y a pas besoin de longs développements pour conforter son opinion. Il suffit d'observer les tendances actuelles. Déjà, l'Europe, malgré ou à cause de ses institutions telles qu'elles sont, perd du terrain dans tous les domaines qui comptent. Sur le plan politique, un vent mauvais souffle sur le continent.

Il a tort.

Redémarrer le projet européen ne se fera pas par la peur. Les constats crépusculaires, surtout s'ils sont fondés, ne peuvent engendrer que le découragement, la colère ou une révolte destructrice. Sans compter la joie mauvaise chez ceux qui voient un concurrent se saborder.

Oui, il a tort.

Il le dit lui-même : *“ if we want to convince younger people that the European Union is a must today and in the years to come, we have to explain European history in a perspective.*

What is Europe today and what will Europe be tomorrow and the day after tomorrow?"

J.-C. Juncker met le doigt là où cela fait mal. Sans projet capable de susciter l'adhésion, l'UE périlitera. A sa décharge, le Président de la Commission a bien essayé de réagir. Il a proposé un plan de relance des investissements, mais qui est trop peu et trop tard, et que les Etats-Membres se sont empressés de reléguer dans les tiroirs. Il a essayé de proposer une défense européenne, mais les Etats-Membres ont vite considéré que ce n'était pas sérieux. Il a essayé de renforcer l'harmonisation fiscale, mais les Etats-Membres ont jugé que ce n'est pas souhaitable.

Malheureusement, le Président de la Commission n'a que peu d'influence sur le cours des choses. Et d'ailleurs, dans le cadre des réflexions sur le Brexit, de bons esprits envisagent froidement la suppression de la Commission au profit du Conseil, bétonnant ainsi une Europe intergouvernementale qui a maintes fois fait la preuve de son inefficacité.

Les seuls qui peuvent peser sur ce cours funeste sont les citoyens. Eux seuls peuvent influencer leurs gouvernements nationaux. Eux seuls peuvent dire qu'ils refusent un avenir sombre, qu'ils ne veulent pas d'un pessimisme démobilisateur. Eux seuls peuvent impulser la création ou la réactivation d'un projet de paix, de solidarité et de progrès. Dans le contexte politique volatile du moment, il y a une opportunité pour que les citoyens exigent enfin un avenir positif pour eux, pour leurs enfants.

La bibliothèque centrale de la Commission un lieu de découvertes

Non, ce n'est pas une église, malgré le clocher et les fenêtres ogivales⁸ mais on peut en apprécier l'architecture surtout à l'étage supérieur de la salle de lecture. Cette architecture élève la réflexion et favorise l'analyse.

A l'entrée, le bureau d'accueil, un véritable accueil par un personnel souriant, compétent, efficace et soucieux de vraiment aider.

Autour de ce bureau, des présentoirs de livres parus récemment, ainsi directement consultables. Leur choix par la bibliothèque centrale s'avère intéressant et judicieux.

Neuf ordinateurs avec deux imprimantes donnent accès à des sites payants, comme *strada lex* et *dalloz* pour les revues juridiques. Gratuitement, c'est-à-dire l'avantage traditionnel des bibliothèques, s'adaptant à l'ère informatique.

Des outils de recherche documentaire, comme le nouveau *find-eR* qui porte sur les différentes bibliothèques de la Commission et qui donne accès à de nombreuses ressources électroniques, par exemple des articles de revues juridiques. Cela vaut vraiment la peine de les essayer.

Les ouvrages qu'on identifie peuvent être consultés sur place, sans devoir attendre longtemps, ou empruntés. Ils peuvent aussi être commandés à distance par les fonctionnaires et reçus par le courrier interne. Des ouvrages récents, mais aussi des plus anciens, car pour comprendre le présent afin de préparer l'avenir il faut connaître le passé, disait le chancelier K. Adenauer.

⁸ Voir une photo dans cette revue :
http://u4unity.eu/dochtm2/TheLink_48.htm

A gauche des rayons offrant de nombreux ouvrages de référence en droit de l'UE, en droit international et dans différentes matières d'intérêt européen, des tables permettent de les consulter confortablement tout en connectant les laptops avec des prises de chargement.

Par un escalier surplombant deux photocopieuses, on accède à l'étage supérieur dont l'architecture est restée fidèle au plafond de l'ancienne église, ce qui élève la pensée, la réflexion et l'analyse, complétée par une structure contemporaine qui la renforce.

Les principaux journaux de l'UE sont à la disposition du lundi au vendredi.

Puis des dictionnaires, dans toutes les langues de l'UE, y compris le maltais, et dans d'autres langues comme le russe, l'arabe, le chinois et le japonais (kanji).

Ensuite des présentoirs avec des revues spécialisées dans le domaine de l'UE, comme le journal de droit européen ou la revue du droit de l'UE.

Et au fond les principales encyclopédies, comme la Britannica, Universalis et Brockhaus.

Le tout dans une ambiance de calme, à peine parfois un peu troublée par les photocopieuses ou les imprimantes du premier étage. Ambiance studieuse par la présence d'autres chercheuses et chercheurs, qui en fait un lieu de travail productif et agréable.

Voilà pourquoi je fréquente régulièrement la salle de lecture de la bibliothèque, depuis mon stage et tout au long de ma vie professionnelle à la Commission. Frappé par la limite d'âge, je continue à l'utiliser, en particulier pour approfondir des recherches afin de mieux répondre aux questions de collègues de la Commission sur le droit de l'UE.

On y rencontre aussi d'autres fans de la bibliothèque qui deviennent de nouveaux collègues sympas, dans cette salle de lecture stimulante, qui vaut tout-à-fait le déplacement.

A cette époque de développement de l'informatique, la salle de lecture, avec ses outils technologiques, reste un outil indispensable de la Commission, pour la recherche. Comment la Commission pourrait-elle remplir ses missions (art 17 TUE), comme celle de promouvoir l'intérêt général de l'Union, sans une bibliothèque, dotée d'une salle de lecture, où ses

fonctionnaires peuvent, dans une ambiance studieuse, trouver inspiration pour résoudre des problèmes ou travailler à des propositions, sans être dérangé par des appels téléphoniques ou autres ?

Sans parler de l'image positive que, par l'accueil dans cette salle, la Commission donne à des citoyen(ne)s engagé(e)s dans des recherches et qui influencent l'opinion publique par leurs écrits. Mais ceci est une autre histoire qui fera l'objet d'un autre article.

Située au 18 de la rue Van Maerlant à Bruxelles, la Bibliothèque peut être contactée aux adresses suivantes

Salle de Lecture: Biblio-Prets@ec.europa.eu

Reference Service: EC-LIBRARY@ec.europa.eu

Téléphone (29)5 29 76

Elle dispose des sites suivants :

IntraComm:

<https://myintracomm.ec.europa.eu/corp/ci/EN/Pages/index.aspx>

Europa: <http://ec.europa.eu/libraries/>

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

La rédaction

Petite radiographie de la fonction publique européenne

1 Un instantané de mon métier

Favoriser la coopération en Europe entre les acteurs de la recherche et de l'innovation et ceux du développement régional.

2 Dessine-moi un fonctionnaire européen

A la manière d'une grande famille où frères et sœurs partagent leurs talents et leurs connaissances, le projet européen permet à 28 pays d'être plus forts ensemble en coopérant entre eux, de manière pacifique et inventive.

3 Mes bonheurs

Travailler en plusieurs langues dans un environnement de travail multiculturel. Stimuler la coopération entre pays et régions dans des domaines qui me tiennent à cœur : l'innovation, le développement économique et social au niveau des villes et des régions, l'éducation, la culture, l'environnement.

4. Mes craintes

La progression dans de nombreux Etats membres d'opinions et de mouvements nationalistes et populistes, hostiles à la coopération européenne. La perte de nos valeurs européennes fondamentales (paix, démocratie, modèle social, environnement, coopération...) au profit d'un marché essentiellement tourné vers le profit. Le manque d'attention actuellement donné aux jeunes, qui sont l'avenir de notre planète. Notre égoïsme par rapport à de nombreux migrants qui ont dû quitter leur pays pour se mettre en sécurité.

5. Usine à gaz ?

Le bureaucrate travaille essentiellement dans un bureau, c'est mon cas, mais le terme est souvent utilisé de manière péjorative, de même que celui de technocrate. Je préfère associer la Fonction publique européenne au service public. Nous sommes au service des citoyens d'Europe, même si l'Administration à laquelle nous appartenons a souvent perdu sa capacité à bien expliquer ses objectifs. Je rêve d'une Commission européenne

moins hiérarchique, plus coopérative entre Directions générales, menée par de vrais leaders ayant une vision et le goût du risque.

6. Solidarité et démocratie en crise

Ne pas nous limiter à souhaiter « mieux expliquer ce que nous faisons » (beaucoup de « belles histoires européennes » mériteraient effectivement d'être contées) mais réactiver « l'envie d'Europe » à travers des « débats citoyens » en partenariat avec des structures représentatives de la société civile, en acceptant bien sûr d'ouvrir les débats à la contradiction – à la manière de ce qui avait été proposé il y a quelques années par le Parlement européen. Aller à la rencontre des jeunes, j'ai été heureux par exemple de participer deux fois à l'initiative « retour à l'école ».

7. Les -XIT

Le Brexit m'inspire en ce moment la volonté d'une « vraie clarification » avec les Autorités britanniques. Autant je suis favorable à une Europe capable d'avancer à travers des « coopérations renforcées » autant je porte un jugement négatif par rapport à « l'Europe à la carte » que le Royaume-Uni a obtenu, à son profit, les trente dernières années. J'espère que le Brexit permettra aux 27 Etats membres de se recentrer sur des priorités communes plus affirmées, offrant moins de place au terrain strictement économique, davantage au social et aux thématiques environnementales.

8. Le plan B

Avant d'être fonctionnaire européen, j'ai travaillé en France presque dix ans comme inspecteur du travail. J'ai récemment réalisé un échange de fonctionnaires avec un Espagnol, pendant deux ans, au croisement des thématiques de développement régional, recherche et innovation. Je suis convaincu que la Commission européenne est trop repliée sur elle-même, dans la gestion de ses ressources humaines, nous avons effectivement besoin de beaucoup plus de coopération et échanges avec les Administrations nationales et régionales. J'assure un enseignement à Sciences Po Lille et je me verrais très bien faire davantage d'enseignement à l'avenir. Un fonctionnaire européen risque de se trouver dans une « prison dorée », à nous de faire preuve d'innovation dans la gestion de nos carrières. La Commission européenne pourrait faire beaucoup mieux afin d'encourager ses fonctionnaires dans cette voie. La mobilité me semble essentielle, en termes de motivation et d'efficacité de la Fonction publique européenne.

La protection sociale des fonctionnaires et agents de l'Union européenne⁹

Chronique de l'administration européenne

Par Fabrice ANDREONE¹⁰
Senior Expert à la Commission européenne
Docteur en droit et en science politique

Introduction

Avec la création des institutions communautaires, au début des années cinquante, la question de la protection sociale des fonctionnaires et agents des Communautés s'est posée rapidement. Les Etats membres et les institutions avaient plusieurs options: une couverture par l'Etat du lieu d'affectation du fonctionnaire, une couverture par l'Etat de la nationalité du fonctionnaire, des assurances privées ou une couverture sociale, assurée directement par les Communautés. En choisissant la voie statutaire, les pères fondateurs ont opté pour une protection sociale gérée par les institutions européennes et indépendante des Etats membres, dès l'entrée en vigueur des statuts CEE et Euratom, le 1^{er} janvier 1962¹¹. La diversité des régimes sociaux des Etats membres a également plaidé pour l'adoption d'un système spécifique qui possède également la vertu d'assurer un traitement égal pour tous les personnels, au service des institutions. Ainsi, le statut établit un régime de protection sociale complet.

Cette recherche a pour objectif de présenter le système de protection sociale communautaire dans son ensemble, à travers les cinq piliers existants: pensions, maladie, allocations familiales, assurance accident et assurance chômage.

⁹ Cf. Andreone F. "Les quatre piliers du régime de sécurité sociale des fonctionnaires et agents de l'Union européenne" in Revue Française d'Administration Publique (RFAP) n° 158, p. 577.

¹⁰ **Ce texte représente uniquement les opinions de son auteur. Il n'engage en aucun cas la Commission européenne ou l'Union européenne.**

¹¹ A l'exception notable du régime de chômage, introduit dans le statut, en 1985. Cf. infra.

I- La couverture vieillesse des fonctionnaires et agents de l'Union européenne: le régime des pensions des personnels européens

Tout d'abord, on doit noter que le régime de pensions des personnels des institutions européennes est un système spécifique qui n'est lié à aucun Etat membre de l'Union européenne. Il s'agit d'un régime de fonds que l'on qualifie de notionnel. En effet, il n'est pas placé sur les marchés financiers et n'existe pas physiquement. Dans ce contexte, chaque fonctionnaire ou agent cotise pour sa propre pension. Il ne s'agit donc pas d'un système de retraite par répartition.

Créé avec les caractéristiques actuelles, en 1962, dans le contexte de l'adoption des statuts CEE et Euratom et confirmé en 1968¹², par l'adoption du statut unique des Communautés européennes, le régime des pensions des fonctionnaires et agents de l'Union européenne est défini par le statut (*art. 77 à 84, annexe VIII et XII du statut*). Il couvre non seulement le risque vieillesse (pensions d'ancienneté), mais également les pensions d'invalidité, de survie et d'orphelin.

On doit noter tout d'abord que le régime des pensions couvre l'ensemble des personnels statutaires: fonctionnaires, agents temporaires et agents contractuels des institutions organes et agences de l'UE, à l'exception de la Banque centrale européenne et de la Banque européenne d'investissement, conformément à l'article 1^{er} bis par. 1^{er} et 2 du statut. En revanche, il ne couvre pas les agents locaux, affectés auprès des Délégations hors Union européenne et des Représentations de la Commission dans les Etats membres, les intérimaires et les experts nationaux détachés (*END*) au sein des institutions et organes de l'UE.

Le régime de pension de l'Union européenne définit un certain nombre de prestations qu'il importe de présenter. Depuis le 1^{er} janvier 2014, le texte statutaire fixe l'âge légal de la pension d'ancienneté à 66 ans et le taux annuel d'accumulation à 1,8% par année d'activité. Le taux maximum d'accumulation reste fixé à 70% du salaire de la dernière année d'activité. On doit noter que des pénalités s'appliquent aux agents qui prennent leur pension d'ancienneté avant leur âge légal de pension, tel que défini dans le statut.

Le régime prévoit également un système de pension d'invalidité. Elle se monte à 70% de la rémunération du fonctionnaire ou de

¹² Le régime des personnels CECA qui a existé jusqu'à 1968, reposait sur un fonds réel, placé sur les marchés financiers. Cf. art. 83. par. 3 du statut.

l'agent, au moment de la mise en invalidité; sans que, toutefois, cette pension ne puisse être inférieure au minimum vital, défini dans le statut¹³. La pension d'invalidité est soumise aux cotisations pensions, assurance maladie, ainsi qu'à l'impôt communautaire.

De même, le régime détermine la pension de survie, au bénéfice du conjoint survivant (veuf/veuve), après le décès du fonctionnaire. Sous certaines conditions, cette pension est calculée sur base, soit de 60% des droits à pension accumulés par le fonctionnaire décédé ou soit de 35% de son dernier salaire. En aucun cas, elle ne peut être inférieure au minimum vital précité. Des dispositions spécifiques ont été arrêtées pour le cas où le fonctionnaire décédé bénéficiait d'une pension d'ancienneté ou d'une pension d'invalidité. Enfin, il définit une allocation bénéficiant aux enfants survivants (orphelins) à charge du fonctionnaire, du titulaire d'une pension d'ancienneté ou d'invalidité décédé, dont le conjoint ne bénéficie pas de pension de survie. Elle s'élève à deux fois le montant de l'allocation pour enfant à charge¹⁴.

Le financement du régime des pensions, y inclus les pensions d'invalidité, de conjoint ou d'enfant survivant, est assuré par une contribution de l'agent (un tiers), prélevée à la source, sous la forme d'un pourcentage du traitement de base du fonctionnaire ou de l'agent. Les deux tiers restants constituent la contribution de l'employeur, l'Union européenne. Il s'agit d'un pourcentage double de celui prélevé sur la rémunération de l'agent. Suite à l'actualisation du taux de contribution pension, au titre de 2016¹⁵, le niveau de la contribution de chaque agent est fixé à 9,8% du traitement de base¹⁶ et celle de l'employeur à 19,6% du traitement précité. La contribution totale, qui permet de maintenir l'équilibre actuariel du régime des pensions de l'UE correspond à 29,4% de la rémunération de base de chaque agent. Il s'agit d'un pourcentage considérable, en comparaison d'autres régimes publics de pension, en Europe.

Les contributions des fonctionnaires et agents de l'Union européenne et de l'employeur alimentent ainsi le fonds de pension notionnel, dont la valeur actualisée équivaut à la valeur

¹³ Il est défini à l'art. 6 de l'annexe VIII du statut (traitement brut d'un AST1/1. Cf. art.66 du statut), pour les fonctionnaires et agents temporaires, et à l'art. 101 RAA par. 2 (traitement brut d'un groupe de fonction I/1. Cf. art. 93 RAA) pour les agents contractuels.

¹⁴ Cf. point IV de la présente contribution.

¹⁵ Rapport Eurostat 2016 sur les articles 83 et 83 bis du statut, p. 5. Le nouveau taux de contribution du personnel prend effet au 1^{er} juillet 2016.

¹⁶ Depuis le 1^{er} juillet 2015. Ce taux est révisé annuellement.

actualisée de l'ensemble des droits à pension accumulés par les fonctionnaires et agents de l'Union européenne¹⁷

Si l'ensemble des contributions annuelles des fonctionnaires et agents de l'Union européenne et de l'employeur couvrent la contrepartie actuarielle des droits à pension acquis dans la même année, le régime est en équilibre.

Pour s'assurer de l'équilibre du régime, le statut prévoit un mécanisme strictement défini, à deux niveaux. Tout d'abord, il prescrit une actualisation annuelle de l'équilibre actuariel. En cas de déséquilibre du régime, le taux de contribution des fonctionnaires et agents de l'UE et, implicitement, de l'employeur est ajusté pour garantir l'équilibre actuariel, à prestation constante. Les variables prises en compte pour le calcul de l'équilibre actuariel du régime sont les suivantes: l'évolution démographique (âge des actifs et des pensionnés, âge moyen de départ en pension et table d'invalidité); les taux d'intérêt (moyenne des taux d'intérêt moyens, observés pour la dette publique des Etats membres, à long terme, sur les dix-huit dernières années¹⁸); ce qui revient à placer de manière virtuelle le régime des pensions de l'Union européenne, comme un véritable fonds de pension, dans les titres de la dette publique émise par les Etats membres; la variation annuelle du barème des traitements des fonctionnaires et agents de l'Union européenne (moyenne des indicateurs spécifiques nets¹⁹ sur les dix-huit dernières années²⁰ qui mesurent l'évolution des rémunérations des fonctionnaires nationaux, hors inflation).

Par ailleurs, le texte statutaire prévoit une évaluation actuarielle quinquennale de l'équilibre actuariel du régime. En cas de déséquilibre, la contribution au régime peut également être ajustée, à cette occasion. Il dispose aussi que l'autorité législative peut demander à relever l'âge légal de la pension d'ancienneté, dans le contexte de la procédure législative ordinaire (*art. 336 TFUE*), sur le fondement d'une proposition de la Commission. C'est ainsi que les Etats membres ont demandé et obtenu, à deux reprises, dans les dix dernières années, le relèvement de l'âge légal de la pension des fonctionnaires et agents de l'UE, pour le porter à 66 ans, à compter du 1er janvier 2014.

¹⁷ Sur cet aspect cf. "*Le système des pensions des fonctionnaires et agents de l'Union européenne*", Revue Française d'Administration Publique (RFAP) n°140 -2011/4, p. 807

¹⁸ En 2016. La moyenne augmente jusqu'à trente ans, en 2020.

¹⁹ Evolution moyenne des rémunérations des fonctionnaires des Etats membres, hors inflation.

²⁰ Cf. Supra.

On doit ajouter que le régime des pensions des personnels européens est garanti par l'obligation statutaire des Etats membres d'inscrire annuellement l'ensemble des paiements relatifs aux pensions, dans le budget de l'Union européenne. Par conséquent, les prestations du régime de pension sont versées par le budget de l'Union européenne aux bénéficiaires. Simultanément ou à défaut, ce paiement est garanti collectivement par les Etats membres, dans le cadre d'une disposition statutaire²¹. L'ensemble de ces garanties statutaires conduit à inscrire dans le bilan annuel comptable de l'Union européenne²² la valeur actualisée du fonds de pension, y compris les obligations futures à l'égard du personnel actifs.

Après avoir examiné la protection vieillesse; il importe d'examiner le régime maladie des personnels de l'Union européenne.

II- La couverture maladie des fonctionnaires et agents de l'Union européenne: le Régime Commun d'Assurance Maladie (RCAM)²³

A l'instar de la branche vieillesse, le RCAM, dans sa configuration actuelle, a été créé par les statuts CEE et CEEA du 1^{er} janvier 1962 et confirmé dans le contexte du statut unique du 29 février 1968. Il s'agit aussi d'un dispositif spécifique, qui n'est rattaché à aucun Etat membre. Il ne s'agit pas d'une assurance privée, comme dans de nombreuses organisations internationales. Ce régime est basé sur la solidarité entre les générations puisque tous les personnels de l'Union européenne contribuent proportionnellement à leur traitement.

L'article 72 du statut fixe les catégories de bénéficiaires, le cadre de financement du régime et le niveau des prestations de l'assurance maladie des personnels de l'Union européenne. La réglementation de commun accord (RC) relative à la couverture du risque maladie des fonctionnaires des Communautés européennes, adoptée par l'ensemble des institutions européennes, dont la dernière version est entrée en vigueur le 1er décembre 2005, met en œuvre les grands principes définis

²¹ Art. 83 par. 1^{er}: "*Le paiement des prestations prévues au présent régime de pensions constitue une charge du budget de l'Union. Les États membres garantissent collectivement le paiement de ces prestations selon la clé de répartition fixée pour le financement de ces dépenses.*"

²² COM (2016) 475, *Comptes annuels consolidés de l'Union européenne*, 2015, 11 juillet 2016, 141 pages.

²³ cf. "*La couverture maladie des personnels de l'Union européenne: le Régime Commun d'Assurance Maladie*", *Revue Française d'Administration Publique (RFAP)* n°151-152 – 2014/3, p. 839.

dans le statut et plus particulièrement les catégories de bénéficiaires, le financement et l'organisation du régime, de même que les aspects financiers et comptables.

Le RCAM s'applique à toutes les institutions de l'Union européenne, à l'exception de la Banque européenne d'investissement et de la Banque centrale européenne, ainsi qu'à l'ensemble des catégories de personnels définies dans le cadre du statut et du règlement applicable aux autres agents (*RAA*), quels que soient leur institution de rattachement, leur lieu d'affectation ou leur grade: fonctionnaires, agents temporaires, agents contractuels, à l'exception des agents locaux des délégations hors UE et des Représentations de la Commission dans les Etats membres, des intérimaires et des experts nationaux détachés (*END*).

Le régime bénéficie aux affiliés mais aussi aux enfants à charge, à titre primaire. Le conjoint peut être couvert à titre complémentaire, à la condition que sa rémunération brute ne dépasse pas la rémunération d'un fonctionnaire de grade 2²⁴. Le partenaire non marié de l'affilié est assimilé au conjoint, sous certaines conditions et notamment l'absence de lien de parenté. De même, les bénéficiaires de pension d'ancienneté, d'invalidité, de conjoint survivant et d'orphelin²⁵, sont également couverts par le régime. Au 30 juin 2015²⁶, le nombre d'affiliés s'élevait à 81.812 et le nombre de bénéficiaires à 163.447.

Des dispositions générales d'exécution (*DGE*), adoptées par la Commission, en vertu d'une délégation des institutions à celle-ci, fixent le niveau des prestations (pourcentages et plafonds de remboursement des différents actes et traitements médicaux). En fait, les remboursements varient entre 80% et 100%, en cas de maladie grave. Par ailleurs, si la partie non remboursée des frais médicaux dépasse 50% du traitement annuel d'un fonctionnaire (ou de la pension pour un ancien fonctionnaire), il est prévu que celui-ci puisse bénéficier d'un remboursement jusqu'à 100% de ce montant.

Le financement de l'assurance maladie du personnel de l'Union européenne est assuré par des contributions payées par l'employeur, d'une part, et l'employé, d'autre part. A l'instar du

²⁴ Art. 14 par 1^{er} de la Règlementation commune relative à la couverture des risques maladies des fonctionnaires des Communautés européennes, dont la dernière version est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2005. Cf. art. 66 du statut.

²⁵ Cf. *Supra*.

²⁶ Rapport annuel du Comité de gestion du régime commune d'assurance maladie pour l'année 2015, p. 5.

financement du régime des pensions, l'employé prend en charge un tiers de la cotisation, par un prélèvement à la source, sur son traitement de base. La part de l'employeur équivaut à deux fois le niveau de celle de l'employé (deux tiers de la contribution). Le statut prévoit un plafond de 2% du traitement de base de l'employé et, par conséquent, la part de l'employeur ne peut dépasser 4% du traitement de base. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, la cotisation de l'employé est de 1,7% de son traitement de base et celle de l'employeur de 3,4%, pour une contribution totale de 5,1% du traitement de base.

La réglementation commune (RC) du 24 novembre 2005 (*art. 49 RC*) prévoit que le régime doit être en équilibre. En cas de déficit financier de la caisse, il est possible de limiter les dépenses, en réduisant les prestations, par une simple modification des DGE arrêtées par la Commission, dans le cadre de sa délégation de gestion. Il est également possible d'augmenter le niveau de contribution, dans la limite du plafond statutaire de 2% (contribution de l'agent), par une révision de la réglementation commune décidée par les institutions de l'UE. En cas de déséquilibre plus important, la Commission et l'autorité législative peuvent aller au-delà du plafond de 2% du traitement de base à la charge de l'agent, dans le contexte d'une modification du statut (*art. 336 TFUE*).

Pendant de nombreuses années, le RCAM a dégagé de confortables excédents qui ont atteint presque 200 millions EUR, en 2004. En 2007, les dispositions générales d'exécution (DGE) relatives au RCAM, ont été revues pour adapter certains plafonds et remboursements; afin de résorber une partie de l'excédent. Entre 2007 et 2010, la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions a permis de diminuer une partie de la réserve accumulée. A compter de 2011, la caisse a continué d'enregistrer un déficit qui n'est pas la conséquence de la modification des prestations ou de l'augmentation des dépenses des affiliés, restée raisonnable, avec une moyenne de 2% par an, alors que l'inflation moyenne en Belgique s'est élevée à 2,3% entre 2004 et 2012. L'explication habituellement avancée pour ce déséquilibre, réside essentiellement dans la stagnation des cotisations versées qui résulte du gel des adaptations des rémunérations des agents de 2011 à 2014.

Depuis 2014, le régime est revenu à l'équilibre, en raison d'une gestion très rigoureuse des remboursements et de l'attribution d'une partie de l'adaptation des salaires, au titre de 2011 et 2012, suite à un accord entre l'autorité législative et la Commission européenne. La mise en œuvre du nouveau mécanisme d'adaptation des rémunérations du personnel européen, en

vigueur à compter du 1^{er} juillet 2015, a permis à la caisse de renouer avec les excédents. Aujourd'hui, après deux années d'excédent (2015 et 2016), le fonds de réserve se reconstitue et les institutions n'ont plus de raison d'augmenter les contributions par l'une ou l'autre voie (révision de la RC ou du statut) ou de diminuer les prestations pour revenir à l'équilibre du régime.

Fort de ces constats, on peut remarquer qu'à la différence du régime de pension des personnels de l'Union européenne qui est bien assuré par l'adaptation annuelle du taux de contribution au régime, le calcul de l'équilibre du RCAM est moins encadré par le texte statutaire. Celui-ci ne prévoit ni indicateurs, ni procédures de contrôle, à l'image de ce qui existe pour le régime de pensions. Une voie possible serait d'arrêter des dispositions statutaires pour garantir l'équilibre financier qui lierait le résultat du fonds à une mise à jour automatique du niveau du taux de contribution, à la hausse ou à la baisse, sur une base annuelle, à l'instar de l'adaptation du taux de contribution pension des fonctionnaires et agents de l'UE²⁷.

La protection sociale des personnels de l'Union européenne comprend également un volet qui couvre les maladies professionnelles et les accidents qui est présenté ci-dessous.

III- La couverture accidents et maladies professionnelles des fonctionnaires et agents de l'Union européenne

Cette branche de la couverture sociale des fonctionnaires et agents de l'UE est appelée «assurance maladies professionnelles et accidents». De droit, elle ne bénéficie qu'aux fonctionnaires actifs et couvre les cas de décès et d'invalidité ainsi que les frais médicaux qui dépassent les niveaux de remboursement prévus par l'assurance maladie (RCAM)²⁸. Elle est définie par l'article 73 du statut, complété par une réglementation de commun accord (RC) entre les institutions qui précise les modalités de mise en œuvre des dispositions statutaires.

Le fonctionnaire est couvert contre les accidents et les maladies professionnelles de quelle que nature qu'ils soient, à l'exception de certaines exclusions précisées dans la réglementation commune (par exemple, les sports extrêmes). L'assurance prend en charge l'ensemble des frais nécessités pour le rétablissement de l'intégrité physique de l'assuré, suite à un accident ou une

²⁷ Cf. Supra.

²⁸ *Idem.*

maladie professionnelle. Par ailleurs, elle prévoit le versement d'un capital, soit à ses ayants droits, en cas de décès; soit à l'assuré lui-même, en cas d'incapacité partielle ou totale. Il est prévu que l'assuré puisse demander de substituer une rente viagère au versement d'un capital. Une réglementation de commun accord (RC)²⁹ détaille l'ensemble des modalités et des calculs qui s'appliquent à ce domaine.

Une contribution de 0,1% est prélevée sur le traitement de base de tous les fonctionnaires et agents de l'Union européenne, afin de financer ce régime. Cette assurance ne couvre ni la famille des agents, ni les pensionnés, pour lesquels la contribution n'est pas prélevée. Au-delà de cette contribution, les dépenses de cette assurance sont couvertes par le budget, sans qu'une limite supérieure soit fixée par le statut. On peut donc constater qu'il n'existe pas de partage déterminé entre contribution de l'employeur et de l'employé, à l'instar du régime de pension ou du régime maladie³⁰.

Outre le régime d'assurance accident; les personnels de l'Union européenne bénéficient également d'un régime d'allocations familiales spécifiques, en dehors de l'Etat de nationalité ou de l'Etat de résidence de ceux-ci.

IV- La couverture familiale des fonctionnaires et agents de l'Union européenne

Le système d'allocations familiales existant dans la vaste majorité des Etats membres, a été transposé au niveau communautaire. L'article 67 du statut énumère les différents types d'allocations familiales auxquels les fonctionnaires européens, répondant à un certain nombre de conditions, peuvent prétendre, à savoir l'allocation de foyer, l'allocation pour enfant à charge et l'allocation scolaire.

L'allocation de foyer a pour objectif de compenser les charges liées à un foyer, notamment pour des fonctionnaires, dont le conjoint expatrié perd son emploi, en s'installant à Bruxelles ou Luxembourg. Pour bénéficier de cette indemnité, le fonctionnaire doit être marié. Elle est également attribuée à l'agent veuf, divorcé, séparé ou célibataire, ayant un ou plusieurs enfants à sa charge, ainsi qu'au fonctionnaire ayant conclu un

²⁹ Réglementation relative à la couverture des risques d'accident et de maladie professionnelle des fonctionnaires des Communautés européennes, dont la dernière version est entrée en vigueur le 1er janvier 2006.

³⁰ Cf. Supra.

partenariat stable non matrimonial³¹. L'actualisation 2016³² fixe le montant de l'allocation de foyer à 181,82 EUR, à compter du 1er juillet 2016, auxquels s'ajoutent 2% du traitement de base du fonctionnaire.

L'allocation pour enfant à charge vise à aider le fonctionnaire à couvrir les frais supplémentaires que lui impose l'entretien des enfants à sa charge. Cette allocation est accordée d'office pour l'enfant qui n'a pas encore 18 ans et, sur demande motivée, pour l'enfant âgé de 18 à 26 ans qui reçoit une formation scolaire ou professionnelle. L'actualisation 2016 fixe le montant de cette indemnité à 397,29 EUR, par enfant.

L'allocation scolaire vise à couvrir les frais d'éducation, liés à la fréquentation régulière et à plein temps d'un établissement d'enseignement primaire, secondaire ou supérieur par l'enfant d'un fonctionnaire. Cette allocation est fixée mensuellement 269,56 EUR pour chaque enfant, conformément à la procédure d'actualisation 2016. Toutefois, elle n'est versée que sous condition de fréquentation d'une école payante. Ainsi, les Ecoles Européennes (EE) ou les Ecoles belges ou luxembourgeoises sont considérées comme gratuites - en l'absence de minerval - et n'ouvrent pas le droit au bénéfice de l'allocation scolaire.

A ces allocations prévues par l'article 67, le législateur a ajouté dans le statut, en 2004, une allocation pour la petite enfance. Elle concerne les enfants de moins de cinq ans, ne fréquentant pas un établissement d'enseignement primaire. Son montant mensuel, tel que révisé par la procédure d'actualisation 2016, est fixé à 97,05 EUR.

L'autorité législative considère que les allocations familiales font partie intégrante de la rémunération des fonctionnaires et agents de l'Union européenne. C'est ainsi que cet aspect de la couverture sociale communautaire est entièrement financé par le budget, à la différence des autres branches³³ qui sont financées par des contributions à la charge de l'employeur et de l'employé, selon un partage 1/3 – 2/3.

Pour terminer, ce papier propose une analyse du régime de chômage des agents de l'Union européenne, tel que prévu dans le RAA. Cette protection est assurée de manière complémentaire

31 Cf. article 1^{er} quinquies, par. 1, point 2, du statut des fonctionnaires de l'UE

32 Rapport de la Commission sur l'adaptation (COM (2016) 717), Les nouveaux montants de l'actualisation 2016 seront publiés

33 A l'exception plus anecdotique de l'assurance accident.

par rapport à l'assurance chômage des Vingt-huit et ne concerne que certaines catégories du personnel

V- La couverture chômage des agents de l'Union européenne, relevant du Régime applicable aux autres agents (RAA)

A la différence des autres aspects de la couverture sociale des personnels de l'UE, le régime de chômage communautaire n'a pas été arrêté dans le contexte des statuts CEE et CEEA, entrés en vigueur le 1er janvier 1962 ou du statut unique du 29 février 1968. En fait, l'assurance chômage a été instituée par un règlement modificatif du statut de septembre 1985³⁴. Cette création tardive est sans doute liée au fait que les institutions européennes sont, dès le départ, essentiellement composées de fonctionnaires qui, à priori, peuvent effectuer une carrière complète au service de l'Europe. Il s'agissait d'uniformiser la couverture des anciens agents des institutions, quelles que soient les dispositions en vigueur dans l'Etat membre de résidence de ceux-ci. Les grands principes de fonctionnement du régime ont donc été adoptés tardivement, en 1985, en comparaison des autres piliers de la protection sociale, prévus initialement, dès l'adoption des deux statuts CEE et CEEA, en 1961.

On doit noter que, tout en conservant le cadre général défini en 1985, la révision du statut du 22 mars 2004³⁵, a fait évoluer les modalités de ce système et permis de couvrir la nouvelle catégorie d'agents créée en 2004, les agents contractuels³⁶. On doit également souligner que la modification du RAA du 23 février 2009³⁷ a permis d'intégrer les assistants parlementaires accrédités³⁸, comme agents contractuels, dans le statut; et de leur permettre de bénéficier de la couverture du chômage de l'UE. En revanche, il importe également de remarquer que les fonctionnaires européens, au sens de la définition de l'article 1^{er} bis par. 1^{er} du statut³⁹, ne sont pas couverts par cette assurance

³⁴ Cf. Infra.

³⁵ Entrée en vigueur le 1^{er} mai 2004, encore appelée réforme du statut.

³⁶ L'ensemble des agents contractuels qui relèvent des articles 3 bis RAA et 3 ter RAA, y inclus les assistants parlementaires accrédités (*Titre VII, art. 125 RAA à 139 RAA*).

³⁷ Règlement (CE) n° 160/2009 du Conseil du 23.02.2009 modifiant le régime applicable aux autres agents, publié au JOUE L 55 du 27.02.2009, p. 1.

³⁸ Ils étaient contractuels de droit privé national, avant la législature qui a commencé en juin 2009.

³⁹ *"Est fonctionnaire de l'Union au sens du présent statut toute personne qui a été nommée dans les conditions prévues à ce statut dans un emploi permanent d'une des institutions de l'Union par un acte écrit de l'autorité investie du pouvoir de nomination de cette institution"*.

chômage. A la différence des anciens agents temporaires ou contractuels, ils ne sont bien entendu pas soumis à la contribution qui finance le régime de chômage de l'UE⁴⁰. De même, les Experts Nationaux Détachés (*END*) auprès des institutions et organes de l'UE ne bénéficient pas du chômage communautaire, puisqu'en principe, ils retournent dans leur administration nationale, à l'issue de leur affectation à Bruxelles. Ils ne contribuent pas non plus au régime. Par ailleurs, l'article 121 *RAA* prévoit que l'Union européenne assume les charges incombant à l'employeur pour le régime de sécurité sociale des agents locaux, affectés auprès des Délégations de l'Union européenne dans les pays tiers, dans le contexte de la réglementation existante sur le lieu d'affectation. Cette catégorie n'est pas couverte par le régime chômage de l'UE et ne contribue, par conséquent, pas non plus au fonds de chômage de l'UE. Enfin, les intérimaires travaillant pour les institutions, organes et agences de l'UE sont couverts par le droit local de l'Etat membre dans lequel ils exercent leurs activités.

Le régime chômage applicable aux agents temporaires de l'Union européenne a été institué par le règlement (*CECA, CEE, Euratom*) n° 2799/85 du Conseil du 27 septembre 1985 (*JO L 265 du 08/10/1985, p. 1*) qui introduit l'article 28 bis *RAA* dans le texte statutaire afin de fixer le cadre général de cette couverture et définir le niveau de l'allocation. A l'origine, cette disposition s'appliquait aux agents temporaires, pour une durée maximum de vingt-quatre mois. A partir du 1^{er} mai 2004, le régime a été étendu à la catégorie des agents contractuels, nouvellement créée, dans le contexte du règlement (*CE, Euratom*) n° 723/2004 du Conseil du 22 mars 2004 (*JO L-124 du 27/04/2004, p. 1*). C'est ainsi que la révision statutaire de 2004 intègre l'article 96 *RAA* qui reprend, à l'identique, les dispositions de l'article 28 bis *RAA* qui s'appliquent aux agents temporaires. Par ailleurs, la durée de couverture maximum par le régime a été portée de vingt-quatre à trente-six mois maximum, mais avec une seconde limite au versement de l'allocation: elle ne peut être acquise pour une période qui dépasse le tiers de la période prestée, au service de l'Union⁴¹. Ces deux dispositions

⁴⁰ Cf. *Infra*.

⁴¹ A noter que les agents recrutés, avant le 1^{er} mai 2004, ont pu continuer à bénéficier des conditions de l'ancien régime, après cette date, à leur demande, dans le cadre des dispositions de transition. Article 5 de l'annexe au *RAA*:
"1. Les anciens agents temporaires qui, au 1er mai 2004, se trouvent au chômage et bénéficient des dispositions de l'article 28 bis du présent régime qui étaient d'application avant le 1er mai 2004, continuent d'en bénéficier jusqu'à la fin de leur période de chômage.

2. Les agents temporaires dont le contrat est en cours à la date du 1er mai 2004 peuvent, à leur demande, bénéficier de l'article 28 bis du présent régime qui était d'application avant le 1er mai 2004. Cette demande doit

(*art. 28 bis RAA et 96 RAA*) renvoient dans leur dixième paragraphe à une réglementation établie de commun accord (*RC*), par les autorités compétentes des institutions européennes⁴²; afin de fixer les modalités d'application des dispositions d'octroi de l'allocation de chômage. Les institutions ont adopté ce texte le 4 juillet 1989, pour une entrée en vigueur le 1^{er} août 1989. On doit noter qu'il est établi, sans préjudice des dispositions des articles 28 bis par. 2 RAA et 96 par. 2 RAA qui prévoient, de la même manière, l'adoption de dispositions spécifiques par la Commission. Elles ont été adoptées par le règlement (*CECA, CEE, Euratom*) n° 88/91 de la Commission du 13 janvier 1988 (*JO L 11 du 15/01/1989*) qui fixe les dispositions d'exécution de l'article 28 bis RAA⁴³ et plus précisément les conditions pour bénéficier de l'allocation chômage de l'UE.

De manière générale, l'ancien agent temporaire (*art. 2 RAA*) ou contractuel (*art. 3 bis RAA et 3 ter RAA*) peut bénéficier d'une allocation chômage, si et seulement s'il remplit les conditions suivantes (*art. 28 bis par. 2 RAA et 96 par. 2 RAA; art. 4 RC*):

- se trouver sans emploi après la cessation de ses fonctions. La fin de contrat ne peut être consécutive à une démission (*art. 48 du statut*) ou à une résiliation de contrat, pour motif disciplinaire (*art. 49, 50 et 50 bis RAA*). Les titulaires de pension d'ancienneté (*art. 39 RAA*) ou d'invalidité (*art. 33 RAA*) ne peuvent bien entendu pas bénéficier de cette allocation;
- avoir accompli une durée effective de service d'au moins six mois, dans une ou plusieurs institutions de l'UE, comme agent temporaire ou contractuel;
- être inscrit comme demandeur d'emploi auprès du service national de l'Etat membre de résidence. Un ancien agent ne peut donc s'établir en dehors d'un des vingt-huit Etats membres de l'Union européenne et percevoir l'allocation chômage. Cette obligation découle de la complémentarité du régime de l'UE avec les systèmes de couverture des Etats membres;
- demander la couverture sociale auprès des services nationaux compétents (chômage, risques de maladie, allocations familiales), dès la cessation du contrat communautaire;
- attester mensuellement la régularité de son inscription comme demandeur d'emploi;
- déclarer mensuellement les prestations sociales (allocations de chômage, allocations familiales, indemnités de maladie,

être introduite au plus tard 30 jours calendrier après la date de fin du contrat d'agent temporaire."

⁴² En l'espèce, les autorités habilitées à conclure les contrats (AHCC), dans le jargon administratif communautaire, des institutions de l'UE, telles que définies à l'art. 1^{er} ter du statut.

⁴³ Et donc de l'art. 96 RAA, par analogie.

indemnités de grossesse, etc.), de même nature, perçues des autorités nationales, dans une approche de complémentarité du système communautaire.

Depuis 2004, la période d'indemnisation correspond à un tiers de la durée du contrat, et au maximum à trois ans, à dater de la cessation de fonction. Il semble que l'objectif du plafonnement du bénéfice de l'allocation à un tiers de la durée du contrat, soit de diminuer la période d'indemnisation à la charge du régime; afin de garantir l'équilibre financier du fonds de chômage. Les articles 28 bis par. 3 RAA et 96 par. 3 RAA fixent le montant de l'allocation chômage par référence au traitement de base de l'agent, au moment de la cessation de service: 60 % du traitement de base pendant une période initiale de douze mois, 45 % du traitement de base du treizième au vingt-quatrième mois, 30% du traitement de base du vingt-cinquième au trente-sixième mois.

Le statut prévoit une limite inférieure et supérieure pour cette allocation. Le plafonnement supérieur ne s'applique qu'à partir du septième mois de prestation; alors que le minimum s'applique immédiatement; ce qui n'était pas les cas avant le 1^{er} mai 2004 (*art 28 bis par. 4 RAA et 96 par. 4 RAA*). Ces limites sont différentes pour les agents temporaires et pour les agents contractuels⁴⁴. Par dérogation à l'article 96 par. 3 RAA, l'article 136 par. 1^{er} RAA fixe des limites différentes pour les assistants parlementaires accrédités⁴⁵. Toutes ces limites sont mises à jour annuellement, dans le cadre de la procédure d'actualisation, prévue à l'article 65 du statut. Cette allocation et les droits qui en découlent, ne sont pas affectés du coefficient correcteur de l'Etat membre dans lequel l'intéressé justifie avoir son domicile (*art. 28 bis par. 6 et 96 par. 6 RAA*), à la différence de la situation qui a prévalu jusqu'au 30 avril 2004.

Les bénéficiaires du régime de chômage de l'UE sont couverts par le régime commun d'assurance maladie de l'UE (RCAM), conformément à l'article 72 du statut. Toutefois, ce régime

⁴⁴ Actualisation 2016 des rémunérations et des pensions des fonctionnaires et autres agents de l'UE ainsi que des coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions, document COM (2016) 717, annexe, p. 6 (point 10.1): minimum de 1425,79 EUR et maximum fixé à 2851,59, pour les agents temporaires (Cf. *art. 28 bis par.4 RAA*). Le point 13.1. du document précité (p. 7) fixe les limites suivantes pour les agents contractuels: minimum de 1069,34 EUR et maximum fixé à 2138,67 EUR (Cf. *art. 96 par. 4 RAA*).

⁴⁵ *Idem.*, p. 7 (point 13.3): "**Montant des limites inférieure et supérieure pour l'allocation de chômage visées à l'article 136 du régime applicable aux autres agents, applicable à partir du 1er juillet 2016: 940,79 EUR (limite inférieure), 2213,62 EUR (limite supérieure).**"

intervient comme une assurance complémentaire et l'intéressé doit introduire ses demandes de remboursement dans le régime général de son Etat de résidence. En cas de refus d'affiliation par un régime national, le régime communautaire intervient alors à titre primaire. A la différence des fonctionnaires et agents en activité ou pensionnés, on doit aussi noter que l'Union européenne ne prélève pas la contribution au RCAM sur l'allocation chômage des anciens agents (*art. 28 bis par. 5, 3^{ème} § RAA et art. 96 par. 5, 3^{ème} § RAA*). Le financement de l'assurance maladie⁴⁶ des agents précités, est imputé au fonds de chômage, pendant toute la période où l'allocataire est couvert par le régime de chômage de l'UE. Par conséquent, elle est financée par les contributions chômage des agents temporaires et contractuels actifs ainsi que par celles versées par l'employeur.

Les bénéficiaires du régime communautaire de chômage ont également droit aux allocations familiales communautaires⁴⁷ (allocation pour enfants à charge, allocation de foyer et allocation scolaire), en complémentarité des dispositifs de l'Etat membre du lieu de résidence (*art. 67 du statut et art. 1^{er}, 2 et 3 de l'annexe VII du statut*). Ainsi, toute allocation de même nature doit être demandée au niveau national et déclarée au niveau de l'UE. Elle vient en déduction des allocations européennes, en cas de différence de niveau (*art. 28 bis par. 5 RAA et 96 par. 5 RAA, art. 8 RC*).

Le RAA⁴⁸ prévoit que le fonds de chômage des agents temporaires et contractuels de l'UE est commun à toutes les institutions, organes et agences de l'UE. Le texte dispose que la gestion de ce fonds est assurée par la Commission européenne, à qui il confie la responsabilité de l'ordonnancement de toutes les dépenses découlant de l'application des dispositions prévues dans les articles 28 bis RAA et 96 RAA. On peut observer que cette situation est similaire à celle de l'assurance maladie, gérée par la Commission pour le compte de toutes les institutions, conformément aux dispositions de la Règlementation commune relative à la couverture des risques maladies des fonctionnaires des Communautés européennes, dont la dernière version est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2005.

Par ailleurs, le RAA prévoit que le fonds de chômage doit être en équilibre et que la Commission doit présenter un rapport, à propos de l'état financier du régime (*art. 28 bis par. 11 RAA et 96 par. 11 RAA*), sur une base régulière; afin de vérifier l'équilibre financier et d'adapter éventuellement le niveau des

⁴⁶ Cotisation employeur et employé.

⁴⁷ Cf. Supra.

⁴⁸ Art 28 bis par. 7 RAA et 96 par. 7 RAA.

contributions. A l'instar du fonds de pension ou du régime maladie des personnels de l'UE, le fonds de chômage de l'UE est financé pour 1/3 par les contributions de l'employé et pour 2/3 par celles qui incombent à l'employeur, l'Union européenne (*art. 28 bis par. 7 RAA et art. 96 par. 7 RAA*). L'agent en activité contribue pour 0,81% de son traitement de base⁴⁹, duquel est préalablement déduit un abattement forfaitaire⁵⁰. Cette contribution est prélevée et déduite mensuellement du traitement de l'intéressé et versée au fonds de chômage. L'institution de rattachement de l'agent verse deux fois le montant payé par celui-ci au fonds de chômage. Par conséquent, la contribution totale pour l'assurance chômage (part employé et part employeur) s'élève à 2,43% du traitement de base mensuel de l'agent en activité, après application de l'abattement forfaitaire. On doit remarquer que le niveau de contribution au régime de chômage, a été doublé par rapport à la situation qui prévalait avant le 1^{er} mai 2004, avec une contribution totale de 1,2% du traitement de base (0,4% à la charge de l'agent; et 0,8%, à la charge de l'employeur); afin d'assurer la solidité des recettes et la viabilité du fonds. Les dépenses du fonds de chômage sont constituées par le paiement de l'allocation chômage et de l'ensemble des allocations familiales (allocation de foyer, allocation pour enfants à charge et allocations scolaires), déduction faite de toutes les prestations sociales perçues au niveau national aux bénéficiaires du régime, est imputé sur le fonds spécial de chômage (*art. 10 par. 1^{er} RC*).

En cas de déséquilibre du fonds de chômage, la Commission dispose de plusieurs instruments pour assurer le retour à l'équilibre entre recettes et dépenses. En premier lieu, elle peut relever le niveau de contribution (employeur et employé), en cas de déséquilibre (*art. 28 bis par. 11 RAA et art. 96 par. 11 RAA*). La Commission décide alors, par voie d'acte délégué, conformément aux articles 111 et 112 du statut. La procédure des actes délégués (*art. 290 TFUE*) permet à l'exécutif européen d'adapter le taux de contribution au régime (*art. 28 bis par. 7 RAA et 96 par. 7 RAA*), sans intervention de l'autorité législative. A la différence de l'article 72 par. 1^{er} 3^{ème} § du statut qui fixe un plafond de contribution de 2% maximum du traitement de base

⁴⁹ La contribution de l'employé était fixée à 0,4% du traitement de base avant le 1^{er} mai 2004.

⁵⁰ Actualisation 2016 des rémunérations et des pensions des fonctionnaires et autres agents de l'UE ainsi que des coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions, document COM (2016) 717, annexe, p. 6 et 7 (points 10.2 et 13.2): 1296,18 EUR pour les agents temporaires et de 1296,18 EUR pour les agents temporaires; et de 972,14 EUR pour les agents contractuels.

de l'agent⁵¹, pour financer le régime maladie; les articles 28 bis RAA et 96 RAA ne prescrivent aucune limite au pouvoir d'adaptation du niveau de la contribution, tel qu'attribué par le statut à la Commission. Cette approche est relativement simple à mettre en œuvre et n'implique pas le passage par la procédure législative ordinaire qui peut s'avérer très lourde, dans les domaines techniques. En dehors du niveau de contribution, la Commission et l'autorité législative peuvent modifier les autres paramètres du régime de chômage de l'UE (durée de l'indemnisation, limitation par rapport à un pourcentage de la durée de contrat, droits aux allocations familiales communautaires, prise en charge de la contribution maladie, etc.), en révisant le texte statutaire, par le biais de la procédure législative ordinaire (art. 336 TFUE). Cette voie est nettement plus complexe à utiliser que le recours aux actes délégués, prévus par les articles 111 et 112 du statut. Avec ces deux instruments, la Commission et le législateur ont les moyens d'agir concrètement pour rétablir l'équilibre financier et reconstituer la réserve du fonds, si nécessaire.

A l'instar du régime de pensions de l'UE, il serait sans doute utile d'introduire dans le texte du statut une clause liée au résultat financier du fonds qui adapte annuellement, à la hausse ou à la baisse, le niveau de contribution, afin de maintenir l'équilibre du régime.

Conclusion

Cette contribution permet de constater que la couverture sociale des fonctionnaires et agents de l'Union européenne assure la garantie de l'indépendance du personnel des institutions européennes, comme souhaité par les pères fondateurs de la fonction publique européenne. Cette couverture a été adoptée sur base des dispositifs communs aux grands Etats membres de l'Union européenne, dont elle reprend les principes. Dans le futur, il importe de maintenir ce système, afin de garantir une égalité entre les différents agents de l'UE; alors que certains Etats membres tentent de démanteler celui-ci. Il est évident que cette couverture sociale constitue un symbole, dont la remise en cause permettrait de justifier de nouveaux changements au niveau national.

⁵¹ En dessous de ce plafond, la contribution est fixée par l'art.3 de la réglementation commune relative à la couverture du risque maladie des fonctionnaires des Communautés européennes, entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2005. Elle est aujourd'hui de 5,1% du traitement de base de l'agent, dont 1/3 à la charge de celui-ci. Le niveau peut être revu par la modification de la RC, par le commun accord des institutions telles que définies dans le statut.