



“Les évolutions européennes : enjeux et perspectives pour les ITPE”

Membres du groupe de travail

Sylvie BLANC

Sandrine LEFEBVRE GUILLAUD

Jean-Jacques BOUR

Guillaume METAYER

Gilles MOSCA-LINZELER

Zainil NIZARALY

Frédéric NOVELLAS

Richard STRAINCHAMPS

Rapporteurs

Clotilde El MAZOUNI

Marc MEYER

Avertissement

Avant d'aborder le sujet qui nous concerne, il n'est pas inutile de rappeler quelques notions de biologie. Cela participe d'abord de la politique de “verdissement” de notre ministère, mais c'est aussi très instructif.

Nous laissons donc le soin au lecteur de méditer sur le présent paradoxe, dit “paradoxe de la grenouille”.

« Pour faire bouillir une grenouille, il existe deux façons de s'y prendre. La première consiste à précipiter l'animal dans un récipient d'eau bouillante. La seconde consiste à faire chauffer doucement ce même récipient contenant l'eau froide et la grenouille. Dans le premier cas, vous constaterez que la grenouille n'apprécie guère et fait tout pour rebondir hors du récipient alors que, paradoxalement, dans le second cas le sujet de l'expérience se laisse cuire à petit feu. »

PLAN

Avertissement.....	92
Préambule	93
1 Un sujet d'actualité.....	93
2 Une construction qui impacte nos métiers, nos formations... mais surtout notre cadre de travail	94
3 Un nouveau « terrain de jeu » pour les ITPE ?	94
1 Vers une Europe des 25.....	95
1.1 La construction européenne par étapes	95
1.1.1 Œuvrer pour une paix durable.....	95
1.1.2 Agir concrètement dans le domaine économique	95
1.1.3 Initier des coopérations politiques autour des communautés économiques.....	96
1.2 L'Europe d'aujourd'hui	96
1.2.1 L'Europe de Maastricht.....	96
1.2.2 Les instances.....	98
1.3 L'Europe de demain	99
1.3.1 Le traité de Nice	99
1.3.2 La convention sur l'avenir de l'Europe	101
1.4 Le fonctionnement de l'Europe : lieux de décision et de pouvoir.....	102
1.4.1 Les systèmes de décisions au sein de l'Europe	102
1.4.2 Les lieux de pouvoirs	103
2 Les services publics et l'Europe	105
2.1 La notion de service public et la construction européenne.....	105
2.1.1 La prise en compte initiale des spécificités liées au service public.....	105
2.1.2 Le tournant du sommet de Lisbonne.....	105
2.1.3 L'ouverture à la concurrence d'un nombre croissant de secteurs et d'activités	106
2.2 La jurisprudence européenne et les services publics.....	106
2.3 Un débat autour des services d'intérêt général	107
2.3.1 La communication de la commission européenne sur les SIG (septembre 2000).....	107
2.3.2 L'ajout d'une disposition dans le traité de Nice (26 février 2001).....	108
2.3.3 Le rapport établi par la commission européenne suite au sommet de Nice (octobre 2001).....	108
2.3.4 Le livre vert de la commission européenne sur les SIG (mai 2003)	108
2.3.5 Les services publics dans le projet de constitution européenne (juillet 2003)	110
2.3.6 Le rôle des Etats membres	110
2.4 Les interférences du contexte mondial.....	106
3 Les ITPE et l'Europe	111
3.1 Des « structures européennes » vides d'ITPE.....	111
3.1.1 Les institutions européennes	111
3.1.2 Les autres structures d'accueil	111
3.1.3 Au final, un bilan médiocre.....	112
3.2 Mais des « réseaux européens » ouverts à des « ITPE européens ».....	112
3.2.1 Les trois « réseaux européens »	112
3.2.2 Les ITPE dans le réseau de la définition et de la mise en œuvre des politiques européennes.....	113
3.2.3 Les ITPE dans le réseau de la mise en œuvre et du suivi des financements européens	114
3.2.4 Les ITPE dans le réseau de la recherche et la normalisation européenne	115
3.3 L'« ITPE européen »	115
3.3.1 Les différents types d'ingénieurs.....	115
3.3.2 Au service d'ingénieries plus ou moins étendues.....	115
3.3.3 Les principales caractéristiques des ITPE.....	116
Conclusion	117

Préambule

1 Un sujet d'actualité

Si l'actualité de 2003 nous a logiquement conduit à lancer des réflexions sur les missions et l'organisation du ministère, ainsi que sur le statut et la gestion du corps des ITPE, c'est aussi l'actualité qui nous amène aujourd'hui à vous proposer un sujet plus sociétal que directement syndical : l'élargissement de l'Europe.

En effet, nous nous devons aussi, en cette année de réformes françaises, de rester attentifs et vigilants aux évolutions européennes qui à leur manière impactent nos destinées.

Et l'année 2003 est en matière de réforme européenne une année phare puisqu'elle marque un nouveau tournant dans la construction européenne.

L'unification de l'Europe de l'ouest et de l'Europe de l'est est validée depuis le 16 avril 2003 et entrera en vigueur le 1^{er} mai 2004.

La refonte de l'ensemble des traités fondateurs de l'Europe dans une unique et grande constitution a été validée, sur le principe par le Conseil Européen de Thessalonique qui s'est tenu les 19 et 20 juin 2003.

Avec la chute du mur de Berlin en 1989 tombait le symbole de la division du continent européen résultant des années de guerre froide.

En 2003, avec la validation de l'élargissement de l'Europe des quinze à l'Europe des vingt-cinq, l'Union européenne se prépare à devenir la troisième puissance économique mondiale et le premier marché du monde en nombre de consommateurs.

Ainsi unie, certains (1) disent que l'Europe devrait pouvoir à nouveau « faire entendre sa voix dans le monde, défendre ses intérêts et ceux de ses citoyens, mais aussi promouvoir ses valeurs de paix et de liberté pour contribuer au développement d'un monde plus sûr ».

Avec ce « new deal », nous devrions nous sentir rassurés et confiants, tels la grenouille dans sa mare, mais il n'en est rien, et plus nous regardons autour de nous, plus nous nous disons que cette mare ne nous est pas familière.

L'Europe reste toujours et encore, trop proche et trop lointaine :

- proche par notre appartenance pleine et entière à son aire géographique ;
- proche par son impact sur notre quotidien individuel et sur celui de notre pays ;

(1) Cf. Site Internet du premier ministre.

- mais lointaine par son fonctionnement opaque et déconnecté des citoyens ;
- et surtout lointaine quant à son terme spatial (jusqu'où l'élargissement de l'Europe a-t-il vocation à se poursuivre ?) et politique (y aura-t-il un jour une grande « démocratie européenne » ?)

Le but de la première partie de ce rapport consiste, dans la mesure du possible, à donner à chacun des clefs de lecture indispensables pour analyser les structures de l'union européenne et les modalités de prises de décisions qui les caractérisent.

2 Une construction qui impacte nos métiers, nos formations... mais surtout notre cadre de travail

Notre propos ne se limitera pas à une simple description des institutions européennes.

Il a aussi pour but d'analyser le modèle de société qui caractérise la construction européenne.

En effet, avec cet élargissement et avec le projet de constitution européenne, c'est tout un modèle qui s'étend et s'impose avec encore plus de force.

La convention pour l'avenir de l'Europe n'avait pas pour mandat de remettre en cause les fondements même de l'Europe que nous connaissons et s'est bien gardée de le faire. Le marché unique avec ses principes de libre concurrence et de libre circulation des biens et des personnes reste la préoccupation majeure du projet européen.

Sans entrer dans le débat qui fonde ce choix de société (libéralisme ou interventionnisme, mondialisation ou alter mondialisation...), il nous revient, en tant que syndicat, de mesurer les conséquences de la construction européenne sur notre environnement de travail.

Nous avons déjà tous constaté que ces choix politiques avaient impacté directement nos métiers mais aussi notre formation.

En ce qui concerne nos métiers, nous ne citerons que la réforme de l'ingénierie publique, affichée comme simple dégat collatéral de la transposition de la directive "services" et de l'application du principe de concurrence. Mais on pourrait aussi évoquer la décentralisation et la réforme de l'Etat, qui s'inscrivent dans une logique budgétaire de respect, à court terme seulement, des critères de convergences ou critères de Maastricht.

Concernant notre formation, nous vous renverrons au projet de réforme des enseignements de l'ENTPE, qui vise, entre autre, à assurer la cohérence avec le modèle européen, dit « L, M, D ». Cette harmonisation des niveaux de diplômes facilite les cursus européens et à terme la libre circulation des travailleurs.

Mais finalement, ce qui est en jeu réellement, c'est l'organisation administrative et civile de la France dans laquelle les services publics jouent un rôle de première importance.

Ces lieux d'exercice de notre métier d'ingénieur du service public sont menacés par la construction européenne, qui n'accorde qu'une place très réduite aux valeurs du service public tel que nous le concevons en France.

La seconde partie du rapport présente donc une synthèse des réflexions existantes sur ces notions, et plus précisément sur la question des services publics en Europe.

3 Un nouveau « terrain de jeu » pour les ITPE ?

Si l'Europe met à mal la notion de service public à la française et réduit, par la même occasion, les lieux d'exercice du métier d'ITPE, elle peut aussi constituer une formidable opportunité pour des ingénieurs du service public.

La troisième partie du rapport présente ainsi les différents lieux d'exercice du métier d'"ITPE européen".

En partant des institutions européennes et des lieux de pouvoir qui gravitent autour, en passant par les instances nationales qui travaillent régulièrement avec l'Europe, et pour finir par les services infranationaux qui mettent en œuvre et suivent les politiques européennes, le présent rapport évoque les opportunités de travail déjà offertes aux ITPE et il ne tient qu'à nous d'en conquérir de nouvelles, dans la mesure où nous nous en donnerons les moyens.

L'Europe c'est aussi de nouveaux champs d'activités.

Certains sont déjà bien identifiés, notamment en matière environnementale (bio évaluation des grands projets...) ou financière (gestion et évaluation de l'utilisation des fonds européens...), mais beaucoup sont encore à définir.

La dernière partie du rapport se veut aussi plus prospective et propose des pistes de réflexions qui pourraient utilement concourir à la réussite d'une vraie réforme de l'Etat.

Vers une Europe des vingt-cinq

1.1 La construction européenne par étapes

En préalable à la présentation des institutions de l'Europe des vingt-cinq, il est important d'insister sur certains faits historiques qui constituent des clefs de lecture de l'Europe telle que nous la connaissons et telle qu'elle se profile.

Dans un premier temps, sans refaire l'historique détaillé de la construction européenne qui fait l'objet d'une littérature conséquente et qui a déjà été évoquée dans les précédents rapports (2) du SNITPECT traitant de l'Europe, il est intéressant de revenir aux débuts de cette histoire pour mettre en exergue le contexte et les concepts qui la caractérisent.

1.1.1 Œuvrer pour une paix durable

Après la grande guerre qui marque la fin de l'hégémonie du continent européen sur la destinée du monde, quelques esprits éclairés évoquent l'implacable nécessité de rapprocher les peuples d'Europe.

De la coopération européenne à la confédération européenne, toutes les idées sont émises, mais les mentalités ne sont pas prêtes et les déchirements internes toujours aussi vifs.

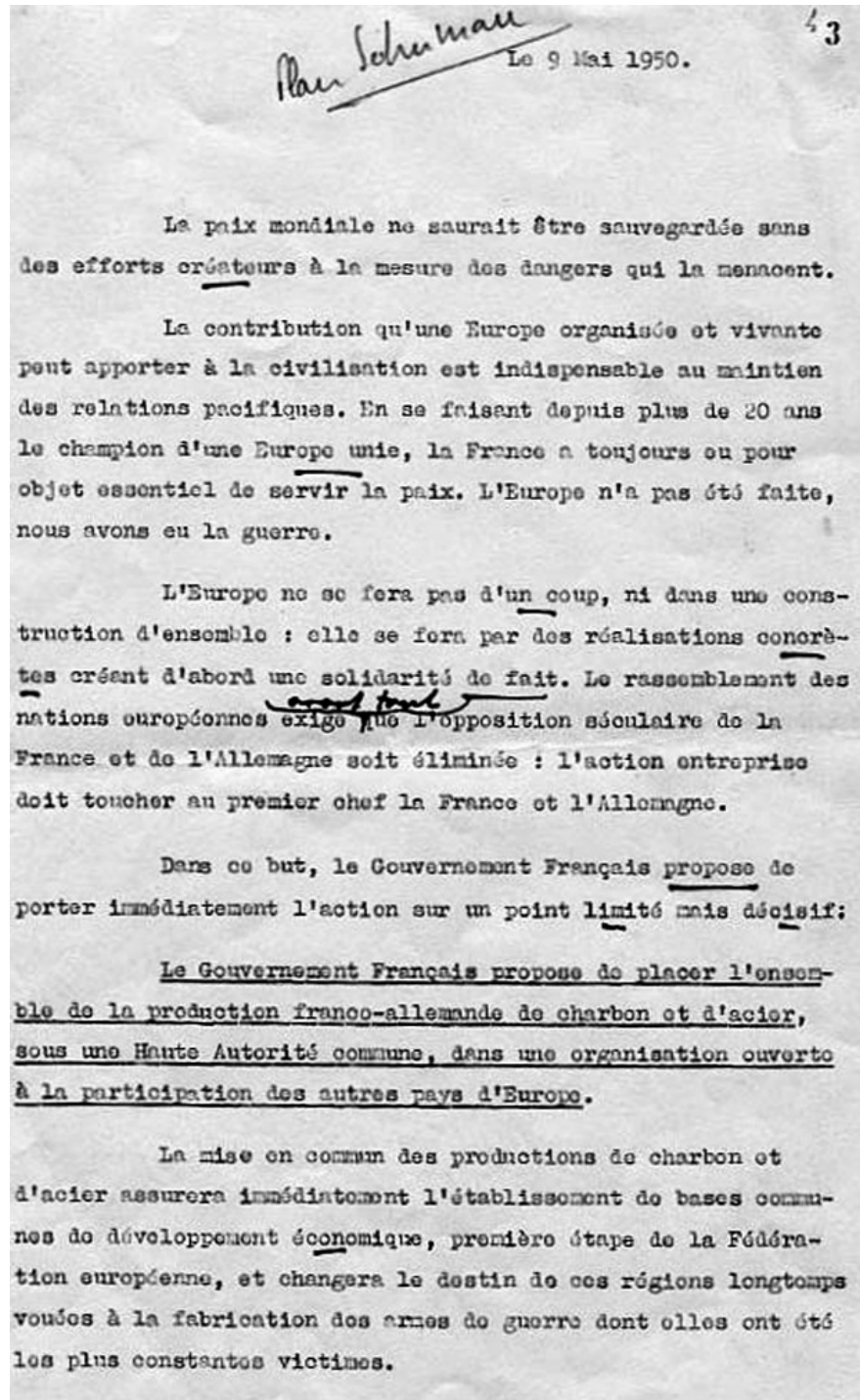
Il faut attendre la fin d'un nouveau conflit parti d'Europe et devenu mondial pour que se mettent en place de manière concrète les premiers embryons de l'Europe d'aujourd'hui.

1.1.2 Agir concrètement dans le domaine économique

En 1948 une première organisation européenne de coopération économique, l'OECE est créée.

(2) Rapports de 1985 et 1989 et 1996.

(3) George C. Marshall, ancien commandant en chef de l'armée américaine et secrétaire d'Etat de 1947 à 1949 fit appel à la mobilisation américaine pour restaurer l'infrastructure économique de l'Europe en lançant, le 5 juin 1947, lors d'un discours à l'Université de Harvard, le fameux plan Marshall.



Elle est chargée de répartir les fonds du plan Marshall (3) d'aides américaines à la reconstruction de l'Europe.

Parallèlement, des collaborations sont initiées sur le plan politique et donnent nais-

(4) Le Conseil de l'Europe est une organisation intergouvernementale à laquelle tout Etat européen peut adhérer à condition qu'il accepte le principe de prééminence du droit. Il doit en outre garantir la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales à toute personne placée sous sa juridiction.

sance en 1949 au Conseil (4) de l'Europe qui incarne communément la « grande Europe » par opposition à la « petite Europe » ou Union européenne qui nous intéresse ici.

D'inspiration plus anglo-saxonne que latine, cet organisme de coopération intergouvernementale ne satisfait pas entièrement l'ensemble des pays. La France, l'Italie et la Belgique sont partisans d'une collaboration renforcée dans un esprit de fédération européenne.

En 1950 Robert Schumann (5) lance l'idée de la première « communauté européenne » autour de la production franco-allemande de charbon et d'acier.

En 1951, à Paris, est signé entre la France, l'Allemagne, la Belgique, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas, le traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA).

Ce principe de coopération qui fait ses preuves est étendu, en 1957, dans le domaine de l'énergie atomique avec la création de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique (EURATOM) et dans le domaine économique avec la création de la Communauté Economique Européenne (CEE) constituée de six pays (6).

Les années 60 et 70 sont des années de consolidation des premiers acquis.

Du côté de « la Grande Europe », en 1960, avec la fin du plan Marshall, l'OECE se transforme en OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economique) et devient un organisme d'étude et de réflexions dans le domaine économique sans mission ni possibilité d'inflexion sur la politique économique des états membres.

Mais c'est surtout au niveau de la petite Europe que les choses évoluent le plus. En 1965 est ratifié le traité qui fusionne les exécutifs des trois communautés (CECA, EURATOM et CEE) et c'est en 1967 qu'ont lieu le premier "conseil" et la première "commission" européenne.

Les premières adhésions ont lieu en 1973 avec l'entrée de L'Angleterre, du Danemark et de l'Irlande dans l'Europe des neuf.

En 1977 la consolidation se poursuit avec la création de la cour des comptes européenne en lieu et place des commissions de contrôle d'Euratom et de la Communauté Economique Européenne.

Cette période est aussi l'époque des premières étapes vers le marché unique ou marché intérieur avec en 1968 la suppression des droits de douane.

1.1.3 Initier des coopérations politiques autour des communautés économiques

Les années 70 sont difficiles. L'Europe stagne et s'essouffle à traverser des crises financières et institutionnelles.

La reprise du processus d'intégration arrive avec l'adhésion de la Grèce en 1981 pour constituer l'Europe des dix et surtout avec la signature de l'Acte unique (7) en 1986.

Motivée par la création d'un vaste marché intérieur, l'Europe des dix décide de modifier le fonctionnement de ses institutions et se lance dans une première coopération politique en matière de politique étrangère.

Parallèlement l'adhésion de l'Espagne et du Portugal porte à douze le nombre de pays embarqués dans cette vaste entreprise.

Il faut ensuite attendre le début des années 90 avec les négociations et accords autour du futur traité de Maastricht pour connaître une nouvelle avancée significative de l'Europe.

L'avènement du marché intérieur, le premier janvier 1993, et l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, le premier novembre 1993, marquent ainsi une nouvelle grande étape dans l'aventure européenne.

Concernant les adhésions, on notera que c'est en 1995 que la Suède, la Finlande et l'Autriche ont rejoint le groupe pour constituer l'Europe des quinze.

Depuis le Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997 les perspectives en terme d'élargissement sont à nouveau à la hausse avec le lancement du processus d'adhésion des dix pays de l'Europe centrale et orientale.

En 1997, puis en 2001, ce sont les traités d'Amsterdam et de Nice qui font de nouveau progresser l'Europe économique des quinze vers une Europe plus politique à vingt-cinq.

Enfin, le traité d'Athènes, signé le 16 avril 2003, confirme l'entrée dans l'Union

européenne de dix nouveaux pays (8), avec une date d'effet fixée au 1^{er} mai 2004.

De plus, l'Union européenne s'est donné comme objectif l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007. La Turquie, quant à elle, est encouragée à poursuivre les réformes qui pourraient lui permettre de rallier l'Union européenne.

1.2 L'Europe d'aujourd'hui

1.2.1 L'Europe de Maastricht

De manière un peu triviale, on peut considérer que l'Europe que nous connaissons aujourd'hui existe depuis 1993 avec l'entrée en vigueur du traité de Maastricht.

1.2.1.1 Les trois piliers

Ce texte (9) long, comportant dix-sept protocoles et trente-trois déclarations, a consacré la structuration de l'Union européenne autour des trois grands piliers que sont :

- la communauté européenne (CE) (10) en lieu et place de la Communauté Economique Européenne (CEE),
- la politique étrangère et de sécurité commune,
- la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Le premier pilier est le pilier originel. Il est régi par le droit européen sous le contrôle de la cour européenne de justice de Luxembourg. Il s'agit du pilier communautaire dans lequel les Etats membres ont accepté d'abandonner leur souveraineté nationale au profit de l'Europe.

Les deux autres piliers relèvent de la simple coopération sans abandon de souveraineté.

(5) Robert Schumann, ministre français des affaires étrangères de 1948 à 1953, proposa en 1950 de placer la totalité de la production franco-allemande d'acier et de charbon sous la responsabilité d'une autorité suprême : la CECA.

(6) France, Luxembourg, Belgique, Allemagne, Italie et Pays-Bas.

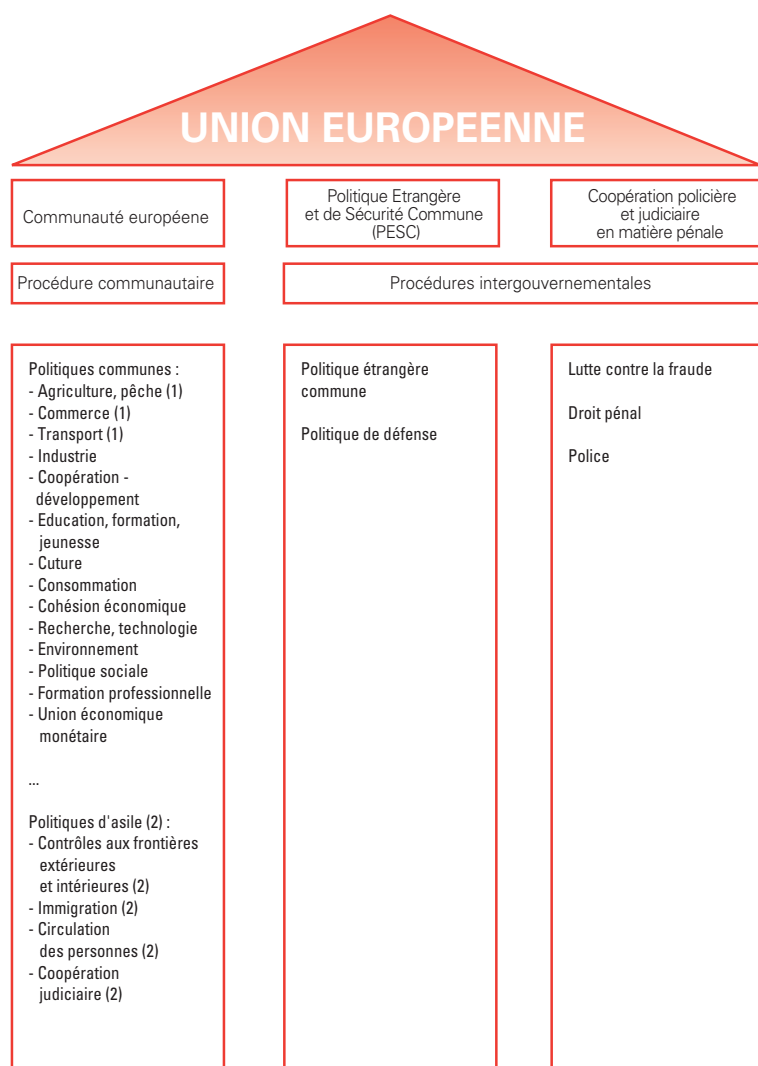
(7) Ce traité entré en vigueur le 1^{er} janvier 1987 doit sa dénomination au fait qu'il réunit dans un même acte des dispositions relatives à la communauté économique et pour la première fois à la coopération politique.

(8) Chypre, Malte, Hongrie, Pologne, Slovaquie, République Tchèque, Estonie, Lettonie, Lituanie, Slovaquie.

(9) Le traité de Maastricht comporte six titres :
- le premier est commun aux trois piliers,
- les titres II (CEE), III (CECA) et IV (EURATOM) concernent le premier pilier,
- le titre V concerne le deuxième pilier,
- et le titre VI le troisième et dernier pilier.

(10) Afin de marquer la rupture avec l'existant, Le traité de Maastricht a supprimé l'appellation CEE au profit de l'appellation CE .

Les trois piliers définis par le Traité de Maastricht et modifiés par le Traité d'Amsterdam



(1) Domaines exclusifs de la Communauté européenne, les autres domaines de ce pilier étant soumis au principe de subsidiarité.
 (2) Domaines passés avec le Traité d'Amsterdam du troisième pilier dans le premier pilier.

1.2.1.2 Les "deux" Unions européennes

L'Union européenne de Maastricht présente deux volets essentiels.

L'union économique et monétaire qui résulte du processus d'intégration initié par Robert Schumann avec sa CECA et l'union politique, nouveauté du traité de Maastricht.

En ce qui concerne l'union économique et monétaire, on retiendra le terme ultime qui est la création d'une « monnaie européenne » (11) gérée par une banque centrale européenne indépendante.

A ce propos, Il est intéressant de rappeler les cinq critères de convergences à satisfaire pour passer à l'Euro :

- un déficit budgétaire annuel inférieur à 3% du Produit Intérieur Brut ;
- une dette publique brute n'excédant pas 60% du Produit National Brut ;
- une inflation ne dépassant pas de plus de 1,5% la moyenne de celle des trois pays de la Communauté obtenant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix ;
- des monnaies respectant pendant deux ans au moins les marges normales de fluctuations prévues par le système monétaire européen ;
- des taux d'intérêts à long terme ne dépassant pas de plus de 2% la moyen-

ne de ceux des trois Etats membres ayant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix.

L'union politique se caractérise déjà par l'élargissement du champ de compétences de l'Europe communautaire à de nouveaux domaines : la politique industrielle, les grands réseaux transeuropéens de transport, la protection des consommateurs, l'éducation, la formation professionnelle, la culture, et la santé publique.

Cette extension des domaines d'intervention de la Communauté est largement due à la mise en œuvre du principe de subsidiarité qui vise à garantir pour ces domaines qui ne sont pas de la compétence exclusive de l'union, la meilleure répartition des prises de décisions entre le niveau communautaire, national ou régional.

Mais l'union politique a surtout permis de relancer le processus de construction de l'Europe en instituant des coopérations intergouvernementales en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de justice et d'affaires intérieures (JAI).

Pour finir l'union politique a surtout consacré la notion de citoyenneté européenne :

- liberté de circulation et de séjour sur le territoire des Etats membres,
- droit de vote et éligibilité aux élections municipales et européennes pour les citoyens de l'union résidant dans un pays membre,
- protection diplomatique de n'importe lequel des Etats de l'union dans un Etat tiers où leur pays ne serait pas représenté
- droit de pétition devant le parlement européen et le médiateur européen.

Ces deux volets de l'Union (l'union économique et monétaire et l'union politique) ont été confirmés par la suite et continuent de cohabiter.

La première conférence intergouvernementale dont les travaux ont débouché sur le traité d'Amsterdam de juin 1997, a ainsi confirmé ces deux grands volets de l'Union et les trois piliers des domaines de compétence (CE, PESC, JAI)

(11) La Grande Bretagne, le Danemark et la Suède ne sont pas encore passés à l'Euro.

	LES TRAITÉS	LES ADHÉSIONS
1951	Traité de Paris (CECA)	France, Luxembourg, Belgique, Allemagne, Italie et Pays-Bas
1957	Traités de Rome (CEE, EURATOM)	
1965	Traité de Bruxelles (ou traité de fusion)	
1973		Angleterre, Irlande et Danemark
1981		Grèce
1986	Acte unique européen (AUE)	Espagne et Portugal
1992	Traité de Maastricht (UE)	
1995		Suède, Finlande et Autriche
1997	Traité d'Amsterdam	
2001	Traité de Nice	
2003	Traité d'Athènes	
2004		Chypre, Malte, Hongrie, Pologne, Slovaquie, République Tchèque, Estonie, Lettonie, Lituanie, Slovaquie
2007		Bulgarie ?, Roumanie ?

1.2.2 Les instances

Aujourd'hui, l'Union européenne est une autorité supranationale à laquelle chaque Etat membre a abandonné une partie de sa souveraineté (12) dans un certain nombre de domaines, qu'ils soient d'ordre communautaire, national ou individuel.

Ces domaines découlent des quatre grands objectifs (13) de l'Union européenne :

- « la promotion du progrès économique et social (Marché intérieur; l'Euro, monnaie unique ; création d'emploi ; politique régionale; protection de l'environnement) ;
- l'instauration d'une citoyenneté européenne (Droits fondamentaux de la personne; Droits liés à la libre circulation; Droits civiques et politiques) ;

- le développement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (Coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures) ;
- l'affirmation de l'Europe sur la scène internationale (Politique étrangère et de sécurité commune ; l'Union européenne dans le monde) ».

Pour atteindre ces objectifs, l'Europe s'organise autour :

- de cinq institutions (le Conseil de l'Union ou conseil des ministres, la commission, le parlement, la cour de justice, la cour des comptes),
- de deux organes consultatifs (le comité économique et social et le comité des régions),
- de deux banques (la banque européenne d'investissement, la banque centrale européenne)
- et de quinze agences spécialisées créées afin d'accomplir des tâches spécifiques de nature essentiellement technique, scientifique ou de gestion.

A cela s'ajoute le Conseil européen qui regroupe les chefs d'Etat et de gouvernement et qui, sans être une institution européenne, au sens juridique du terme, constitue le véritable lieu de débat des évolutions européennes.

« Ce Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales » (14).

Mais l'Europe c'est aussi la « Grande Europe » avec son Conseil de l'Europe, organisation intergouvernementale qui regroupe aujourd'hui quarante-cinq pays et dont les objectifs principaux sont :

- défendre les droits de l'homme, la démocratie pluraliste et la prééminence du droit ;
- favoriser la prise de conscience et la mise en valeur de l'identité culturelle de l'Europe et de sa diversité ;
- rechercher des solutions aux problèmes de société (discrimination envers les minorités, xénophobie, intolérance, protection de l'environnement, clonage, sida, drogue, crime organisé) ;
- développer la stabilité démocratique en Europe en soutenant les réformes politiques, législatives et constitutionnelles.

L'ensemble de ces instances donne toute sa force à l'Europe mais ne lui confère pas le statut d'Etat fédéral ou de confédération.

Il s'agit davantage d'une autorité supranationale qui fonctionne de manière très particulière avec un morcellement des lieux de réflexions et de décisions, et surtout où se mêlent à la fois :

- de la représentativité démocratique directe (élection au suffrage universel direct des parlementaires),
- de la représentativité démocratique très indirecte (les membres des gouvernements sont membres de la Conférence intergouvernementale, du Conseil européen et du Conseil de l'Union),
- et de la simple nomination (les membres de la commission sont nommés par les gouvernements des Etats membres).

Tout cela reste encore bien éloigné d'une représentation démocratique du « peuple européen ».

(12) Voir notamment l'arrêt Van Gend de Loos (1963) dans lequel la cour de justice européenne a précisé que la Communauté constitue un nouvel ordre juridique au profit duquel les Etats membres ont consenti à limiter leur souveraineté

(13) Voir site <http://www.europa.eu.int/>

(14) cf. article D Titre I du Traité sur l'Union européenne.

LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

Le Conseil de l'Union européenne

Le Conseil constitue la principale instance de décision de l'Union européenne. Il est l'émanation des Etats membres dont il réunit régulièrement les représentants, au niveau ministériel. Selon les questions à l'ordre du jour, le Conseil se réunit en différentes formations : affaires étrangères, finances, éducation, télécommunications...

Le Conseil assume plusieurs fonctions essentielles :

1. Il est l'organe législatif de l'Union; pour un large éventail de compétences communautaires, il exerce ce pouvoir législatif en codécision avec le Parlement européen.
2. Il assure la coordination des politiques économiques générales des Etats membres.
3. Il conclut, au nom de la Communauté, les accords internationaux entre celle-ci et un ou plusieurs Etats ou organisations internationales.
4. Il partage le pouvoir budgétaire avec le Parlement.
5. Il prend les décisions nécessaires à la définition et à la mise en oeuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, sur la base des orientations générales définies par le Conseil européen.
6. Il assure la coordination de l'action des Etats membres et adopte les mesures dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Le Parlement européen

Elu tous les cinq ans au suffrage universel direct, le Parlement européen est l'émanation démocratique des 374 millions de citoyens européens. Réunies au sein de formations politiques paneuropéennes, les grandes tendances politiques existant dans les pays membres y sont représentées.

Le Parlement a trois fonctions essentielles :

1. Il partage avec le Conseil la fonction législative, c'est-à-dire l'adoption des lois européennes (directives, règlements, décisions). Sa participation contribue à garantir la légitimité démocratique des textes adoptés.
2. Il partage avec le Conseil la fonction budgétaire, et peut donc modifier les dépenses communautaires. En dernière instance, il adopte le budget dans son intégralité.
3. Il exerce un contrôle démocratique sur la Commission. Il approuve la désignation de ses membres et dispose du pouvoir de la censurer. Il exerce également un contrôle politique sur l'ensemble des institutions.

La Commission européenne

La Commission européenne incarne et défend l'intérêt général de l'Union. Le président et les membres de la Commission sont nommés par les Etats membres après approbation par le Parlement européen.

La Commission est le moteur du système institutionnel communautaire :

1. Détentrice du droit d'initiative législative, elle propose les textes de loi qui sont soumis au Parlement et au Conseil.
2. Instance exécutive, elle assure l'exécution des lois européennes (directives, règlements, décisions), du budget et des programmes adoptés par le Parlement et le Conseil.
3. Gardienne des traités, elle veille au respect du droit communautaire, conjointement avec la Cour de Justice.
4. Représentante de l'Union sur la scène internationale, elle négocie des accords internationaux, essentiellement de commerce et de coopération.

La Cour de justice

La Cour de justice européenne assure le respect et l'interprétation uniforme du droit communautaire. Elle est compétente pour juger les litiges auxquels peuvent être parties prenantes les Etats membres, les institutions communautaires, les entreprises et les particuliers.

La Cour des comptes

La Cour des comptes européenne vérifie la légalité et la régularité des recettes et dépenses de l'Union et s'assure de la bonne gestion financière du budget européen.

1.3 L'Europe de demain

Comme nous l'avons vu précédemment, l'Europe de demain, ou Europe des vingt-cinq, a été initiée fin 1997 lors du conseil européen de Luxembourg.

Il s'agissait de prévoir l'adhésion des pays de l'Europe centrale et orientale (PECO) (15) ainsi que le renforcement des institutions existantes.

1.3.1 Le traité de Nice

La première grande étape de cette Europe de demain commence avec l'adoption du traité de Nice en février 2001.

En effet ce traité redéfinit dans les grandes lignes le nouveau fonctionnement des institutions, lorsque l'Europe ne sera plus composée de quinze mais de vingt-cinq, voire vingt-huit membres.

1.3.1.1 et ses impacts sur le conseil de l'union

En ce qui concerne le Conseil de l'Union, le traité de Nice a permis d'étendre la règle de la majorité qualifiée à une dizaine de domaines de compétence de l'Union gérés au préalable par la règle de l'unanimité.

Cette décision s'accompagne d'une redistribution des voix (16) au sein du conseil de l'union en augmentant proportionnellement l'influence des Etats les plus peuplés. Parallèlement deux sécurités sont introduites :

La première est en faveur des petits Etats et prévoit qu'un accord ne pourra pas être pris sans l'aval d'au moins quatorze Etats sur vingt-sept.

La seconde est plus démocratique et prévoit que les votes au conseil devront, pour être validés, représenter au moins 62% de la population totale de l'Union européenne.

(15) Pays de l'Europe Centrale et Orientale : Pologne, Hongrie, Roumanie, Lettonie, Estonie, Lituanie, Bulgarie, République Tchèque, Slovaquie, Chypre, Malte et la Turquie.

(16) Répartition des voix au futur Conseil de l'Union :
29 Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni
27 Espagne, Pologne
14 Roumanie
13 Pays-Bas
12 Belgique, Grèce, Hongrie, Portugal, République Tchèque
10 Autriche, Bulgarie, Suède
7 Danemark, Finlande, Irlande, Slovaquie, Lituanie
4 Chypre, Estonie, Lettonie, Luxembourg, Slovaquie
3 Malte

LES ORGANES CONSULTATIFS

Le Comité économique et social européen

Le Comité économique et social représente vis-à-vis de la Commission, du Conseil et du Parlement européen les vues et les intérêts de la société civile organisée. Sa consultation est obligatoire pour les questions de politique économique et sociale. Il peut en outre émettre des avis sur des thèmes qui lui paraissent importants.

Le Comité des régions

Le Comité des régions veille au respect de l'identité et des prérogatives régionales et locales. Il est obligatoirement consulté dans des domaines tels que la politique régionale, l'environnement et l'éducation. Il est composé de représentants des collectivités régionales et locales.

Toujours dans le souci de ne pas bloquer le fonctionnement de l'Union, le traité de Nice a assoupli et étendu le champ d'intervention de la procédure de « coopérations renforcées » introduites par le traité d'Amsterdam.

Cette procédure permet à certains États membres de coopérer ensemble, dans l'intérêt de l'Union, alors même que tous les États ne voudraient pas ou ne pourraient pas le faire dans l'immédiat.

Ce mécanisme de coopération renforcée, assorti de conditions rigoureuses qui limitaient les possibilités pratiques d'y avoir recours, a donc été assoupli en supprimant la possibilité pour chaque État membre de mettre un veto au déclenchement d'une coopération renforcée.

De plus, il fixe à huit le nombre minimal d'États membres nécessaires pour instaurer une coopération renforcée et prévoit la possibilité d'instaurer des coopérations renforcées dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), sauf dans le domaine de la défense.

1.3.1.2 et ses impacts

sur le parlement européen

Le traité de Nice a renforcé le rôle de législateur du Parlement européen.

Mais surtout, dans la perspective de l'élargissement de l'Union, le traité de Nice a limité le nombre maximal des députés européens à 732.

Il a prévu également la répartition (17) des sièges entre les États membres et les pays candidats, à partir des prochaines élections.

(17) Répartition des sièges au futur parlement européen :

99 Allemagne	18 Suède
72 France	17 Autriche
72 Italie	17 Bulgarie
72 Royaume-Uni	13 Danemark
50 Espagne	13 Finlande
50 Pologne	13 Slovaquie
33 Roumanie	12 Irlande
25 Pays-Bas	12 Lituanie
22 Belgique	8 Lettonie
22 Grèce	7 Slovaquie
22 Portugal	6 Luxembourg
22 Hongrie	6 Chypre
20 République tchèque	6 Estonie
	5 Malte

Bien entendu, les députés prévus pour les pays candidats ne siégeront au Parlement européen qu'à partir de la date d'adhésion à l'Union du pays concerné.

1.3.1.3 et ses impacts

sur la Commission européenne

Le traité de Nice modifie aussi la composition de la Commission européenne en limitant à un le nombre de commissaire par pays. Ainsi à l'échéance de 2005, les grands pays perdront leur second commissaire.

Le traité prévoit aussi que le nombre de commissaires ne dépassera pas vingt-sept. Le Conseil décidera alors, à l'unanimité, du nombre précis de commissaires.

La nationalité des commissaires dépendra d'un système de rotation totalement égalitaire entre les pays.

Le traité de Nice a également décidé de renforcer les pouvoirs du président de la commission, mesure indispensable pour assurer la cohésion d'un collège élargi à plus de vingt membres.

LES BANQUES

La Banque centrale européenne

La Banque centrale européenne définit et met en œuvre la politique monétaire européenne; elle conduit les opérations de change et assure le bon fonctionnement des systèmes de paiement.

La Banque européenne d'investissement

La Banque européenne d'investissement est l'institution financière de l'Union européenne. Elle finance des projets d'investissement pour contribuer au développement équilibré de l'Union.

Source : <http://www.europa.eu.int/>

LES AGENCES COMMUNAUTAIRES

Une agence communautaire est un organisme de droit public européen, distinct des institutions communautaires (Conseil, Parlement, Commission, etc.) et possédant une personnalité juridique propre :

Cedefop : Centre européen pour le développement de la formation professionnelle ; EUROFOUND : Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail ; AEE : Agence européenne pour l'environnement ; ETF : Fondation européenne pour la formation ; OEDT : Observatoire européen des drogues et des toxicomanies ; EMEA : Agence européenne pour l'évaluation des médicaments ; OHMI : Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (marques, dessins et modèles) ; EU-OSHA : Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail ; OCVV : Office communautaire des variétés végétales ; CdT : Centre de traduction des organes de l'Union européenne ; EUMC : Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes ; EAR : Agence européenne pour la reconstruction ; EFSA : Autorité européenne de sécurité des aliments ; AESM : Agence européenne pour la sécurité maritime ; AESA : Agence européenne de la sécurité aérienne.

Source : <http://www.europa.eu.int/>

C'est ainsi que le président de la Commission décidera de la répartition des portefeuilles et pourra remanier ces responsabilités en cours de mandat.

Il aura aussi le droit, après approbation de cette mesure par le collège, de demander à un commissaire de démissionner.

En contrepartie, le président sera désormais désigné par le Conseil de l'Union à la majorité qualifiée après approbation du Parlement européen.

1.3.1.4 et ses impacts sur la souveraineté européenne.

Le traité sur l'Union européenne, tel qu'il a été modifié à Amsterdam, prévoit que l'Union respecte les droits fondamentaux garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 par les gouvernements membres du Conseil de l'Europe.

Ce texte permet au Conseil de sanctionner un État membre par la suspension de certains droits découlant du traité, y compris du droit de vote en cas de violation grave et persistante des droits fondamentaux.

Par contre aucun dispositif de prévention de telles violations des droits fondamentaux n'est institué.

Le traité de Nice a remédié à cet état de fait en prévoyant que le Conseil, à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres, après avis conforme du Parlement européen et audition de l'État membre concerné, peut constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un État membre des droits fondamentaux ou des libertés fondamentales sur lesquels est fondée l'Union.

Le Conseil peut alors lui adresser des recommandations appropriées.

Le droit d'initiative pour une telle décision appartient à un tiers des États, à la Commission ou au Parlement européen.

1.3.2 La convention sur l'avenir de l'Europe

La seconde grande étape de la construction de l'Europe des vingt-cinq a été lancée par le conseil européen de Laeken en décembre 2001 avec la convocation de la convention sur l'avenir de l'Europe, en lui demandant de formuler des propositions sur trois sujets :

- rapprocher les citoyens du projet européen et des Institutions européennes ;
- structurer la vie politique et l'espace politique européen dans une Union élargie ;
- faire de l'Union un facteur de stabilisation et un repère dans l'organisation nouvelle du monde.

Cette convention a pour objectif de préparer la prochaine conférence intergouvernementale (CIG) de 2004 qui doit encore trouver les compromis acceptables pour que la construction européenne soit effective.

Au-delà de ces grands principes, des questions plus actuelles ont été abordées par la convention notamment :

- la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres,
- le statut de la Charte des droits fondamentaux,
- la simplification des traités et du rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne.

Cette réflexion exploratoire qui est proposée sous la forme d'une constitution européenne est le fruit d'un consensus

obtenu auprès d'une assemblée composée de cent cinq membres :

- un président ,
- deux vice-présidents ;
- seize députés européens ;
- deux commissaires européens ;
- et pour chacun des quinze États membres et des treize pays candidats, d'un représentant de l'exécutif et de deux représentants du Parlement national.

1.3.2.1 et ses recommandations concernant le Conseil européen

La convention propose d'élire, pour deux ans et demi renouvelables, le président du conseil européen.

Cette disposition remplacerait l'actuelle présidence tournante de six mois entre les États membres.

En installant « un président » de l'Europe, la convention espère renforcer les pouvoirs du Conseil européen par rapport à ceux de la Commission.

Est également créé un poste de ministre européen des affaires étrangères.

Ce dernier cumulera les fonctions de haut représentant du Conseil européen pour la

Le calendrier de la convention sur l'avenir de l'Europe

6 juin 2003	publication du projet de constitution européenne par la convention.
19 et 20 juin 2003	le Conseil européen de Thessalonique est saisi des deux premières parties du projet de constitution européenne.
18 juillet 2003	la convention a remis le texte complet du projet de constitution, et elle annonce la fin de ses travaux (elle ne s'attribue plus qu'un rôle résiduel d'explication de son projet).
Octobre 2003	lancement de la Conférence intergouvernementale qui, en prenant comme base de départ le projet établi par la convention, doit adopter une constitution.
Ensuite,	avant l'entrée en vigueur de cette future constitution, il faudra : <ul style="list-style-type: none">• qu'elle soit approuvée par chaque gouvernement,• et qu'elle soit ratifiée dans chaque pays soit par le Parlement, soit par référendum (chaque pays est libre de choisir entre ces deux modalités). La date du 1 ^{er} janvier 2009 est souvent évoquée comme date possible d'entrée en vigueur de cette future constitution européenne.

politique extérieure et de sécurité commune (PESC) et de commissaire chargé des relations extérieures.

Cette proposition, ici encore, opère dans une certaine mesure un transfert de pouvoir de la Commission vers le Conseil en matière de diplomatie européenne.

1.3.2.2 et ses recommandations concernant le Conseil de l'Union

Concernant les votes, la convention reprend le schéma adopté lors du traité de Nice, c'est-à-dire que les décisions seront prises à la majorité qualifiée des Etats représentant plus de 60 % de la population.

Mais l'évolution la plus significative proposée par la convention se situe dans la désignation par chaque pays membre d'un ministre chargé de voter les « lois européennes ». Il s'agit là de l'émergence de la fonction de ministre des affaires européennes dans les Etats membres.

1.3.2.3 et ses recommandations concernant le parlement européen

La convention ne propose pas de réforme immédiate du mode de représentation du parlement européen, mais des pouvoirs élargis avec droit de regard sur toutes les directives et règlements et sur les dépenses dites obligatoires, alors que jusqu'à présent il n'avait un droit de regard que sur les dépenses dites non obligatoires.

La réforme du mode de représentation des Etats membres au sein du parlement européen est repoussée à une étape ultérieure (l'Europe des vingt-huit).

L'objectif alors sera de passer à une représentation dégressivement proportionnelle à la population des Etats membres.

1.3.2.4 et ses recommandations concernant la commission

La convention propose que le président de la commission soit élu par le parlement européen à la majorité simple sur proposition du conseil.

Parallèlement, la convention propose que le nombre de commissaires soit limité à quinze, y compris le président et le ministre des affaires étrangères de l'Union européenne.

1.4 Le fonctionnement de l'Europe : lieux de décision et de pouvoir

L'autorité supranationale qu'est l'Europe se trouve investie d'une part de souveraineté plus ou moins importante dans plusieurs domaines comme la pêche, l'agriculture, les transports, le commerce... mais aussi l'éducation, la culture, la formation, l'environnement...

De ce fait, nombreuses sont les décisions européennes qui impactent notre cadre de vie au niveau national, voire local.

Mais ces décisions nous sont souvent fort éloignées, faute de vraie représentation démocratique du peuple européen.

Pourtant, ces dernières sont prises après un certain nombre d'étapes, où chaque institution européenne joue son rôle, garantissant à chaque pays la possibilité de s'exprimer, soit par le biais de ses parlementaires européens, soit par le biais de ses ministres compétents.

1.4.1 Les systèmes de décisions au sein de l'Europe

La prise de décision au niveau de l'Union européenne est le résultat d'un échange entre plusieurs acteurs, dont principalement le "triangle institutionnel" formé par le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne.

Les institutions ou organes qui sont la Cour des Comptes, le Comité économique et social européen, le Comité des régions, la Banque centrale européenne, interviennent également dans de nombreux domaines spécifiques.

D'une manière générale on peut distinguer trois procédures de décision : la codécision ; l'avis conforme ; la consultation.

Le choix de la procédure de décision revient à la Commission. C'est elle en effet qui décide de la base juridique qui convient suivant le type d'initiative.

Ce choix très important doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles d'un contrôle juridictionnel, puisqu'il conditionne la participation plus ou moins active des différentes instances du « triangle institutionnel ».

Par exemple, entre la procédure de codécision et la procédure de consultation, le parlement passe d'un rôle de co-législateur à un rôle de simple instance consultative.

1.4.1.1 La procédure de codécision

La procédure de codécision a été introduite par le traité sur l'Union européenne (traité de Maastricht, 1992) et est régie par l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne. Suite au traité d'Amsterdam (1997), elle a été simplifiée et son champ d'application a été étendu.

Elle prévoit deux lectures successives, par le Parlement et le Conseil, d'une proposition de la Commission et la convocation, en cas de désaccord persistant entre les deux co-législateurs, d'un "comité de conciliation", composé de représentants du Conseil et du Parlement assistés par la Commission, afin d'aboutir à un accord.

Cet accord est soumis en troisième lecture au Parlement et au Conseil en vue de son adoption finale.

1.4.1.2 L'avis conforme

La procédure de l'avis conforme a été instituée par l'Acte unique européen (1986).

Elle implique que le Conseil doit obtenir l'assentiment du Parlement européen pour que certaines décisions d'importance majeure soient prises.

Le Parlement européen est susceptible d'accepter ou de rejeter une proposition mais ne peut pas l'amender.

1.4.1.3 La consultation simple

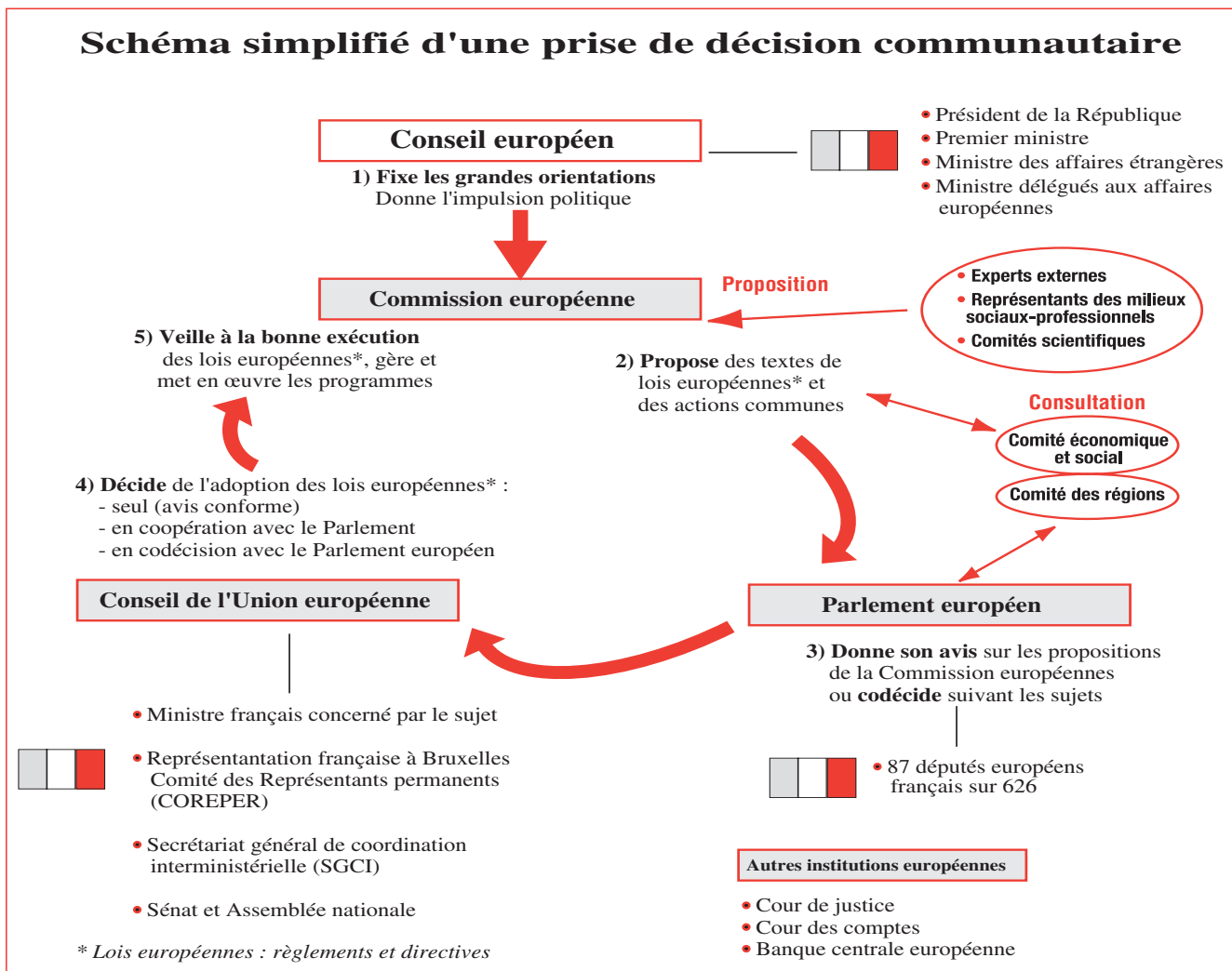
Dans le cadre de la procédure de consultation, l'avis du Parlement européen est sollicité.

Lorsque l'avis a été formulé, la Commission dispose de la faculté d'amender sa proposition en conséquence.

Ensuite, la proposition est examinée par le Conseil, qui peut l'adopter telle quelle ou après l'avoir amendée.

Toutefois, si le Conseil décide de s'écarter de la proposition de la Commission, il ne peut le faire qu'en statuant à l'unanimité.

Schéma simplifié d'une prise de décision communautaire



1.4.2 Les lieux de pouvoirs

1.4.2.1 Les lieux institutionnels

Le Conseil de l'Union et dans une moindre mesure le parlement sont donc les deux législateurs de l'Union.

Mais l'analyse des trois grands principes de prise de décision montre qu'il ne faut pas oublier la Commission qui finalement est au cœur du système.

En effet, étant à l'initiative des décisions communautaires, c'est elle qui décide de la procédure à suivre entre co-décision, avis conforme ou simple consultation.

Mais c'est surtout elle qui prépare et rédige l'ensemble des projets de « lois européennes » (18). De plus, c'est elle qui est globalement chargée du suivi de la bonne mise en œuvre de ces lois.

Ainsi placée en amont et en aval des décisions, la Commission est certainement l'institution européenne la plus influente sur de nombreux sujets, et notamment des sujets qui touchent les Ingénieurs des Travaux Publics de l'Etat et des Collectivités Territoriales.

Actuellement composée de vingt représentants désignés par les Etats membres, elle dispose pour fonctionner d'une administration de plus de 20.000 fonctionnaires européens.

Ces vingt commissaires sont généralement issus du paysage politique de leur Etat d'origine et dirigent une Direction Générale (DG) (19), éventuellement deux lorsque les DG sont petites. Chaque DG est composée de directions elles-mêmes composées d'un certain nombre de cellules.

(18) On désigne par le terme « lois européennes » les règlements et directives approuvés par le conseil de l'Union.

Les règlements sont directement applicables et obligatoires dans tous les Etats membres de l'Union sans qu'il soit nécessaire d'adopter des dispositions d'exécution dans les législations nationales.

Par contre, les directives ne lient les Etats membres que dans les objectifs à atteindre. Elles laissent à ces derniers le choix de la forme et des moyens pour y parvenir et doivent donc être incorporées dans les différents

ordres juridiques nationaux, conformément aux procédures prévues dans chaque Etat.

(19) Les directions générales sont classées en 4 grandes catégories :

- la catégorie des politiques (affaires économiques et financières, agriculture, centre commun de recherche, concurrence, éducation et culture, emploi et affaires sociales, énergie et transports, environnement, fiscalité et union douanière, justice et affaires intérieures, marché intérieur, pêche, politique régionale, recherche, santé et protection des consommateurs, société de l'information),

- celle des relations extérieures (commerce, développement, élargissement, europeAid – office de coopération, office d'aide humanitaire – ECHO, relations extérieures),
- celle des services généraux (eurostat, office des publications, office européen de lutte antifraude, presse et communication, secrétariat général)
- et celle des services internes (budget, groupes des conseillers politiques, personnel et administration, service commun interprétation – conférences, service d'audit interne, service de traduction, service juridique).

Les fonctionnaires européens peuvent travailler :

- sur des propositions de directives qui seront soumises au Conseil et au Parlement européen,
- sur le suivi du respect des obligations des Etats Membres,
- ou sur des appels (20) d'offres proposés par la Commission.

1.4.2.2 Les "à côtés"

• Le syndicalisme européen

Le dialogue social n'est certainement pas la priorité de l'Union européenne.

Ce n'est qu'en 1994, quarante-quatre ans après la déclaration Schumann, qu'est adoptée une directive prévoyant l'installation d'un comité de groupe européen chargé d'assurer l'information et la consultation des travailleurs, dans les entreprises implantées dans plusieurs Etats de l'Union.

Cette directive, fort peu ambitieuse, n'accorde pas beaucoup de pouvoir à ces comités de groupes européens qui finalement n'ont quasiment pas vu le jour.

Mais avec cette création du syndicalisme européen, c'est aussi le devenir des syndicats nationaux qui est en jeu.

« Ces derniers se sont majoritairement regroupés au sein de la Confédération Européenne des Syndicats (CES), créée en 1973 pour faire contrepoids aux forces économiques d'intégration européenne » (21).

A l'heure actuelle, la Confédération Générale du Travail-Force Ouvrière a rejoint la CES tandis que la fédération de l'équipement des transports et des services adhère à la Fédération Syndicale Européenne des Services Publics (FSESP), une des onze fédérations de la CES, et que chaque Union Départementale Force Ouvrière appartient à un des trente-neuf conseils syndicaux interrégionaux (CIS) de la CES.

La CES est reconnue par l'Union européenne et par le Conseil de l'Europe comme l'unique organisation syndicale interprofessionnelle représentative au niveau européen.

(20) Les appels d'offres sont utilisés par la commission pour avancer sur les sujets techniques innovants (recherche et développement).

(21) Source : site internet de la confédération européenne des syndicats.

Expérience de TPE

"L'acte unique Européen de 1986 a fait de Bruxelles la deuxième capitale du lobbying au monde après Washington. La rencontre des intérêts privés et de l'intérêt général est beaucoup moins concevable par les pays latins que par ceux du nord. Cependant, le lobbying bruxellois a certaines particularités et est difficilement assimilable au fonctionnement des groupes de pressions aux Etats-Unis.

En effet la première activité de lobbying est le recueil d'informations. Ces informations sont pour grand nombre officielles : veille législative, positions de la Commission sur certains sujets, veille sur le journal officiel des communautés européennes (JOCE). Ces informations sont disponibles sur le JOCE diffusé aux organismes en faisant la demande, mais aussi sur Internet, sur les dépêches de l'agence de presse Agence Europe... Le lobbyiste fera donc un tri sur la masse d'information disponible et la transmettra à sa tutelle.

A coté de ce type d'informations "descendantes" officielles, une autre partie de l'activité sera d'obtenir des informations "grises", c'est-à-dire non disponibles par les voies officielles. Afin de faciliter ce genre d'activités, la constitution d'un réseau de relations est particulièrement importante. Ainsi, la plupart des représentations (représentation du cinéma français, délégation de la SNCF à Bruxelles...) ont des locaux dans le quartier européen. Les associations n'ayant pas suffisamment d'espace pour organiser certaines manifestations louent certains étages d'immeubles stratégiquement placés. Les associations les plus importantes organisent alors des séminaires regroupant les différents acteurs européens d'un sujet donné. Ces séminaires sont animés par des "personnalités" du milieu concerné et des représentants de la Commission (au minimum des chefs de cellule de la commission). En général, lorsque le public est restreint, les langues de travail sont l'anglais mais aussi le français, grâce à des casques infrarouges permettant une traduction simultanée. La chose la plus marquante dans ces manifestations est que les participants sont peu, voire pas, intéressés par ce qui se dit au cours de ces séminaires, mais n'attendent que la pause-café ou le brunch afin de rencontrer les gens. L'intérêt principal de ces séminaires est donc de connaître des gens et de se faire connaître, de récupérer un maximum de cartes de visite et d'en distribuer le plus possible. Cette organisation est d'ailleurs encouragée par la Commission, qui elle-même organise de nombreuses réunions de ce type. Ainsi la deuxième activité de lobbying est la constitution de réseaux de relations.

Enfin, il existe une dernière activité qui correspond plus à l'idée que l'on peut se faire des groupes de pressions. Il s'agit de rencontrer les personnes participant à l'élaboration des décisions politiques afin de défendre des intérêts "privés". Cependant, cette pratique est en général éloignée des activités de corruption que l'on pourrait imaginer. Bien que le fonctionnaire européen certifie se consacrer uniquement à l'intérêt de l'Union européenne lors de son entrée dans l'administration communautaire, il n'en demeure pas moins qu'il existe une certaine sympathie envers son pays d'origine. Ainsi, il sera plus facile de solliciter un fonctionnaire français qu'un italien. Ce phénomène est bien connu et fait partie du jeu des acteurs bruxellois. Il est tout de même possible de solliciter des personnes de nationalités différentes. En effet, lors de ce lobbying amont, ce ne sont pas les intérêts privés qui sont avancés, mais plutôt les questions d'intérêt général et le traitement égalitaire des problèmes et des situations. Ces procédures font clairement partie du jeu, il est donc possible de rencontrer sans réelle difficulté un chef de cellule à la commission, et même un directeur adjoint d'une DG. Contrairement à l'image que l'on peut avoir de l'administration européenne comme une technocratie prenant des décisions importantes sans concertation, la Commission est très ouverte et elle a une réelle volonté de communiquer. »

Un élève ingénieur

• Le lobbying européen

Si le dialogue social reste à un niveau de densité peu élevé, cela n'est pas le cas du lobbying.

En effet, avec l'émergence de ces nouveaux lieux de pouvoirs, et notamment celui très amont de la Commission, se sont très vite mis en place des réseaux et clubs chargés de défendre leurs intérêts.

Cette façon d'agir qui peut surprendre est actuellement très répandue à Bruxelles (voir encadré ci-dessus).

Dans une certaine mesure, on peut même dire que cela est institutionnalisé, puisqu'un des objectifs de la commission européenne, lors de l'élaboration des textes, est « d'organiser une consultation aussi large que nécessaire ».

2

Les services publics et l'Europe

2.1 La notion de service public et la construction européenne

D'une manière générale, on peut dire que la notion de service public n'est pas une préoccupation européenne. C'est même tout le contraire.

Associer les deux termes relève d'ailleurs de l'exploit puisque l'expression « service public » n'apparaît dans aucun des traités de l'Union. Au mieux on trouve, dans les traités, le terme de service d'intérêt économique général (SIEG), et, dans certaines communications de la commission, le terme de service d'intérêt général (SIG).

Ces deux termes, comme le montre l'encadré ci-contre, relèvent largement du domaine économique. Il s'agit finalement d'entreprises, alors que la notion de service public est beaucoup plus vaste.

Afin de clarifier le propos et de rapprocher les points de vue, on retiendra de manière restrictive l'approche très organique de la notion de service public, c'est-à-dire un ensemble de structures chargées d'une mission d'intérêt général. Ces dernières sont multiples et vont des administrations en charge d'une mission de puissance publique aux entreprises privées (22) exerçant simplement une mission d'intérêt général.

Avec cette personnification de la notion de service public qui utilise les concepts de « service public - institution » et de « service public - activité », on rentre dans le cœur du débat.

Où commencent et s'arrêtent les missions de puissance publique par rapport aux simples missions d'intérêt général ?

Quelle est la sphère économique capable d'assurer ces grandes catégories de missions : la sphère publique, la sphère privée, ou les deux ?

Sur ce point, le courant de pensée majoritaire au sein de la Commission européenne consiste à considérer qu'une fois clairement définies par la puissance publique, les activités de service public peuvent être mises en œuvre par toute entité, qu'elle

soit publique ou privée. Toutefois, la Commission privilégie le principe de mise en concurrence par appel d'offres comme moyen le plus performant à ses yeux pour désigner l'entité chargée des missions de service public

2.1.1 La prise en compte initiale des spécificités liées au service public.

Le terme SIEG est apparu en 1957 dans le traité de Rome instituant la CEE. Il s'agissait à l'époque de créer une « solidarité de fait » (23) autour d'échanges commerciaux quantifiables (24), plutôt que d'échanges d'idées immatérielles dans une fédération ou une confédération européenne.

Avec la mise en place du marché intérieur, l'Europe se construisait autour du principe de concurrence avec une dérogation (25) pour les entreprises chargées de la gestion des services d'intérêt économique général.

2.1.2 Le tournant du sommet de Lisbonne

De Rome, jusqu'à la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement qui s'est tenue à Lisbonne en mars 2000, la construction européenne n'avait entraîné qu'un début d'ouverture à la concurrence dans certains secteurs d'activités (l'électricité, la poste, les chemins de fer, les télécommunications et le gaz).

(22) On parle de concession de service public pour les sociétés d'autoroutes.

(23) Cf. considérants du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

(24) Au départ il s'agissait de créer un marché commun du charbon et de l'acier (1951) puis de l'atome (1957) et enfin le marché commun tout court (1957), devenu par la suite : le marché intérieur (1993).

(25) Article 90 du traité de Rome, devenu article 86 du Traité consolidé :

« 1. Les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édictent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues aux articles 12 et 81 à 89 inclus.

2. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment à l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

3. La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats membres. »

VOCABULAIRE

SIEG (service d'intérêt économique général) : ce vocable est utilisé dans le Traité sur l'Union, bien qu'il ne soit défini, ni par le Traité lui-même, ni vraiment par le droit européen dérivé. La pratique communautaire consiste à définir les SIEG comme les services de nature économique que les Etats membres ou la communauté européenne soumettraient à des obligations spécifiques, dites "obligations de service public", en vertu d'un critère d'intérêt général.

SIG (service d'intérêt général) : ce vocable n'existe pas dans le Traité sur l'Union européenne. Il s'agit d'un dérivé de la notion de SIEG, mais avec un sens plus large, puisque les SIG correspondent à tous les services marchands et non marchands que les Etats membres et la communauté européenne considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent aux "obligations de service public". On notera que "Le fait que des fournisseurs de SIG soient publics ou privés n'a pas d'importance dans le droit communautaire : ils jouissent de droits identiques et sont soumis aux mêmes obligations" (extrait du livre vert sur les SIG).

Pour la commission européenne, la distinction entre SIG et SIEG est devenue floue car un nombre croissant d'activités auraient selon elle acquis un caractère économique au cours des dernières décennies.

Service universel : ce terme désigne l'ensemble des services qui doivent être mis à la disposition de tous les consommateurs et utilisateurs sur tout le territoire d'un Etat membre, à un prix abordable et à un niveau de qualité déterminé.

Opérateur historique : cette expression se rencontre fréquemment dans la littérature émanant de la commission européenne, et désigne l'ex-détenteur d'un monopole de service public (France Télécom, EDF, la SNCF, pour ne citer que quelques exemples français).

Mais la Commission européenne ne disposait pas d'un mandat général du Conseil européen pour ouvrir les services publics à la concurrence, ce qui entraînait un certain manque de légitimité dans ses démarches de déréglementation sectorielles.

La Commission européenne rencontrait également une autre difficulté : la dérogation au principe de concurrence était souvent confirmée par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, dans la mesure où cette dérogation était nécessaire à l'accomplissement des missions de service public.

C'est finalement lors du sommet de Lisbonne qu'a été adopté un programme visant à « lever les blocages structurels qui entravent le développement de l'Europe », notamment par la fragmentation des systèmes nationaux de services publics organisés en monopoles ou bénéficiant de droits exclusifs, considérés comme des obstacles à l'intégration des systèmes économiques nationaux et à la réalisation du marché unique.

La fin des monopoles de services publics figurait comme axe central de ce programme, que l'on peut qualifier de très libéral.

La France, lors de ce sommet, est apparue très isolée (du moins sur ce point du devenir des services publics) et a pu obtenir uniquement qu'aucune date butoir ne soit fixée pour la déréglementation des services publics, alors que le projet initial évoquait la date de 2005.

Depuis, la pratique est de tenir chaque année, au mois de mars, une réunion spécifique du conseil européen pour faire le point des « avancées » quant à la mise en œuvre des conclusions du sommet de Lisbonne.

2.1.3 L'ouverture à la concurrence d'un nombre croissant de secteurs et d'activités

Les secteurs déjà ouverts à la concurrence faisaient déjà l'objet de textes (le plus souvent des directives), mais la communauté européenne a élaboré et adopté de nouveaux textes pour élargir et accélérer l'ouverture à la concurrence dans chacun de ces secteurs.

Parallèlement, la Commission européenne a également entrepris de déréglementer

certaines secteurs de services publics qui n'étaient jusque là pas concernés par l'ouverture à la concurrence, et notamment les transports urbains de voyageurs, le contrôle aérien et les services portuaires (pilotage, remorquage, manutention, services passagers).

Les grandes tendances qui se dégagent de ces travaux permettent de pointer quelques problèmes majeurs :

- un déséquilibre entre le « poids » considérable des dispositions visant à définir les conditions de la libre concurrence (en particulier l'accueil non-discriminatoire des nouveaux entrants), et la faiblesse des protections données aux missions de service public, et par conséquent aux citoyens ;
- l'absence de dispositions sociales (alors que la commission européenne reconnaît que ces réformes entraînent des suppressions d'emplois dans les anciens monopoles, elle écarte la question en affirmant que ces suppressions seront a priori compensées par des créations d'emplois chez les nouveaux opérateurs !) ;
- la volonté de mettre en place des régulateurs européens supranationaux ;
- le fait que pour certains secteurs (transports aériens et ferrés, télécommunications), les licences accordées par un des pays de l'Union européenne seront valables dans tous les autres pays de l'Union : d'où un risque de nivellement par le bas si ne serait-ce qu'un seul des États-membres se montre laxiste quant à l'attribution de ces licences.

2.2 La jurisprudence européenne et les services publics

La jurisprudence européenne (Cour de justice des Communautés européennes et Tribunal (26) de première instance des communautés européennes) a plutôt eu tendance, même s'il existe quelques

(26) « Depuis sa création en 1952, la Cour a été saisie de plusieurs milliers d'affaires. Pour faire face à cet afflux et pour améliorer la protection juridictionnelle de citoyens, un Tribunal de première instance lui a été adjoint en 1989. Celui-ci est chargé de juger en premier ressort certaines catégories d'affaires, notamment les contentieux liés aux règles de concurrence et les recours individuels introduits par les particuliers ».

exceptions, à interpréter les textes communautaires relatifs aux services d'intérêt général dans le sens d'une protection de ces services et des missions de service public qu'ils assument.

On peut notamment tirer de cette jurisprudence les conclusions suivantes :

- *la puissance publique peut imposer des obligations de service public dans le cadre des licences qu'elle accorde aux opérateurs* : ceci à condition toutefois que ces règles soient transparentes, précisées à l'avance, et que les éventuelles sanctions ou mesures restrictives soient susceptibles de recours ;
- *la puissance publique peut imposer à des prestataires privés le versement d'une contribution à l'opérateur du service universel* : il est intéressant de noter que la cour de justice des communautés européennes était arrivée à émettre ce principe, qu'aucune directive ni aucun règlement n'autorisait à l'époque, et qui a depuis été reconnu par la Commission européenne comme un mode de financement possible des services publics. La CJCE était allée jusqu'à préciser qu'il n'était pas nécessaire que l'équilibre financier ou la viabilité de l'opérateur chargé du service universel soit compromise pour mettre en place un tel système, pourtant considéré par certains comme une dérogation aux règles de libre concurrence ;
- *un opérateur historique peut se développer sur les marchés même s'il conserve une part de monopole* : le fait qu'un droit exclusif soit octroyé à un opérateur afin de garantir une prestation de service d'intérêt économique général ne s'oppose pas à ce que cet opérateur tire des profits des activités qui lui sont réservées, et ne fait pas non plus obstacle à ce qu'il étende ses activités dans des domaines non réservés. Tout cela à condition qu'il n'adopte pas des prix excessifs et ne se livre pas à des pratiques abusives sur le marché qui lui est réservé.

Ainsi, on constate que, dans son ensemble, cette jurisprudence n'est pas hostile par principe au service public, qu'elle ne refuse pas de façon dogmatique les monopoles de service public, et qu'elle reconnaît à la puissance publique le droit d'intervenir pour contre-balancer certains effets néfastes des règles de concurrence.

2.3 Un débat autour des services d'intérêt général

Dès 1957, le traité fondateur de la CEE prévoyait que « les entreprises chargées de la gestion des SIEG sont soumises [...] aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur est impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté. »

Par la suite, le traité d'Amsterdam (juin 1997) a précisé qu'« eu égard à la place qu'occupent les SIEG parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et les Etats membres [...] veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions. »

Depuis quelques années, la question des services d'intérêt général fait l'objet de vifs débats au niveau communautaire, à tel point qu'il semble que ce soit devenu un enjeu central de la construction européenne.

Ainsi, face aux avancées très rapides de la politique de déréglementation, d'autres acteurs du débat ont œuvré pour tenter de faire valoir une conception protectrice du service public, opposée au « tout concurrence » et seule à même pour eux d'assurer la qualité et la viabilité des missions de service public.

2.3.1 La communication de la Commission européenne sur les SIG (septembre 2000)

Cette communication avait été demandée par les participants au sommet de Lisbonne de mars 2000, alors même qu'ils votaient le programme évoqué plus haut visant notamment à la suppression des monopoles de services publics.

Ainsi, sans surprise, le contenu de cette communication prône globalement l'ouverture à la concurrence et défend la politique menée en la matière par la commission (27).

Rappelons que le parlement français s'est montré très circonspect sur cette communication, comme en témoignent ces quelques extraits de la résolution qu'il a votée à ce propos :

PRINCIPALES CONCLUSIONS DU LIVRE VERT SUR LES SIG

Dans le livre vert, la Commission européenne expose les bienfaits des libéralisations intervenues depuis le début des années 90 dans certains secteurs comme la poste, les télécommunications et les transports. Selon elle, un million d'emplois ont été ainsi créés, et les coûts des services publics (notamment le téléphone et l'électricité) ont diminué.

« Les SIG sont au cœur du débat politique, car ils touchent à la question centrale du rôle joué par les autorités publiques dans une économie de marché. Aujourd'hui, les autorités publiques confient de plus en plus souvent la fourniture des SIG à des entreprises publiques ou privées ou à des partenariats entre le secteur public et le secteur privé. La puissance publique se limite à définir les objectifs publics, ainsi qu'à contrôler, réglementer, et le cas échéant financer ces services.

• Organisation et définition des obligations de service public

Les autorités nationales, régionales et locales des Etats membres sont en principe libres de définir ce qu'elles considèrent être des SIG. Cette liberté comprend également la liberté d'imposer des obligations aux fournisseurs de services, pour autant qu'elles soient conformes aux règles communautaires.

S'agissant de la fourniture d'un SIEG, les Etats membres sont libres de décider du mode de fonctionnement du service pour autant, toutefois, que les règles communautaires soient respectées. S'agissant de la participation de l'Etat à la fourniture des SIG, il incombe aux autorités publiques de décider de fournir ces services directement via leur propre administration ou de les confier à un tiers (organisme public ou privé).

Néanmoins, les fournisseurs de SIEG, y compris les fournisseurs de services internes, sont des entreprises et sont dès lors soumis aux règles de la concurrence prévues par le Traité (sauf exception dans le cas des droits spéciaux ou exclusifs).

• Premiers éléments vers un concept communautaire de SIG

S'il n'est sans doute ni possible ni souhaitable d'élaborer une définition globale et unique du contenu des SIG, on peut pourtant définir un certain nombre d'éléments communs, traduits en obligations dans le but de garantir des objectifs tels que l'efficacité économique, la cohésion sociale ou territoriale et la sécurité de tous les citoyens. Ces obligations se répartissent en deux catégories :

- un ensemble commun d'obligations : le service universel, la continuité, la qualité du service, l'accessibilité tarifaire, la protection des utilisateurs et des consommateurs ;
- d'autres obligations plus spécifiques à certains secteurs : la sûreté et la sécurité, la sécurité d'approvisionnement, l'accès au réseau et l'inter connectivité, le pluralisme des médias.

• Les autorités réglementaires nationales (ARN)

La législation communautaire impose la création d'autorités réglementaires indépendantes. Il peut s'agir du ministère responsable du secteur, option qui pose problème en ce qui concerne l'indépendance de l'ARN lorsque l'Etat conserve la propriété ou le contrôle d'entreprises actives dans le secteur concerné. En effet, l'importance et la nature permanente, complexe et évolutive des travaux de réglementation nécessitent souvent l'expertise et l'indépendance d'un organisme réglementaire sectoriel.

.../...

(27) A titre anecdotique, citons cette prise de position du rapporteur lors de l'examen de cette communication par le parlement européen : il souhaitait introduire la règle selon laquelle les opérateurs publics devaient automatiquement cesser leurs activités dès que des entreprises privées étaient à même de fournir les mêmes prestations à des conditions au moins équivalentes ! Cette clause a finalement été rejetée au motif qu'elle contrevenait au principe de l'égalité de traitement entre entreprises publiques et entreprises privées.

Les Etats membres ont presque tous établi une ARN pour les secteurs concernés. Toutefois, même lorsqu'une ARN sectorielle existe, le gouvernement (c'est à dire le ministère compétent) conserve souvent la responsabilité de certaines décisions réglementaires.

Les ARN ont un rôle majeur à jouer dans la fourniture des SIG, la mise en place des conditions d'une concurrence loyale, la prévention de l'interruption des services ou de la fourniture, et la garantie d'un niveau adéquat de protection des consommateurs.

• Le financement des SIG

De nombreux SIG ne peuvent être fournis de façon rentable sur la base des seuls mécanismes du marché. Aussi des dispositions spécifiques sont-elles nécessaires pour assurer l'équilibre financier du fournisseur. Il appartient aux Etats membres d'assurer le financement des SIG et de calculer le surcoût lié à leur fourniture.

Les mécanismes de financement que peuvent utiliser les Etats membres sont les suivants :

- l'aide financière directe via le budget de l'Etat (subventions ou autres avantages financiers tels que des réductions d'impôts) ;
- les droits spéciaux ou exclusifs (par exemple un monopole légal) ;
- les contributions des opérateurs du marché (notamment via un fonds de service universel) ;
- l'établissement d'un tarif moyen (par exemple un tarif national uniforme malgré des différences considérables dans le coût de la fourniture du service) ;
- le financement basé sur la solidarité (comme une cotisation de sécurité sociale).

Toutefois, le mécanisme adopté par chaque Etat membre doit fausser le moins possible la concurrence et faciliter l'accès au marché. Certains critères importants dans le choix d'un mécanisme de financement, tels que son efficacité, ses effets re-distributifs, l'investissement à long terme (en particulier en matière d'infrastructures) et la sécurité d'approvisionnement, ne sont actuellement pas pris en compte dans la législation communautaire. »

« La notion de SIEG repose sur une philosophie fondée sur l'intérêt du consommateur et s'inscrit dans une analyse exclusivement économique. [...] La notion française de service public défend l'intérêt du citoyen et a, de ce fait, une dimension politique et sociale se traduisant entre autres par la prise en compte de l'intérêt national. [...] L'accomplissement des missions des SIG implique que l'organisation de ces derniers déroge aux règles de la concurrence. [...] Le financement de ces missions requiert des modalités spécifiques telles que subventions et compensations.»

2.3.2 L'ajout d'une disposition dans le traité de Nice (26 février 2001)

Il s'est agi en l'occurrence d'ajouter à la charte des droits fondamentaux un article ainsi rédigé :

« L'Union [Européenne] reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations nationales, conformément au traité instituant la Communauté Européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union ».

Reconnaître l'accès aux SIEG est bien sûr nécessaire, mais c'est loin d'être suffisant,

et on ne peut pas dire que ce texte ait suffi à inverser la tendance du courant de remise en cause des services publics.

2.3.3 Le rapport établi par la Commission européenne suite au sommet de Nice (octobre 2001)

Ce rapport fait quelques propositions visant à améliorer la viabilité économique des services publics et à augmenter la performance de ces services, et il évoque une méthodologie d'évaluation.

Mais ces quelques propositions restent très en deçà de ce qui serait nécessaire pour réellement protéger les services publics, dans la mesure où la Commission européenne continue à privilégier la concurrence, et à afficher l'appel d'offres comme mode idéal d'attribution des missions d'intérêt général.

La Commission affirme dans ce rapport que l'introduction de la concurrence a contribué à l'amélioration des services publics. Et, ne reculant devant rien, elle va même jusqu'à écrire que le service universel « n'existe que pendant le processus de passage d'une situation de prestation de services sous monopole à celle de marchés ouverts à la concurrence »

Sans vouloir jouer les alarmistes, il y a là de quoi s'interroger sur le modèle de société que la Commission cherche à promouvoir.

On peut soit faire preuve d'une confiance totale en la capacité du marché à satisfaire pleinement les intérêts particuliers et l'intérêt général, soit en douter sur certains points et imaginer alors les conséquences désastreuses que pourrait avoir l'abandon du service universel et par delà même du service public.

Jusqu'ici, ces tentatives se sont dans l'ensemble révélées peu porteuses d'avancées concrètes en faveur des services publics, et elles n'ont pas permis d'endiguer la marche vers la déréglementation.

Selon certains analystes (peut-être particulièrement critiques), elles relèveraient même d'une démarche consistant à seulement vouloir atténuer les effets les plus pervers de la logique de déréglementation, sans chercher à contrer l'existence même de cette déréglementation.

2.3.4 Le livre vert de la Commission européenne sur les SIG (mai 2003)

Ce livre vert est destiné à servir de base à une consultation sur les SIG, en réponse à une demande de la France qui souhaite les voir mentionnés dans la future constitution européenne, et qui souhaite également que soit adoptée une législation européenne spécifique (voir en encadré la synthèse du livre vert sur les SIG).

Dans ce livre vert apparaît toujours très clairement la prééminence donnée à la conception libérale du rôle du marché, la puissance publique ne conservant qu'un rôle subsidiaire pour assurer si besoin un financement complémentaire et pour pallier aux éventuelles déficiences du marché, déficiences qui seraient rares si on en croit cette phrase du livre vert :

« Le marché assure habituellement la répartition optimale des ressources au bénéfice de l'ensemble de la société. »

A cette conception idéologique du rôle de l'Etat, s'ajoutent des règles d'ouverture à la concurrence et de non-discrimination, tout cela plaidant pour l'abandon par la puissance publique du rôle d'opérateur qu'elle peut avoir dans certains secteurs, ce que le livre vert décrit comme « le passage de l'auto-fourniture vers la fourniture par des organismes distincts », en précisant que cette évolution aurait rendu plus transparents l'organisation, le coût et le financement de

ces services, et qu'elle se traduirait par un débat élargi et un contrôle démocratique plus efficace.

En matière de financement des services publics, l'exposé des différents modes de financement possibles surprend tout d'abord par sa « largeur d'esprit », allant même jusqu'à évoquer ouvertement l'institution d'un monopole légal.

Mais la Commission indique malgré tout dans le livre vert quelles solutions ont sa préférence. On n'est donc pas étonné de constater qu'elle déconseille l'ouverture de droits spéciaux ou exclusifs.

Elle trouve à l'inverse bien des avantages à l'aide financière directe par le budget de l'État (en pratique, cette possibilité risque fort d'être très limitée par l'obligation de maintenir les déficits publics en dessous du seuil de 3 % du PIB).

En ce qui concerne les autorités réglementaires nationales (ARN), l'étendue impressionnante des missions qui leur sont confiées (voir encadré ci-après sur l'ART), combinée avec le fait que ces structures sont totalement indépendantes des gouvernements, est de nature à priver ces derniers de la quasi-totalité de leurs moyens d'action. Dans ces conditions, comment la puissance publique pourra-t-elle mettre en place une politique publique d'aménagement du territoire, comment pourra-t-elle influencer sur le niveau du service universel, si toutes les décisions importantes en la matière sont prises par les ARN ?

Il faut également ajouter que, si les ARN sont indépendantes du gouvernement, elles sont à plus forte raison indépendantes les unes des autres, et n'ont pas d'instance de coordination.

Chacune d'entre elles peut donc définir une politique et des règles sectorielles sans avoir à se préoccuper de l'harmonisation de ses décisions avec celles des autres ARN.

Par ailleurs, force est de constater dans la pratique que la plupart des ARN font valoir une conception extensive de la concurrence (parfois même en prenant le contre-pied de la volonté du législateur), et que c'est sur ce domaine qu'elles concentrent une part importante de leur action.

Toutefois, même si le livre vert ne remet pas en question le bien-fondé de la politique de déréglementation, on peut tout de même noter que les propos qu'il tient sur les missions d'intérêt général marquent une certaine amélioration.

L'exemple de l'ART

L'ART (autorité de régulation des télécommunications) a été créée le 5 janvier 1997. Elle est pilotée par un collège constitué de cinq membres (trois sont nommés par le président de la République, un par le président du Sénat, et un par le président de l'Assemblée Nationale). Ils sont nommés pour une durée de six ans, sont irrévocables et non renouvelables.

L'ART dispose de compétences propres, et de compétences partagées avec le ministère chargé des télécommunications. Elle est également chargée de régler les différends entre opérateurs. Elle dispose aussi d'un pouvoir de sanction envers les opérateurs en cas de manquement aux dispositions législatives ou réglementaires (suspension temporaire ou définitive de licence, ou amende pouvant atteindre 5 % du chiffre d'affaires de l'opérateur).

En fait, à la lecture des divers documents dans lesquels l'ART présente son action, ses objectifs et ses valeurs, on ne peut qu'être frappé par les références constantes (et quasi-obsessionnelles) à la notion de libre-concurrence, au détriment des autres préoccupations que l'on pourrait attendre d'un régulateur. Cela semble d'ailleurs être tout à fait assumé de la part de l'ART. Son site Internet comporte une rubrique très significative à cet égard, qui liste les objectifs assignés par la loi à la régulation, en les faisant suivre de la traduction qu'elle en fait. On y lit notamment :

Objectif fixé par la loi : *la régulation doit veiller au développement de l'emploi, de l'innovation et de la compétitivité dans le secteur des télécommunications.* **Traduction de l'ART :** *"La concurrence ne vaut que si elle est un facteur de développement du marché."*

Objectif fixé par la loi : *la régulation doit prendre en compte l'intérêt des territoires et des utilisateurs dans l'accès aux services et aux équipements.* **Traduction de l'ART :** *"La concurrence doit contribuer à l'aménagement du territoire."*

Comme on le voit, l'ART ne situe son action que sur le plan de la défense de la libre concurrence, ce qu'elle justifie ainsi : *" c'est en définitive le marché qui apprécie la pertinence des décisions de l'ART, car c'est bien à lui, au bout du compte, que doit profiter l'action du régulateur "*. Les préoccupations de solidarité, de péréquation et d'aménagement du territoire sont bien loin...

Le cas de l'ingénierie publique

La réforme du cadre juridique d'exercice des missions d'ingénierie publique a abouti à la révision du code des marchés publics (décret du 7 mars 2001) et à la création de l'ATESAT (loi du 11 décembre 2001). Depuis l'entrée en vigueur de ces deux textes, les missions d'ingénierie publique exercées par les services de l'État sont soumises à la concurrence, exceptées celles relevant de l'ATESAT pour les communes qui peuvent y prétendre.

En fait, la réforme de l'IP constitue un exemple très parlant de cas pour lequel l'Europe a servi de prétexte pour faire accepter une évolution qui, sans cela, aurait suscité beaucoup de polémiques, et aurait peut-être même été rejetée.

En effet, loin d'être une réforme à caractère simplement technique ou juridique, elle bouleverse les conditions d'exercice du service public et elle est porteuse d'enjeux sociaux et sociétaux non négligeables.

Le SNITPECT a d'ailleurs été un des seuls acteurs à alerter ses mandants, l'administration et les élus, sur les implications d'une telle réforme. Sans développer à nouveau l'ensemble de l'argumentaire, rappelons que nous dénonçons le fait que l'État (et aussi les Régions et les Départements) soient de fait considérés comme des entreprises, en dehors de toute considération de leur rôle de puissance publique.

Or l'analyse juridique que nous avons fait mener avait clairement démontré que les missions d'IP n'avaient pas d'obligation juridique à être soumises à la concurrence du fait du droit européen. Par conséquent, les choix faits en la matière étaient exclusivement politiques, dans la mesure où le problème n'était pas dans la compétition des savoir-faire entre le secteur public et le secteur privé, mais dans la question de savoir quelle est la **finalité de l'intervention du secteur public lorsqu'il réalise des prestations d'IP**. Nous avons toujours défendu le fait qu'il s'agit **d'une mission dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique publique, qui n'a donc pas vocation à relever du droit de la concurrence**.

Précisons bien qu'il ne s'agit pas là d'affirmer que les spécificités des services publics ont pleinement été reconnues par le livre vert.

On pourrait citer bien des exemples tout au long de ce document, qui prouveraient le contraire, et le rôle des ARN n'est pas le moindre des défauts d'un tel système. Mais il est possible que l'inflexion constatée ici dans le discours officiel de la Commission européenne soit une première conséquence concrète du fait que le débat autour de la question des services publics soit de plus en plus présent.

Reste à œuvrer pour que les quelques ouvertures contenues en germe dans ce livre vert soient exploitées au maximum, et pour que l'évolution vers une meilleure prise en compte des services publics ne soit pas qu'un leurre.

2.3.5 Les services publics dans le projet de constitution européenne (juillet 2003)

Le projet de constitution européenne élaboré par la convention pour l'avenir de l'Europe (cf. plus haut) évoque très peu la question des services publics. D'ailleurs ce texte, qui représente un document de près de 250 pages et de 465 articles, ne fait référence aux services publics qu'à six articles au total, sans grande innovation par rapport aux textes antérieurs.

2.3.6 Le rôle des Etats membres

Il résulte de ce qui précède que l'interventionnisme des Etats ou des collectivités publiques n'est pas en soi contraire aux textes européens, même si l'ensemble des législations et réglementations que ces Etats et collectivités publiques doivent respecter génère des contraintes et des freins importants.

En pratique, dans le cas de la France (qui est loin d'être une exception sur ce point là), on constate que les interventions publiques dans l'économie – au sens très large – sont de plus en plus souvent remises en question, ou à tout le moins encadrées, au nom de la concurrence, ceci allant dans de nombreux cas au-delà de ce que les textes européens imposent.

L'obligation de la transposition en droit national des directives européennes sert ainsi parfois de prétexte fallacieux pour faire adopter des mesures ou des réformes qui n'auraient été que très difficilement adoptées (voire totalement rejetées) si

l'argument massue du « on est obligés à cause de l'Europe » n'avait pas été utilisé.

2.4 Les interférences du contexte mondial

De plus en plus, les accords internationaux établis dans le cadre de l'OMC (28) (en particulier l'AGCS) (29) comprennent des dispositions sur les services.

L'AGCS est l'un des soixante textes qui constituent les « accords de Marrakech » signés en 1994 au terme de l'Uruguay Round, le dernier des cycles de négociations commerciales organisés dans le cadre du GATT (30). Ces « accords de Marrakech » sont en quelque sorte l'acte de naissance de l'OMC.

Le champ d'action de l'OMC est beaucoup plus vaste que celui du GATT. Ce dernier ne concernait que les produits industriels, alors que l'OMC, par ses différents traités, couvre aussi les services, l'agriculture, la propriété intellectuelle, le commerce, l'investissement... L'OMC peut aussi imposer des arbitrages en cas de litiges.

L'AGCS a pour objet de définir les principes généraux devant régir les négociations commerciales en matière de services, le tout animé d'une inspiration néo-libérale affirmée dès les premières lignes du texte de cet accord.

L'AGCS n'est pas un traité se suffisant à lui-même : c'est un cadre qui prévoit des « séries de négociations successives qui auront lieu périodiquement en vue d'élever progressivement le niveau de libéralisation ».

Dans le cadre de l'AGCS, chaque Etat membre de l'OMC détermine les secteurs de services qu'il va ouvrir aux fournisseurs de services étrangers.

Tout réside donc dans les termes du rapport de force entre les Etats et le marché, dont on a pu constater que le pouvoir de persuasion semble être très efficace... (la pratique du lobbying est d'ailleurs encore plus répandue dans les instances de l'OMC que dans celles de l'Europe, et les grandes entreprises internationales ou nord-américaines disposent par ce biais d'une

influence considérable sur les décisions de l'OMC).

Il est important de préciser qu'un engagement pris par un Etat dans le cadre de l'AGCS est irréversible.

Les membres de l'OMC ne peuvent en effet annuler ou révoquer des engagements antérieurs que dans le cadre d'un mécanisme de compensation par lequel ils s'engagent à libéraliser leurs services dans d'autres secteurs.

La notion de SIG n'apparaît pas dans l'AGCS, qui s'applique « à tous les services de tous les secteurs, à l'exception des services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental » (31). Et l'AGCS de préciser qu'un « service fourni dans l'exercice du pouvoir gouvernemental [est un] service qui n'est fourni ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services ». Ainsi, ces services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental correspondent, pour l'OMC, aux services strictement régaliens, donc non marchands.

Au vu de l'évolution constatée en Europe, où on considère que de plus en plus de services ont un caractère marchand, on peut raisonnablement penser que le périmètre des services non concernés par l'AGCS sera très restreint.

Les SIG ne sont donc pas exclus du champ d'application de l'AGCS. Dans son livre vert sur les SIG, la Commission européenne annonce d'ailleurs qu'elle a « adressé aux autres membres de l'OMC des demandes de libéralisation relatives à la plupart des secteurs de services : services de télécommunications, services de poste et de courrier, services de construction, services de distribution, services concernant l'environnement, services financiers, agences d'informations, services relatifs au tourisme, services de transport et services relatifs à l'énergie... ».

On constate ainsi une influence déterminante du contexte mondial, d'une part sur les politiques menées par l'Union européenne, et d'autre part sur les contraintes et pressions qui pèsent sur les « petits pays » (la France en étant un à l'échelle de l'OMC).

Tout cela concourt à accroître les risques d'affaiblissement du rôle de l'Etat en matière d'organisation des services publics, et à mettre en cause de la capacité de l'Etat à mettre en œuvre ses politiques publiques.

(28) OMC : organisation mondiale du commerce.

(29) AGCS : accord global sur le commerce et les services.

(30) GATT : sigle anglais, dont l'équivalent français est AGTC (accord général sur les tarifs et le commerce).

(31) Article 1-3 de l'AGCS.

En cinquante ans, les communautés européennes (CECA, EURATOM, CEE) se sont transformées, regroupées et élargies pour devenir l'Union européenne.

Tout ce chemin parcouru fait qu'aujourd'hui, l'Europe ne se contente plus uniquement d'organiser des coopérations entre pays, mais dicte à quinze, et bientôt à vingt-cinq pays, la meilleure conduite à tenir pour assurer un développement économique voulu salutaire du continent européen.

Ce faisant l'Union européenne contribue largement à modifier notre société, et cela bien au-delà de la simple sphère privée :

- Les chefs d'Etat et de gouvernement réunis à Lisbonne n'ont-ils pas adopté, en 2000, un programme visant à « *lever les blocages structurels qui entravent le développement de l'Europe* » avec comme axe central la fin des monopoles de service public, et comme corollaire la réforme du cadre juridique de l'ingénierie publique ?
- Le débat autour de la limitation des déficits budgétaires et la maîtrise de la dette publique ne constitue-il pas un des axiomes de toutes les réformes institutionnelles du moment ?

Il ne s'agit pas, pour autant, de laisser croire que le dogme « Europe » est l'unique moteur des évolutions sociétales françaises, mais il s'agit bien d'une de ces causes principales.

L'actuel processus de réforme du paysage administratif et politique vise, à la fois, à mettre en place « moins d'Etat » ou « mieux d'Etat mais recentré sur des missions définies comme essentielles », et à développer le rôle et la responsabilité des collectivités locales, mais il veut aussi réorganiser notre société pour faire face aux défis de l'Europe, voire de la mondialisation.

Les lieux d'exercice du métier d'Ingénieur des TPE vont donc changer et certains pourraient « s'europaniser ».

Or aujourd'hui il y a trop peu d'ITPE dans les instances européennes et dans les structures qui gravitent autour.

De même, les structures administratives de l'Etat et des collectivités locales ne proposent pas de poste d'ITPE ouvert sur l'Europe, notamment dans le champ de l'aménagement et du développement durable des territoires.

Il y a donc urgence à revoir notre positionnement vis-à-vis de la question européenne.

3.1 Des « structures européennes » vides d'ITPE

3.1.1 Les institutions européennes

Les institutions européennes fonctionnent grâce à une importante administration composée d'environ 20.000 fonctionnaires.

Ces derniers, recrutés principalement par voie de concours, proviennent de tous les horizons et sont le reflet de la diversité des Etats membres.

A côté de ce dispositif de sélection du personnel permanent, certaines institutions (en particulier la Commission) engagent également un nombre limité d'agents temporaires, d'agents auxiliaires et d'intérimaires, sur la base de contrats à durée déterminée, mais la règle générale reste quand même le concours et l'intégration de l'agent dans la fonction publique européenne.

Ce mode de recrutement permet de renforcer le sentiment d'appartenance à l'Europe des personnels et limite les excès que des particularismes nationaux, religieux, politiques... ne manqueraient pas de créer au sein d'un environnement de travail multiethnique, multiculturel et multilingue.

Les fonctionnaires européens se trouvent ainsi liés à l'institution et à ses dogmes, et notamment celui du libéralisme. On peut donc s'interroger sur la présence d'ingénieurs du service public au sein de l'Europe, à moins que cela ne soit en grand nombre pour que l'intérêt général et le service public deviennent aussi des valeurs européennes.

Les ITPE sont presque toujours en poste dans les institutions européennes sur des emplois précaires et pour des missions

limitées dans le temps, voire même sur des postes mis à disposition des institutions européennes par la France.

Il s'agit des postes d'experts nationaux détachés (END) (32). Ces derniers travaillent dans une institution communautaire, pour une période déterminée (quatre ans maximum) mais sont rémunérés par leur administration d'origine et indemnisés par l'organisation qui les emploie.

L'expert détaché exécute, à temps plein, ses missions pour l'institution européenne.

Il collabore avec les fonctionnaires européens et comme eux, il doit se conformer aux règles internes de l'institution. Il peut engager celle-ci vis-à-vis de l'extérieur sur mandat spécial.

3.1.2 Les autres structures d'accueil

Les institutions européennes ne sont pas les seules structures potentielles pour l'accueil d'ITPE.

Comme le montre la première partie du rapport, les institutions européennes fonctionnent aussi grâce à de nombreux « a côté » ou émanations dans lesquelles les ITPE peuvent exercer leurs compétences techniques.

Ces organes qui gravitent autour des institutions européennes sont de nature très variée : administrations, agences spécialisées, syndicats, clubs, associations, entreprises...

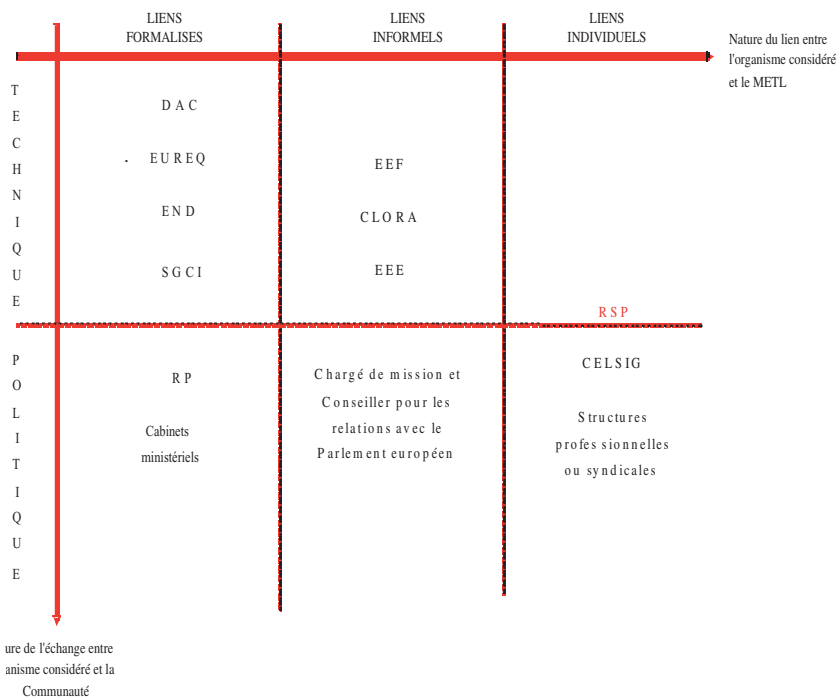
Cette richesse et cette diversité des situations sont potentiellement intéressantes pour les ITPE mais posent problème en matière de gestion des carrières.

Sans rechercher l'exhaustivité, le graphique page suivante essaie de situer les principales structures d'accueil européennes d'Ingénieurs des TPE, en fonction de la nature du lien établi entre elles et le ministère, et en fonction de la nature technique ou politique des interventions qu'elles ont auprès des institutions de la Communauté, même si ces deux dimensions sont dans bien des cas intimement liées.

(32) Des précisions concernant cette position fonctionnelle peuvent être trouvées dans la Décision de la Commission C (2002) 1559 du 30 avril 2002.

Signes utilisés dans le graphique ci dessous

DAC	Directions d'Administration Centrale
EUREQ	mission EUROpe EQUIpement
END	Experts Nationaux Détachés
RP	Représentation Permanente de la France à Bruxelles
EEE	Espace Europe Equipement
CLORA	CLub des Organismes de Recherche Associés
RSP	Réseau Services Publics
CELSIG	Conférence Européenne de Liaison sur les Services d'Intérêt Général
EEF	Entreprises Equipement France
SGCI	(Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions de coopération économique européenne) : sa mission s'étend à tous les domaines de compétence prévus par le traité d'Amsterdam, à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) suivie par le ministère des Affaires étrangères. Institution administrative, le SGCI est mis à la disposition du ministre délégué aux Affaires européennes, pour l'exercice de sa mission transversale de représentation de la France dans les instances européennes et de suivi des grands dossiers européens.
RP	(Représentation Permanente de la France auprès de l'Union européenne) : la RP a pour mission de défendre les intérêts de la France dans les différentes institutions communautaires. Le rôle de la RP s'exerce essentiellement au niveau du Conseil de l'Union européenne (dans les groupes de travail, les COREPER I et II, Comité des Représentants Permanents, et au Conseil proprement dit), de la Commission européenne (dans les réunions des comités de gestion), du Parlement européen (qui pèse de plus en plus au travers de la procédure de co-décision). La RP a également pour tâche de recueillir toutes les informations en provenance des institutions européennes, de les traiter et de les diffuser auprès des administrations nationales et des acteurs socio-économiques français intéressés.



3.1.3 Au final, un bilan médiocre

Le tableau ci-dessous présente le profil des agents du METLTM en poste dans les différentes institutions communautaires et leurs émanations, en 1999-2000 (33).

Ainsi, quarante-deux agents issus du Ministère travaillent au sein des institutions communautaires ou de leurs émanations, à Bruxelles, Luxembourg ou dans le monde. Sur ces quarante-deux agents, 46 % sont des IPC, 44 % des ITPE, 3 % des attachés et 7 % des PNT ou autres, soit 90 % d'ingénieurs.

3.2 Mais des «réseaux européens» ouverts à des «ITPE européens»

Limitier les lieux d'exercice des métiers d'«ITPE européen» aux seules structures européennes, c'est-à-dire les institutions ou leurs émanations et les organes qui gravitent autour, serait réducteur et ne permettrait pas de mettre en avant l'enjeu qu'il y a à positionner le groupe et le corps des ITPE sur les champs d'activités liés à l'Europe et ceci à tous les échelons des « réseaux européens ».

3.2.1 Les trois « réseaux européens »

Les trois « réseaux européens » correspondent aux trois leviers d'action de l'Europe.

Le premier levier est bien entendu constitué du droit communautaire, qu'il soit primaire (traités) ou dérivé (règlements, directives, décisions...).

Il s'impose aux Etats membres et tout l'enjeu réside dans son élaboration, sa négociation et aussi dans sa transposition en droit français et enfin dans sa mise en œuvre effective (en particulier dans et par les services déconcentrés de l'Etat)

Le deuxième levier est financier. Ce levier est aussi très efficace puisque le budget de l'Europe représente plusieurs dizaines de milliards d'euros (93 milliards en 2000) et qu'il est redistribué à environ 95 %, principalement sous forme de subventions.

(33) Les données chiffrées présentées dans ce tableau sont tirées de plusieurs sources : METL- DAEI, BUREAU DU PERSONNEL À L'INTERNATIONAL, Rapport de mission d'évaluation du personnel du METL en poste à Bruxelles, novembre 1999, Forum DAEI Expériences des jumelages en Europe centrale, le 6 avril 2001 et le site Internet du ministère, section internationale.

ORGANISME D'ACCUEIL	CORPS ET AGENTS CONCERNES
<i>Commission européenne (Bruxelles)</i>	19 agents issus du ministère : - 1 attaché, - 8 ITPE, - 8 IPC, - 2 PNT et autres. 14 sont END, 2 agents temporaires - auxiliaires et 3 administrateurs.
<i>Délégations de la Commission européenne dans le monde (équivalent des ambassades)</i>	7 agents issus du ministère : - 1 ITPE en Hongrie, - 1 IDTPE en Chine, - 1 ITPE en Lettonie, - 2 ITPE à Madagascar, - 1 IDTPE en Chine, - 1 ITPE au Cameroun.
<i>Banque européenne d'investissement et fonds européen d'investissement (Luxembourg)</i>	6 agents issus du ministère : - 5 IPC, - 1 ITPE.
<i>Banque européenne de reconstruction et de développement (Londres)</i>	4 agents issus du ministère : - 3 IPC - 1 ITPE.
<i>Parlement européen (Bruxelles)</i>	1 agent issu du ministère : - 1 IPC.
<i>Structures de lobbies liées à la représentation des intérêts du ministère auprès des institutions communautaires</i>	2 agents issus du ministère : - Entreprises Equipement France : 1 IDTGCE, - Club des organismes de recherche associés : 1 ICPC.
<i>Jumelages PHARE, pays candidats à l'Union européenne</i>	3 agents issus du ministère : - 1 IDTPE à Prague, - 1 PNT à Budapest, - 1 IPC à Varsovie.

On imagine donc bien les enjeux liés à cette redistribution, mais il ne faut pas négliger pour autant ceux liés à la bonne consommation des crédits correspondants.

Le troisième levier est normatif. Il s'agit de mettre en place des normes européennes en lieu et place des différentes normes nationales, afin d'harmoniser les spécifications liées à un produit ou un service et ainsi favoriser la mise en œuvre d'une émulation européenne.

On mesure ici tout l'enjeu qui consiste à voir sa norme nationale prise pour modèle. Il s'agit en effet d'arriver à harmoniser les niveaux de service par le haut et non par le bas. Il en va ainsi de l'intérêt général européen.

Dans tous les cas et à tous les stades, les enjeux sont de taille et constituent autant de challenges pour les ingénieurs que nous sommes.

3.2.2 Les ITPE dans le réseau de la définition et de la mise en œuvre des politiques européennes

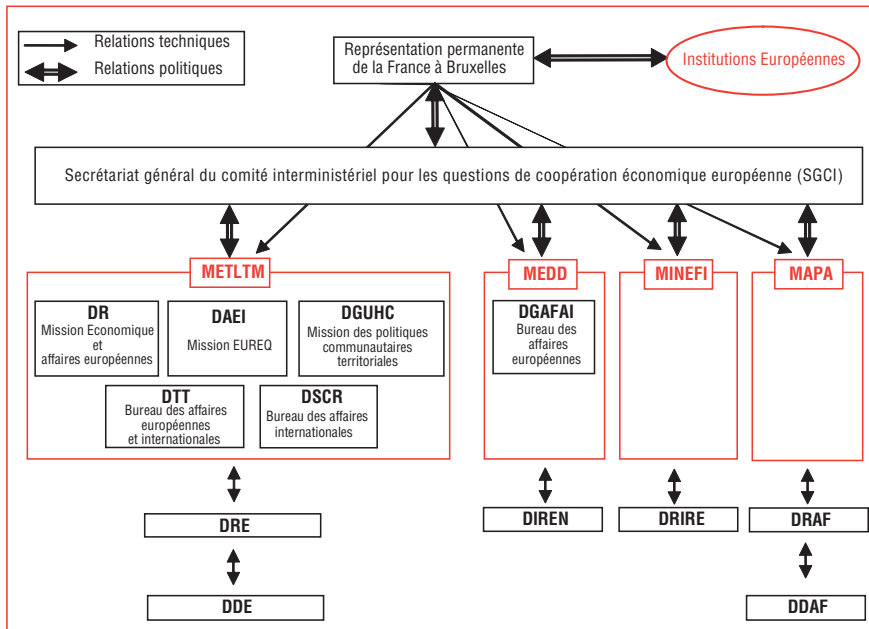
L'élaboration puis l'adoption des règlements et directives, voire même dans certains cas des décisions, participent de la définition et de la mise en œuvre des politiques européennes.

Or ces processus de rédaction et de négociations sont longs et nécessitent de multiples allers-retours entre les institutions européennes elles-mêmes, mais aussi entre ces dernières et les administrations nationales.

Au stade de la rédaction d'une proposition de texte par la Commission, de nombreuses interventions de toutes sortes sont exercées par des groupes de pressions dépendant de la sphère publique et privée, directement auprès du fonctionnaire en charge de la rédaction du texte. Ces groupes font prévaloir leurs intérêts particuliers.

Le gouvernement français participe quant à lui, au travers de la représentation permanente de la France à Bruxelles, du SGCI (Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne), et de l'ensemble des ministères concernés, à la négociation du texte au sein du Conseil.

Il est donc amené à proposer des amendements et ensuite à les défendre et les faire partager par ses partenaires européens, pour défendre l'intérêt général.



Les administrations nationales peuvent également être amenées à produire des documents à destination des parlementaires français ou autres, qui siègent au sein du parlement européen.

Par la suite, l'application ou la mise en oeuvre de ces lois européennes sur le terrain repose largement sur les services déconcentrés de l'Etat et sur les collectivités territoriales.

Dans le cas de directives, l'Etat français doit les transposer en droit français, c'est-à-dire modifier l'ordre juridique national, afin qu'il soit compatible avec les objectifs, et parfois les moyens, inscrits dans les directives.

Une fois adoptés puis, le cas échéant, transposés, les services de l'Etat français deviennent les garants de la bonne application des textes européens, au même titre que leurs homologues étrangers, comme si les services déconcentrés de l'Etat agissaient en services déconcentrés de l'administration européenne.

Le graphe ci-dessous présente pour quelques ministères les relations techniques et politiques existant entre les différents acteurs du processus d'élaboration, d'adoption puis de mise en oeuvre des politiques publiques européennes.

Sur ce créneau, il est évident que le ministère de l'Equipement est encore trop peu présent.

Il a fallu attendre 2003 pour que les orientations stratégiques du METLTM compor-

tent un volet européen : « Inscrire la France dans le contexte international, en particulier européen ».

Vouloir « agir en amont des décisions », « développer une vision prospective et offensive sur les dossiers européens » ne peut que recevoir notre adhésion, mais il faut maintenant donner du corps à ces incantations et mettre en place les moyens humains associés.

Il est essentiel que de vrais postes d'ITPE européens soient créés, non seulement en administrations centrales, mais aussi dans les services déconcentrés.

Entre autres, les DRE, les DDE doivent disposer de leur « mission Europe » comme cela est souvent le cas en préfectures et dans certaines collectivités locales.

Il s'agit de qualifier les services pour leur permettre de participer à leur niveau à la définition et à la mise en oeuvre des politiques européennes, grâce à une capacité d'analyse, d'expertise et de transcription au niveau des territoires des décisions européennes.

Cela passe aussi par une capacité à travailler en partenariat avec les autres ministères et les collectivités locales, et ceci à tous les niveaux : échelon central (DAC), échelon régional (DRE, DIREN, DRIRE, préfecture de région...), échelon départemental (DDE, DDAF, préfecture de département...).

Ces coopérations doivent être organisées afin de prendre en compte la transversalité

des sujets à traiter, notamment dans les champs de l'urbanisme, de l'aménagement, des transports et de l'environnement.

Il est aussi indéniable qu'il y a urgence à « développer et partager les compétences » européennes, que ce soit par le biais de la formation continue, mais aussi lors de notre formation initiale à l'Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat.

A ce titre, la formation dispensée à l'ENTPE doit continuer à former des ingénieurs généralistes du service public avec un haut niveau scientifique et technique, mais cela passe maintenant aussi par une meilleure connaissance du contexte institutionnel européen et mondial, ainsi que par une meilleure maîtrise des langues européennes.

De même, les stages au sein des institutions européennes et des organismes qui gravitent autour doivent être facilités.

Les partenariats et les échanges de fonctionnaires avec les pays membres de l'Union doivent aussi être développés.

3.2.3 Les ITPE dans le réseau de la mise en oeuvre et du suivi des financements européens

En matière de financements européens, on distingue traditionnellement le financement de la politique agricole commune (PAC), les fonds structurels et, dans une moindre mesure, les programmes de financement spécifiques des politiques internes de l'Union (programme LIFE, programme Réseau transeuropéen de transport...).

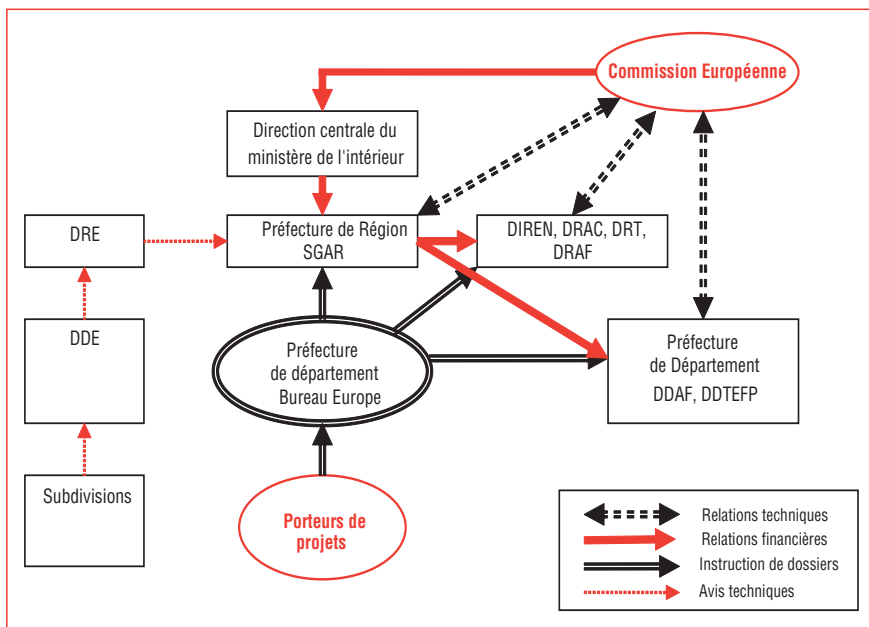
On notera qu'en 2000, la PAC représentait environ 46% du budget de l'Europe et les fonds structurels environ 36%.

Ainsi, pour la période 2000-2006, les fonds structurels devraient atteindre pour la France une somme de 15,7 milliards d'euros, dans la mesure où nous saurons mobiliser l'ensemble des acteurs sur la définition et l'évaluation des programmes de subventions, sur l'instruction des projets et sur la consommation des crédits.

Le graphe ci-après présente pour certains fonds les relations techniques et financières existant entre les différents acteurs du processus.

La place des ITPE peut sembler réduite, mais elle est essentielle :

- analyse territoriale des secteurs éligibles, afin de permettre une bonne coordina-



professionnelle en « commençant par les postes les plus bas et s'élevant avec le temps et le mérite aux places les plus distinguées ».

Ces Ingénieurs des Ponts et Chaussées ont ensuite été rejoints par d'autres comme les ITPE qui aujourd'hui participent à la mise en œuvre des politiques publiques dans de nombreux domaines (environnement, risques, industrie, agriculture, aménagement...).

Une deuxième catégorie d'ingénieur apparaît au XIX^e siècle. Avec le tournant de l'industrialisation, tous les pays d'Europe se mettent à former des ingénieurs civils chargés d'accompagner l'ère industrielle et de favoriser le développement des applications pratiques des grandes découvertes scientifiques.

En France, cette évolution ne met pas fin, pour autant, à l'intervention de l'Etat qui continue à former ses propres ingénieurs pour intervenir sur des domaines très vastes au sein de grandes administrations techniques.

On notera au passage que cette situation a permis la constitution d'un réseau scientifique et technique à haut niveau d'expertise, ce qui est aussi très atypique en Europe.

3.3.2 Au service d'ingénieries plus ou moins étendues

Cette différence historique très française ne favorise pas la prise en compte de la diversité des situations au niveau de l'Europe qui semble aujourd'hui ne retenir qu'une définition à minima de l'ingénieur et de l'ingénierie.

L'EFCA, qui est un organisme de lobbying professionnel de défense des intérêts des ingénieurs-conseils sur le plan européen, définit en effet l'ingénierie comme une activité, une fonction qui « consiste à concevoir, étudier et faire réaliser tout ouvrage dans des domaines aussi variés que la construction de bâtiments, d'infrastructures ou d'unités industrielles ». Cela englobe également les études de « consulting » à l'amont d'une réalisation et les études d'assistance en aval, mise en exploitation, organisation de la maintenance.

A cette définition minimaliste et très anglo-saxonne de l'ingénierie, nous préférons largement celle qui ne cantonne pas

tion des aides européennes avec les aides françaises et les besoins des territoires ;

- faisabilité juridique des projets, notamment au regard des règles d'urbanisme et des nombreuses réglementations du code de l'environnement ;
- constatation de la réalité et de l'efficacité des dépenses et évaluation des réalisations vis-à-vis des critères d'éligibilité.

On ne peut donc que se réjouir lorsque le ministère retient comme orientation stratégique « l'amélioration de l'intervention des services dans les fonds européens »

3.2.4 Les ITPE dans le réseau de la recherche et la normalisation européenne

Dans le même esprit que précédemment, le graphe ci-après présente un schéma simplifié des relations existant entre quelques-uns des acteurs nationaux du processus de recherche et normalisation européen.

La multiplicité des intervenants et des relations montre toute la nécessité de structurer l'action du ministère dans ce domaine.

Ce besoin, fort judicieusement affiché comme orientation stratégique pour les années 2003-2006, repose largement sur le réseau scientifique et technique auquel nous sommes très attachés.

Il s'agit d'un élément de plus qui milite en faveur du maintien et du développement de ce grand réseau.

3.3 L' "ITPE européen"

Avant de développer les atouts de l' « ITPE européen », il n'est pas inutile de faire un bref retour sur la notion d'ingénieur, et plus particulièrement sur celle d'ingénieur généraliste telle que nous la connaissons en France.

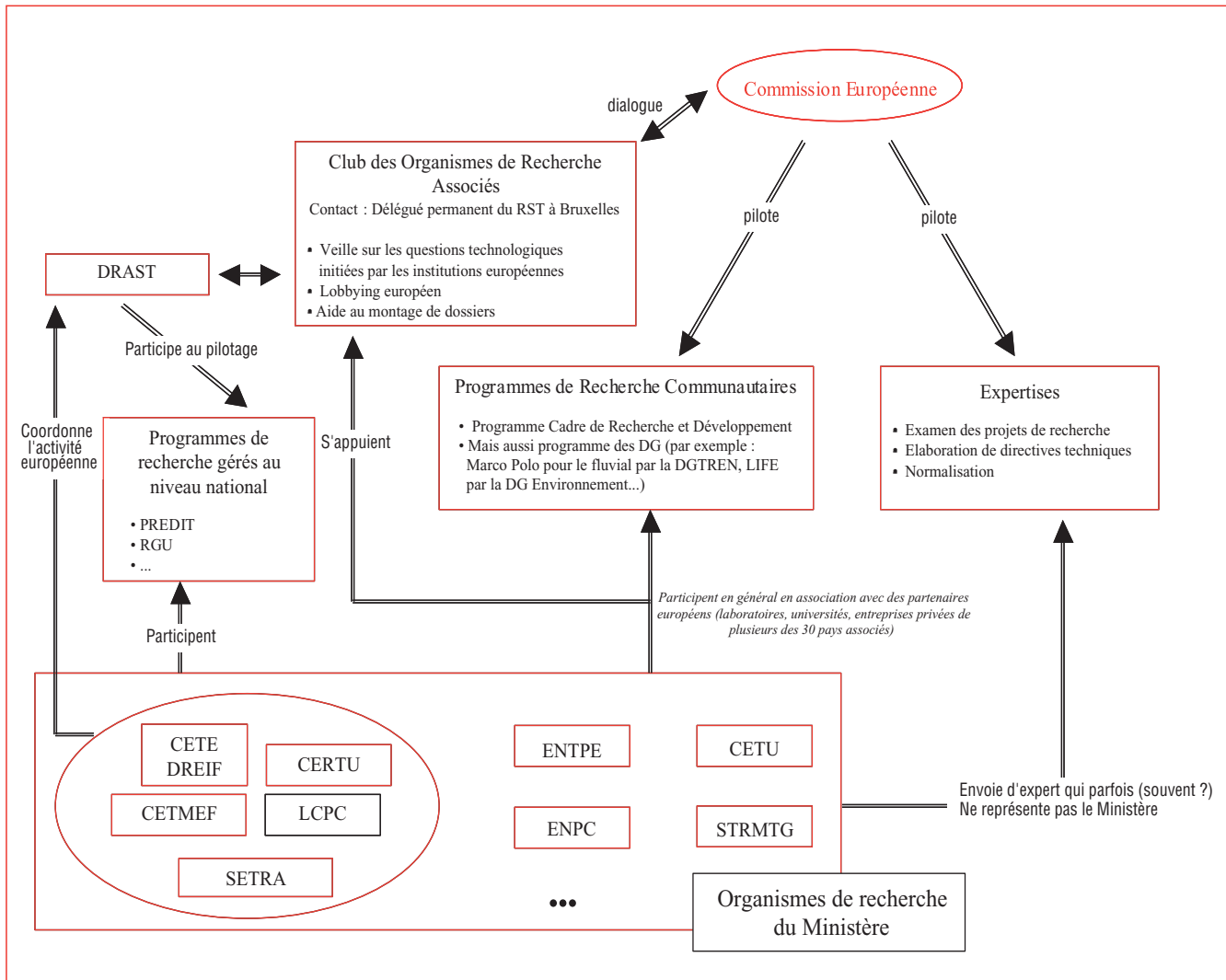
3.3.1 Les différents types d'ingénieurs

L'ingénieur généraliste n'existe pas dans les autres pays de l'Union. En Europe, l'ingénieur est avant tout un technicien de haut niveau alors qu'en France, il s'agit plus d'un cadre à compétence technique.

Cette différence est historique. Au XVIII^e siècle, avec l'élargissement des missions des ingénieurs militaires au domaine des infrastructures, l'Etat français s'engage dans un processus interventionniste qui va l'amener à exercer ses missions bien au-delà de ses strictes missions de puissance publique.

A cette époque (1795), l'encyclopédie Diderot-d'Alembert fait état d'un nouveau type d'ingénieur en charge des ponts et chaussées, et non plus simplement des fortifications ou de la construction des navires de guerres.

Il s'agit de personnes « perpétuellement occupés à la perfection des grandes routes, à la construction des ponts, à l'embellissement des rues, et à la conduite et la réparation des canaux... ». Ces derniers restent militaires et « sont élevés dans les écoles ». Ils déroulent ensuite leur carrière



l'ingénierie à une simple activité de production d'un ouvrage, mais qui prend en compte la gestion et l'organisation des structures et surtout qui s'inscrit dans un cadre législatif et administratif, et qui se trouve ainsi garante de l'intérêt général.

Au-delà de la production et du contrôle de la loi et des règlements, cela se traduit entre autre par l'existence d'une ingénierie de partenariat qui concourt à la mise en œuvre des politiques publiques, et aussi par une ingénierie de prestataire qui contribue à équilibrer et orienter l'ensemble de ce domaine d'activité, grâce à l'existence d'une offre publique de référence.

C'est dans ce cadre élargi, qui accorde une place importante à l'intervention publique, que se positionne le groupe des ITPE, et c'est dans ce cadre que les ITPE pourraient massivement servir la cause européenne au sein même des institutions.

3.3.3 Les principales caractéristiques des ITPE

Parmi les principales caractéristiques et atouts dont disposent les ITPE, on peut en premier lieu souligner une expertise technique certaine.

De plus, suivant la tradition française, les Ingénieurs des TPE dépassent le champ strictement technique en développant des capacités d'encadrement et de management (RH, partenariat, conduite de projet...).

Enfin, le troisième atout est une grande sensibilité aux questions politiques dans tous les domaines d'action de l'Etat, ce qui les qualifie pour territorialiser les politiques publiques.

Pour finir, les Ingénieurs des TPE ont développé des compétences d'ensemblier grâce à leur capacité d'adaptation et leur polyvalence :

- intervenant au centre d'un réseau d'acteurs, ils soumettent à leurs employeurs

un projet ou un faisceau de projets répondant aux attentes et besoins identifiés après avoir élaboré une synthèse des études sectorielles ;

- ils managent des équipes importantes et des projets complexes et innovants ;
- ils mobilisent des connaissances nouvelles et spécifiques (en se formant et en acquérant les compétences nécessaires ou en faisant appel à un réseau d'acteurs identifié et adapté) pour investir un domaine nouveau ;
- ils relient de manière efficace différentes dimensions de l'action publique en mettant en relation les acteurs (internes ou externes) des domaines nécessaires pour agir.

Les Ingénieurs des TPE sont certes atypiques, mais ils disposent d'atouts forts pour prendre part à la construction de l'Europe, et peut-être faire émerger à terme un service public européen.

Conclusion

L'Europe, ou plutôt l'Union européenne, est actuellement une construction inachevée et déséquilibrée : elle reste surtout un défi pour les générations à venir, une utopie à concrétiser.

Elle a une action très forte sur le plan économique, ce qui impacte nos structures économiques et administratives nationales.

A l'inverse, l'action de l'Europe est très réduite sur le plan politique et social. Cela vient du fait que l'Europe se construit sur l'idée (certains diraient le dogme...) selon laquelle la constitution d'un marché unique serait la source d'une solidarité de fait qui concernerait progressivement tous les secteurs de la vie démocratique.

Mais l'Europe ne parvient pas encore, ou très difficilement, à voir au-delà de la constitution de ce marché unique : la constitution d'une société cohérente, solidaire, démocratique et politiquement forte sur la scène internationale, qui aurait un vrai discours et de vraies propositions pour une mondialisation maîtrisée et respectueuse des différences.

Cette Europe, que nous appelons de nos vœux, constitue un challenge dans lequel les ITPE peuvent jouer un rôle ou rester de simples spectateurs, plus ou moins conscients des changements qui s'opèrent, telle la grenouille dans son récipient.

Il va sans dire, qu'une fois de plus, nous nous proposons de relever ce défi à la mesure de nos ambitions. C'est pourquoi nous revendiquons, dès à présent, que la priorité soit donnée au développement des compétences et qualifications des ITPE sur les questions européennes.

Plus d'ITPE doivent passer par les institutions et/ou instances européennes

- Les appels à candidatures pour les postes au sein des structures européennes doivent être plus ouverts et plus transparents.
- La pratique de lobbying européen doit être intégrée, par le ministère et par le corps des ITPE en particulier.

Le METLTM doit investir, avec l'appui des ITPE, les champs et domaines européens

- La mise en œuvre des politiques, des financements et de la recherche européenne doit être effective à tous les échelons administratifs des services centraux et déconcentrés, et dans tout le réseau scientifique et technique.
- Les synergies METLTM / MEDD et autres ministères sur les sujets liés à l'Europe doivent être renforcées.

La formation initiale et les formations continues doivent davantage prendre en compte l'échelon européen

- Des enseignements plus européens doivent être développés à l'ENTPE : renforcement de l'enseignement des langues bien évidemment, mais aussi de tout enseignement favorisant une ouverture culturelle plus large de l'individu sur la question européenne.
- Des coopérations doivent être mises en œuvre pour envoyer des élèves en stage dans les institutions européennes ou dans les organismes qui gravitent autour.
- Des formations continues sur les notions européennes doivent être mises en place.

Les meures de gestion du statut doivent être adaptées à l'enjeu européen

- Les règles de gestion doivent être améliorées notamment pour faciliter la gestion des END.
- Les parcours européens doivent être reconnus et valorisés.

FORMéquip-Association des Ingénieurs des Travaux Publics de l'État



Nos publications :

- guide de l'emploi
- annuaire des ITPE
- liste des offres d'emplois
- revue « TPéchanges » et Flash Info par mail

Nos services :

- conseils personnalisés (CV, lettres de motivations, entretiens d'embauche, etc.)
- contacts avec les recruteurs
- espace entreprises (revues spécialisées et informations sur les entreprises)

FORMéquip-AITPE est l'association de tous les ingénieurs des travaux publics de l'État, environ 7000 ingénieurs, civils et fonctionnaires.

La vocation première de l'association est d'aider au développement des parcours professionnels individuels et de fédérer les ITPE en un réseau à la fois dense et diversifié.

Notre réseau :

- représentations en régions et à l'étranger
- défense des intérêts du groupe des ITPE et du diplôme

Nos prestations :

- assistance à la réalisation de colloques
- mise en place de formations spécialisées (stages intra et inter)
- missions d'expertise en France.

Pour en savoir plus :

Tél. : 04 72 04 70 01 - formequip@entpe.fr - <http://fmqaitpe.entpe.fr>
FORMéquip-AITPE - Rue Maurice Audin - 69518 Vaulx en Velin cedex

FORMéquip-AITPE

Rue Maurice Audin - 69518 Vaulx en Velin cedex
Tél. : 04 72 04 70 01 - Télécopie : 04 72 04 72 80
E-mail : nom@entpe.fr - <http://fmqaitpe.entpe.fr>

**avis
aux
sections
et à
tous les
camarades**

Tous les membres du Syndicat peuvent assister aux séances du Congrès, mais seuls les délégués élus par les sections y ont normalement le droit de prendre la parole. Seuls les délégués ont le droit de vote et ils disposent d'un nombre de voix divisible et égal au nombre de pouvoirs qui leur ont été délivrés par les Ingénieurs des TPE de leur section.

Pour être représentés au Congrès, tous les camarades, sans exception, doivent avoir payé leurs cotisations nationale et départementale pour l'année 2003 et donné mandat à l'un des délégués élus par leur section. Les mandats sont vérifiés par la Commission de Contrôle dès l'ouverture du Congrès.

NOUS INSISTONS VIVEMENT POUR QUE LES COTISATIONS NATIONALES SOIENT VERSEES AU PLUS TOT, EN TOUT CAS AVANT LE 30 NOVEMBRE. Nous demandons instamment aux trésoriers de nos sections et circonscriptions particulières de faire le nécessaire à cet effet.

Les sections doivent obligatoirement tenir une Assemblée Générale AVANT le Congrès, discuter au cours de cette Assemblée Générale de toutes les questions portées à l'ordre du jour du Congrès (prière de faire parvenir les avis et les procès-verbaux correspondants le plus tôt possible au siège), et ELIRE LEURS DELEGUES AU CONGRES, dans la limite de 1 par 25 cotisants ou fraction restante si elle est supérieure à 10, soit 1 délégué jusqu'à 35 cotisants, 2 délégués de 36 à 60, etc. Les délégués des sections et circonscriptions particulières doivent être choisis obligatoirement parmi leurs membres (sauf pour les sections hors métropole) et de toute façon en dehors de la Commission Exécutive.

Les délégués devront se faire remettre les pouvoirs signés par les membres de leur section, récapituler les pouvoirs individuels sur un bordereau spécial et renvoyer le tout, visé par eux, au siège du Syndicat sans retard et **avant le 3 décembre 2003.**

Chaque section ou circonscription particulière aura normalement droit au remboursement des frais occasionnés par un délégué sur le territoire métropolitain et calculés sur les bases ci-après : frais de voyage en seconde classe, déduction faite des réductions de prix de transport dont auront pu bénéficier les délégués, à quel que titre que ce soit, en frais de séjour à Paris au taux de 13,72 € par repas et 53,36 € par découcher.

POUVOIR INDIVIDUEL

*Je soussigné(e) (NOM - Prénom)
Membre titulaire (en activité de service, en service détaché, en disponibilité ou en retraite) de
la section départementale
du SNITPECT, à jour de mes cotisations, nationale et départementale, pour l'année 2003 donne
pouvoir à
de me représenter au Congrès National des 11 et 12 décembre 2003.*

A, le 2003

Vu :
Le Secrétaire de la Section

Vu pour acceptation :
Le délégué au Congrès

Signature :

DEMANDE D'ADHESION

Je soussigné(e) (nom et prénom)
né(e) le à

solicite mon adhésion en qualité de membre titulaire du Syndicat National des Ingénieurs des Travaux Publics de l'Etat et des Collectivités Territoriales.

Je m'engage à adresser, conformément aux statuts du syndicat, le montant de la cotisation qui sera due à compter du premier jour du semestre au cours duquel mon adhésion aura été admise, dès que cette admission aura été portée à ma connaissance.

Ale.....
(signature)

Adresse professionnelle :
.....Code Postal : Ville :

Téléphone : Fax : E-mail :

Abonnement à la Newsletters oui non Envoi E-mail prof. domicile

Adresse personnelle :
.....Code Postal : Ville :

Téléphone : Fax : E-mail :

Position (1) : PNA - Disponibilité - Détachement - Hors Cadre - Mise à disposition -Fonction publique territoriale- Congés administratifs - Retraite

Grade (1) : Ingénieur élève - Ingénieur TPE - Ingénieur Principal des TPE - Ingénieur Divisionnaire des TPE - Chef d'arrondissement - Chef d'arrondissement surindicié - Ingénieur des Ponts et Chaussées - Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées - Ingénieur Général des Ponts et Chaussées - Ingénieur subdivisionnaire - Ingénieur en Chef - Ingénieur en Chef 1^{re} catégorie

Autre à préciser :

Echelon :

Affectation : Employeur :
Service ou Direction :
Groupe, Arrondissement ou Sous-Direction :
Bureau ou Subdivision :
Fonction :

(1) Entourer la mention utile ou préciser

Les renseignements figurant dans ce bulletin seront intégrés dans le fichier informatique du SNITPECT. En application de la loi 78-17 du 6 janvier 1978 "informatique et liberté", les personnes concernées peuvent exercer leur droit d'accès et de rectification, auprès du Secrétaire général du SNITPECT.

le syndicat national
des ingénieurs
des travaux publics
de l'Etat et des collectivités
territoriales force ouvrière

3.000 adhérents

qui éliront en novembre ou décembre, lors des Assemblées Générales des 118 sections départementales ou particulières :

- le Secrétaire de la section,
- le ou les Secrétaires adjoints,
- le Trésorier,
- le correspondant des retraités,
- les représentants au Bureau Régional,
- les membres du Bureau élargi,
- leurs délégués aux différents organismes,
- leurs délégués au Congrès.

28 bureaux régionaux

ont élu leur Secrétaire Régional en février 2003.

La Commission Exécutive

comprendra 38 membres :

- 10 élus en 2003 sur le plan national,
 - 28 élus en 2003 par les assemblées des sections départementales et des sections particulières,
- élira le 11 décembre :
- le Secrétaire Général,
 - le Trésorier National,
 - le Trésorier National adjoint.

rappel

cotisations 2003

Groupe	Grades et échelons FPE	Grades et échelons FPT	Cotisation nationale	Réduction d'impôts
2	Elève		10 €	5 €
3	ITPE 1-2	I.S. 1-2	83 €	41 €
4	ITPE 3-4	I.C.1 2 ^e Cl. 1-2, I.C.1, I.S. 3-4	124 €	62 €
5	IDTPE 1, ITPE 5-6	I.C.1 2 ^e Cl. 3-4, I.C. 2-3, I.S. 5-6	152 €	76 €
6	IDTPE 2-3, ITPE 7-8-9	I.C.1 2 ^e Cl. 5-6, I.C. 4-5, I.S. 7-8-9	174 €	87 €
7	CA 1-2, IDTPE 4-5, ITPE 10	I.C.1 1 ^{re} Cl. 1, I.C.1 2 ^e Cl. 7-8, I.C. 6-7, I.S. 10 c)	202 €	101 €
8	CA 3-4, IDTPE 6-7	I.C.1 1 ^{re} Cl. 2	229 €	114 €
9	CA 5-6, IDTPE 8	I.C.1 H. Cl. 1, I.C.1 1 ^{re} Cl. 3-4 b)	253 €	126 €
10	DDE	I.C.1 H. Cl. 2-3 a)	263 €	131 €
11	Dispo/hors cadre 1 ^{er} niveau		141 €	70 €
12	Dispo/hors cadre 2 ^e niveau IPC		203 €	101 €
13	Dispo/hors cadre 3 ^e niv. ICPC-IGPC		263 €	131 €
14	Retraité 1 ^{er} niveau		55 €	27 €
15	Retraité 2 ^e niveau		59 €	29 €

a) I.C. 1 H. Cl. 2-3 :
Ingénieur en Chef - 1^{ère} catégorie - Hors Classe - 2^e-3^e échelon.

b) I.C. 1 1^{re} Cl. 3-4 :
Ingénieur en Chef - 1^{ère} catégorie - 1^{ère} classe - 3^e-4^e échelon.

c) I.S. : Ingénieur Subdivisionnaire.

Il appartient à chacun de se positionner dans la ligne correspondant à sa situation de carrière. Le montant figurant dans la colonne cotisation totale, est à verser au trésorier de la section. Seul le paiement au premier trimestre garantit le bénéfice du contrat collectif de protection pénale.