Introduction

« L'idée que la politique existe toujours et partout
où il y a des hommes est elle-même un préjugé[1]... »

À l'été 2019, Ursula von der Leyen est désignée présidente de la Commission à la suite d'un marchandage dont les dirigeants de l'Union européenne (UE) ont le secret. Confirmée à Strasbourg par une courte majorité parlementaire sur la base d'un programme bricolé à la dernière minute, sa nomination s'inscrit dans la tradition des calculs d'intérêts nationaux et personnels, mais aussi des discussions de couloir, tard dans la nuit, qui façonnent le leadership européen depuis la signature du traité de Rome, en 1957.

À une seule occasion, en 2014, une plus haute exigence démocratique s'est imposée dans la nomination de l'exécutif européen. Refusant le diktat des États membres, les partis politiques représentés au Parlement nommèrent leurs propres candidats à la présidence de la Commission. Au cours d'une campagne transnationale, des têtes de liste représentant chaque parti (les *Spitzenkandidaten*) présentèrent leur programme au public. Ils organisèrent des débats télévisés dans plusieurs langues. Le Parti populaire européen (centre droit) ayant obtenu le plus grand nombre de sièges aux élections,

1. Hannah Arendt, *La Politique a-t-elle encore un sens ?*, Paris, L'Herne, 2007.

son *Spitzenkandidat*, Jean-Claude Juncker, devint président de la Commission. Sans offrir le théâtre politique d'élections nationales, ce fut une expérience unique dans l'histoire de la politique européenne. L'idée d'un véritable lien entre des élections européennes et la désignation du président de l'exécutif européen s'opposait à la logique diplomatique qui domine ordinairement les organisations internationales[2].

Fort d'une légitimité acquise dans les urnes, Jean-Claude Juncker annonça, dès sa première intervention devant l'Assemblée de Strasbourg, vouloir mener une Commission « plus politique ».

> La Commission n'est pas un comité technique composé de hauts fonctionnaires brillants aux ordres d'une autre institution. La Commission est politique. Je la veux plus politique. Elle sera très politique. Sa composition doit refléter la pluralité de la majorité d'idées qui est en train de se mettre en place[3].

Quelques mois plus tard, avant l'intronisation du « collège » formé de l'ensemble des commissaires, un par État membre, Juncker renchérit : « La Commission, affirma-t-il, n'est pas un attroupement de hauts fonctionnaires anonymes. » La vision qu'il esquissa alors tranche avec celle des chefs d'État et de gouvernement, qui considèrent la Commission comme un instrument technocratique œuvrant à leur service. Pour ces derniers, le commissaire européen est un technocrate, au mieux un diplomate, qui n'a pas vocation à devenir un acteur politique[4].

La « Commission politique » voulue par le président Juncker est l'objet de ce livre. Au fil des chapitres, j'explore les logiques politiques – plutôt qu'économiques, juridiques ou diplomatiques – qui régissent l'Union européenne et les effets, mais aussi les limites, d'une stratégie qui s'est voulue « plus politique ». En déroulant les

---

2. Nereo Peñalver García et Julian Priestley, *The Making of a European President*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015.

3. Jean-Claude Juncker, « Un nouvel élan pour l'Europe », Bruxelles, Commission européenne, 15 juillet 2014 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_14_567).

4. Jean Joana et Andy Smith, *Les Commissaires européens : technocrates, diplomates ou politiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

résultats d'une enquête menée pendant plus de quatre ans au sein du cabinet du commissaire français Pierre Moscovici, un acteur clé de la mise en œuvre de cette stratégie, il s'agit de proposer une sociologie du « travail politique » dans le contexte d'une organisation internationale singulière, l'Union européenne. En me focalisant sur ce commissaire, dont le portefeuille était de nature économique, j'essaie également d'éclairer la dynamique de l'élaboration des politiques économiques dans l'UE.

Alors que nous entrons dans la plus profonde et la plus grave crise économique que l'UE ait jamais connue, l'expérience de la Commission Juncker peut offrir des leçons importantes pour l'avenir. Jean-Claude Juncker n'était pas le premier à formuler l'ambition d'une Commission politique. En 1954, Jean Monnet, le premier président de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, l'ancêtre de l'UE, démissionna de son poste en invoquant la résistance des États à lui conférer une dimension politique. « Je me préoccupai, écrit-il dans ses *Mémoires*, des moyens de faire que les forces politiques ne fussent plus nulle part les freins, mais partout les moteurs de l'Europe[5]. » Vingt-trois ans plus tard, son successeur Roy Jenkins, un ex-ministre britannique, dit aussi vouloir « introduire un contenu politique dans la Commission, être en contact direct avec les gouvernements, avec les peuples, ce que, peut-être, les non-politiciens n'ont pas été capables de faire[6] ». Le même Jenkins parlera plus tard de la présidence de la Commission comme d'un « job impossible ».

Cette ambition politique, Jacques Delors la réalisera en partie au cours des années 1980 en donnant une nouvelle impulsion à la construction communautaire, assortie de symboles politiques forts comme la « citoyenneté européenne[7] ». Nécessaire pour les uns, dangereuse pour les autres, une Commission politique ressemblerait au gouvernement d'un État responsable devant les citoyens et disposant de véritables pouvoirs exécutifs. Si les souverainistes

5. Jean Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 468.

6. John Campbell, *Roy Jenkins : A Well-Rounded Life*, Londres, Jonathan Cape, 2014, p. 479.

7. George Ross, *Jacques Delors and European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

s'opposent à une telle idée, nombre d'europhiles craignent également que l'Europe, en se politisant, provoque au sein de l'opinion publique un retour de flamme qui finisse par la consumer.

Le pari de Jean-Claude Juncker

Lorsque, en novembre 2014, Jean-Claude Juncker investit son bureau au 13e étage du Berlaymont, le siège de la Commission à Bruxelles, l'UE émerge de ce que l'on considérait alors, avant le « grand confinement » de 2020, comme la pire crise économique de son histoire[8]. Partie des États-Unis, la « grande récession » de 2008 a frappé de plein fouet le continent. En quelques mois, les gouvernements irlandais, portugais et grec sont ruinés, l'Espagne et l'Italie menacent de plonger à leur tour, et la France ne semble pas loin du gouffre. Des pays baltes au Royaume-Uni, les gouvernements imposent une cure d'austérité afin de purger leurs comptes publics, laminés par le sauvetage des banques.

Dans un climat de panique, l'UE bricole de nouvelles règles pour colmater la gouvernance économique, mise en cause par la crise. Alors que le Conseil européen, représentant les chefs d'État et de gouvernement, cherche à coordonner une réponse macroéconomique, la Banque centrale européenne (BCE) devient le garant du système bancaire de la zone euro, et la Commission, le gendarme de ses comptes publics. Entre 2010 et 2014, une nouvelle architecture financière et budgétaire s'est ainsi construite dans l'urgence[9].

Au sein de l'opinion publique, jamais l'opposition à l'UE n'a atteint un niveau aussi élevé. Au printemps 2014, 50 % des Italiens, 48 % des Espagnols, 46 % des Français et 65 % des Grecs ont une

8. Adam Tooze, *Crashed. Comment une décennie de crise financière a changé le monde*, trad. de Leslie Talaga et Raymond Clarinard, Paris, Les Belles Lettres, 2018. Dans cet ouvrage, je distingue la crise économique et financière de 2008, partie des faillites bancaires aux États-Unis, de la crise de la zone euro de 2010, qui en décrit les conséquences budgétaires en Europe. À ces ruptures radicales dans l'ordre politico-financier, il convient d'ajouter la crise grecque (2009-2015), plus circonscrite, mais aussi plus profonde sur le plan économique et plus grave sur le plan social, et la crise italienne, provoquée par l'arrivée au pouvoir en 2018 d'une coalition antisystème. Dans toutes ces crises, et à la différence de la crise des réfugiés de 2015, la dimension économique est fondamentale.

9. Jonathan White, *Politics of Last Resort : Governing by Emergency in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2020 ; Luuk van Middelaar, *Quand l'Europe improvise : dix ans de crises politiques*, trad. de Daniel Cunin, Paris, Gallimard, 2018.

opinion défavorable de l'UE[10]. Les élections européennes ont porté un contingent de 20 % de députés « eurosceptiques » au Parlement européen. En décrivant sa Commission comme celle de « la dernière chance », le président Juncker prédit qu'après la crise économique, l'Europe entrera dans une crise politique. Il parle alors lui-même de « polycrise ».

Deux mois plus tard, l'élection en Grèce du gouvernement d'extrême gauche d'Aléxis Tsípras symbolise un ras-le-bol de l'austérité qui remet en cause l'euro. À l'été 2015, l'arrivée d'un million de réfugiés sur les côtes du continent met en relief l'absence de solidarité entre les nations européennes, chacune rejetant la responsabilité de l'accueil des migrants sur ses voisines. Pendant toute l'année 2016, la Commission s'engage dans un bras de fer avec les gouvernements polonais et hongrois qui rognent l'État de droit et les libertés fondamentales dans leur pays. Toujours en 2016, 52 % des Britanniques votent pour la sortie de leur pays de l'Union : pour la première fois depuis sa fondation, l'UE va perdre un membre, et non des moindres. En 2018, c'est au tour des Italiens de porter au pouvoir une coalition gouvernementale formée de deux partis populistes, dont l'un d'extrême droite. En 2019, les élections européennes viennent confirmer l'enracinement des mouvements antisystème dans le paysage politique.

Qu'on le veuille ou non, la question européenne est devenue politique au cours de cette décennie. Mais que peut bien vouloir dire une « Commission politique » ? C'est le point de départ de mon enquête. Pendant mes séjours réguliers au Berlaymont, j'ai souvent interrogé mes interlocuteurs à ce propos. Pour certains, la Commission Juncker était politique parce qu'elle rassemblait un grand nombre de politiciens de carrière : sur vingt-huit commissaires, on y dénombrait quatre anciens Premiers ministres, quatre anciens vice-Premiers ministres et dix-neuf anciens ministres, presque tous têtes d'affiche dans les partis politiques nationaux ou anciens candidats aux élections européennes. Pour d'autres, la

10. Pew Research Center, *Global Attitudes Survey 2014*, Washington (D. C.), Pew Research Center, 12 mai 2014 (https://www.pewresearch.org/global/2014/05/12/a--fragile-rebound-for-eu-image-on-eve-of-european-parliament-elections/) ; Catherine E. De Vries, *Euroscepticism and the Future of European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

dimension politique s'enracinait dans une communication moins technocratique et dans un programme en dix priorités à réaliser pendant le mandat, touchant l'emploi, la croissance et l'investissement, et promouvant la création d'un marché numérique, l'union de l'énergie, une politique commerciale plus équilibrée et une nouvelle politique migratoire. Quelques personnes évoquaient une planification rationalisée, verticale des opérations, centrée sur des « équipes de travail » menées par des vice-présidents. Certains, finalement, voyaient du politique dans l'ambition de l'institution de façonner son propre agenda, quitte à tenir tête aux États.

Mes interlocuteurs avaient beau s'en défendre, il est évident qu'une Commission « politique » fait aussi penser à une Commission « politicienne ». Selon les traités dont elle tire sa légitimité, la Commission a la responsabilité de « défendre l'intérêt général » et d'être la « gardienne des traités ». Faire de la politique nuit-elle à sa neutralité ? Le président Juncker n'a jamais caché qu'il fondait sa légitimité sur une « grande coalition » entre le Parti populaire européen (PPE), de centre droit, et l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates (S&D), de centre gauche. L'expérience des *Spitzenkandidaten* fut l'aboutissement d'un cycle d'affirmation du Parlement européen, qui, élu au suffrage universel depuis 1979, conteste aux gouvernements le monopole de la représentation[11]. Entre 2014 et 2019, l'autorité de la Commission Juncker, investie par les gouvernements « en tenant compte du résultat des élections européennes[12] », a reposé sur une étroite collaboration avec les partis de centre droit et de centre gauche, avec qui il a fallu forger des compromis.

Le commissaire le plus politique de la Commission politique

L'absence de consensus chez les « eurocrates » que j'ai fréquentés au Berlaymont ne doit pas nous étonner. La nature du politique est peut-être la question la plus ancienne et la plus contestée en

11. Berthold Rittberger, *Building Europe's Parliament : Democratic Representation Beyond the Nation State*, Oxford, Oxford University Press, 2005 ; Olivier Costa et Florent Saint-Martin, *Le Parlement européen*, Paris, La Documentation française, 2009.

12. Traité sur l'Union européenne, article 17, C 326/26.

sciences sociales. De Max Weber à Marcel Gauchet en passant par Hannah Arendt, les penseurs s'entendent pour le définir comme une sphère de l'activité humaine liée à la direction des affaires collectives. Reposant sur l'idée qu'il est possible de faire des choix, le politique ne tolère pas le déterminisme culturel, juridique, économique, scientifique ou diplomatique : il échappe à l'« évidence » de la religion, du droit, du marché et du rang. En politique, on donne à des êtres humains le pouvoir de trancher en fonction de leurs valeurs et de leurs intérêts ; ceux-ci ne sont pas *a priori* convergents. Suivant les intuitions fameuses élaborées par Maurice Duverger, le politique présuppose ainsi la liberté de choisir tout autant que l'antagonisme[13].

Si on suit ce raisonnement, les choses ne sont pas politiques en soi ; elles le deviennent. Ce processus est l'objet d'une riche littérature sociologique qui met l'accent sur les pratiques de *politisation*[14]. En prenant pour cas d'étude l'expérience de la Commission politique, ce livre cherche précisément à comprendre comment des enjeux deviennent politiques. Qu'est-ce que « faire de la politique » dans l'UE, où le « spectacle du pouvoir[15] » est brouillé par vingt-quatre langues officielles, vingt-huit histoires nationales, des institutions hybridant la tradition majoritaire de la France avec la pratique du consensus des Pays-Bas, des dirigeants dont le nom a rarement traversé les frontières de leur pays natal, une hétérogénéité culturelle que lisse à peine un « nationalisme banal » fait de billets de banque et de symphonies de Beethoven[16] ?

Afin de répondre à cette question, le livre braque le projecteur sur un *homme politique* et son entourage, dont nous suivrons la trajectoire, les stratégies, les succès et les échecs lors d'une période cruciale de la construction européenne. Le parcours du commissaire Pierre Moscovici épouse toutes les facettes de la « Commission politique » voulue par Jean-Claude Juncker. Élu à l'Assemblée nationale comme au Parlement européen, plusieurs fois ministre en France, ex-secrétaire du Parti socialiste français (PS), communicateur

13. Maurice Duverger, *Introduction à la politique*, Paris, Gallimard, 1964.

14. Jacques Lagroye (dir.), *La Politisation*, Paris, Belin, 2003.

15. Marc Abélès, *Le Spectacle du pouvoir*, Paris, L'Herne, 2007.

16. Kathleen R. McNamara, *The Politics of Everyday Europe : Constructing Authority in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

efficace et omniprésent dans les médias, penseur social-démocrate n'hésitant pas à croiser le fer avec ceux qu'il considère comme ses ennemis populistes, Pierre Moscovici a été l'un des membres les plus en vue de la Commission Juncker, où il avait la responsabilité des affaires économiques et financières, de la fiscalité et de l'union douanière. Par sa trajectoire, par son discours et par son ambition, Moscovici a été le commissaire le plus politique de la Commission politique.

Entre 2014 et 2019, celui que j'appellerai le plus souvent « le commissaire » a piloté quatre dossiers, dont je retrace l'évolution dans les chapitres qui suivent. Il s'agit du règlement de la crise grecque (chapitres 2 et 3), de la surveillance budgétaire des pays en situation de déficit excessif (la France, l'Espagne, le Portugal et l'Italie – chapitres 4, 5 et 6), du projet de réforme de la zone euro (chapitre 7) et de la coopération en matière de fiscalité (chapitres 8 et 9). Si les deux premiers sujets étaient plus sensibles au sein de l'opinion publique, la Commission étant associée, à tort ou à raison, à la déroute de l'État grec et à l'austérité dans les pays méridionaux, chacun des dossiers a été traité de manière politique, le commissaire imprimant, de concert avec le président Juncker, une forte volonté à ses services, déployant ses réseaux de contacts à l'échelle du continent et développant une communication stratégique à l'intention des médias et du Parlement européen.

Ce faisant, le commissaire a toujours gardé un œil tourné vers la France, à laquelle je consacre le chapitre 4. Se rendant disponible pour les médias parisiens, labourant le terrain lors de séjours « au pays » par ailleurs encouragés par le président Juncker, le commissaire est resté impliqué dans les débats partisans, au niveau européen bien sûr, mais surtout au sein du PS français. L'arrivée au pouvoir d'Emmanuel Macron en 2017, dans un contexte d'effondrement du PS, a quelque peu refermé l'espace politique sur lequel le commissaire pouvait s'appuyer en France – sa profondeur stratégique. Tout en restant fidèle à sa famille politique, il s'est alors tourné vers une posture de plus en plus critique du populisme – point de convergence possible, mais non assuré, avec le président Macron.

Nourri par la méthode ethnographique, le récit que je propose est situé dans l'espace, dans le temps et, surtout, dans l'institution. Entre l'été 2015 et l'automne 2019, j'ai eu le privilège de faire une

immersion au sein du cabinet du commissaire. Passant deux mois par année au Berlaymont, j'ai pu suivre l'évolution de chaque dossier presque en temps réel. Je me suis joint au cabinet avec l'objectif avoué d'observer le commissaire et son équipe *in situ*[17]. Je les ai accompagnés dans les réunions internes et j'ai participé à leurs rencontres à Bruxelles et à Strasbourg, à Washington et à Athènes. À la cantine ou dans les couloirs du Berlaymont, je les ai interrogés sur leurs stratégies et leurs espoirs. J'ai aussi recueilli leurs craintes et leurs déceptions. Cette enquête forme la base empirique sur laquelle je me fonde pour comprendre comment on « fait de la politique ».

En sciences sociales, on distingue l'observation de l'observation participante. Ma démarche se situe entre les deux. N'étant pas collaborateur de Pierre Moscovici, mais professeur d'université, je n'ai pas participé au travail du cabinet. En même temps, j'avais mon bureau au Berlaymont, j'étais présent aux réunions lorsque je me trouvais à Bruxelles et je partageais des moments de socialisation avec les membres du cabinet et parfois le commissaire lui-même. Au cours de ces années bruxelloises, je ne suis jamais devenu un des leurs ; mais je n'étais pas tout à fait un étranger non plus. Certains membres du cabinet sont devenus des amis et il n'y en a aucun pour lequel je n'éprouve pas une admiration professionnelle. En m'approchant de ce que Pierre Bourdieu appelle le « mystère du ministère[18] », c'est-à-dire la parole autorisée à *incarner* l'Europe, j'espère avoir trouvé un registre qui n'est ni celui de l'hagiographie ni celui de la dénonciation. Mon objectif, scientifique, n'est pas de savoir si la politique menée fut bonne ou mauvaise, mais de comprendre comment elle s'est *faite* dans les pratiques.

Parce que mon point d'observation est situé, l'enquête néglige plusieurs aspects de la Commission politique. Par exemple, j'ai très peu suivi la crise des migrants, à l'occasion de laquelle la Commission a fait des propositions audacieuses de répartition des réfugiés à travers l'Europe. Je ne me suis pas non plus intéressé aux négociations commerciales autour de l'Accord économique

17. Adrian Favell et Virginie Guiraudon (eds), *Sociology of the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011.

18. Pierre Bourdieu, « Le mystère du ministère. Des volontés particulières à la "volonté générale" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 140, décembre 2001, p. 7-11.

et commercial global avec le Canada (CETA), aux conflits avec la Pologne et la Hongrie concernant l'État de droit, ou encore à la politique étrangère face à Vladimir Poutine ou à Donald Trump. Puisque le mandat du commissaire couvrait l'union douanière, je traite du Brexit, mais sans y consacrer un chapitre entier. Ces différents aspects de la polycrise faisaient partie de l'environnement politique du cabinet. Ils pouvaient à l'occasion influencer un dossier, mais, hormis le commissaire et son chef de cabinet qui participe aux réunions du collège, personne n'avait accès à des informations privilégiées. Le Brexit est une exception, et j'en traite dans le chapitre 8.

Le travail politique sous contrainte

L'observation du commissaire et de son cabinet m'amène à développer une sociologie du travail politique. C'est une expression que j'emprunte à Pierre Bourdieu, qui a consacré quelques passages de son œuvre à explorer la « division du travail politique » à travers laquelle les « professionnels de la politique » sont investis de l'autorité de « parler » au nom du groupe et, par leur parole, font exister ce même groupe[19]. Si Bourdieu a surtout écrit sur le « fétichisme » de la représentation politique dans l'univers social, je m'intéresse davantage à l'autonomie des représentants politiques, à leur marge de manœuvre, aux conditions de possibilité de leur parole dans le champ du pouvoir. Ces formes de travail politique ont notamment été abordées dans la sociologie française, où l'accent est mis sur les pratiques de légitimation, de problématisation et d'instrumentation qui concourent au changement et à la reproduction des institutions. En études européennes, Andy Smith a appliqué le concept au cas du commissaire Leon Brittan[20].

Comme Smith, je ne prends pas la politique par le bout théorique, mais de manière inductive, à travers l'observation des pratiques

19. Pierre Bourdieu, « La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 36-37, 1981, p. 3-24 ; Pierre Bourdieu (dir.), « Le travail politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 52-53, juin 1984. Je remercie Florent Pouponneau d'avoir attiré mon attention sur ces textes.

20. Andy Smith, « Travail politique et changement institutionnel : une grille d'analyse », *Sociologie du travail*, 61 (1), 2019.

dans le cadre de l'eurocratie[21]. Par travail politique, j'entends ainsi l'ensemble des pratiques qui visent à élargir l'espace de liberté des représentants, ou leur autonomie, face aux contraintes posées par les institutions, le droit, l'économie, l'expertise ou la diplomatie. Au sein de cet espace de liberté, des valeurs et des intérêts peuvent s'exprimer et être confrontés : par exemple, la solidarité entre les nations ou la responsabilité des États individuels, le fédéralisme européen ou la souveraineté nationale, l'égalité des citoyens ou la liberté individuelle, ou encore la protection de l'environnement ou la croissance économique.

Affirmer que l'espace du politique est contraint relève de l'évidence. Mais il l'est peut-être davantage dans l'UE qu'ailleurs, et ce pour cinq raisons. Premièrement, les institutions formelles fixent la règle dont, en principe, les acteurs politiques ne peuvent s'affranchir qu'avec difficulté. Au sein de l'UE, le poids relatif du Conseil, du Parlement et de la Commission, et surtout les compétences dont disposent ces institutions face aux États membres, sont encadrés par les traités. En matière de législation, la Commission dispose du « monopole de l'initiative législative », mais le Conseil, qui représente les États, et le Parlement, qui représente les peuples, ont le dernier mot. De plus, dans une organisation internationale comme l'UE, les pouvoirs du Parlement et de la Commission sont limités par rapport aux États. Certaines propositions législatives sont soumises au vote à majorité qualifiée de 55 % des États représentant 65 % de la population, d'autres requièrent leur unanimité. Le Traité sur l'Union européenne et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne forment un édifice solide grâce auquel les États s'assurent un contrôle mutuel et collectif des institutions supranationales.

---

21. Didier Georgakakis (dir.), *Le Champ de l'eurocratie : une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica, 2012. Pour une étude des pratiques : Vincent Pouliot, « Practice Tracing », dans Andrew Bennett et Jeffrey T. Checkel (eds), *Process Tracing : From Metaphor to Analytic Tool*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 237-259. Pour une illustration des méthodes ethnographiques dans l'étude des organisations internationales : Rebecca Adler-Nissen, *Opting Out of the European Union : Diplomacy, Sovereignty and European Integration,* Cambridge, Cambridge University Press, 2015 ; Iver Neumann, *At Home with the Diplomats : Inside a European Foreign Ministry*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 2012.

Deuxièmement, le droit communautaire, cette masse de textes juridiques ayant force de loi au sein de tous les États membres, est aussi une contrainte forte sur le travail politique. Gardienne des traités, la Commission doit s'assurer que ses décisions sont conformes à l'ensemble des textes législatifs et réglementaires en vigueur. Certains de ces textes obligent la Commission à agir ou, au contraire, l'en empêchent, en fonction de règles âprement négociées en amont par les États. Mais l'« acquis communautaire », au fondement de l'UE, demeure complexe et sujet à examen par la Cour de justice de l'UE. Chaque décision politique doit ainsi se fonder sur une base juridique, généralement un article de traité qui justifie l'action de la Commission.

Débordant les institutions et le droit, il faut accorder une importance singulière à une troisième contrainte : la diplomatie, qui canalise les interactions entre des États de puissance inégale, qu'ils soient membres de l'Union ou non. Peu importe la procédure de vote au Conseil, et nonobstant le fait qu'en principe, la Commission jouisse du monopole de l'initiative législative sur les questions communautaires, certains États disposent d'un pouvoir tacite de proposition… ou de veto sur les propositions. Le travail politique ne peut faire fi de la négociation diplomatique, qui est d'une nature différente puisqu'elle repose sur le pouvoir relatif des États. On a souvent dit que le « moteur franco-allemand » était au cœur de la décision européenne. Pendant la Commission Juncker, devant une France affaiblie, c'est l'Allemagne seule qui a exercé une influence sans commune mesure avec son poids relatif au sein du Conseil. Comme on le verra, la « contrainte allemande », parfois par défaut, est devenue de plus en plus forte sur la marge de manœuvre de la Commission, surtout après 2017.

D'autres contraintes, moins codifiées ou formelles que les précédentes, pèsent néanmoins tout autant sur la décision politique. L'UE est une économie capitaliste. En matière de politique économique, la marge de manœuvre de la Commission est limitée par la logique des marchés. Même si la Commission souhaite venir en aide à un État en faillite comme la Grèce, elle doit composer avec la réaction des agences de crédit et des marchés financiers qui peuvent amplifier, diminuer ou empoisonner son action. Si quelques mots prononcés par le président de la BCE, Mario Draghi (« Je ferai tout

ce qui est nécessaire pour sauver l'euro[22] ») ont pu rassurer les marchés en 2012, une communication politique mal calibrée peut aussi les affoler.

Une dernière contrainte qu'il convient d'opposer au travail politique est celle de l'expertise et de la technocratie. Que ce soit à propos des changements climatiques ou de la santé publique, l'acteur politique fait abstraction de la science à ses propres périls. Dans les affaires économiques et financières comme en matière de fiscalité, la maîtrise des connaissances techniques est primordiale : une taxe séduisante sur le plan politique peut se révéler impossible à mettre en œuvre sur le plan technique ; à l'inverse, un instrument budgétaire qui plaît aux économistes peut être inacceptable pour les gouvernements. Composés de fonctionnaires diplômés en droit ou en science économique, les services administratifs de la Commission nourrissent le processus politique de leurs propres analyses et de leurs propres priorités, souvent élaborés en lien avec un écosystème bruxellois d'experts qui œuvrent dans les groupes de travail du Conseil ou les cercles de réflexion indépendants. Pour certains, le responsable politique, le commissaire, n'est que le porteur de ces priorités.

Le travail politique et ses effets

Bien des citoyens et des intellectuels pensent que l'espace du politique rétrécit. Ce serait surtout le cas dans les organisations internationales comme l'Union européenne, que ses détracteurs décrivent comme technocratique et sans âme. Si la plupart des recherches sur l'opinion publique mettent l'accent sur une politisation des enjeux concomitante à la croissance du sentiment eurosceptique, les écrits critiques sur la Commission se penchent au contraire sur leur *dépolitisation*[23], en montrant par exemple comment le Berlaymont tente de « masquer », d'« effacer », de « refouler » en « mobilisant des savoirs

22. Ian Wishart, « ECB "Will Do Whatever It Takes" to Save the Euro », *Politico*, 26 juillet 2012 (www.politico.eu/article/ecb-will-do-whatever-it-takes-to-save-the-euro/).

23. Laurie Beaudonnet et Frédéric Mérand, « Qu'est-ce que l'Europe politique ? Un agenda de recherche sur la politisation », *Politique européenne*, 64, 2019, p. 6-30.

et des savoir-faire techniques »… Dans cette perspective, l'apolitisme serait la source principale de la légitimité d'une Commission qui « fait de la politique sans en avoir l'air[24] ».

Sans doute, cette conception du travail politique comme stratégie de dépolitisation décrit en bonne partie le fonctionnement de la Commission. Lorsqu'on invoque la « science » pour autoriser un pesticide comme le glyphosate, on fait de la politique sans en avoir l'air. Mais c'est justement au discours diplomatique et technocratique que Juncker et Moscovici se sont opposés en privilégiant un mode d'action qui soit ouvertement politique, mobilisant des alliés au Parlement et dans la société civile, déployant une communication directe à l'endroit des citoyens, ne craignant pas le conflit et ne refoulant pas leur propre idéologie.

Dans ce livre, je démontre que, si la politique est contrainte, elle n'est pas impuissante. Le travail politique consiste justement à mobiliser des ressources, des alliances, des messages qui redonnent de la liberté aux acteurs. Cette liberté est indissociable du conflit, que le travail politique ne cherche pas à dissimuler, mais à pleinement considérer, y compris dans sa dimension la plus crue, la partisanerie. De ce point de vue, la Commission Juncker fut, à plusieurs égards, politique. Mais le travail politique a-t-il, en l'espèce, donné des résultats ? L'espace de liberté, la marge de manœuvre politique se sont-ils accrus grâce à l'intervention du commissaire et de ses collaborateurs ? Pour chacun des dossiers étudiés, je réponds par l'affirmative, avec les limites et les nuances qu'impose une analyse rigoureuse.

Le cas de la fiscalité, que j'aborderai dans les chapitres 8 et 9, est peut-être le plus remarquable exemple de travail politique réussi. Dans un contexte diplomatico-institutionnel contraint par la règle de l'unanimité (dans le domaine de la fiscalité, l'accord de tous les États est nécessaire à l'adoption d'une loi par le Conseil) et l'opposition déterminée de petits États membres qui, comme Chypre ou Malte, profitent de la concurrence fiscale, le commissaire a capitalisé sur des scandales largement médiatisés et sur l'appui du Parlement européen pour faire adopter une série de législations

24. Cécile Robert, « La Commission européenne dans son rapport au politique : pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ? », *Pôle Sud*, 15, 2001, p. 61-75.

dotées d'un certain mordant. Aujourd'hui, même si beaucoup reste à faire pour que les géants du numérique paient leur juste part, l'UE dispose d'un arsenal fiscal plus puissant qu'en 2014.

À l'inverse, comme on le verra au chapitre 7, la réforme de la zone euro est un échec à la fin du mandat. Après la crise économique et financière de 2008, la volonté affichée par les États de doter l'UE d'un véritable gouvernement économique, capable à la fois de réduire et de partager le risque dans la zone euro, laissait entrevoir des progrès institutionnels significatifs. C'était l'une des dix priorités de la Commission Juncker. Pourtant, même si elles jouissaient d'un soutien large auprès des économistes et des experts, presque aucune des propositions du commissaire n'a été appliquée. Le travail politique s'est heurté à la réticence croissante du gouvernement allemand, mais aussi à une coalition d'États, réunis sous l'appellation de « nouvelle Ligue hanséatique », qui s'opposa avec une fermeté de plus en plus grande au partage du risque avec les pays du Sud.

Entre les deux cas de figure, la gestion de la crise grecque et la surveillance budgétaire de la zone euro montrent que le travail politique produit des effets certes tangibles, mais qui n'ont rien de miraculeux.

Le commissaire fait partie de ceux qui, avec le gouvernement français, ont cherché à éviter une sortie de la Grèce de l'euro, le « Grexit ». Particulièrement touché par la situation, il a donné à des moments déterminants un coup de pouce au Premier ministre Aléxis Tsípras – élu sur un programme radical de gauche avant d'évoluer vers la social-démocratie – et infléchi les conditions imposées à Athènes dans un sens plus social (chapitres 2 et 3). Sur le plan économique, la Grèce se porte mieux en 2019 qu'en 2015, mais, sur le plan budgétaire et social, elle demeure l'enfant malade de l'Europe. L'extrême défiance des marchés à l'endroit du gouvernement grec a réduit la marge de manœuvre de ce dernier et de la Commission. L'obstination de certains créanciers, surtout celle de l'Allemagne, a aussi rendu le travail politique du commissaire difficile auprès des ministres des Finances réunis au sein de l'Eurogroupe. Étant l'acteur le plus à gauche d'un système bruxellois où presque tous les autres ne l'étaient pas, le commissaire a validé un programme d'ajustement qui n'a pas eu les faveurs de son camp.

Le portrait du Pacte de stabilité et de croissance (chapitres 5 et 6), qui donne à la Commission un rôle déterminant dans les politiques budgétaires des États membres, est tout aussi contrasté. Le travail politique a consisté à permettre aux États de s'affranchir, sous certaines conditions, du système de règles budgétaires et macroéconomiques qui, en principe, force la diminution constante des déficits et de la dette publics. D'entrée de jeu, ni le commissaire ni le président Juncker n'adhéraient à une lecture rigoriste du Pacte, c'est-à-dire du droit communautaire. Ils lui préféraient une interprétation « intelligente », plus souple, « politique », des règles stipulées dans les traités. Leur action a été accompagnée de résultats puisque, en cinq ans, aucun État n'a été sanctionné à cause du Pacte, tandis que la situation économique s'améliorait. En même temps, cette souplesse a été rendue possible en introduisant ce que les critiques dénoncent comme un compromis partisan entre les conservateurs et les sociaux-démocrates. Ce compromis a été mis à l'épreuve lorsque les populistes, sans relais politique à Bruxelles, ont pris le pouvoir à Rome (chapitre 6). Ceux-ci ont voulu à la fois briser les règles et contester le travail politique de la Commission. Contraignants lorsqu'il s'agissait de sauver la Grèce, les marchés sont alors devenus un allié de la Commission dans sa stratégie pour faire fléchir Rome.

L'art de la politique

Comme ces conclusions sommaires l'indiquent, la force relative des contraintes joue un rôle fondamental dans la limitation du travail politique. Ce dernier fait partie d'une dynamique plus large qui inclut les pouvoirs institutionnel, juridique, économique, diplomatique et technocratique. Comme ceux-ci, c'est une forme d'influence, mais qui cherche spécifiquement à élargir la capacité collective à faire des choix. Le travail politique n'est pas sans rappeler l'entrepreneuriat politique, à ceci près qu'il repose moins sur un projet spécifique, stratégiquement poursuivi, que sur une inclination à *faire* de la politique. Pour expliquer la capacité qu'ont eue le commissaire et son entourage à rogner en partie ces contraintes, trois facteurs peuvent être identifiés.

Premièrement, la volonté politique. Par sa trajectoire et son tempérament, le commissaire est un professionnel de la politique, un animal politique passionné par la vie partisane et prêt à bousculer

les gens et les institutions pour s'imposer comme tel. Socialiste, il avait à cœur d'imprimer une marque progressiste à son mandat bruxellois. Au début, plusieurs de ses collaborateurs n'avaient ni cette expérience ni cette volonté. Pour eux, le travail politique a consisté, dans un effort constant, à se plier à l'identité du cabinet, à se libérer de l'habitus technocratique, à apprendre à *vouloir faire* de la politique – et à en jouir. Comme nous le verrons, cet effort a parfois créé des tensions au sein du groupe, mais l'appétit pour la politique a néanmoins crû avec le temps.

Deuxièmement, le soutien de personnages et de réseaux influents. Dans les deux premières années du mandat, le commissaire a pu bénéficier de l'appui que lui offraient le président Juncker et le président Hollande, dont il était le principal relais à Bruxelles. L'élection d'Emmanuel Macron en 2017 et la formation, quelques mois plus tard en Allemagne, d'un nouveau gouvernement de coalition ont rendu le travail politique beaucoup plus difficile. Après le départ de François Hollande, le commissaire a conservé un carnet d'adresses important, notamment à travers ses relations personnelles avec des dirigeants historiques de la social-démocratie européenne comme António Costa. Au niveau subalterne, les liens de certains membres du cabinet avec Paris et Berlin ont permis d'anticiper les souhaits des capitales et de préparer ainsi le travail politique du cabinet. Néanmoins, le réseau Moscovici s'est globalement rétréci.

Troisième et dernier facteur, la communication. Tout au long de mon observation, j'ai été frappé par les cadrages systématiques qui ponctuaient les discussions au cabinet. Rompu aux médias, le commissaire est un artisan naturel du message résumé en quelques phrases efficaces. Issu du service du porte-parole comme quelques autres membres, le chef de cabinet s'est efforcé de rappeler à ses collègues l'importance du message. Même dans les moments les plus difficiles, cette capacité collective à communiquer le sens de leur action a constitué un facteur déterminant pour expliquer l'efficacité du travail politique.

*

Ce livre n'est pas un éloge du travail politique. Il ne s'agit pas non plus d'affirmer que les décisions ou les stratégies du commissaire Moscovici et de ses collaborateurs ont toujours été

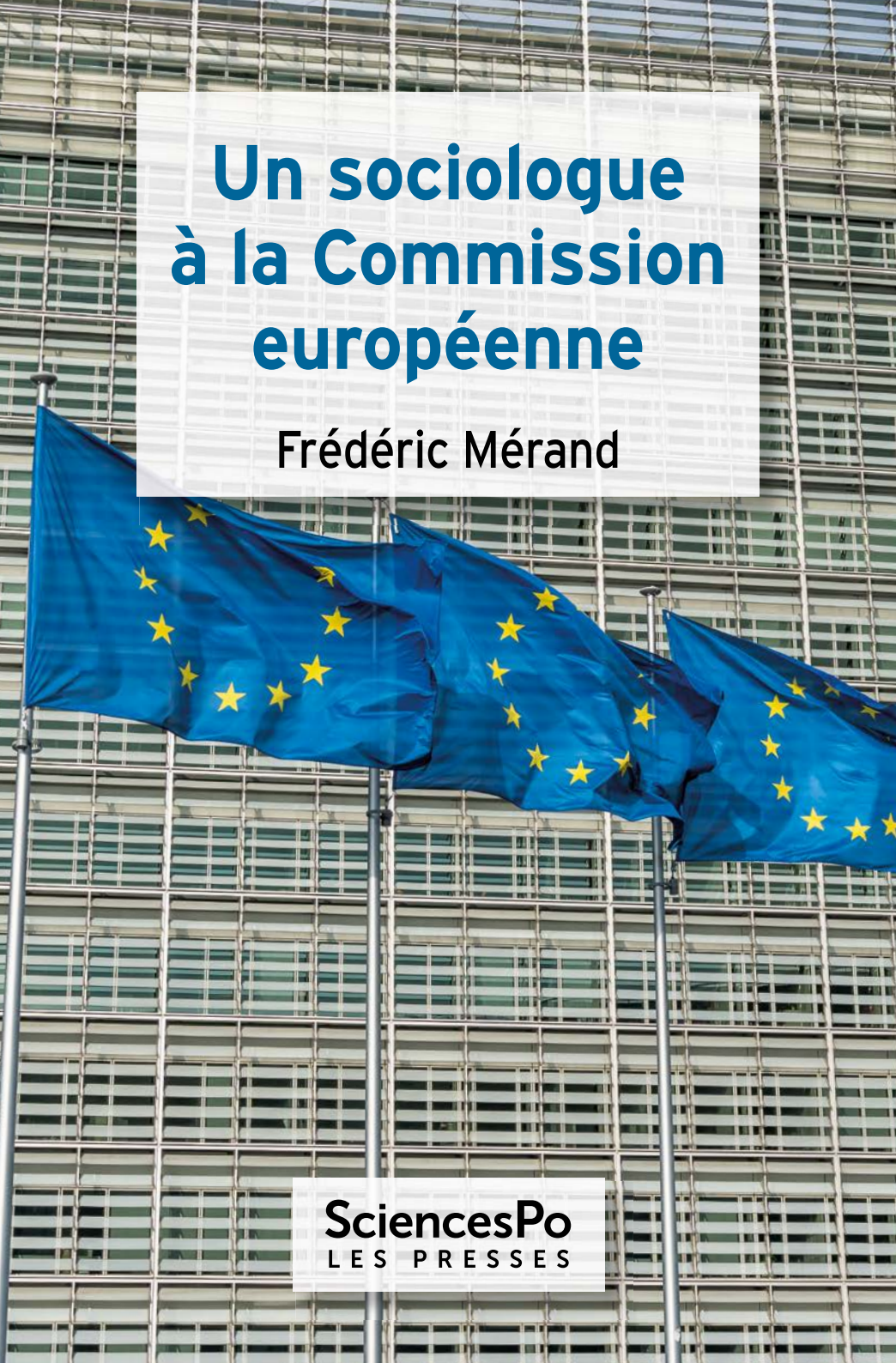
les meilleures. La politique est une forme de liberté, mais elle est aussi un désenchantement. Face aux contraintes que sont le pouvoir de l'Allemagne, les traités internationaux, la règle de prise de décision au Conseil, la *doxa* économique, la psychologie des marchés ou encore la conjoncture électorale, le travail politique ne peut pas tout. Et parce qu'il s'agit de trancher entre des valeurs et des intérêts, il se peut que ce ne soient pas les valeurs que l'on chérit ou les intérêts que l'on défend qui l'emportent.

C'est pourquoi ce livre ne propose pas un jugement définitif sur les actions menées par le commissaire et son équipe. Fidèle à une sociologie qui prend les pratiques et les motivations des acteurs au sérieux, je me contente de montrer comment des personnes intelligentes, professionnelles et bien intentionnées ont fait de la politique, qu'elles y sont souvent parvenues, qu'elles mesuraient les limites de leur action, que les résultats n'étaient pas souvent à la hauteur de leurs propres espérances, mais que, à rebours d'une lecture cynique, ces résultats de l'action publique ont bel et bien existé et qu'ils peuvent être documentés.

Mais avant de commencer ce récit ethnographique, prenons l'ascenseur du Berlaymont, sortons au 10e étage, aile Charlemagne, et découvrons le petit monde d'un cabinet de la Commission européenne.

Un sociologue à la Commission européenne

Frédéric Mérand



SciencesPo
LES PRESSES

Fait politique

Frédéric Mérand

UN SOCIOLOGUE À LA COMMISSION EUROPÉENNE

Pendant quatre ans, de 2015 à 2019, Frédéric Mérand s'est glissé derrière les façades lisses du Berlaymont, le siège de la Commission européenne à Bruxelles, afin d'observer et de comprendre comment l'Europe se « fait » concrètement. À la manière d'un ethnographe, il s'est immiscé dans l'équipe de Pierre Moscovici, commissaire européen aux affaires économiques sous les présidences Hollande puis Macron. Il a partagé les bureaux des femmes et des hommes en charge de la politique de la zone euro, les a suivis dans les couloirs et à la cantine de leur immeuble bruxellois, a participé à leurs réunions, de Strasbourg à Washington et de Paris à Athènes, les a interrogés sur leurs stratégies et leurs méthodes pour tenir le cap entre les luttes partisanes et les jeux diplomatiques. Il a recueilli leurs peurs et leurs étonnements, leurs espoirs et leurs déceptions lors des tempêtes qu'ils ont traversées, de la crise grecque aux scandales d'évasion fiscale et à la menace populiste italienne.

Le regard singulier d'un sociologue nord-américain sur nos pratiques communautaires et nationales et sur une Commission européenne qui se révèle bien plus politique que technocratique.

Frédéric Mérand est professeur de science politique et directeur du Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CÉRIUM).

SciencesPo
LES PRESSES

HEMISPHERES & CIE Photo de couverture : Drapeaux européens devant le Berlaymont, siège de la Commission européenne à Bruxelles. © Santiago Urquijo/Getty Images

Un sociologue à la Commission européenne

Domaine Fait politique

Dirigé par Éléonore Lépinard et Martial Foucault

La Question du référendum
Laurence Morel

L'Argent de la politique
Éric Phélippeau

Les Députés français et l'Europe
Triste hémicycles ?
Olivier Rozenberg

Villes de gauche, villes de droite.
Trajectoires politiques des municipalités françaises de 1983 à 2014
Richard Nadeau, Martial Foucault, Bruno Jérôme
et Véronique Jérôme-Speziari

Un sociologue à la Commission européenne

Frédéric Mérand

SciencesPo
LES PRESSES

SciencesPo
LES PRESSES

Catalogage Électre-Bibliographie (avec le concours de la Bibliothèque de Sciences Po)
Un sociologue à la Commission européenne / Frédéric Mérand. – Paris : Presses de Sciences Po, 2021.
ISBN papier 978-2-7246-2660-5
ISBN pdf web 978-2-7246-2661-2
ISBN epub 978-2-7246-2662-9
ISBN xml 978-2-7246-2663-6

RAMEAU :
– Union européenne : Commission européenne
– Politique publique : Pays de l'Union européenne : 1990-....
– Moscovici, Pierre (1957-....)
– Récits personnels

DEWEY :
– 320.94 : Europe
– 341.242 : Organisations régionales européennes

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).
Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

© 2021. PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES

Chapitre 1

Les Moscovici

« Tu vas nous observer comme des peuplades dans leurs stratégies d'accouplement[1] ? »

Cette enquête se déroule dans un « cabinet ». Si, à l'origine, ce lieu décrit une pièce où se réunissaient les conseillers du roi, à Bruxelles, il désigne aujourd'hui les personnes qui assistent le ou la commissaire dans l'exercice de ses fonctions. Sur le plan opérationnel, le cabinet est une interface avec les services administratifs, les médias et les parlementaires. Sur le plan personnel, c'est un entourage de collaborateurs plus ou moins proches du commissaire avec lequel il partage l'espace de travail, d'où l'expression anglaise de « *Private Office* ». Comme c'est souvent le cas à Bruxelles, le terme français est resté d'usage à la Commission.

Le cabinet est donc un lieu physique, personnel et politique. Les étages supérieurs du Berlaymont, le siège cruciforme de la Commission européenne construit en 1967 sur le site d'un ancien couvent, sont divisés en « cabinets », bien identifiés dès la sortie de l'ascenseur avec des codes de couleur[2] : « Cabinet Vestager », « Cabinet Hill », « Cabinet Dombrovskis », « Cabinet Moscovici »... autant de longs couloirs légèrement courbes sur un même 10e étage,

1. Un anonyme du Berlaymont.

2. Ludovic Lamant, *Bruxelles chantiers : une critique architecturale de l'Europe*, Montréal, Lux Éditeur, 2018, p. 224.

à quelques marches d'escalier du saint des saints, le 13e étage, où se trouvent le cabinet du président, le bureau du secrétaire général et la salle du collège des commissaires, l'exécutif de l'Europe.

Même si le design intérieur du Berlaymont est fonctionnaliste, chaque cabinet est décoré à l'image du commissaire, de son mandat ou de sa nationalité : photos de l'agence de tourisme des pays baltes ou meubles scandinaves. Chez les membres du cabinet Moscovici, on a choisi, après deux années de murs dénudés, d'accrocher des affiches de films traitant du thème de l'argent et des douanes : *Wall Street*, *Contrebande*, *Freakonomics*, *Money Monster*, *L'Abominable Homme des douanes*... Devant l'ascenseur a été décalquée une œuvre d'art qui incarne la sensibilité politique du commissaire et de son entourage.

L'entrée du cabinet

Photo de l'auteur.

Dans ce chapitre, je vais décrire le cabinet Moscovici, où j'ai passé huit mois d'« observation embarquée », répartis entre juillet 2015 et octobre 2019. J'y avais mon espace de travail, d'abord chez les stagiaires puis avec l'assistante des conseillers économiques : un petit bureau agréable et stratégiquement situé, mais peu propice aux discussions ; d'où les heures passées à la cafétéria du 11e étage, réservée aux membres des cabinets. Avant de présenter les protagonistes, puis d'aborder des questions méthodologiques liées aux conditions de l'enquête, il convient d'expliquer ce qu'est un cabinet de la Commission, comment il fonctionne, et quels en sont les us et coutumes.

Le cabinet bruxellois

En France, le cabinet ministériel, qui réunit les collaborateurs d'un ministre, fait son apparition sous Napoléon Ier. En Angleterre, de manière plus traditionnelle, le mot « cabinet » désigne le conseil des ministres, et non les personnes qui entourent le ministre[3]. Si l'usage contemporain diffère, puisque les ministres britanniques sont élus alors que les collaborateurs français ne le sont pas, l'origine est la même. Pour la Maison du roi et les conseillers du prince, il s'agissait d'entourer le décideur dans ses fonctions exécutives.

Inspiré de la tradition française, comme le reste de l'administration bruxelloise d'ailleurs, le modèle du cabinet ministériel s'impose à la Commission dès 1958. Avec le temps, il s'adapte à l'organisation internationale qu'est l'Union européenne. Plus petit que le cabinet français ou belge qui peut inclure vingt membres, mais plus grand que le *Private Office* britannique qui n'en compte que cinq ou six, le cabinet bruxellois n'a qu'un chef de cabinet, qui occupe les fonctions de directeur et de chef, distinctes dans la tradition française. Le chef est responsable à la fois de la direction politique et des opérations du cabinet. Le cabinet bruxellois est plus « fonctionnarisé » que le français. Bien qu'ils soient tous au service du commissaire, la trajectoire professionnelle des membres d'un

3. Jean-Michel Eymeri-Douzans, Xavier Bioy et Stéphane Mouton (dir.), *Le Règne des entourages : cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015.

cabinet bruxellois dépend en partie de l'administration centrale[4]. Enfin, le cabinet bruxellois est, surtout depuis les réformes du tournant de l'année 2000, multinational[5]. Auparavant, les commissaires s'entouraient presque exclusivement de compatriotes. Nous le verrons, c'est l'une des caractéristiques qui révèlent le travail politique au Berlaymont.

Le cabinet joue plusieurs rôles stratégiques dans le fonctionnement de la Commission[6]. Premièrement, il fait office de tour de contrôle, en filtrant, pilotant ou impulsant les propositions émanant des services. Par exemple, ce sont les archivistes du cabinet qui lancent les « procédures écrites » qui, préparées par les fonctionnaires après une consultation « interservices », feront l'objet d'une adoption formelle par le collège des vingt-sept commissaires, chacun en charge d'un portefeuille spécifique (marché intérieur, énergie, agriculture, justice, etc.). Deuxièmement, le cabinet est impliqué dans les arbitrages entre les commissaires et avec la présidence. Ce qu'on appelle la coordination « intercabinets » vise à renforcer la collégialité dans la prise de décision : selon ce principe, les membres participent de manière égale, solidaire et loyale à la prise de décision, dont ils assument collectivement la responsabilité. Troisièmement, le cabinet promeut l'agenda et la personne du commissaire à l'extérieur de l'institution, que ce soit auprès des ministres nationaux au Conseil, des parlementaires européens ou nationaux, des journalistes, des groupes d'intérêt ou des personnalités politiques. Il protège aussi le « patron », assumant en quelque sorte le rôle d'état-major personnel.

Dès les années 1960 se sont mises en place des pratiques organisationnelles au sein de la Commission qui n'ont pas beaucoup changé depuis. La plus importante est probablement « l'hebdo »,

---

4. Michel Mangenot, « Une cabinetocratie bruxelloise ? Les cabinets des commissaires européens entre collégialité et équilibres nationaux », dans Jean-Michel Eymeri-Douzans, Xavier Bioy et Stéphane Mouton (dir.), *Le Règne des entourages*, *op. cit.*, p. 679-702.

5. Morten Egeberg et Andreas Heskestad, « The Denationalization of *Cabinets* in the European Commission », *Journal of Common Market Studies*, 48 (4), août 2010, p. 775-786.

6. Jean Joana et Andy Smith, « Constituer un cabinet », dans *Commissaires européens*, *op. cit.*, p. 51-84 ; Michel Mangenot, « Une cabinetocratie bruxelloise ? », art. cité ; Athanassios Gouglas, Marleen Brans et Sylke Jaspers, « European Commissioner Cabinet Advisers : Policy Managers, Bodyguards, Stakeholder Mobilizers », *Public Administration*, 95 (2), février 2017, p. 359-377.

la réunion des chefs de cabinet présidée par le secrétaire général. Se tenant tous les lundis, elle fait adopter l'ordre du jour de la réunion du collège des commissaires qui, elle, a lieu le mercredi. Pendant la semaine, les conseillers se rencontrent dans le cadre de « spéciales chefs ». Convoquées par un membre du cabinet du président responsable d'un dossier thématique, ces réunions de travail sont l'occasion de confirmer, ou de trancher, les options préparées de manière informelle entre les cabinets. N'ayant pas eu accès à ces réunions, j'ai dû m'en tenir aux récits des participants.

Depuis l'époque Delors (1985-1995), on assiste à une centralisation continue du pouvoir dans les mains du président de la Commission et de son propre cabinet[7]. Cette présidentialisation implique que les cabinets des commissaires sont davantage soumis à l'autorité du cabinet du président (le « 13e étage »). En retour, ils sont censés être plus directifs face aux services[8]. Sous Juncker, la présidentialisation a pris une forme nouvelle : le président s'est entouré de cinq vice-présidents pour animer des équipes thématiques de commissaires. Dans cette formation matricielle, un commissaire peut faire partie de plusieurs équipes. Par exemple, le commissaire Moscovici, responsable des affaires économiques et financières, contribuait à l'équipe du vice-président Valdis Dombrovskis, dont le large mandat couvrait l'euro et le dialogue social, en compagnie des commissaires belge, Marianne Thyssen (emploi), et britannique, Jonathan Hill (services financiers). Mais il était aussi, dans une moindre mesure, impliqué au sein de l'équipe du Finlandais Jyrki Katainen sur la compétitivité et de l'Estonien Andrus Ansip sur le marché numérique.

Ce système doit permettre de préparer les arbitrages en amont et d'éviter des conflits trop visibles entre les commissaires. Les commissaires et les cabinets préparent les dossiers ensemble sous la direction d'un vice-président, ce qui facilite leur adoption au collège. Aux « jours fixes », des rencontres plus ou moins régulières qui permettent au commissaire de faire le point avec ses services, se sont ajoutés les « *strategic* jours fixes » qui incluent le vice-président. En principe, la coordination intercabinets s'en trouve ainsi améliorée. Dans la

---

7. George Ross, *Jacques Delors and European Integration*, *op. cit.*

8. Hussein Kassim *et al.*, *The European Commission of the Twenty-First Century*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 151 et suiv.

pratique, le leadership des vice-présidents a renforcé l'influence du cabinet du président et du secrétariat général, ce dernier soutenant le travail des vice-présidents. Tout au long de mon enquête, le nom de Martin Selmayr, d'abord chef de cabinet de Jean-Claude Juncker puis nommé, dans des circonstances controversées, secrétaire général de la Commission en 2018, était sur toutes les lèvres. Celui que la presse a affublé de noms plus ou moins flatteurs était sans conteste l'homme le plus influent de la maison[9].

Pour défendre leur autonomie, les commissaires peuvent s'appuyer sur les services administratifs qui dépendent de leur portefeuille. Dans le cas de Pierre Moscovici, il s'agissait de la direction générale des Affaires économiques et financières (DG ECFIN) et de la direction générale de la Fiscalité et de l'Union douanière (DG TAXUD). Chacune de ces directions générales, la première étant l'une des plus puissantes de l'appareil administratif bruxellois, emploie quelques centaines de fonctionnaires et d'experts nationaux détachés. Certains commissaires, dont Moscovici, s'appuient également sur leurs relations personnelles avec le président pour asseoir leur influence.

La réunion de cabinet

Le lundi matin est un moment crucial dans la semaine d'un cabinet : c'est la « réunion de cab' ». Convoquée le même jour que l'hebdo, d'une durée d'environ une heure, elle permet au chef de cabinet de faire le point sur les principaux dossiers. Les sept membres (le nombre est limité) et autant d'assistants sont assemblés autour d'une table rectangulaire dans la salle de réunion du cabinet, jouxtant le bureau du commissaire dans l'immeuble Charlemagne. Au sein du cabinet Moscovici, comme dans les institutions européennes avant l'élargissement à l'Est, le français occupe une place prépondérante, même si certaines interventions sont formulées en anglais (et beaucoup en franglais). À la différence de certains de ses homologues, le commissaire a choisi de ne pas y assister.

9. Sophie Petitjean, « Le controversé Martin Selmayr annonce son départ de la Commission européenne », *Le Monde*, 16 juillet 2019 (www.lemonde.fr/international/article/2019/07/16/le-controverse-martin-selmayr-annonce-son-depart-de-la-commission-europeenne_5490045_3210.html).

La réunion de cab', à laquelle je ferai souvent référence, commence parfois par une distribution de gâteaux rapportés par la personne qui revient d'une mission à l'étranger, ou achetés pour un anniversaire. Après avoir prononcé un retentissant « Bonjour ! », le chef de cabinet demande aux deux attachés de presse du service du porte-parole (SPP), l'organe central de communication de la Commission, de souligner les principaux éléments de la revue de presse qu'ils ont préparée. Si le commissaire a une conférence de presse ou une intervention médiatique importante cette semaine-là, c'est aussi l'occasion d'échanger sur les éléments de langage : les *speakings* (les points d'intervention) et les *defensives* (les réponses) qui figurent dans les notes du commissaire. Sans aller jusqu'à l'organisation de fuites, la possibilité de partager certaines informations avec les journalistes en amont est parfois évoquée. Souvent, le chef de cabinet teste des expressions ou corrige les messages préparés par le SPP.

S'agissant de l'opinion publique, mes attentes de politiste sont prises à revers, puisque cette dernière n'est pas appréhendée par le biais des sondages. Si ceux-ci peuvent être discutés de manière générale ou évoqués dans le cadre d'une stratégie de communication, en quatre ans, je n'ai jamais entendu parler d'un Eurobaromètre (les sondages réguliers menés par la Commission) ou d'un *focus group* comme instrument d'aide à la décision[10]. L'accent est plutôt mis sur les réactions dans la presse internationale capable de dépêcher des correspondants à Bruxelles : *The Financial Times, The Economist, Frankfurter Allgemeine Zeitung*, *BBC*, *Reuters*, *Le Monde* et, de manière plus récente, mais en nette croissance, le média américain *Politico*. Également très suivis, les blogs volontiers provocateurs mais bien informés du « Playbook » (*Politico*) et de Jean Quatremer (*Libération*) suscitent souvent l'exaspération. Face à un paysage médiatique très lié à la bulle bruxelloise, certains se plaignent parfois que les médias régionaux ou les médias sociaux soient passés sous silence.

Après ses propos liminaires, le chef de cabinet informe ses collaborateurs des conclusions de l'hebdo. Il souligne surtout les points qui concernent le commissaire, distribuant les félicitations

10. Céline Belot, Laurie Boussaguet et Charlotte Halpern, « La fabrique d'une opinion publique européenne. Sélection, usages et effets des instruments », *Politique européenne*, 54, 2016, p. 84-125.

lorsqu'une proposition émanant du cabinet est passée comme une lettre à la poste, formulant des avertissements si un autre cabinet semble résister à leurs idées ou si un problème a été soulevé en réunion. Des dossiers récurrents (par exemple, les dérives autoritaires du gouvernement hongrois de Viktor Orbán, le Brexit ou encore la protection des abeilles menacées par les pesticides, qui préoccupe le Parti vert européen) sont abordés, qu'ils concernent ou non directement le travail du cabinet : dans une institution qui se veut collégiale, les membres traitent tous des questions hors portefeuille, même lorsqu'elles sont éloignées des leurs. De la formation du gouvernement allemand à l'élection de Donald Trump, certains sujets d'actualité s'imposent, et les membres goûtent la possibilité de discuter ensemble de politique européenne et internationale.

Les autres cabinets sont désignés par le nom de leur commissaire, qui n'est pourtant jamais présent à l'hebdo ou à une spéciale chef. On dira « les Vestager » ou même « Vestager » au singulier lorsque le chef ou un membre de son cabinet s'est exprimé. Pareil usage est observé à l'extérieur du cabinet : on parlera des « Moscovici », parfois de « *The French Cabinet* » ou de « *The Moscos* ». Chez les Moscovici donc, les réunions de cabinet sont ouvertes à tous les collaborateurs : les membres et leurs assistants. Parfois, un fonctionnaire des services est même invité à y assister dans le cadre de l'initiative *My Day at the Cabinet*, destinée à mieux faire comprendre le fonctionnement du niveau politique de la Commission. En réalité, les assistants interviennent peu, et les fonctionnaires pas davantage, peut-être intimidés par l'usage du français. Certains membres, dont le chef, pratiquent volontiers l'ironie, voire le calembour, et tous interviennent au moins une fois de temps en temps pour faire une blague, évoquer une rumeur ou souligner un événement personnel, tel un anniversaire. En définitive, l'atmosphère est plutôt détendue, sauf lorsque le chef de cabinet recadre quelqu'un devant ses collègues, ce qui n'arrive pas souvent.

Pendant la réunion de cabinet, les informations les plus intéressantes sont celles qui concernent les développements intervenus pendant le week-end. Souvent, une urgence ou une réunion entre le commissaire et une personnalité, que ce soit le Premier ministre grec ou la directrice du Fonds monétaire international (FMI), a mobilisé les membres au téléphone le samedi ou le dimanche. Le

chef de cabinet a pu être impliqué dans une négociation avec le cabinet du président ou du vice-président. C'est l'occasion de mettre tout le monde au parfum. L'actualité européenne, par exemple une élection, est aussi abordée. Si un membre ou un assistant est bien informé parce qu'il est originaire du pays en question, il prend la parole.

Le reste de la réunion est consacré à l'avancement des principaux dossiers au sein du cabinet. Au début, le chef de cabinet distribue les tours de parole, demandant à une conseillère de faire le point sur la Grèce ou à un assistant s'il a réglé un problème logistique. Les membres résument les conclusions ou les problèmes rencontrés dans les spéciales chefs auxquels ils ont participé. Le chef de cabinet conclut souvent chaque intervention par un rappel des « messages » que souhaite porter le commissaire. « À la réunion de cab', m'explique-t-il, j'essaie que chacun puisse produire une ligne de communication sur son sujet. Il faut expliquer pourquoi ce qu'on fait est important. » Plus on s'approche de la fin de la réunion, plus les membres soulèvent leurs propres questions, sur lesquelles ils souhaitent recueillir la décision du chef de cabinet. Le temps s'accélère et on sent que le chef de cabinet est pressé de retourner à son emploi du temps chargé.

Souvent, ces questions débordent sur la communication et l'agenda du commissaire, abordés lors de deux réunions distinctes, le mercredi et le jeudi. La réunion de communication réunit un plus petit groupe en fonction des enjeux du moment, alors que la réunion d'agenda porte sur des questions de nature logistique : on y examine le calendrier du commissaire pour les prochaines semaines, et le chef de cabinet tranche sur les événements à confirmer, à déplacer ou à annuler, les propositions ayant été l'objet de « fiches jaunes » préparées par les membres.

La vie quotidienne au cabinet français

En se présentant le premier jour, l'attachée de presse du commissaire m'avait averti : « Tu sais, ici, ce n'est pas une ruche. » Il est vrai que le cabinet est plus calme que ce à quoi je m'attendais. Les bureaux individuels en enfilade ne se prêtent pas aisément aux conversations de couloir, et la plupart des gens passent leur temps à taper sur leur clavier d'ordinateur. Ici comme ailleurs, le courriel

est le principal moyen de communication. Quelques fois par jour, le commis responsable du courrier interne glisse la tête par la porte entrouverte et dit bonjour. Bien habillés, les membres du cabinet ne dédaignent pas le *business casual*. Plusieurs hommes ne portent la cravate que pour les réunions avec le cabinet du président. Le commissaire est une exception. Même s'il m'assure se promener en jean dans son appartement, je ne l'ai jamais vu sans cravate au Berlaymont.

En milieu de matinée et après le repas du midi, quelques membres se retrouvent à la cafétéria du 11e étage, où ils saluent les collègues d'autres cabinets et s'assoient sur le bord de la fenêtre qui surplombe Europa, le siège du Conseil situé de l'autre côté de la rue de la Loi, pour boire un petit café au lait, un «lait russe». Les fumeurs, eux, préfèrent la cafétéria du rez-de-chaussée. Ouverte à tous les employés du Berlaymont, elle donne accès à une minuscule terrasse extérieure. Il y a aussi une machine à café partagée avec le cabinet Vestager, mais elle est peu utilisée. Les cafétérias sont des lieux intéressants où bruissent les vingt-quatre langues de l'Union. Dans ces lieux informels, l'anglais n'est même pas dominant, les gens ayant tendance à se regrouper par affinité de langue. Tout au long de mon enquête, ce fut un endroit privilégié pour bavarder avec les membres du cabinet, me faire débriefer sur les développements les plus récents de leurs dossiers, ou m'imprégner d'un lieu qui réunit le gratin de l'eurocratie autour d'un expresso bon marché[11].

Le midi, beaucoup mangent dans la vaste cantine du rez-de-chaussée ou, s'il fait beau, vont chercher un plat préparé au comptoir Exki situé en face du Berlaymont et à côté de l'immeuble Charlemagne, où travaillent les fonctionnaires de la DG ECFIN (ceux de la DG TAXUD sont logés un peu plus loin dans la rue de la Loi). Le commissaire ne mange pas avec les membres de son cabinet. S'il est à son bureau, il se contente de sushis entre deux réunions ; s'il doit discuter avec le chef de cabinet ou un invité de l'extérieur, il les convie au Meet Meat, un *steak house* au coin de la rue.

Au moins une fois dans l'année, les membres et les assistants quittent le Berlaymont pour un *away day*, qui peut se dérouler dans une station balnéaire de la côte belge, ou pour une journée de *team*

11. Didier Georgakakis (dir.), *Le Champ de l'eurocratie*, *op. cit.*

building dans un bowling de Bruxelles. Plus souvent, un *drink* est organisé à l'improviste, soit dans la salle de réunion du cabinet, soit dans le bureau du commissaire, plus vaste et plus commode. On sort les bouteilles de vin mousseux et les chips pour clore une semaine chargée ou fêter le départ d'une stagiaire. Le commissaire ou le chef de cabinet fait un petit discours. Mais la plupart des gens ne restent pas longtemps ou sont vite happés par leur téléphone portable. D'ailleurs, une partie non négligeable de la vie sociale du cabinet se passe sur WhatsApp, *via* une conversation de groupe par laquelle les membres s'échangent des photos, des propositions à déjeuner, etc.

Le commissaire, qui a connu les cabinets français avant celui-ci, se livre à une comparaison :

> En France, ce n'est pas du tout la même vie. À Bercy [le ministère de l'Économie et des Finances], tout le monde est encore là à 23 heures. On duplique l'administration. Ici, on travaille avec les services, il y a moins de stress. Le directeur général a son propre agenda. Si je le convoque, il peut me répondre : « Désolé, j'ai une réunion, je ne peux pas venir ! » Mais je ne déteste pas ça. C'est plus familial. Ici, on partage le même couloir, on m'appelle par mon prénom, pas « Monsieur le Ministre ».

« Pierre », donc, n'est pas très présent dans la vie quotidienne du cabinet. Vivant à Paris, il fait l'aller-retour presque tous les jours à Bruxelles en Thalys. Ceci peut créer des situations comiques, comme lorsqu'un membre du cabinet doit lui prêter ses boutons de manchette (« Heureusement qu'il n'a pas oublié son calbut… »). En tout cas, les passages du commissaire dans le couloir suscitent toujours une certaine trépidation. Il salue, lance une boutade à l'un et serre la main d'une autre. Mais réservé, ne se livrant pas facilement, il semble intimider certains collaborateurs. Après la naissance de son fils, intervenue au cours du mandat, il commencera à badiner un peu plus que d'habitude. Je me souviens d'un repas, organisé pour célébrer le quatrième anniversaire du cabinet, où il a presque accepté de faire garder son bambin par l'ensemble de ses collaborateurs pendant un dîner de gala. Je ne crois pas que ce baby-sitting collectif ait eu lieu.

Si le chef de cabinet est en contact régulier, physiquement ou par téléphone, avec le commissaire, un tête-à-tête avec le patron

est un moment rare pour les autres collaborateurs. Les missions à Strasbourg, en France ou à l'étranger sont l'exception. Une fois par mois, le commissaire doit se rendre au Parlement européen de Strasbourg où se tient la réunion du collège et où il est souvent auditionné par les députés. Il est alors accompagné par un ou deux assistants, en plus du chauffeur et de son assistante personnelle. J'aurai, à deux reprises, l'occasion de faire avec lui le trajet. Dans ses allers-retours entre Paris et Bruxelles, le commissaire est rarement accompagné, sauf par le chef de cabinet s'il s'agit d'une réunion importante. Il se déplace également souvent en province française pour des visites de terrain ou des rencontres politiques qui sont organisées par ses assistants. Enfin, ses missions de représentation dans plusieurs forums internationaux, comme le G7, le G20 et le FMI, lui font parcourir le monde, de Bali à Beijing en passant par le forum économique de Davos. En général, le conseiller responsable de ces dossiers est du voyage. J'ai participé à deux déplacements de ce type : à Washington pour une réunion du FMI et à Athènes pour rencontrer le gouvernement.

Avant d'achever cette description de la vie quotidienne au cabinet, un mot sur la langue. En principe, les langues de travail de la Commission sont le français, l'anglais et l'allemand. L'usage du français, dominant jusque dans les années 1990, a beaucoup reculé depuis vingt ans au profit de l'anglais. Cependant, à la conférence de presse quotidienne, le *mid-day*, les porte-parole utilisent encore un peu de français et plusieurs journalistes, pas seulement français, luxembourgeois et belges, mais également originaires des pays méridionaux, s'expriment volontiers dans la langue dominante à Bruxelles. Au Berlaymont, ce sont surtout les agents de sécurité et les employés de soutien qui sont, dans leur grande majorité, francophones. Ainsi, dire « Bonjour » et « Bonne journée » demeure la norme à la réception et dans les ascenseurs.

Le cabinet Moscovici était, de ce point de vue, un village gaulois. C'était le seul cabinet où le français est demeuré la langue d'usage. Les réunions internes que je décrirai se sont, pour l'essentiel, déroulées dans cette langue, laquelle était, comme l'anglais, maîtrisée par tous les membres. Beaucoup de francophones travaillaient également dans le cabinet du président Juncker, lui-même trilingue, ce qui explique en partie le lien privilégié qui s'est tissé entre le 10e et le

13e étage, c'est-à-dire entre Moscovici et Juncker. Mais les réunions de travail avec les fonctionnaires de la DG ECFIN, pour la plupart des économistes, se déroulaient en anglais. Avec la DG TAXUD, j'ai davantage entendu le français, mais cela était dû au hasard des personnes en place. Face à cette réalité, beaucoup de membres dont je rapporte les propos s'expriment dans un franglais savoureux que j'essaierai de reproduire par l'usage d'italiques. Notons toutefois que le franglais est une pratique que ne préconise pas le commissaire qui, dans ses interventions publiques, a l'habitude de s'exprimer à parts égales en français et en anglais, sans mélanger les deux, alors qu'en privé il adopte la langue de son interlocuteur.

Le patron

Avant d'arriver à Bruxelles, Pierre Moscovici a connu le parcours classique du politicien français. Après avoir étudié à Sciences Po et à l'École nationale d'administration (ENA), il est nommé conseiller à la Cour des comptes. Dès la fin des années 1980, il intègre le cabinet de Lionel Jospin, ministre de l'Éducation nationale, avant de devenir secrétaire du Parti socialiste. Il est élu député européen en 1994, puis député du Doubs en 1997. Dans le premier gouvernement Jospin (1997-2002), il est ministre aux Affaires européennes. Idéologiquement, Pierre Moscovici est une figure modérée du Parti socialiste. Proche du courant politique de Michel Rocard et de Dominique Strauss-Kahn, il dirige la campagne de François Hollande aux élections présidentielles de 2012. Celui-ci, élu, le nomme ministre de l'Économie et des Finances, poste qu'il quitte en 2014 avant de se retrouver, quelques mois plus tard, à la Commission européenne.

Issu d'une famille d'universitaires d'origine roumaine et polonaise ayant fui le nazisme, Pierre Moscovici est un «social-démocrate» dans le sens français du terme. Il épouse les idées de progrès, de réforme et de justice sociale, qu'il juge toutefois compatibles avec l'économie de marché. Dans ses interventions publiques, l'intellectuel assumé n'épuise pas le registre de l'empathie. Impliqué depuis toujours au Parti socialiste, il épouse moins la figure du tribun ou du militant (terme qu'il revendique pourtant parfois) que celle du cadre. Il a longtemps été député d'une région ouvrière, qui a depuis basculé vers le Rassemblement national.

Porté à la communication mais peu aux effusions, le commissaire passe beaucoup de temps à regarder son téléphone portable. Si certains s'en moquent volontiers, c'est surtout son intelligence politique qui impressionne. À chacune de nos rencontres, il m'interroge sur la politique québécoise, et je me sens pris en défaut lorsqu'il cite les résultats des plus récents sondages produits dans mon propre pays. Sa curiosité du jeu politique, qu'il s'agisse du Québec ou de l'Espagne, est sans borne. Ses avis sont tranchés. Ayant connu toutes les fonctions au niveau national et européen, où il a siégé au Parlement comme député, au Conseil comme ministre et à la Commission comme membre, l'homme possède une connaissance et un jugement politiques considérables.

Au sein du cabinet, le commissaire assume la verticalité du pouvoir. C'est un trait que les observateurs remarquent chez la plupart des politiciens français à Bruxelles. Même si tout le monde l'appelle « Pierre », le vocabulaire indigène trahit une distance que la plupart de ses collaborateurs entretiennent à son endroit. Tout le monde, à une exception près, le vouvoie. Alors que d'autres commissaires peuvent manger avec des membres de leur équipe à la cantine, lui reste le « patron ». À l'occasion, la distance peut toutefois se rétrécir. À la fin de la première année de mon séjour, je subis un accident de ski. Le commissaire m'écrit alors un texto empreint de sollicitude et nous engageons une correspondance sur le cinéma, une de ses passions. Au cours d'un séjour à Washington, l'année suivante, nous passons un peu de temps dans un musée et une librairie, ce qui nous permet d'échanger des suggestions de lecture. Ces deux expériences, ainsi que la paternité qu'il connaîtra en 2018, brossent un portrait plus humain de l'animal politique.

Dans leur étude de l'exécutif européen, Jean Joana et Andy Smith distinguent les trois « rôles » d'un commissaire, qui est à la fois diplomate, technocrate et politicien[12]. Si l'on doit en choisir un, Pierre Moscovici est sans conteste un politicien. À l'aise dans les médias, il aime intervenir dans les émissions de radio matinales. N'hésitant pas à casser du sucre sur ses adversaires, il n'est pas un négociateur qui cache son jeu ou cherche des solutions gagnant-gagnant. S'il maîtrise ses dossiers, ce n'est pas non plus quelqu'un

12. Jean Joana et Andy Smith, *Les Commissaires européens*, *op. cit.*

qui se voit comme un technicien. Mettant toujours en avant une lecture politique des enjeux économiques, il tient un discours simple, compréhensible : par exemple, parler de la surveillance budgétaire en termes de responsabilité ou de l'impôt en termes de justice sociale. Il apprécie particulièrement les rencontres bilatérales où il peut discuter d'actualité et de stratégie avec des personnalités qu'il juge « intéressantes », que ce soit un PDG ou un Premier ministre.

À Bruxelles, le commissaire dispose de trois atouts. D'abord, son portefeuille : les affaires économiques et financières, dont il s'est occupé à Bercy, sont un des dossiers les plus importants à la Commission, surtout depuis que la crise de la zone euro a mené à un accroissement des pouvoirs de la Commission en matière de surveillance budgétaire (voir chapitres 5 et 6). La fiscalité, en apparence moins prestigieuse, est aussi devenue un enjeu sensible à la faveur des scandales d'évasion fiscale comme *LuxLeaks* ou les *Panama Papers* (voir chapitres 8 et 9). L'identité politique du commissaire est son deuxième atout. Bien que la famille social-démocrate soit en perte de vitesse, elle demeure la deuxième en importance en Europe. Or, avec Frans Timmermans, Martin Schulz et Federica Mogherini, Pierre Moscovici en est l'un des principaux représentants à Bruxelles, ce qui lui garantit un public et un parterre de supporters.

Enfin, les liens personnels entre le commissaire et le président Juncker, qui partage les mêmes codes de la politique et parle la même langue, représentent un avantage considérable. Se connaissant depuis vingt-cinq ans, ils ont tous les deux siégé comme ministres au Conseil des ministres de l'Économie et des Finances (ECOFIN) pendant la crise grecque, où ils ont soutenu les mêmes positions. Surtout, les deux défendent une vision politique de l'Union européenne fondée sur l'économie sociale de marché. Modérés au sein de leurs familles politiques (rivales), ils sont l'incarnation de la « grande coalition » entre les conservateurs du PPE et les sociaux-démocrates du S&D au sein de la Commission.

En principe, les commissaires sont désignés par leur gouvernement, avant que leur candidature soit retenue par le président et approuvée par le Parlement. Dans le cas de Pierre Moscovici, c'est Jean-Claude Juncker qui a insisté auprès de François Hollande pour

lui confier les affaires économiques et financières. « Nous avons monté l'opération ensemble au printemps 2014 », m'explique le commissaire. Le président français venait alors de remanier son gouvernement, dont Moscovici avait été éjecté en échange de la vague promesse d'être nommé commissaire. Mais la France visait plutôt le portefeuille de l'énergie. Faisant fi des conventions, Jean-Claude Juncker annoncera lui-même que Pierre Moscovici est le candidat de la France pour les affaires économiques et financières, l'union douanière et la fiscalité. Le commissaire lui en a conservé une loyauté indéfectible, et je ne l'ai jamais entendu critiquer le président Juncker.

Tout au long de mon observation, j'ai été captivé, et parfois amusé, par les ambitions politiques changeantes qu'on prêtait au commissaire, soit dans son entourage immédiat, soit dans la bulle bruxelloise. À l'été 2017, les médias laissent entendre qu'il pourrait être candidat à la succession de Jean-Claude Juncker, que les rumeurs voient quitter son poste de manière prématurée. Quelques mois plus tard, le président de l'Eurogroupe (la version « informelle » du Conseil ECOFIN) Jeroen Dijsselbloem étant sur le départ, le commissaire exprime le souhait de fusionner son poste avec le sien dans une puissante fonction de « ministre européen des Finances ». À l'automne 2018, on lui prête l'envie de devenir le *Spitzenkandidat* des sociaux-démocrates aux élections européennes de mai 2019. À l'hiver 2019, la rumeur veut qu'il soit nommé président de la Cour des comptes, ce qu'il deviendra en 2020. À chaque fois que je l'interroge pendant ces années, le commissaire m'assure n'avoir qu'une envie : devenir professeur d'université. De toute manière, convient-il, avec l'effondrement de son parti, il n'y a plus de place pour un socialiste français dans le leadership européen (voir chapitre 4).

À partir de 2018, la question de son héritage (sa *legacy*, comme on dit au cabinet) devient une entreprise collective. Volontariste dans ses interventions publiques, le commissaire est plus pessimiste en privé. Lorsque je l'interroge sur les principaux enjeux qui ont façonné sa carrière politique – l'avenir de l'Europe et de la gauche –, son jugement est sévère : « On ne sera pas la dernière Commission, me confie-t-il en reprenant une phrase de Jean-Claude Juncker, mais peut-être la dernière Commission qui a une force de propulsion. » Pour lui, la gestion de la crise grecque, la fin de

l'austérité et le combat pour la justice fiscale sont des réalisations à mettre au crédit de la Commission Juncker. Mais plusieurs avancées se heurtent sur les récifs de la politique allemande, surtout à partir de 2017. Les deux livres que le commissaire écrit pendant son mandat, *S'il est minuit en Europe* et *Dans ce clair-obscur surgissent les monstres*, développent cette ambivalence. J'y reviendrai dans la conclusion.

Les collaborateurs

Les études sur la Commission européenne distinguent souvent des clivages au sein de l'eurocratie : entre politiques et technocrates, entre nationaux et Européens ou encore entre permanents et intermittents[13]. Dans le cabinet, ce sont peut-être les stagiaires qui illustrent le mieux ces catégorisations. Il y en a trois qui reviennent avec les saisons : un stagiaire du programme *Blue Book* de la Commission européenne, généralement diplômé du Collège d'Europe et qui se destine à une carrière au sein des institutions ; un stagiaire de l'ENA qui souhaite vivre une expérience concrète à Bruxelles avant de retourner en France ; et un expert national détaché, issu d'un ministère national des Finances et qui vient s'initier aux rouages de la décision européenne.

Ces clivages s'expriment de différentes manières au sein du cabinet, mais ils se fondent dans une distinction, plus subtile mais aussi plus évocatrice, entre les « Parisiens » et les « Bruxellois ». Celle-ci recoupe l'opposition déjà identifiée par Jean Joana et Andy Smith entre les membres « de l'extérieur » et les membres « de l'intérieur »[14]. Elle ne distingue pas nécessairement les compatriotes du commissaire des étrangers. Les Bruxellois, qui comptent plusieurs Français de passeport, se sont lancés dans une carrière de long terme dans la bulle européenne (qu'ils soient ou non des fonctionnaires permanents de la Commission). Souvent plus « technos », ils s'ouvrent, de par leur fonction en cabinet, à la politique tout en

13. Liesbet Hooghe, *The European Commission and the Integration of Europe : Images of Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004 ; Didier Georgakakis et Marine de Lassalle, « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen : les très hauts fonctionnaires de la Commission européenne », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 166-167, 2007, p. 38-53.

14. Jean Joana et Andy Smith, *Les Commissaires européens*, *op. cit.*

conservant leur loyauté première envers l'institution communautaire. Les Parisiens, souvent formés dans les grandes écoles, plus proches des réseaux du PS, assument leur volonté de faire de la politique et n'aspirent pas nécessairement à la fonction publique européenne. Intermittents, ils sont moins susceptibles d'être passés par les réseaux européens.

La frontière entre les deux groupes est poreuse, et j'ai pu observer quelques conversions. Alors que certains Bruxellois se prennent au jeu de la politique, y compris française, les Parisiens, attirés par les conditions matérielles ou l'absence d'alternative en fin de mandat, finissent par s'intéresser à la carrière bruxelloise. Mais la distinction entre les Bruxellois, dont l'avenir est lié au secrétariat général de la Commission, et les Parisiens, dont le sort dépend davantage des réseaux personnels du commissaire, demeure forte dans l'imaginaire collectif du cabinet. Les vies sociales des uns et des autres sont un peu séparées et le travail politique est vécu différemment, notamment lorsqu'il s'agit de remettre en cause les institutions européennes.

D'ailleurs, le recrutement est fondé sur la distinction entre les deux groupes, avec quelques nuances. Dans la composition d'un cabinet, il faut respecter des règles de nationalité (un nombre maximal de compatriotes du commissaire), des règles d'ancienneté (un continuum de grades administratifs) et un équilibre entre les membres internes et les membres externes. Pour une personne qui souhaite être recrutée, on m'explique que la formule idéale est qu'elle soit choisie *à la fois* par le chef de cabinet et par le commissaire, et soutenue *à la fois* par l'administration de la Commission et par la Représentation permanente de son pays d'origine, l'« ambassade » qui s'assure de la présence de compatriotes dans les cabinets. La formule peut inclure des « échanges » entre les pays, par exemple la France soutenant une candidate roumaine dans le cabinet de son commissaire si la Roumanie inclut un Français dans le sien.

Les Bruxellois

Aucun groupe n'est parfaitement homogène ou fermé. Olivier, le chef de cabinet, incarne un point sécant. Français originaire du Sud-Ouest, de mère espagnole, diplômé de Sciences Po Strasbourg et de la Sorbonne, il a travaillé au cabinet de Pierre Moscovici

lorsque celui-ci était ministre des Affaires européennes dans le gouvernement de Lionel Jospin, avant de réussir le concours de la fonction publique européenne. Au Berlaymont, il a gravi les échelons, devenant assistant de la secrétaire générale Catherine Day, au cœur administratif de la Commission, avant d'être nommé porte-parole de la Commission, puis « Antici », un des représentants de l'institution auprès des ambassadeurs des États membres.

Grâce à son passage au SPP où il s'est occupé des dossiers économiques, Olivier connaît tous les correspondants de presse à Bruxelles, surtout les Français. C'est lui qui insiste pour que les membres du cabinet et les fonctionnaires adoptent une communication plus « politique ». Son autre cheval de bataille est de s'assurer que les services administratifs comprennent la voix de leur maître. Olivier croit à l'ambition politique de la Commission : piloter les dossiers en amont, mesurer les rapports de force et mettre l'administration au service d'une stratégie. Au fil du temps, j'observe de sa part un intérêt de plus en plus marqué pour la politique française – l'Élysée et Matignon, qu'il visite assez souvent.

Olivier est l'architecte du cabinet. « J'ai voulu un poisson-pilote, un *insider* », m'explique le commissaire. De son propre aveu, Olivier est marqué par le style de gestion à la française, à l'image du commissaire : dans un modèle en entonnoir, il est le relais obligé entre un commissaire assez distant et les membres du cabinet. D'autres parlent de *hub-and-spoke* ou réseau en étoile. Tout, en effet, passe par Olivier. Le même style de gestion a été observé par George Ross dans son étude du cabinet de Jacques Delors, dont Pascal Lamy était le chef. Efficace, ce style prête le flanc aux accusations de verticalité. « Je sais que je suis en train de glisser dans une attitude autoritaire à l'égard du cabinet, me dit un jour Olivier. Je le sens, mais, en même temps, nous avons un bon cabinet, ça marche. » Son influence et la compétence de son cabinet sont souvent mentionnées par les personnes de l'extérieur que j'interroge.

Comme c'est la coutume dans le couple franco-allemand, le chef de cabinet français est flanqué d'un chef de cabinet adjoint de nationalité allemande, et *vice versa*. Pour un cabinet qui passera une bonne partie de son temps à ferrailler avec Berlin, la présence d'un Allemand est fondamentale. Issu de la DG ECFIN et passé par

le ministère des Finances de son pays, Reinhard a un doctorat en sciences économiques. Alors qu'Olivier s'occupe de la stratégie, de la communication et du rapport avec le commissaire, Reinhard, lui, est le meilleur connaisseur des dossiers économiques. Il connaît le Pacte de stabilité et de croissance et le Semestre européen comme sa poche. Surtout, il dispose de vastes réseaux chez les experts de la Commission et à Berlin. Reinhard n'a jamais l'air stressé : lecteur avide de la presse et d'articles scientifiques, s'exprimant avec parcimonie et gentillesse, il reçoit volontiers les membres et les stagiaires qui viennent lui poser des questions. Comme tout le monde, il travaille de longues heures, mais consacre ses week-ends à sa famille. Bien qu'il n'affiche pas ses préférences politiques, je le sens proche des Verts, ne serait-ce que parce qu'il vient à vélo au Berlaymont.

Les autres Bruxellois sont généralement des fonctionnaires détachés des services. Certains sont passés par le Collège d'Europe, à Bruges, ou par des programmes universitaires d'études européennes. Beaucoup ont connu Olivier dans leurs précédentes fonctions, mais n'avaient pas de lien personnel avec le commissaire. Au cabinet, ils sont responsables de dossiers techniques en lien avec les directions générales. « Il s'agit de trouver l'équilibre entre la maîtrise technique et la dimension politique », m'explique l'un d'entre eux.

Sur les dossiers de fiscalité, il y aura d'abord Elena, une Italienne francophile. Avocate et fiscaliste, elle a étudié à la Libera università internazionale degli studi sociali (LUISS), aux universités de Strasbourg et Bologne, et au Collège d'Europe. Ayant travaillé pendant dix ans dans trois cabinets responsables de la fiscalité, elle quitte les Moscovici en 2016 pour retrouver la DG TAXUD où elle est nommée cheffe d'unité. Même si Elena se définissait comme la « voix des fonctionnaires » au cabinet, elle semblait beaucoup s'y plaire. Elle sera remplacée par David, un Français né au Canada. Diplômé de Paris Dauphine, fiscaliste comme Elena, il a toutefois travaillé dans plusieurs groupes d'intérêt et directions générales de la Commission. Si Elena se passionnait pour la TVA, lui est plutôt porté sur les questions d'évasion fiscale et s'anime lorsqu'il parle du grand projet de la Commission, l'impôt des sociétés.

Pendant son mandat, Elena est assistée par Franck, un Français de la Côte d'Azur, passé par le SPP et qui, ayant réussi le concours

de la fonction publique européenne pendant qu'il était au cabinet, sera vite recruté à la DG TAXUD où son premier dossier sera de coordonner les *briefings*, universellement décriés avant son arrivée. Au moment de son recrutement dans la fonction publique, l'image de l'UE est à son plus bas. « Peut-être que je serai le dernier recruté au concours de l'histoire », s'amuse-t-il. Affable, toujours disponible pour moi comme pour les stagiaires, il écoute les nouvelles de Radio-Canada tous les matins. Il sera remplacé par Maud, une Française diplômée de Sciences Po Aix, passée par le SPP et la *task force* Brexit, qui sera l'assistante d'Elena et de David, avant de prendre la responsabilité des douanes lorsque le Brexit fait de l'union douanière un enjeu stratégique pour la Commission. Férue de littérature, modeste et réservée, Maud tente de concilier sa loyauté à Bruxelles avec les critiques qu'elle entend souvent en France.

Puisque le nombre de membres est limité à sept, certains assistants comme Franck et Maud s'occupent de dossiers qui impliquent un travail politique. C'est également le cas d'Olga, une Polonaise qui, sans se passionner pour la lutte partisane, cherche à donner un sens politique aux tâches administratives qui lui sont confiées. Les autres assistantes, Delphine, Cecilia et Yannick, s'occupent de la coordination des dossiers, des déplacements et des deux « conseils » : l'Eurogroupe et le Conseil ECOFIN, où le commissaire devra défendre les propositions de la Commission devant les ministres des Finances. Leur tâche est colossale dans un cabinet où chaque membre a un agenda chargé de missions, de rencontres et de réunions. Delphine, française, est l'assistante d'Olivier, ce qui en fait à la fois la secrétaire particulière, l'*executive assistant* et la détentrice des secrets du chef de cabinet. Cecilia, pour sa part, est une Suédoise qui travaille depuis plusieurs années à la Commission. Elle accompagnera plusieurs membres du cabinet avant de devenir l'assistante du commissaire en fin de mandat. Belge née au Congo, Yannick, dont je partage le bureau, est l'assistante de Reinhard. Responsable de la préparation des réunions de l'Eurogroupe et de l'ECOFIN, elle m'amuse lorsqu'elle doit imprimer les dossiers (« alors que tout le monde est censé avoir un ordinateur portable… »). Son sens de l'humour est décapant : « ECOFIN n'est pas compatible avec la préservation de la forêt canadienne… » Organisant toujours un petit espace « friandises » (des « crasses », dit-elle) en fonction de la saison, Yannick reçoit au

passage tous les collaborateurs en mal de glucides. C'est ainsi que mon bureau est devenu un lieu stratégique d'observation et c'est avec elle que j'ai passé le plus de temps à bavarder.

La protagoniste des questions relevant des affaires économiques et financières est une Roumaine élevée à Los Angeles, Ioana. Elle a étudié à Vassar College aux États-Unis et à Sciences Po Paris avant de travailler à la Deutsche Bank et à Bear Stearns. Au moment de la crise de 2008, ayant perdu son emploi dans la finance à New York, elle se retrouve au sein des nouvelles structures créées à Bruxelles afin de gérer l'instabilité financière. Recrutée comme agente temporaire à la DG ECFIN, elle passe le concours en 2014, juste avant de rejoindre le cabinet Moscovici. Affichant peu ses préférences politiques, se définissant comme une *geek* (passionnée des dossiers), Ioana parle un français volubile. Elle s'enflamme pour la Grèce, le dossier le plus explosif au cabinet, dont elle a la responsabilité.

Pendant son congé de maternité, Ioana sera remplacée par Leila. Titulaire d'un doctorat en sciences économiques, sur le système chinois du *hukou* (passeport intérieur), Leila est hispano-britannique, mais elle aussi parfaitement francophone comme Ioana. Elle a vécu en Chine pendant six ans. Spécialiste des réformes structurelles, arrivée à la DG ECFIN en janvier 2010, elle a travaillé au sein de la troïka sur la Grèce. Le passage en cabinet est pour elle une façon de boucler le dossier grec qui a occupé une décennie de sa vie professionnelle.

Italo-irlandais originaire des îles anglo-normandes, Simon s'occupe des relations du commissaire avec les médias « internationaux », c'est-à-dire non français, ainsi que de sa participation aux réunions des institutions internationales comme le G7, le G20 et le FMI. Chaque membre devant couvrir un certain nombre de pays, il a naturellement hérité de l'Italie et du Royaume-Uni, mais aussi de l'Espagne – des cas lourds, comme on le verra. Formé en études européennes à Essex, Bath et Sienne, Simon a travaillé dans des cabinets de conseil avant de devenir le rédacteur en chef d'un magazine, *E!Sharp*. Il a ensuite rejoint le SPP où il a collaboré avec Olivier sur les affaires économiques et financières. Même si sa citoyenneté irlandaise le protège des effets d'un Brexit qu'il juge désastreux, cet européiste convaincu n'est pas, au début du mandat, permanent à la Commission.

Les Parisiens

Comme on le voit, il y a quelques Français parmi les Bruxellois. Certains sont toutefois plus français que d'autres. C'est le cas de celles et ceux qui sont venus de Paris pour accompagner le commissaire. Isabelle I et Isabelle II seront successivement ses assistantes personnelles. Si Isabelle I l'a connu à Paris où elle était déjà sa proche collaboratrice (elle est la seule à le tutoyer au cabinet), Isabelle II vient du Quai d'Orsay où elle a travaillé avec le secrétaire général, Pierre Vimont, avant de suivre ce dernier au Service européen pour l'action extérieure. Marchant sur le fil du rasoir entre les exigences de la Commission qu'elles doivent apprivoiser et les préférences du commissaire auquel elles sont dévouées, les deux Isabelle sont des professionnelles polyvalentes et disponibles vingt-quatre heures par jour.

D'autres membres connaissaient le commissaire avant de venir à Bruxelles. Étudiante à Sciences Po, Audrey s'est portée volontaire pour la campagne de François Hollande, puis a travaillé à l'Élysée alors qu'elle n'avait pas 20 ans. Dès nos premiers échanges, elle me dit être déçue par la politique et vouloir partir lorsqu'elle aura passé deux ans au cabinet. Créative, ayant l'oreille du commissaire, elle gère les relations avec les parlementaires et les *think tanks*. Pendant que Simon s'occupe des médias internationaux, une attachée de presse, Chloé, couvre les médias français. À peine plus âgée qu'Audrey, elle a eu le commissaire comme professeur à Sciences Po. Enthousiaste, elle dit avoir cette réputation : « Je suis l'optimiste de la bande. ». La politique économique, en revanche, ne la passionne pas. Elle aussi quittera son poste à mi-mandat.

Après leur départ, Audrey et Chloé sont remplacées par Rémi et Étienne, qui rejoignent Bruxelles après la défaite des socialistes français en 2017. Autant Audrey pouvait parfois paraître désabusée, autant Rémi exsude l'espoir. Engagé à gauche et conseiller municipal dans la petite ville d'où il vient, Rémi aime le contact humain. Ayant travaillé au cabinet de la ministre du Travail puis des Outremers en France, il cherche des messages qui interpellent les gens dans leur vie quotidienne. Le jeune homme est aussi un passionné de politique : une partie importante de son travail, surtout en fin de mandat, sera de créer le narratif de l'héritage laissé par le passage de Pierre Moscovici à la Commission (la *legacy*).

Si Chloé débordait d'énergie, Étienne est plus réservé. C'est un diplômé de l'École normale supérieure, spécialiste de la pensée politique italienne, qui a quitté le monde universitaire pour le cabinet d'un ministre socialiste, François Rebsamen. Souvent critique à l'égard des politiques européennes, il écrit des textes élégants pour le commissaire – qu'il nourrit de références à Gramsci – et prépare les messages pour ses interventions dans les médias. Travaillant étroitement avec Rémi, mais en contact direct avec les journalistes francophones dans les capitales et à Bruxelles, il est le « sartorialiste » du cabinet. Son érudition m'impressionne.

Souriante et discrète, Lucie est venue de Paris avec le commissaire. Elle est la rédactrice de ses discours et de ses interventions, dans les deux langues, française et anglaise. Sans dossier de portefeuille attitré, elle est un peu la démineuse qu'on dépêche auprès des cabinets ou des services pour régler des problèmes délicats. Ayant travaillé à la Mission des États-Unis à Bruxelles, au Parlement européen et à Bercy, Lucie connaît la position historique et la sensibilité du commissaire, comme individu, comme Français et comme socialiste. « Il a la volonté d'avoir un discours politique, pas d'être un cornichon technocrate », me résume-t-elle. Avant la fin du mandat, elle retournera à la Mission des États-Unis.

Après le départ de Lucie, la tâche de rédiger les discours sera transférée à Alice, une diplômée en sciences économiques de l'École normale supérieure et en politique européenne de la Sorbonne. Pro-européenne et sympathisante socialiste, mais pas militante, elle a rencontré le commissaire dans une conférence et lui a remis son CV. Comme Lucie, elle doit mettre en texte les préoccupations du commissaire (le populisme, la démocratie illibérale, la justice sociale) et lisser les discours techniques produits par les services.

Il me reste à présenter un dernier protagoniste qui, comme Olivier et Reinhard, restera au cœur du dispositif du début à la fin : Fabien. Vif d'esprit, parfois truculent, Fabien a fait sa thèse en sciences économiques sur les inégalités économiques en Allemagne avec Thomas Piketty. Normalien et administrateur de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), il a travaillé au Trésor, à Washington et à Berlin, avant de devenir le conseiller économique du Premier ministre socialiste Jean-Marc Ayrault. Il a connu Pierre Moscovici en 2014, alors qu'il était chargé de mission

pour l'investissement. Si Olivier est un Bruxellois qui s'intéresse beaucoup à la politique française, on peut dire que Fabien est un « techno » parisien qui a apprivoisé l'Europe. Mâtinant volontiers son français d'expressions américaines, il est le seul Français qui parle couramment allemand au cabinet, d'où ses échanges fréquents dans cette langue avec Reinhard, son voisin de bureau. Dès mon premier jour au Berlaymont, il me dit : « Pose-moi toutes les questions que tu veux, je répondrai. » Sans surprise, il est souvent cité dans les pages qui suivent.

L'esprit de corps

La distinction que je viens de dessiner entre les Bruxellois et les Parisiens n'épuise pas les caractéristiques sociologiques du cabinet Moscovici. Qu'ils soient bruxellois ou parisiens, j'ai observé une division du travail entre les spécialistes de politiques publiques (Reinhard, Ioana, Elena, Leila, David et Maud chez les Bruxellois, mais aussi Fabien et, dans une certaine mesure, Lucie chez les Parisiens) et les spécialistes de la communication politique (Audrey, Chloé, Étienne et Rémi chez les Parisiens, mais aussi Simon et Olivier chez les Bruxellois). Chez les assistants, une différence est notable entre ceux qui se voient comme des administratifs et quelques-uns qui font un travail proche de celui des membres.

Comme j'ai essayé de le montrer, les Bruxellois sont tous plus intéressés par la politique française que ne le seraient les membres d'un autre cabinet. De manière générale, le commissaire a insisté pour que tous, même les fonctionnaires de carrière, aient le cœur à gauche. S'ils vivent au rythme de la politique française, les Parisiens ne sont pas pour autant les porteurs de l'intérêt national à Bruxelles : pro-européens, ils apprivoisent le fonctionnement des institutions, cette socialisation étant concomitante à la vie d'expatriés bruxellois qui gravite autour de la place Flagey, du quartier du Châtelain et du parvis de Saint-Gilles.

La question du genre ne peut pas être évacuée. Bien que le nombre d'hommes et de femmes soit à peu près équivalent dans le cabinet, autant chez les membres que chez les assistants, ce sont des femmes qui occupent toutes les fonctions administratives alors que le leadership du cabinet (le commissaire, le chef de cabinet, le chef de cabinet adjoint) est exclusivement masculin. Si les blagues

jouant sur des stéréotypes nationaux sont fréquentes, je n'ai jamais entendu de commentaires désobligeants à l'endroit d'une personne en raison de sa nationalité, de son genre ou de son orientation sexuelle. Aucun collaborateur n'appartient à une minorité visible (c'est vrai des institutions européennes en général), mais toutes les régions d'Europe, de l'est à l'ouest et du nord au sud, sont représentées. En revanche, il y a toujours une *French connection* par le biais de la famille (conjoint) ou de l'éducation (université).

Les chauffeurs, les archivistes, les experts nationaux détachés et les stagiaires font partie du cabinet sans être tout à fait intégrés au fonctionnement de celui-ci. Certains individus font toutefois partie de la « famille ». Ainsi, les chauffeurs passent beaucoup de temps avec le commissaire et avec les collaborateurs qui migrent vers Strasbourg une fois par mois. Comme j'ai pu le constater, les cinq heures de trajet, incluant l'arrêt au McDonald's de l'aire routière du Luxembourg, sont une occasion unique d'échanger sur la vie personnelle des uns et des autres. Par leur personnalité, des archivistes et des stagiaires réussissent également plus que d'autres à participer à la vie sociale du cabinet.

Le français étant la langue de communication informelle du cabinet, ceux qui en maîtrisent mal les codes ou les non-francophones éprouvent plus de mal à s'intégrer. Saisir l'ironie, les références culturelles, les expressions et les sous-entendus politiques, notamment ceux de gauche ou de culture populaire qui sont de rigueur dans le « cabinet français », n'est pas à la portée de tous. En même temps, ces codes confèrent aux Moscovici une identité singulière, un esprit de corps qui transcende les frontières symboliques. Provenant d'au moins huit pays différents, les collaborateurs passeront plusieurs années à vivre ensemble une « politique de l'urgence » menée à l'échelle continentale. Sans surprise, ils partagent à l'égard du patron et du chef une même loyauté, mâtinée de quelques réserves entendues de manière récurrente (sur la prudence politique du premier, sur les saillies organisationnelles du second). Pour autant que j'ai pu l'observer dans les réunions, les échanges de couloir ou les tâches menées en commun sur des documents Word, le travail en équipe a été mené de façon efficace, dans une exacte discipline et un respect mutuel, qui s'expliquent par le souci marqué de protéger la réputation du commissaire et de son cabinet.

Faire partie du cabinet, et de ce cabinet en particulier, est visiblement la source d'une certaine fierté, voire d'un sentiment de distinction par rapport aux autres cabinets, dont on parle finalement peu, soit parce que leurs dossiers sont éloignés de ceux du commissaire, soit parce qu'ils ne sont pas jugés assez « politiques ». Certains de ces cabinets sont toutefois plus importants que les autres. Si, au collège, les commissaires entretiennent des rapports cordiaux, c'est aussi parce que les cabinets n'hésitent pas à défendre farouchement leurs intérêts en amont. À cet égard, les Moscovici ont deux principaux concurrents : les Vestager et les Timmermans. Responsable de la concurrence, Margrethe Vestager est une alliée sur la question de la fiscalité, et Frans Timmermans fait partie de la famille socialiste. Mais les deux commissaires nordiques défendent une ligne plutôt libérale au collège et occupent beaucoup l'espace médiatique. Il existe aussi des rivaux : les « Dombro », c'est-à-dire les collaborateurs du vice-président Valdis Dombrovskis, un conservateur ayant le droit de regard sur les questions liées à la zone euro, avec qui il faut se battre pour définir la position de la Commission sur la politique budgétaire. Et il y a une menace, celle que fait planer Martin Selmayr, soupçonné de vouloir contrer certains projets des Moscovici et face auquel le commissaire doit parfois enrôler, dans un récit qui devient presque héroïque au sein du cabinet, le président Juncker lui-même.

Les conditions de l'enquête

Dans l'introduction, j'ai expliqué en citant Bourdieu que ce livre vise à percer le « mystère du ministère ». Pour le dire d'une manière plus prosaïque en citant Fabien, le récit ethnographique porte sur la « fabrication de la saucisse ». À la différence des protocoles d'enquête qui se fondent sur l'entretien rétroactif, le questionnaire ou les archives, je me suis approché le plus possible de l'expérience concrète des sujets impliqués dans le processus politique. C'est ce que Bruno Latour appelle, dans son ethnographie du Conseil d'État, la décision « en bégayant[15] ».

15. Bruno Latour, *La Fabrique du droit : une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte, 2002.

Pendant huit mois sur plus de quatre ans, lors de séjours de deux ou trois semaines, je me suis incrusté dans les réunions, j'ai interrogé le commissaire et les membres du cabinet, observé leurs nombreuses interactions avec la presse, écouté leurs conversations de couloir et croisé les informations qu'on voulait bien me confier avec celles que je pouvais recueillir auprès d'acteurs de la bulle bruxelloise, que ce soit dans les autres cabinets et les DG de la Commission, au Conseil, au Parlement ou dans les représentations permanentes, à Paris, à Rome ou à Athènes. Au total, soixante-dix entretiens ont été menés à l'extérieur du cabinet Moscovici. Les cahiers Rhodia ont été mon seul outil de travail dans cette enquête : la prise de notes a consommé une vingtaine de cahiers, soit cinq cents pages de notes dactylographiées.

Je ne suis pas le premier à mener ce genre d'enquête à Bruxelles. George Ross fait figure de pionnier avec son ethnographie du cabinet Delors au tournant des années 1990, suivi par Marc Abélès et Irène Bellier qui ont passé un an au sein de la Commission, puis par Cris Shore dans son anthropologie culturelle des institutions européennes[16]. Ma contribution est d'avoir mené une étude sur le temps long, ce qui me permet de faire la chronique d'une période mouvementée de la Commission européenne, la fameuse « Commission de la dernière chance », pour reprendre la crainte formulée par le président Juncker.

Embarquée, cette observation est aussi située. Le cabinet Moscovici me sert de point d'appui pour analyser l'évolution du programme politique de la Commission Juncker. Il s'agit d'un observatoire dont l'axe de rotation est limité. L'étude d'un autre cabinet aurait donné des résultats différents. En particulier, je ne m'intéresse qu'aux dossiers relevant des deux principaux portefeuilles du commissaire : les affaires économiques et financières, d'une part, la fiscalité et l'union douanière, d'autre part. Chaque chapitre est organisé de manière chronologique et souligne les ambitions que le commissaire et ses collaborateurs ont exprimées, leurs réussites, leurs déceptions, les obstacles et les surprises auxquels ils ont été

16. George Ross, *Jacques Delors and European Integration*, *op. cit.* ; Marc Abélès et Irène Bellier, « La Commission européenne : du compromis culturel à la culture politique du compromis », *Revue française de science politique*, 46 (3), 1996, p. 431-456 ; Cris Shore, *Building Europe : The Cultural Politics of European Integration*, Londres, Routledge, 2000.

confrontés pendant le mandat. J'essaie, dans la mesure du possible, de suivre l'évolution de chaque dossier dans le détail, en insérant des dialogues que j'ai pu entendre, des situations dont j'ai été le témoin et, lorsque j'étais absent, en me fiant sur les débriefs que me proposaient les membres du cabinet.

Plusieurs anthropologues et sociologues ont étudié les décideurs dans leur « habitat naturel »[17]. Pensons aux travaux de Marc Abélès sur l'Assemblée nationale, de Dominique Schnapper sur le Conseil constitutionnel ou de Bruno Latour sur le Conseil d'État. L'observation directe est de plus en plus employée pour restituer la réalité sociale des organisations internationales. Outre l'ouvrage de Ross déjà mentionné, on peut citer les travaux de Marc Abélès sur le Parlement européen et l'Organisation mondiale du commerce, ceux de Séverine Autesserre sur les acteurs de terrain en contexte de crise humanitaire, de Michael Barnett sur le Département des opérations de paix de l'ONU, de Rebecca Adler-Nissen sur le ministère danois des Affaires européennes, d'Iver Neumann sur le ministère norvégien des Affaires étrangères ou encore de Christian Lequesne sur le Quai d'Orsay. Une génération de jeunes chercheurs a profité de stages effectués dans les organisations internationales pour produire des analyses des relations internationales qui sont riches, pertinentes et surtout mieux fondées empiriquement que ce qu'offre une bonne partie de la science politique[18].

---

17. Richard F. Fenno, *Watching Politicians : Essays on Participant Observation*, Berkeley (Calif.), Institute of Governmental Studies, 1990.

18. Dominique Schnapper, *Une sociologue au Conseil constitutionnel*, Paris, Gallimard, 2010 ; Bruno Latour, *La Fabrique du droit*, *op. cit.* ; Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 1999 ; Marc Abélès, *La Vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette, 1992 ; Marc Abélès (dir.), *Des anthropologues à l'OMC : scènes de la gouvernance mondiale*, Paris, CNRS Éditions, 2011 ; Séverine Autesserre, *Peaceland : Conflict Resolution and the Everyday Politics of International Intervention*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014 ; Michael Barnett, *Eyewitness to a Genocide : The United Nations and Rwanda,* Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 2002 ; Rebecca Adler-Nissen, *Opting Out of the European Union*, *op. cit.* ; Iver Neumann, *At Home with the Diplomats*, *op. cit.* ; Christian Lequesne, *Ethnographie du Quai d'Orsay. Les pratiques des diplomates français*, Paris, CNRS Éditions, 2017 ; Olivier Schmitt, *Allies That Count : Junior Partners in a Coalition Warfare*, Washington (D. C.), Georgetown University Press, 2018 ; Yves Buchet de Neuilly, *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005 ; Romain Lecler, *Une contre-mondialisation audiovisuelle ou comment la France exporte la diversité culturelle*, Paris, Sorbonne Université Presses, 2019. Il s'agit d'une liste non exhaustive.

Dans ce chapitre, j'ai déjà essayé de faire ressortir les pratiques et les dynamiques politiques propres à la « bulle bruxelloise » dans laquelle s'insère le cabinet. Au cours des chapitres suivants, j'aborderai les trajectoires individuelles qui ont été façonnées à travers le travail politique. Contrairement aux études qui empruntent le registre de la dénonciation, mon objectif est de restituer l'expérience d'hommes et de femmes qui, de bonne foi, ont consacré une partie importante de leur vie professionnelle à l'Europe et/ou à la gauche. J'essaie d'interpréter leur monde, de manière critique, mais sans le critiquer. Avec le temps, j'ai développé une sensibilité proche de la leur. Reconnaissons que leurs « connaissances tacites » (*background knowledge*), proches des miennes (nous avons fait des études semblables, parlons la même langue, nous nous intéressons à l'Europe et, je l'avoue, je suis social-démocrate), n'ont pas été trop difficiles à internaliser.

Bien qu'averti par les sociologues qui préconisent une rupture avec le sens commun, essentielle à la construction scientifique de l'objet de recherche[19], je ne m'attendais pas à développer autant de respect et d'empathie, voire d'admiration pour l'action de ces hommes et de ces femmes. Comme l'explique Dominique Schnapper en citant Max Weber, l'ethnographie est à la fois une expérience de désenchantement et de réenchantement du monde[20]. Dans la conclusion, je reviendrai sur les difficultés que pose l'impératif d'une rupture épistémologique dans le cadre d'une enquête menée de longue haleine et dans un milieu social proche du sien.

Au-delà de sa dimension proprement ethnographique, la particularité de cette enquête est de mettre l'accent sur le travail politique. J'entends par là l'ensemble des pratiques à travers lesquelles le commissaire et ses collaborateurs ont tenté – parfois avec, souvent sans succès – de dégager un espace autonome pour la décision politique face aux contraintes institutionnelles, légales, diplomatiques, économiques et technocratiques auxquelles ils faisaient face. Certains romans montrent assez fidèlement comment le travail politique se déploie dans les institutions européennes. *Die Hauptstadt* de Robert Menasse décrit ainsi un fonctionnaire de la

19. Frédéric Mérand, « EU Politics », dans Adrian Favell et Virginie Guiraudon (eds), *Sociology of the European Union*, *op. cit.*, p. 172-192.

20. Dominique Schnapper, *Une sociologue au Conseil constitutionnel*, *op. cit.*

DG Culture dont le projet est manipulé par un secrétaire général qui ressemble à s'y méprendre à Martin Selmayr. *La Clé USB* de Jean-Philippe Toussaint met en scène un expert en prospective qui pourrait très bien travailler au Bureau des conseillers des politiques européennes (BEPA), le *think tank* interne de la Commission, situé dans le Berlaymont. Enfin, l'enquête policière du roman *Les Compromis* de Maxime Calligaro et Éric Cardère se déroule au Parlement européen et dans le quartier avoisinant, autour de la place du Luxembourg. N'ayant pas le talent littéraire de ces auteurs, j'espère tout de même pouvoir montrer les défis très réels que le champ du pouvoir européen fait peser sur la décision, mais aussi comment des personnes réussissent parfois à dégager une véritable marge de manœuvre.

Au cours des années, on m'a souvent demandé comment j'avais eu accès au « terrain » et à quelles règles d'éthique je m'étais soumis. La réponse à la première question est simple. Depuis ma thèse de doctorat, je rêvais de répéter l'enquête de George Ross au sein d'une institution européenne. Lorsque j'ai réalisé, au tout début de la Commission Juncker, que je connaissais quelqu'un qui connaissait le chef de cabinet de Pierre Moscovici, je lui ai demandé de sonder le terrain auprès de lui. J'ai ensuite soumis un projet – passer deux mois par an au sein du cabinet pendant toute la durée du mandat – que le commissaire a accepté. La Commission n'a imposé que deux règles : pouvoir valider les passages citant des personnes ou des documents relevant de la confidentialité institutionnelle et retarder toute publication à la fin du mandat du président Juncker. Par échange de lettres, il a été établi que tous les autres propos et analyses ne relèveraient que de ma propre appréciation. On reproche souvent à l'Union européenne de vouloir orienter la recherche par le truchement de financements généreux. Pour ma part, je n'ai ni obtenu ni sollicité de subventions européennes pour mener à bien ce projet.

C'est toutefois la réponse à la deuxième question, celle de l'éthique, qui a été déterminante dans la réalisation de cette enquête. Nommé « stagiaire atypique » à la Commission (personne n'a jamais pu m'expliquer ce que cela signifiait), j'avais un badge, un bureau, une adresse courriel. Mais aurais-je un accès véritable aux « coulisses de Bruxelles », pour reprendre le titre du blog de

Jean Quatremer ? Beaucoup d'ethnographes s'y sont cassé les dents, n'ayant le droit d'observer en pratique que quelques réunions ou « para-sites », des lieux semi-publics, souvent éloignés de l'action[21]. Sur ce point, l'accueil des membres du cabinet fut déterminant. D'entrée de jeu, j'ai précisé à tous les collaborateurs que je prendrais des notes, mais qu'aucun propos ou mise en situation permettant de les identifier ne serait publié sans leur accord. Cette entente a été codifiée dans un protocole d'éthique validé par mon université d'attache. En échange, les Moscovici m'ont ouvert leur porte, consacré du temps et ont fait preuve d'une franchise et – je ne peux le passer sous silence – d'une amitié qui sont allées bien au-delà de mes espérances. Après une lecture d'abord individuelle et ensuite collective du manuscrit, ils n'ont modifié que très peu de passages, généralement pour me demander de supprimer un juron ou éviter de blesser une personne tierce.

Le livre que vous avez entre les mains a donc été lu par tous les protagonistes, qui ont validé les passages les concernant. Aujourd'hui, les chercheurs sont soumis à une double injonction : coproduire des connaissances avec les « sujets » et respecter leur intégrité physique et morale. En échange, on demande aux institutions de faire preuve d'ouverture et de transparence. Grâce à mes vingt « sujets » (collaborateurs et ex-collaborateurs du cabinet) qui se sont transformés en autant d'assistants – enrichissant mes analyses, rectifiant mes erreurs, proposant leurs propres interprétations, se livrant au débat contradictoire –, nous avons réussi le pari de faire de la science sociale une entreprise réellement collective.

21. Marc Abélès, *Des anthropologues à l'OMC*, *op. cit.*

Chapitre 2

Face à Varoufákis
(Grèce, 2009-2015)

« The Eurogroup is a game played for 90 minutes... and at the end the Germans win[1]*. »*

Entre 2009 et 2015, la Grèce traverse une crise plus longue et plus profonde que le fut la Grande Dépression des années 1930 pour beaucoup de pays occidentaux. D'abord budgétaire, alors que la dette publique dépasse les 180 % du PIB, la crise devient économique : en quelques années, le revenu des Grecs chute de 30 %. Elle est aussi sociale – le taux de chômage explose (25 %) et des centaines de milliers de Grecs quittent le pays – et, finalement, politique : ayant appliqué des mesures d'austérité équivalant à 15 % du PIB, six gouvernements successifs font face à l'agitation sociale, à la montée de la droite néo-nazie et à un afflux de réfugiés qui, s'il n'est pas lié aux difficultés économiques du pays, vient en aggraver les conséquences[2].

Comment expliquer ce gâchis économique, social et politique ? Des cafés d'Athènes aux pages roses du *Financial Times*, deux interprétations s'affrontent.

---

1. Un anonyme du Juste Lipse : « L'Eurogroupe est un jeu qui dure quatre-vingt-dix minutes... et à la fin, les Allemands gagnent. »

2. Alexia Katsanidou et Zoe Lefkofridi, « A Decade of Crisis in the European Union : Lessons from Greece », *Journal of Common Market Studies*, 58 (S1), 2020, p. 160-172.

La première met l'accent sur le système politique grec : le caractère impécunieux des dirigeants, l'incompétence de l'administration, la corruption généralisée, la rigidité du marché du travail, le poids de l'économie souterraine, les rentes de situation qui font qu'un facteur ou un pope grec est mieux payé qu'un informaticien slovaque, sans compter l'évasion fiscale, devenue selon l'ancien ministre des Finances Yánis Varoufákis « un phénomène à mi-chemin entre un sport olympique et un devoir patriotique[3] ». Autre symbole des dérives de la Grèce : pendant dix ans, le gouvernement et l'institut statistique Elstat ont camouflé les chiffres de la dette publique, publiant un déficit à moins de 4 % du PIB, alors qu'il frôlait les 15 %.

« La Grèce, écrit le tabloïd *Bild* en 2015, doit comprendre que le travail arrive avant la sieste. » Selon cette interprétation peu charitable, les dirigeants européens ont commis une grave erreur lorsqu'ils ont admis, pour des raisons politiques et au mépris de la logique économique, la Grèce dans la zone euro. Cette décision a permis aux Grecs de vivre au-dessus de leurs moyens pendant près d'une génération, tout en renforçant les pires travers du système politique. La seule solution est de réformer le système administratif en profondeur, de transformer la culture économique et politique du pays et, si c'est impossible, de mettre la Grèce en quarantaine afin que ses déboires ne nuisent pas à l'économie européenne.

Sans nier les dysfonctionnements de la Grèce, une deuxième interprétation attribue plutôt l'essentiel de la faute à la troïka (appelée « les institutions » depuis 2015). Dans le cadre de la crise grecque, celle-ci désigne l'alliance entre Bruxelles (la Commission européenne), Francfort (la Banque centrale européenne) et Washington (le Fonds monétaire international) pour superviser les programmes d'ajustement imposés à la Grèce. Certes, l'économie n'y a jamais été saine, mais, avant l'euro, le pays pouvait jouer la dévaluation compétitive afin de stimuler ses exportations. En fait, l'adhésion à la monnaie unique a accentué les pathologies d'un marché imparfait en facilitant le crédit et l'endettement par des taux d'intérêt trop faibles, car alignés sur ceux de l'Allemagne. Cette

3. Yánis Varoufákis, *Conversations entre adultes. Dans les coulisses secrètes de l'Europe*, trad. de Cécile Dutheil de La Rochère et Abel Gerschenfeld, Paris, Les liens qui libèrent, 2017, p. 59.

complaisance faisait l'affaire des banques allemandes et françaises qui pensaient pouvoir prêter à Athènes sans risque. Lorsque la crise est survenue, la Grèce n'a pas pu dévaluer sa monnaie en raison de son appartenance à la zone euro. Pour renflouer les coffres, la troïka a imposé une consolidation budgétaire (c'est-à-dire des baisses de dépenses et des augmentations d'impôt) et des réformes structurelles (du marché du travail, des retraites, etc.) d'une ampleur sans précédent pour un pays industrialisé.

Pour beaucoup d'économistes, le remède de cheval appliqué par la troïka a fait plus de tort que le mal lui-même. « Si la Grèce est en dépression, écrit le prix Nobel Joseph E. Stiglitz, ce n'est pas parce qu'elle n'a pas fait ce qu'on lui avait dit. C'est parce qu'elle l'a fait[4]. » Pendant que les réformes structurelles sabraient dans le revenu des retraités, pendant que les entreprises voyaient leurs impôts augmenter, l'État était forcé de diminuer ses dépenses sociales afin de produire un excédent budgétaire primaire de 3,5 % (une fois payés les intérêts sur la dette). Destinée à diminuer la dette publique, l'austérité appliquée dans un contexte de récession économique a eu pour conséquence d'*augmenter* ladite dette. Pour l'ancien économiste du FMI Ashoka Mody, il aurait plutôt fallu restructurer la dette, la renégocier et en annuler une bonne partie. C'est ce que demandait d'ailleurs Athènes : « Les Grecs avaient la logique économique de leur côté, et pourtant la politique de la zone euro leur a infligé une misère qui n'était pas nécessaire[5]. » Le film politique de Costa-Gavras, *Adults in the Room*, a beaucoup contribué à diffuser l'interprétation critique de Yánis Varoufákis, éphémère metteur en scène de la résistance du gouvernement grec aux diktats de Bruxelles.

Ce qui est certain, c'est que, tout au long de la crise grecque, le registre moral a occupé beaucoup de place dans le débat public[6]. À l'image du jeune retraité bronzé dépensant sur son yacht l'argent du

---

4. Joseph E. Stiglitz, *L'Euro : comment la monnaie unique menace l'avenir de l'Europe*, trad. de Françoise Chemla et Paul Chemla, Paris, Les liens qui libèrent, 2016, p. 219.

5. Ashoka Mody, *Eurotragedy : A Drama in Nine Acts*, Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 413.

6. Rebecca Alder-Nissen, « Are We "Nazi Germans" or "Lazy Greeks"? Negotiating International Hierarchies in the Euro Crisis », dans Ayse Zarakol (ed.), *Hierarchies in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, p. 198-218.

pauvre travailleur letton s'opposait celle d'une femme de ménage réduite à la mendicité par la troïka des « hommes en noir ». D'un côté, la Grèce coupable ; de l'autre, la Grèce victime.

Dans ce chapitre et le suivant, je m'intéresse à la façon dont la crise grecque a été vécue par ceux et celles qui avaient la responsabilité de la gérer à partir de Bruxelles. Je ne suis ni un économiste ni un expert de ce pays : je ne prétends donc pas évaluer les options politiques ou rendre compte de leurs conséquences pour la population. Mais, souvent à rebours du récit de Varoufákis, ou en tout cas en le complétant, je montrerai comment la Commission, et particulièrement le cabinet de Pierre Moscovici, a tenté de dégager un espace politique face aux contraintes économiques, diplomatiques et institutionnelles qui semblaient mener inexorablement à une sortie de la Grèce de la zone euro. Ce faisant, je ne propose pas une histoire définitive de la crise grecque mais, plus modestement, une sociologie du travail politique mené au sein de la Commission.

La plus longue nuit

J'entame mon enquête au Berlaymont alors que l'épisode le plus paroxystique de la crise vient de se dénouer. Le 5 juillet 2015, le gouvernement d'Aléxis Tsípras a remporté un référendum sur le plan de sauvetage européen : 61 % des électeurs ont voté « non » au troisième programme d'austérité proposé par l'UE, la Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international. Après six mois de blocage entre les institutions européennes et Syriza, le parti de la gauche radicale élu le 25 janvier 2015 pour « mettre fin au programme », Tsípras a encouragé ses concitoyens à résister au « chantage » en votant contre l'ultimatum de Bruxelles. Pour C. Randall Henning, il s'agit d'une « victoire à la Pyrrhus » puisqu'Athènes, privée de capitaux, se retrouve au pied du mur[7].

Quelques jours après le référendum, Tsípras, à la stupéfaction générale, accepte la nécessité d'un nouveau programme d'assistance encore plus sévère que celui dont il avait lui-même recommandé le rejet. Sur Twitter, un mot-clic résume le sentiment de trahison de bien des Grecs : #ThisIsACoup. Afin de permettre l'ouverture d'une

7. C. Randall Henning, *Tangled Governance : International Regime Complexity, the Troika, and the Euro Crisis*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 212.

négociation avec les dirigeants européens, Tsípras congédie son flamboyant ministre des Finances, Yánis Varoufákis, qui avait mené la bataille contre le programme. Le 11 juillet, les dix-neuf ministres des Finances de la zone euro – l'Eurogroupe – se réunissent pour examiner les nouvelles demandes d'Athènes. Excédé, le ministre allemand, Wolfgang Schäuble, s'exprime en faveur d'une suspension de la Grèce de la zone euro, le « Grexit ». La France et la Commission s'y opposent[8].

Le 13 juillet, Franck vient me chercher à l'accueil du Berlaymont où j'entame ma première journée d'observation. La veille, les chefs d'État et de gouvernement, prenant le relais des ministres des Finances, ont passé la nuit à négocier l'avenir de la Grèce. Les négociations se sont interrompues à minuit pour reprendre à 4 heures du matin. Le sommet de la zone euro, qui réunit les chefs d'État et de gouvernement, est probablement le plus long de l'histoire puisqu'il a duré dix-sept heures. On dit que Donald Tusk, le président du sommet, a refusé de laisser les leaders sortir de la salle tant qu'il n'y aurait pas un accord.

Justement, Franck m'annonce qu'un accord intérimaire a été trouvé. Il me conduit au 10e étage où se trouve le cabinet Moscovici. La réunion de cabinet commence à 10 heures. Olivier, le chef de cabinet, fait le point sur l'accord avec la Grèce. « L'Eurogroupe, dit-il, a été très long et très dur. » Devant l'impasse, les ministres ont laissé la place au sommet des chefs d'État et de gouvernement, qui sont prêts à financer un nouveau programme, mais souhaitent durcir les conditions imposées à Athènes. Selon le commissaire, on demande trop à la Grèce. Tsípras risque de ne pas tenir face aux députés de son parti et les banques ne vont pas rouvrir demain matin.

Ioana, responsable du dossier grec au sein du cabinet, donne des compléments d'information sur le financement de l'accord, qui passera par le Mécanisme européen de stabilité (MES). Il est possible, selon elle, que les Britanniques et les Polonais s'y opposent. Simon, présent à la réunion de l'Eurogroupe où il a accompagné le commissaire, dit que la Grèce a été « humiliée », mais que le ministre

8. Viktoria Dendrinou et Eleni Varvitsioti, *The Last Bluff : How Greece Came to Face-to-face with Financial Catastrophe and the Secret Plan for its Euro Exit*, Athènes, Papadopoulos Publishing, 2019, p. 276-285.

qui a remplacé Varoufákis, Euclide Tsakalotos, est resté « calme et digne ». Lucie, qui rédige les discours, demande comment on vend le *deal*. Le commissaire doit se préparer pour le *doorstep*, le point de presse. Pour Olivier, qui par son expérience d'ancien porte-parole sait que les journalistes ont besoin de sommeil après un sommet, il est inutile de l'organiser à 11 heures : « Attendons l'Eurogroupe de l'après-midi. » « Mon défi, ajoute-t-il, sera de convaincre Pierre de rester à Bruxelles ce soir… »

Les passages du commissaire au Berlaymont sont toujours très occupés. J'ai pourtant l'occasion de discuter avec lui juste après la réunion de cabinet. Les présentations sont rapides et je lui demande ce qu'il pense de l'accord de ce matin : « Je suis content qu'il y ait un accord, mais le contenu est une catastrophe. » Pour lui, l'accord est trop sévère, il est mauvais pour les Grecs et l'UE va continuer à payer. Dans un ouvrage qu'il publiera quelques mois plus tard, il développe sa pensée :

> Lors de l'Eurogroupe mémorable du 11 juillet 2015 – où j'ai entendu de la part de certains ministres des propos méprisants et hargneux pour la Grèce, qui m'ont choqué – suivi par le Conseil européen du 12 juillet, il a été décidé qu'il fallait conclure un nouveau programme – et donc un nouveau mémorandum – entre la Grèce et les Européens [...]. Ce jour-là, j'ai éprouvé des sentiments mélangés, de la tristesse pour mes amis grecs, face à un tel gâchis, mais aussi de l'optimisme en voyant s'ouvrir une période plus constructive [...]. Les Grecs avaient effectivement une aspiration légitime à mettre un terme à une austérité brutale, qui ne faisait que couper dans les budgets et exiger des réformes qui auraient appauvri encore davantage une économie en récession depuis cinq ans. Je m'y suis opposé[9].

Si la Grèce semble être rentrée dans le rang, les négociations sur le détail de l'accord sont loin d'être terminées. Difficiles, elles se poursuivront tout le mois de juillet, sous la menace d'un Grexit toujours envisagé par Berlin. À la mi-août, un troisième plan de sauvetage de 86 milliards d'euros, accompagné d'un troisième *memorandum of understanding*, est voté au Parlement grec. En clair, Tsípras accepte un nouveau programme qui durcit les exigences

9. Pierre Moscovici, *S'il est minuit en Europe*, Paris, Grasset, 2016, p. 217-218, 220.

que rejetait Syriza quelques jours plus tôt pendant la campagne référendaire. Celui-ci consacre notamment 50 milliards d'euros à un programme de privatisation.

Au cours des quatre prochaines années, j'aurai souvent l'occasion d'observer un paradoxe dans la communication du commissaire. D'un côté, il se veut le défenseur de la Grèce et s'oppose avec fermeté à ceux qui, au sein de la Commission et de l'Eurogroupe, mais encore davantage au FMI, souhaitent imposer des conditions draconiennes aux Grecs. D'un autre côté, il présente chaque nouvel accord entre les institutions comme « prometteur ». Toujours dans son livre, le commissaire écrit : « La rédaction du mémorandum du troisième programme vise justement à relancer la croissance en Grèce et à permettre à ce pays de redémarrer et de retrouver une autonomie économique sur les marchés et toute sa place dans la zone euro[10]. » À presque chacune de nos rencontres, le commissaire insiste sur le fait qu'il a « évité le pire aux Grecs ». Mais, comme certains de ses collaborateurs ne manquent pas de le rappeler, en restant solidaires des « institutions », « nous avons été complices d'un désastre social ».

Comment en est-on arrivé là ?

De l'improvisation à l'épuisement (2009-2014)

La crise grecque débute en octobre 2009, lorsque le Premier ministre Georges Papandréou annonce que les chiffres du déficit public ont été sous-estimés, et ce depuis les années précédant l'adhésion à l'euro, en 2001. Par rapport au PIB, le déficit est de 12,5 % (il sera révisé à 15,6 % quelques mois plus tard) et la dette publique bondit à 127 % – la plus importante de la zone euro. Les caisses sont vides et certains emprunts arrivent à échéance dans les semaines qui viennent. Au cours des prochains mois, l'étendue du désastre se confirme. L'écart (le *spread*) entre les intérêts que la Grèce doit payer sur ses emprunts et ceux qu'acquittent ses voisins se creuse et Athènes n'arrive plus à trouver des créanciers. Les banques nationales alourdissent leur bilan en s'endettant auprès de la BCE pour acheter de la dette publique que le gouvernement

10. *Ibid.*, p. 220.

ne pourra peut-être pas leur rembourser. Pour sortir de ce cercle vicieux, deux options s'offrent au gouvernement : faire défaut ou obtenir un prêt massif de la part de ses partenaires.

L'UE n'est pas prête pour une telle situation. En raison d'une baisse généralisée des taux d'intérêt, la décennie 2000-2010 a donné l'impression que les économies de la zone euro convergeaient. En période de croissance, on a un peu oublié le Pacte de stabilité et de croissance qui, en principe, force les pays membres de la zone euro à réduire leur dette publique (voir chapitre 5). La crise économique et financière mondiale qui a débuté en 2008 vient bousculer cette confiance. Dans un climat d'urgence, les chefs d'État et de gouvernement inventent un nouveau script[11]. Face à la possibilité très réelle que la Grèce entraîne derrière elle les autres économies fragiles de la zone euro (Italie, Portugal, Irlande, Espagne), l'Allemagne, la France, la Commission et la BCE doivent décider si elles « sauveront » la Grèce en lui prêtant de l'argent ou la laisser faire défaut, ce qui risque d'avoir un effet de contagion.

« Ce qui a suivi, écrit Erik Jones, ce fut une série d'improvisations[12]. » Au début, le ministre allemand des Finances, Wolfgang Schäuble, semble favorable à l'option du défaut de paiement, la « faillite », qui s'appuie sur une « clause de non-renflouement » (*no bail-out*) prévue par le traité de Maastricht. Mais il change d'idée, la forte exposition des banques allemandes à la dette grecque y étant sans doute pour quelque chose. De toute manière, le FMI, la BCE et la France s'opposent au défaut[13]. S'ils ne sont pas non plus favorables à un effacement de la dette, ils pensent qu'un plan de sauvetage, axé sur l'octroi de liquidités devant être remboursées plus tard, pourrait réussir. Mais le gouvernement allemand tergiverse.

---

11. Jonathan White, « Politicising Europe : The Challenge of Executive Discretion », dans Olaf Cramme et Sara B. Hobolt (eds), *Democratic Politics in a European Union under Stress*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 87-102 ; Luuk van Middelaar, *Quand l'Europe improvise*, *op. cit.*

12. Erik Jones, « The Forgotten Financial Union. How You Can Have a Euro Crisis without a Euro », dans Matthias Matthijs et Mark Blyth (eds), *The Future of the Euro*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 54.

13. Ashoka Mody, *Eurotragedy*, *op. cit.* ; Martin Sandbu, *Europe's Orphan : The Future of the Euro and the Politics of Debt*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 2015, p. 56-58.

La troïka entre en scène

Après une mission de la Commission, du FMI et de la BCE à Athènes, un accord est trouvé. C'est ce que Jean Quatremer appelle « l'acte de naissance de la troïka[14] ». Le 2 mai 2010, les ministres de l'Eurogroupe accordent un prêt de 110 milliards d'euros à la Grèce, le plus grand plan de sauvetage de l'histoire. Comme l'UE n'a ni le budget ni l'expertise en matière de sauvetage, on a fait appel au FMI, malgré l'opposition de Jean-Claude Trichet, alors président de la BCE. Quelques jours plus tard, les Européens créent un instrument financier qui sera remplacé, quelques années plus tard, par le MES. L'aide financière, équivalente à 50 % du PIB de la Grèce, est conditionnée à la signature d'un mémorandum qui prévoit à la fois des réformes radicales de l'économie grecque et une compression drastique des dépenses publiques. Ce qui devait être le seul « programme d'ajustement » sera en fait le premier d'une série de trois douloureux traitements (2010-2012, 2012-2015, 2015-2018)[15].

Des économistes comme Martin Sandbu, Ashoka Mody et Joseph E. Stiglitz reprochent aujourd'hui à l'UE ce plan de sauvetage. Pour certains, il aurait été préférable que la Grèce souffre à court terme, faisant défaut pour mieux reconstituer son crédit, voire sorte de la zone euro. Pour d'autres, il était contre-productif d'exiger à la fois des compressions budgétaires et des réformes structurelles : un allègement de la dette aurait dû faire partie de la solution dès le début. Personne ne semble partager ce point de vue à la Commission, où l'on met l'accent sur le climat d'urgence et les particularités de la zone euro.

> Quand la crise a éclaté en 2010, me confie un fonctionnaire qui a travaillé sur le dossier grec, la zone euro n'avait aucun instrument. On improvisait. On a négocié un programme sans avoir l'argent. C'est pour ça que le FMI est arrivé : on n'avait pas d'argent, et on ne savait pas quoi faire. On avait vraiment peur parce que la Grèce était exclue des marchés. La première chose à faire, c'était de stabiliser le système, d'arrêter l'hémorragie. Après, il a fallu s'occuper des trucs vraiment moches.

---

14. Jean Quatremer, *Il faut achever l'euro : tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur l'euro (sans oser le demander)*, Paris, Calmann-Lévy, 2019, p. 501.

15. C. Randall Henning, *Tangled Governance*, *op. cit.*

Dans un rapport détaillé sur cette période, la Cour des comptes de l'UE confirme que la logique du programme d'ajustement a consisté à prévenir la propagation de la crise grecque au reste de la zone euro[16]. L'engagement de fonds publics (*bail-out*) coûte cependant cher aux gouvernements. Partager l'ardoise avec le secteur privé serait utile, mais risqué. Au sommet de Deauville, en octobre 2010, Nicolas Sarkozy et Angela Merkel annoncent qu'à l'avenir, les créanciers privés, notamment les banques étrangères, devront aussi contribuer au sauvetage (une forme de « *bail-in* » appelée « *private sector initiative* »). Cette annonce entraîne une panique sur les marchés et des attaques spéculatives contre la Grèce, le Portugal et l'Espagne, d'autres pays où les créanciers privés craignent devoir essuyer des pertes[17]. C'est la raison pour laquelle il n'y a jamais eu de véritable *bail-in*.

Aujourd'hui, le renflouement public de la Grèce, assorti de conditions sévères pour l'État, est souvent critiqué parce qu'il a épargné les créanciers privés au détriment des citoyens. Pour Fabien, le conseiller économique du commissaire, le *bail-out* était pourtant inévitable dans la mesure où il fallait absolument éviter un effet domino en Europe :

> Avec la zone euro, tu n'as pas le choix de faire un *bail-out*. Parce que les banques sont toujours nationales en Europe. Si le système bancaire est menacé, on est obligé d'intervenir. Et comme on sait qu'on va devoir faire un *bail-out*, on a besoin des règles... Tu vois, le problème avec ceux qui critiquent l'austérité, c'est qu'ils n'étaient pas là. C'est un peu facile de juger *a posteriori*. Quand tu as le toit qui fuit et que tu as vingt-quatre heures pour le réparer, le premier qui a une idée comment faire, ben c'est lui qui le fait. Et si c'est un architecte chinois, il te fait un toit comme ça [*il dessine avec ses mains les courbes relevées propres à l'architecture traditionnelle chinoise*] et tu finis avec une pagode.

Ioana, qui connaît encore mieux le dossier, partage son avis : « Le problème, c'est que, théoriquement, c'est facile de faire un

16. Cour des comptes européenne, *L'Intervention de la Commission dans la crise financière grecque*, Bruxelles, Cour des comptes européenne, 2017.

17. Jean Quatremer, *Il faut achever l'euro*, *op. cit.* ; Nicolas Véron, *Europe's Radical Banking Union*, Bruxelles, Bruegel, 2015.

bail-in. Mais il y a une bonne raison pour laquelle ça n'a jamais été essayé : il y aurait eu une panique bancaire. Et, en Grèce, les banques étaient déjà en piteux état. »

Il n'empêche qu'en prêtant 110 milliards d'euros pour renflouer les caisses grecques, l'UE et le FMI lestent une dette déjà lourde. L'austérité imposée par les conditions du programme entraîne le pays dans une spirale récessionniste. Incapable de dévaluer sa monnaie, la Grèce est réduite à faire de la « dévaluation interne », c'est-à-dire à faire baisser les salaires, donc le pouvoir d'achat. Pendant ce temps, la BCE, préoccupée par l'inflation dans la zone euro, augmente les taux d'intérêt, ce qui contribue à plonger l'Europe dans une « double récession ». Loin de sortir de la crise, la Grèce s'y enfonce. À Athènes, la situation sociale est tendue et, le 31 octobre 2011, le Premier ministre Papandréou annonce la tenue d'un référendum sur les mesures d'austérité exigées par la troïka. Face à la pression des dirigeants européens, inquiets de l'impact du référendum en Grèce, il y renonce quatre jours plus tard. Forcé à la démission dans des circonstances nébuleuses, il est remplacé par un gouvernement de technocrates dirigé par Loukás Papadímos, un ancien vice-président de la BCE qui reprend les négociations avec Bruxelles.

Le deuxième programme

À l'hiver 2012, alors que l'économie grecque est exsangue et que l'État est de nouveau à court d'argent, un deuxième programme d'assistance est accordé : un prêt de 130 milliards d'euros, qui s'ajoute aux 110 milliards de l'année précédente, avec de nouvelles conditions d'austérité. Bref, la dette s'alourdit, et la diminution de la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement plombe l'économie[18].

Pourquoi le premier programme est-il un échec ? Trois lectures s'opposent. La première rappelle le péché originel du plan de sauvetage, qui ajoute de la dette à la dette. C'est ce que Varoufákis appelle le « renflouistan ». Les banques allemandes ont vu leurs mauvaises

18. Olivier Blanchard et Daniel Leigh, « Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers », *IMF Working Paper*, WP/13/1, Washington (D. C.), Fonds monétaire international, 3 janvier 2013 (www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Growth-Forecast-Errors-and-Fiscal-Multipliers-40200).

créances épongées par les contribuables allemands, qui s'attendent à être remboursés par les citoyens grecs. La solution aurait été d'effacer une partie de la dette, les créanciers acceptant une perte sèche pour redonner de l'oxygène à la Grèce. En 2012, les créanciers privés acceptent une décote de 100 milliards d'euros en échange d'un rachat des obligations restantes par les gouvernements. Pour Athènes, le délai de paiement des emprunts (leur « maturité ») est allongé de manière à rendre la dette plus supportable. Mais, disent les critiques, c'est trop peu, trop tard, et ce sont les banques grecques qui épongent l'ardoise bien plus que les banques étrangères, celles-ci ayant souvent vendu leurs obligations l'année précédente.

La deuxième lecture, dominante à Berlin, met l'accent sur les blocages politiques qui ont freiné la réalisation du premier programme. Pour un responsable du Trésor allemand,

> les Grecs n'ont pas mis en œuvre les choses les plus importantes. Ils n'ont pas de cadastre, leur capacité administrative est inférieure à celle de la Thaïlande... Pourquoi est-ce que c'est maintenant à nous [les Allemands] de nous en occuper ? Parce que c'est l'argent de nos contribuables qui est en jeu. Alors ce sera fait selon nos conditions.

Un de ses collègues renchérit de manière tout aussi brutale : « Les politiciens grecs n'ont jamais fait davantage que ce que le programme demandait. Ils n'ont rien fait sans conditionnalité. »

Antagonistes en apparence, ces deux interprétations se rejoignent pour former une forme de logique implacable. Pour Martin Sandbu,

> l'échec du premier sauvetage [...] a alimenté le sentiment allemand que la Grèce n'était pas aidée par solidarité, mais à la pointe du fusil. Le spectre du défaut de paiement hantait le programme grec [...]. Les dirigeants grecs [...] ont traîné les pieds par rapport à la plupart des choix difficiles que les créditeurs leur demandaient de faire, en se disant qu'à la fin ils auraient quand même leur prêt. On peut pardonner au public allemand d'avoir cru qu'on le faisait chanter. Face à cette situation, il était politiquement impossible pour Berlin de ne pas essayer de contrôler étroitement ce que les Grecs faisaient avec leur argent [...]. Même si cet argent n'était pas dépensé en Grèce, mais recyclé chez les créanciers privés[19].

19. Martin Sandbu, *Europe's Orphan*, *op. cit.*, p. 181.

Une troisième lecture, plus mesurée, domine cependant au sein de la Commission et du cabinet. Elle insiste sur le fait qu'un *bail-out* assorti de conditionnalités était nécessaire, mais admet que plusieurs conditions imposées à Athènes étaient mal conçues, notamment l'exigence d'appliquer des compressions budgétaires en pleine crise économique. « Il faut que tu comprennes, explique Ioana, qu'on n'avait aucune expérience de ce genre de problèmes : les restructurations, le *financial market analysis*... On ne savait pas comment gérer les négociations, la surveillance... C'est pour ça qu'on s'est focalisé sur l'aspect budgétaire. Ça nous paraissait être au cœur de la crise grecque. »

Couper ou réformer ?

Pour les Moscovici, la troïka a eu tort de mettre l'accent sur les compressions budgétaires plutôt que sur des réformes structurelles. Lorsque je les interroge sur les aspects les plus durs du mémorandum, mes interlocuteurs de la Commission ont tendance à blâmer le FMI, qui a imposé ses objectifs d'austérité budgétaire. Pour un ancien fonctionnaire de la mission à Athènes,

> on a donné le *lead* au FMI dès le début du programme. Le langage, les instruments, on les a copiés chez le FMI. On leur a donné un droit de veto et ils en ont abusé. Le FMI poursuivait son propre agenda. Personne n'a compris la gravité des problèmes en Grèce. Le modèle du FMI, ça ne marche pas dans la zone euro, quand tu ne peux pas dévaluer la monnaie et que l'État est corrompu.

Si certains pensent qu'il n'y avait pas d'autre choix, compte tenu de la « nature stratosphérique » du déficit grec, que d'engager une consolidation budgétaire radicale, pour d'autres, l'erreur fut de demander des compressions trop tôt. Un membre de la troïka se rappelle que « le FMI était obsédé par l'idée de licencier des fonctionnaires. C'était l'enjeu le plus controversé. Ils voulaient congédier quinze mille personnes. Pour le Fonds, renvoyer des gens, c'était leur bâton. Ça a créé des tensions énormes. Et la BCE qui soutenait le Fonds... » Leila, qui a travaillé dans deux pays soumis à un programme d'ajustement (la Grèce et Chypre) avant de rejoindre le cabinet, critique ce qu'elle appelle les « fiscaux », les technocrates qui mettaient l'accent sur les compressions budgétaires :

> Les « fiscaux » de la troïka cherchaient des domaines où on pouvait couper : la santé, l'éducation… C'est là qu'il y a le plus d'argent. Mais c'est aussi là où tu touches le plus de gens. Et c'est là où je vois de la myopie. Pourquoi couper et ne pas augmenter les recettes ? Pourquoi ? On a été confrontés à une réalité qu'on ne connaissait pas.

Pour elle comme pour d'autres membres du cabinet, la consolidation budgétaire était une réponse trop étroite aux problèmes de la Grèce. C'est aussi ce que pensent les Grecs. « Les Européens suivent une recette facile, juge un négociateur grec. Bruxelles n'a pas le courage de réorganiser l'économie et la société grecques. Il faut du temps pour faire ça. Alors ils cochent des cases. C'est plus facile de demander au débiteur de rembourser l'argent. Je ferais la même chose. Mais ce n'est pas la bonne solution. » En lâchant du lest budgétaire, il aurait en principe été possible de mettre l'accent sur les réformes structurelles. Mais, dans l'urgence, était-il possible de concevoir des réformes efficaces ?

> On *brainstormait*, avoue Leila. On voyait bien que, tant qu'on ne ferait pas de réformes structurelles, il n'y aurait pas d'argent pour l'éducation, la santé. Mais quand on avait une réunion sur le marché du travail, on se retrouvait avec des interlocuteurs [grecs] qui n'avaient pas très envie de faire bouger les choses. Par exemple, mettre en cause les fonctionnaires incompétents. À la fin des fins, la composante fiscale dominait plutôt que la question des recettes mal utilisées. Le General Accounting Office, tu entres là-bas, tu es dans un bâtiment magnifique, tu te sens à l'âge d'Ulysse… mais les bases de données étaient encore des montagnes de papier. Ce n'était même pas informatisé.

En vérité, les réformes exigées par la troïka ont aussi fait le miel des critiques. Dénonçant un « impérialisme technocratique », Martin Sandbu estime que les réformes « ont infantilisé le corps politique grec, qui était déjà très faible[20] ». Dans son ouvrage, Stiglitz se délecte de certaines aberrations : supprimer la mention « lait frais », modifier la réglementation sur le poids du pain, soumettre les pharmacies indépendantes à la concurrence[21]… Des réformes dont on voit mal l'impact sur les comptes nationaux ou l'assainissement

20. *Ibid.*, p. 130 et 163.

21. Joseph E. Stiglitz, *L'Euro*, *op. cit.*, p. 257.

de l'économie. Le rapport de la Cour des comptes préfère évoquer des conditions parfois trop vagues, parfois trop détaillées et donc impossibles à accepter, ou qui ne prenaient pas en compte de potentiels effets pervers. La Cour rappelle que la Commission n'avait pas d'expérience en matière de programmes d'ajustement. Elle reconnaît que l'impact social n'a souvent pas été pris en compte. Les Moscovici eux-mêmes jugent « idéologiques » certaines réformes, comme la baisse des salaires visant à accroître la compétitivité, « alors que la Grèce n'exporte rien ».

En tout cas, toutes les personnes que j'ai interrogées à la Commission semblent peinées par les premières années de la crise grecque. Plusieurs rapportent avoir été intimidées par des politiciens, harcelées par les médias ou avoir frôlé la dépression. Elles ne font pas pour autant acte de contrition. Un fonctionnaire qui a vécu l'année 2011 comme un « cataclysme » se défend : « C'est facile de dire, on aurait pu faire ceci ou cela. On n'a pas été très bons à expliquer les réformes structurelles. Par exemple, si on brise le monopole du lait pour enfants en Grèce, c'est une bonne chose, non ? Je constate que ça ne nuit pas à la population ! Bien sûr, quand on parle de marché du travail ou de pensions, ça nuit à certaines personnes… » Ioana, à qui je demande pourquoi tant de réformes structurelles, absurdes en apparence, ont été imposées aux Grecs, m'explique avec une certaine candeur :

> On avait besoin de tester notre expertise auprès d'un gouvernement qui n'était pas intéressé à faire des réformes. Gérer un programme, quand tu travailles à ECFIN, c'est la chose la plus intéressante que tu puisses faire. C'est très concret, le niveau politique est engagé, c'est excitant. Mais il y avait trop d'enjeux. On pensait pouvoir régler ça en trois ans… Peut-être qu'on aurait dû essayer de ne pas tout faire en même temps.

Interrogée là-dessus, Leila réfléchit : « Est-ce que c'est la faute de la troïka ? Non. C'est la faute d'être face au précipice, à l'inconnu… Alors on s'accroche… et on se blesse. » Comme Ioana, Leila est une Bruxelloise : il est difficile pour elle d'admettre que la Commission ait fauté.

Une fausse accalmie

Le 26 juillet 2012, le risque de contagion de la crise grecque à d'autres pays de la zone euro se dissipe quand le président de la BCE, Mario Draghi, devant un parterre d'investisseurs à Londres, déclare : « Dans le cadre de notre mandat, la BCE est prête à faire tout ce qu'il faudra pour préserver l'euro[22]. » S'ouvre l'ère des opérations visant à accroître les liquidités et à racheter de la dette publique : d'abord, les opérations monétaires sur titres (*outright monetary transaction*) ; ensuite, l'assouplissement quantitatif (*quantitative easing*). Les marchés se calment à l'échelle européenne. Pendant ce temps, la Grèce est toujours soumise au deuxième programme. Même s'il atermoie dans l'adoption de réformes structurelles, le gouvernement conservateur d'Antónis Samarás met en œuvre la composante fiscale du mémorandum en réduisant les déficits[23]. Cette époque a été vécue comme une accalmie par un fonctionnaire européen.

> La nouvelle coalition a dû composer avec la montée du populisme. Ils savaient qu'ils ne dureraient pas longtemps. Ils nous ont dit : « Nous voulons une restructuration de la dette. » On leur a répondu : « Soyez patients. Mettez en œuvre les réformes, et on verra après. » On a réussi à les convaincre. Souvent ils nous ont dit : « On ne comprend pas ce que vous nous demandez, mais on le fera quand même. Parce que vous nous le demandez. »

La croissance économique pointe son nez à l'horizon. Les banques sont en partie recapitalisées. Le gouvernement se prépare à annoncer un excédent primaire. La *task force* mise en place par l'UE offre une assistance technique afin d'accompagner les réformes sur le long terme[24]. Pour Ioana, « notre position, c'était d'obtenir un *package* aussi bénéfique que possible pour les Grecs. En 2013, je pense qu'un assouplissement aurait été possible si tout s'était bien passé ». Mais l'opinion publique en Allemagne, exposée à une couverture médiatique de la « débauche grecque », rend cette perspective très incertaine.

---

22. Ian Wishart, « ECB "Will Do Whatever It Takes" to Save the Euro », art. cité.

23. Martin Sandbu, *Europe's Orphan*, *op. cit.*, p. 77.

24. Marylou Hamm, « Transparency in the European Crisis : Between Ethicisation and Economicisation », dans François Foret et Oriane Calligaro (eds), *European Values : Challenges and Opportunities for EU Governance*, Londres, Routledge, 2018, p. 119-136.

De fait, à la fin de l'année 2014, les tensions entre Athènes et ses créanciers atteignent un nouveau zénith. Le gouvernement Samarás, qui a perdu beaucoup de capital politique auprès de la population en mettant en œuvre le mémorandum, craint de perdre les prochaines élections et ralentit les réformes. En novembre, les taux d'intérêt augmentent et la bourse d'Athènes dévisse.

> À cause des turbulences, explique un fonctionnaire de la troïka, toutes les prévisions économiques se sont révélées fausses. Il fallait ajuster le sentier budgétaire, qui n'était plus réaliste. On parlait beaucoup, on évaluait les pour et les contre en permanence. Ce n'était pas très quantitatif comme discussion. Ça n'aurait pas eu de sens dans une économie qui était en bouleversement constant. En fait, c'était très inductif. Mais on se basait sur des théories qui n'avaient rien à avoir avec la réalité.

Dénonçant l'opposition du parti Syriza à l'élection du président de la République, une position honorifique, Samarás décide d'organiser des élections anticipées[25]. Pris en étau entre un gouvernement grec de plus en plus instable et les pressions exercées par l'Eurogroupe et Wolfgang Schäuble, qui ne leur font pas confiance, la situation des envoyés de Bruxelles est difficile. La Commission est prête à offrir des concessions à Samarás pour lui permettre de gagner les élections et boucler le deuxième programme. Mais le FMI, soutenu par la BCE, s'y oppose.

> On les a jetés dans le précipice. Mais ce qu'on pensait importait peu. Il y avait une énorme bataille avec le FMI et la BCE pour savoir quoi demander au gouvernement. Les Grecs nous imploraient de leur donner un biscuit. On ne leur a rien donné du tout. La probabilité déjà élevée qu'ils perdent les élections est devenue une certitude. Le FMI avait ses propres raisons de conduire une petite expérience en Grèce. Nous, ce n'était pas dans notre intérêt de provoquer une crise politique… ce que nous avons quand même fait.

Ce fonctionnaire, comme d'autres, insiste sur l'épuisement collectif : « Nous avions des nouveaux instruments, des nouveaux acteurs, mais aussi une longue histoire de personnes qui en avaient

25. Jean Quatremer, *Il faut achever l'euro*, *op. cit.*, p. 588.

marre de la Grèce. Ce qui s'est passé en 2014, ça a été un bordel total, dans l'UE comme en Grèce. Les Grecs sont des fouteurs de bazar, c'est sûr. Mais ce qui s'est produit n'avait pas à se produire ».

Incapable d'adapter son programme au calendrier de la politique grecque, Bruxelles connaît sa propre transition. En juillet 2014, Jean-Claude Juncker est désigné président de la Commission européenne. Aux affaires économiques et financières, il nomme Pierre Moscovici en remplacement du Finlandais Olli Rehn. La nouvelle Commission ne prenant ses fonctions qu'en novembre, en attendant, c'est le vide du pouvoir. Un fonctionnaire de la mission à Athènes se rappelle : « Je ne me souviens même plus qui était mon patron. On était complètement seuls. »

L'hiver du chaos

Lorsque Pierre Moscovici entre en fonction, il reprend le dossier grec en main. Il le connaît bien puisque, ministre français des Finances de 2012 à 2014, il a participé à toutes les réunions de l'Eurogroupe consacrées au sauvetage du pays, surtout en lien avec le deuxième programme, comme le président Juncker d'ailleurs, président de l'Eurogroupe à l'époque où il était le ministre luxembourgeois des Finances. D'un commun accord, les deux hommes décident d'arracher le dossier grec aux fonctionnaires de la troïka afin de le politiser, c'est-à-dire de le confier à des politiciens qui devront assumer leurs choix. Face à Wolfgang Schäuble, ils s'entendent aussi pour refuser la possibilité d'un Grexit.

En théorie, Pierre Moscovici partage le dossier avec le vice-président Valdis Dombrovskis, mais une division du travail s'impose entre eux : au Letton, l'Ukraine (qui est entrée en guerre civile en 2014), et au Français, la Grèce. La Commission politique que souhaite diriger Jean-Claude Juncker implique d'extraire le cas grec d'un traitement qui, à Bruxelles comme à Washington, est perçu comme trop technocratique au regard de ses conséquences sur l'opinion publique. L'équipe Grèce est l'une des premières à rencontrer le commissaire : « Les Moscovici étaient plus *hands on*[26] », se souvient un fonctionnaire. Au cours de son mandat, le commissaire se rendra au moins douze fois en Grèce – son prédécesseur, qui a veillé aux pires années de la crise, y était allé une fois en quatre ans.

---

26. « Se mettaient les mains dans le cambouis ».

Entre-temps, la situation institutionnelle et macro-économique a changé. En Grèce, il n'y a presque plus de capitaux étrangers. Dans la zone euro, les craintes de contagion à l'Italie ou au Portugal se sont estompées. Avec les réformes de la gouvernance économique adoptées entre 2011 et 2013 (voir chapitre 7) et la création du MES, l'arsenal européen disponible pour juguler une crise est plus puissant[27]. La Grèce ne semble plus faire peser de menace sur la zone euro. C'est la raison pour laquelle certains pensent avoir été très près du but, à savoir compléter le deuxième programme comme prévu, à l'hiver 2015, et permettre à la Grèce de se financer elle-même sur les marchés, comme le Portugal et l'Irlande qui se sont affranchis de la tutelle de la troïka.

Pourtant, l'hiver 2015 sera la saison la plus tendue de l'histoire des relations euro-grecques. Un des protagonistes la décrit comme « chaotique, fascinante, folle, épuisante… C'est difficile de trouver les mots pour décrire combien c'était débile ». Après l'échec des négociations sur un allongement du deuxième programme de quelques mois, et bien qu'il soit impossible d'établir avec certitude un lien entre les deux, le gouvernement Samarás perd le pouvoir au profit de Syriza, un parti de la gauche radicale, longtemps marginal dans le paysage politique, qui profite du discrédit des partis traditionnels pour faire valoir son « programme anti-programme » : la fin de l'austérité, la fin du mémorandum, la fin du programme. À Bruxelles, le choc est considérable.

Les aliénés prennent le contrôle de l'asile

À l'origine, Syriza et la Commission Juncker se retrouvent autour de l'idée de politiser le dossier grec. Le nouveau Premier ministre, Aléxis Tsípras, exige un dialogue au niveau des dirigeants afin de renégocier les termes du deuxième programme qui, en principe, doit se conclure en février 2015. Si, pour Juncker et Moscovici, l'objectif est de montrer que l'UE se préoccupe des conséquences

27. Financé par les États qui offrent leurs actifs en caution aux marchés, le MES prête aux États en grave difficulté financière. Son instance décisionnelle regroupe les ministres des Finances de la zone euro. Chaque ministre ayant un nombre de voix proportionnel à sa cotisation et les décisions se prenant à la majorité qualifiée de 85 %, l'Allemagne y dispose d'un droit de veto. À l'époque, le directeur, Klaus Regling, est allemand.

politiques de ses actions, l'enjeu pour Tsípras est d'écarter la troïka. En Grèce, on évoque alors à son propos les « quatre chevaliers de l'Apocalypse », les « hommes en noir » ou encore la « junte ».

Le point de vue de la gauche grecque n'est pas bien reçu au sein de l'Eurogroupe, dominé par des gouvernements de droite, et à la BCE, tenue par les traités à une politique de rigueur budgétaire. Ces institutions sont soupçonnées de vouloir punir le gouvernement avant même qu'il ait eu l'occasion de présenter ses propositions. Le 4 février 2015, une semaine après l'élection de Syriza et trois semaines avant l'expiration du deuxième programme, le Conseil des gouverneurs de la BCE retire la dérogation qui permettait aux banques grecques d'utiliser la dette de l'État comme caution, l'*emergency liquidity assistance* (ELA), coupant ainsi le robinet au gouvernement. L'ELA, avertit l'institution de Francfort, ne sera disponible que si Athènes accepte de mettre en œuvre le programme négocié par le gouvernement précédent dans son intégralité. Selon Ashoka Mody, « avec la décision du 4 février, les dirigeants non élus de la BCE ont pénétré l'arène politique[28] ». En outre, la BCE insiste sur un calendrier serré de remboursement pour les 7 milliards d'euros que lui doit Athènes. « Le but, écrit Martin Sandbu, c'était de forcer des radicaux d'extrême gauche à poursuivre les mêmes politiques que le parti de centre droit qu'ils venaient de vaincre aux élections[29]. »

À un différend de nature politique viennent s'ajouter des conflits de personnalités. Le nouveau ministre grec des Finances est un professeur d'économie qui a fait l'essentiel de sa carrière au Royaume-Uni et aux États-Unis. Yánis Varoufákis est en rupture avec toutes les règles d'étiquette en vigueur à l'Eurogroupe : il ne porte pas de cravate, interrompt ses pairs pour les corriger et donne des conférences de presse pour dénoncer leurs propos tenus dans un cadre qui se veut confidentiel[30]. Sur le fond, l'analyse de Varoufákis est toutefois partagée par bien des économistes. Il s'agit d'interrompre les remboursements de la dette jusqu'à ce que la Grèce ait renoué avec la croissance – ou, à défaut, en indexant

28. Ashoka Mody, *Eurotragedy*, *op. cit.*, p. 417.

29. Martin Sandbu, *Europe's Orphan*, *op. cit.*, p. 238.

30. Viktoria Dendrinou et Eleni Varvitsioti, *The Last Bluff*, *op. cit.*, p. 49-78. Sur les pratiques diplomatiques, voir Iver Neumann, *At Home with the Diplomats*, *op. cit.*

les taux d'intérêt sur la croissance et en allongeant les maturités. Ce serait une restructuration de la dette plus ambitieuse que celle accomplie en 2012, permettant selon lui de mettre un terme au « renflouistan ». Se disant d'accord avec 70 % des réformes identifiées dans le deuxième programme, Varoufákis insiste néanmoins pour proposer sa propre liste de réformes au lieu du mémorandum, qu'il entend renégocier. Europhile, le ministre est prêt à évoquer le Grexit dans la mesure où il s'agit, selon lui, d'une menace crédible pour forcer les créanciers à engager le dialogue sur la restructuration.

Les propositions de Varoufákis sont interprétées avec une certaine dose de cynisme par les créanciers, qui y voient une manière de gagner du temps. Soumis aux vues de Wolfgang Schäuble, le Néerlandais Jeroen Dijsselbloem, président de l'Eurogroupe, insiste sur la mise en œuvre de la réforme des impôts, des retraites et du marché du travail, convenue par le gouvernement Samarás, et empêche Varoufákis d'aborder la question de la renégociation du programme. À l'Eurogroupe, les ministres s'en tiennent au mémorandum du deuxième programme dont ils estiment que l'équilibre, âprement négocié entre les dix-huit autres États membres de la zone euro, ne saurait être remis en cause par l'élection grecque. Selon George Tsebelis, les politiciens de Syriza n'ont pas compris les règles de l'unanimité de l'Eurogroupe, où « le statu quo est presque impossible à changer[31] ».

Au sein de ce que Didier Georgakakis et Frédéric Lebaron appellent le « champ social de l'eurocratie », le comportement atypique de Varoufákis suscite l'exaspération[32]. Son entourage, composé d'économistes jusque-là extérieurs à la discussion, et l'encadrement hétéroclite de Syriza, dont l'idéologie est peu lisible à Bruxelles, n'inspirent pas confiance.

> Il est devenu très clair, avoue un haut fonctionnaire de la Commission, que nous allions devoir – ça va te paraître horrible – les *socialiser*. Bien sûr, Varoufákis n'avait pas tort à propos de la réduction de la dette. Mais la situation était meilleure qu'il pensait. Et il voulait un effacement

31. George Tsebelis, « Lessons from the Greek Crisis », *Journal of European Public Policy*, 23 (1), 2016, p. 25-41.

32. Didier Georgakakis et Frédéric Lebaron, « Yanis (Varoufakis), the Minotaur, and the Field of Eurocracy », *Journal of Historical Social Research*, 43 (3), 2018, p. 216-247.

> total ! Le *deal*, ça a toujours été : « Vous faites les réformes, vous aurez l'argent. » Lui, il voulait l'argent sans les réformes – pas des réformes fondamentales, en tout cas.

Le malentendu

À la fin d'un mois difficile, un accord semble pourtant à portée de main le 20 février 2015[33]. Après une journée de négociation où Varoufákis fait des concessions sur les éléments de langage avant de se dédire, donnant l'impression de ne pas avoir l'appui de son propre gouvernement, les ministres des Finances s'entendent sur un communiqué qui prévoit une extension du programme de quatre mois, permettant au gouvernement grec de préparer sa propre liste de réformes. Ce communiqué est pourtant fondé sur un malentendu : puisque le mot « mémorandum » n'y figure pas, Varoufákis pense avoir gagné le droit de le renégocier. Ce n'est pas le point de vue de ses dix-huit homologues de l'Eurogroupe[34].

Les mois suivants sont une suite de raidissements du côté des « institutions » (telles qu'a été rebaptisée la troïka à la demande de la Grèce) et de déconvenues du côté des Grecs, ces derniers bloquant les réformes et l'accès des fonctionnaires européens à Athènes. Le commissaire tente de trouver un compromis politiquement acceptable, mais ses rapports avec Varoufákis se détériorent. Pour un membre de la mission de l'UE à Athènes,

> Varoufákis a créé un climat de méfiance. Chaque séance était pire que la précédente. Les déclarations empiraient. Alors, oui, c'est devenu tendu. On faisait des efforts, mais tout le monde est devenu sceptique. Les Grecs essayaient de tirer avantage de la situation. OK, les Allemands étaient durs, plus durs que nous, mais la porte n'était pas fermée. Avec le recul, je pense que les Allemands avaient raison. Schäuble vérifiait tous les détails. C'était pénible, mais il n'acceptait pas un seul mot dont il pensait que les Grecs abuseraient.

Les « institutions » contestent la sincérité de Varoufákis qui dit vouloir mettre en œuvre des réformes. Interrogé à propos de

---

33. Jean Quatremer, *Il faut achever l'euro*, *op. cit.*, p. 690 et suiv.

34. Viktoria Dendrinou et Eleni Varvitsioti, *The Last Bluff*, *op. cit.*, p. 49-78.

l'affirmation selon laquelle le ministre grec était d'accord avec 70 % des propositions et ne demandait qu'une marge de manœuvre pour identifier les siennes, un fonctionnaire européen s'exclame :

> *That's complete nonsense*[35] ! Il n'avait pas lu le mémorandum. Il rejetait chaque réforme au prétexte qu'elle avait été approuvée par Samarás. Toutes les réformes se sont arrêtées. Il aurait accepté de faire quelques réformes, comme l'anticorruption, parce qu'il n'était pas lié à l'ancienne élite. Mais il n'avait pas de politique, seulement de la rhétorique. Comment on combat la corruption ? Il n'en avait aucune idée. Varoufákis a causé des torts irréparables. C'était que des slogans, il n'y avait pas de substance. J'avais l'impression de parler à Mickey Mouse.

Le commissaire partage ce sentiment : « le 70 %, ça portait sur des choses mineures ». Varoufákis fait grief aux « institutions » d'avoir mené un travail intrusif à Athènes. « Dès le début, écrit-il, les équipes de la troïka ont essayé d'enfreindre la séparation entre le politique et le technique[36]. » « Le *Wall Street Journal* et le *Financial Times* présentaient Bruxelles et Athènes comme un théâtre d'affrontements sur les questions des objectifs budgétaires, des taux d'imposition et des réformes administratives. Mais, sur le terrain, la réalité tenait davantage de la diplomatie de la canonnière chère à l'Empire britannique au XIX^e^ siècle[37]. »

Les Bruxellois en gardent un autre souvenir. Leila, qui a fait plus de trente missions de travail à Athènes de 2010 à 2012, reconnaît qu'il y avait une asymétrie de pouvoir, mais, selon elle, les politiciens grecs en profitaient :

> À mon niveau, on évitait de parler en tête-à-tête avec les ministres. Mais ce sont les ministres eux-mêmes qui nous appelaient. Il y a au moins trois ministres, ils m'appelaient, je leur disais : « Appelez mon chef de mission », ils me rappelaient quand même…

Disant vouloir respecter la souveraineté grecque, le commissaire propose à Varoufákis que leurs représentants se réunissent à Bruxelles, dans les bureaux de la Représentation permanente de la

35. « C'est complètement absurde ! »
36. Yánis Varoufákis, *Conversations entre adultes*, *op. cit.*, p. 336.
37. *Ibid.*, p. 337.

Grèce, plutôt qu'Athènes où, selon un des négociateurs européens, « la troïka était devenue un cirque médiatique qui déprimait les gens » :

> Ils arrivaient avec des *non-elected people* [personnes non élues], très jeunes, à qui on donnait des rôles cruciaux. Certains venaient de l'extérieur, beaucoup de profs d'université, qui étaient raisonnables, mais avaient des drôles de conceptions du monde. D'autres étaient très idéologiques. La seule chose que les gens de Syriza avaient en commun, c'était d'avoir été élus contre le mémorandum. Mais ils ne l'avaient jamais lu, le mémorandum !

Non seulement la négociation piétine, mais la Commission n'est pas suivie par l'Eurogroupe. Pour un conseiller qui a accompagné ce dernier, « on soupçonnait la Commission de négocier ses propres *deals*, de ne pas être loyale à la troïka ». En maniant la menace des conséquences d'un Grexit et le rappel inopiné de l'occupation de la Grèce par l'Allemagne pendant la Seconde Guerre mondiale, Tsípras pense obtenir vers la fin de l'hiver une ouverture de la part de la chancelière Angela Merkel. Cette impression justifie les exigences répétées de Varoufákis, qui insiste sur l'effacement de la dette. Mais le malentendu autour d'une possible renégociation du mémorandum éclate à l'Eurogroupe et il échoue. Pour les fonctionnaires qui, à la Commission, devaient préparer le *staff-level agreement*, l'accord de travail consécutif à l'accord de l'Eurogroupe du 20 février, la stratégie de Tsípras et Varoufákis était tout à fait déraisonnable :

> Si tu parles à n'importe quel politicien, explique un fonctionnaire, il ne dira jamais non. Il dira : « Je comprends votre problème, mettons en place un processus, parlez à mes fonctionnaires… » Il ne tracera jamais une ligne rouge. Alors oui, Merkel a été polie avec Tsípras. Lui, il a interprété sa politesse comme un feu vert ! Après, les Grecs venaient nous voir en disant : « Nous avons un mandat pour discuter de restructuration de la dette. » Ils ne comprenaient rien à la situation politique.

Le référendum trahi

À la suite de cet échec, Varoufákis est écarté de la discussion pendant que les leaders prennent la relève[38]. Les rencontres au plus haut niveau se multiplient. En juin, Angela Merkel, Mario Draghi, le président François Hollande et la directrice du FMI Christine Lagarde soumettent à Aléxis Tsípras une position préparée par la Commission. Pour Joseph E. Stiglitz, ces négociations ne sont qu'« un geste pour permettre au gouvernement du pays en crise de sauver la face et d'avaler la pilule[39] ». La principale concession est de réduire l'excédent primaire exigé de 4,5 % à 3,5 %[40]. Ce n'est pas suffisant pour un gouvernement qui a promis à son électorat de mettre fin au programme et à l'austérité. Après l'échec d'un sommet de la zone euro organisé le 24 et 25 juin 2015, Dijsselbloem lance à Varoufákis : « C'est à prendre ou à laisser, Yánis. » « À part la France et la Commission, se rappelle un représentant du ministère allemand des Finances, tout le monde était prêt à expulser la Grèce. »

À la surprise générale, le 27 juin, Tsípras annonce un référendum à propos de l'« offre finale » de l'UE et, trois jours plus tard, la Grèce fait unilatéralement défaut sur le prêt du FMI. La réaction ne se fait pas attendre : la BCE bloque les liquidités destinées aux banques grecques. Le gouvernement est réduit à imposer le contrôle des capitaux[41]. Le référendum du 5 juillet 2015 se tient dans un contexte d'économie étranglée, où les citoyens voient leurs retraits bancaires limités à 60 euros par jour[42]. Sur le plan politique, c'est néanmoins une victoire éclatante pour Aléxis Tsípras qui a demandé à son peuple de voter contre les propositions de l'UE.

Dès le lendemain, les dirigeants de l'UE indiquent au Premier ministre grec qu'ils ne s'estiment pas tenus par les résultats du référendum. Dans les rues d'Athènes, c'est le choc. « À l'été 2015,

---

38. Viktoria Dendrinou et Eleni Varvitsioti, *The Last Bluff*, *op. cit.*, p. 129-146.

39. Joseph E. Stiglitz, *L'Euro*, *op. cit.*, p. 216.

40. C. Randall Henning, *Tangled Governance*, *op. cit.*, p. 211.

41. Anna-Lena Högenauer et David Howarth, « Unconventional Monetary Policies and the European Central Bank's Problematic Democratic Legitimacy », *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 71 (2), 2016, p. 21 ; Clément Fontan, « Frankfurt's Double Standard : The Politics of the European Central Bank during the Eurozone Crisis », *Cambridge Review of International Affairs*, 31 (2), octobre 2018, p. 162-182.

42. Viktoria Dendrinou et Eleni Varvitsioti, *The Last Bluff*, *op. cit.*, p. 214.

résume Joseph E. Stiglitz, seize ans après le lancement de l'euro, tout indiquait que la Grèce allait devoir en sortir[43]. » Par un retournement qui, aujourd'hui encore, suscite la perplexité, Tsípras cède alors à l'idée d'un nouveau mémorandum. En quelques heures, le refus de la population est transformé en soumission par le gouvernement. Pour un ancien de la mission de l'UE à Athènes, « le fauteur de troubles a été vaincu parce qu'il n'a jamais réussi à créer un problème pour le Portugal ou l'Espagne. [Par rapport à 2010,] Syriza n'était plus capable de faire de la Grèce un problème européen ». Rappelé de façon brutale à la réalité économique et institutionnelle, et donc exposé aux limites du travail politique, Tsípras accepte de négocier un troisième programme. Le nouveau mémorandum, adopté le 19 août 2015, inclut des conditions draconiennes justifiées par l'aggravation de la situation budgétaire de la Grèce pendant les six premiers mois du gouvernement Syriza. Elles sont flanquées de mesures supplémentaires si les objectifs de croissance, plutôt optimistes, ne sont pas atteints.

À la Commission, le premier semestre 2015, qui précède mon travail d'observation, demeure un épisode aussi traumatisant sur le plan personnel qu'euphorisant sur le plan professionnel. Un épisode tragique, aussi, puisque tout le monde en est sorti perdant : la Grèce, bien sûr, dont le PIB a continué de chuter ; la BCE, qui a dû injecter 80 milliards d'euros d'urgence en juillet 2015 ; et l'Europe, dont la légitimité a été sérieusement entachée. Beaucoup gardent un souvenir amer de la phrase prononcée par Juncker après l'élection de Syriza : « Il ne peut y avoir de choix démocratique contre les traités européens[44]. » Sentence contestable sur le plan moral, peut-être, mais anticipation politique certaine.

Le récit Varoufákis

Il est impossible d'écrire l'histoire du dossier grec sans évoquer le récit qu'en a donné le plus connu de ses protagonistes, Yánis Varoufákis. Au cours de mes entretiens, j'ai voulu tester la réaction

43. Joseph E. Stiglitz, *L'Euro*, *op. cit.*, p. 157.

44. Jean-Jacques Mével, « Jean-Claude Juncker : la Grèce doit respecter l'Europe », *Le Figaro*, 28 janvier 2015 (www.lefigaro.fr/international/2015/01/28/01003-20150128ARTFIG00490-jean-claude-juncker-la-grece-doit-respecter-l-europe.php?redirect_premium).

des interlocuteurs aux révélations et aux interprétations contenues dans son ouvrage, *Conversations entre adultes*, devenu une docufiction réalisée par le cinéaste Costa-Gavras. À l'exception du commissaire, tous m'ont répondu, d'un air plus ou moins dégoûté, avoir refusé de le lire. À Bruxelles et, comme j'ai pu le constater, à Athènes, Varoufákis est souvent considéré comme un être narcissique. Seule Olga, qui a accompagné le ministre grec à quelques reprises, confie avoir trouvé le personnage sympathique : « Il arrivait avec son petit sac, sa veste en cuir, sa chemise à fleurs. C'était une star. Très différent des autres ministres des Finances qui arrivent avec leur suite… » Au cabinet, quand quelqu'un arrive en jean, on parle encore du *look* Varoufákis.

Dans son livre, Varoufákis raconte l'histoire passionnante des six mois qu'il a passés à la tête du ministère grec des Finances, à partir duquel il a mené le combat de Syriza contre le programme d'austérité. Si le récit a heurté bien des hommes politiques dont il trahit la confidentialité des propos, son compte rendu des faits n'est, pour l'essentiel, pas démenti par les observateurs. Se disant europhile, il dénonce l'inflexibilité de l'Eurogroupe, réservant un fiel singulier pour son président néerlandais, Jeroen Dijsselbloem.

Varoufákis voulait discuter d'une solution à la crise grecque qui serait passée par la renégociation du programme. Malgré l'appui d'économistes réputés, dont Paul Krugman, Lawrence Summers et Joseph E. Stiglitz, il dit s'être heurté à un refus catégorique. Il évoque plusieurs moments au cours desquels Dijsselbloem et Schäuble refusent de faire circuler ses propositions, ses *non-papers*, ses analyses. Schäuble lui explique que, s'il accepte ces documents, la loi l'obligera « à les soumettre au Bundestag[45] ». Varoufákis pense les diffuser par courriel, mais Dijsselbloem l'avertit à son tour que ce serait une « rupture de protocole ». On lui conseille de transmettre ses documents aux « institutions ». Ces dernières, en la personne de Thomas Wieser, le président du groupe de travail qui prépare l'Eurogroupe, le renvoient aux ministres puisqu'il s'agit d'un « enjeu politique ». « J'aurais pu chanter l'hymne national suédois, écrit Varoufákis, c'était pareil[46]. »

---

45. Yánis Varoufákis, *Conversations entre adultes*, *op. cit.*, p. 243.

46. *Ibid.*, p. 306-307.

Une question fondamentale pour la sociologie du travail politique est de savoir s'il existait une marge de manœuvre dans cette négociation que souhaitait le nouveau gouvernement grec. Des observateurs comme George Tsebelis pensent que non. À leur avis, Varoufákis n'a pas compris la logique de veto qui prévaut au sein de l'Eurogroupe, les accords forgés dans le passé ne pouvant être défaits qu'avec une supermajorité. Dans son livre, le ministre Syriza décrit pourtant de manière fidèle la dynamique de l'Eurogroupe dont il semble saisir les rapports de pouvoir, même s'il ne les respecte pas[47]. La complexité des règles institutionnelles lui paraît juste moins importante que la théorie économique.

Au cabinet Moscovici, on continue de croire qu'une marge de manœuvre existait, certes étroite, mais réelle. En définitive, même si la majorité des membres de l'Eurogroupe était prête à le considérer, il n'y a pas eu de Grexit, et c'est en bonne partie grâce à la Commission et à la France, qui s'y sont opposées. Pour le commissaire, « seule la Commission européenne, en la personne de Jean-Claude Juncker et moi-même, a souhaité aider le nouveau gouvernement grec à comprendre le jeu européen[48] ». Un conseiller du président Juncker renchérit : « Sur la Grèce, il y avait une volonté grecque d'élever le niveau avec l'idée naïve que les politiques allaient marcher sur les règles. C'était très Syriza. D'abord, ils voulaient parler aux leaders, puis aux ministres des Finances, avant de parler à la Commission. Jusqu'à ce qu'ils se rendent compte qu'ils n'avaient pas d'autres amis que la Commission. »

Varoufákis consacre plusieurs lignes de son ouvrage à ses relations avec le commissaire. Sur le fond, il insiste sur leurs convergences de vue, mais il évoque aussi les « humiliations » que l'Eurogroupe, selon lui, fait subir au Français. Ce dernier l'assure de son soutien pour mettre fin aux intrusions technocratiques dans la souveraineté grecque. Ils s'entendent pour que les pourparlers sur les réformes, la dette et le budget se tiennent entre politiques à Bruxelles – le commissaire invente le terme de « Groupe de Bruxelles » –, les missions à Athènes ne servant qu'à la collecte de données. Reprenant une phrase que je l'ai aussi entendu dire,

47. *Ibid.*, p. 237.

48. Pierre Moscovici, *Dans ce clair-obscur surgissent les monstres*, Paris, Plon, 2018, p. 215.

le commissaire lui affirme que « c'est beaucoup plus logique que les négociations aient lieu à Bruxelles, que les ministres discutent avec les ministres, et les technocrates avec les technocrates[49] ». Varoufákis dit avoir évoqué avec le commissaire un « contrat » qui aurait remplacé le mémorandum, mais n'aurait jamais été approuvé par l'Eurogroupe.

Selon Varoufákis, le commissaire ne contrôle ni l'Eurogroupe, ce qui est vrai puisqu'il n'y jouit que d'une influence limitée face au président Dijsselbloem et aux États, ni ses services, ce qui est à mon avis discutable : « En tête-à-tête, Pierre Moscovici souscrivait allégrement à mes arguments en faveur d'une politique budgétaire cohérente et manifestait son accord sur des sujets comme le dialogue social. Mais, en réunion, le représentant de la Commission [...] écartait aussitôt ce genre d'idées[50]. » Ce dernier, que j'ai interrogé à ce propos, explique qu'il se sentait pris entre l'arbre de la Commission et l'écorce de l'Eurogroupe. Ioana, qui était présente aux négociations, apporte un démenti plus direct aux propos de Varoufákis :

> On lui disait : « C'est notre position, mais nous ne prenons pas la décision seuls. » Après, on allait à l'Eurogroupe et on répétait notre position, comme on l'avait dit, mais Varoufákis ne comprenait pas que ce n'était pas nous qui prenions la décision. Dijsselbloem, le président de l'Eurogroupe, avait sa position, les États membres avaient leur position. Et c'était eux les décideurs. *It's not a one-man game*[51].

J'ai aussi interrogé le commissaire, qui a lu le livre de Varoufákis, sur les interprétations du ministre grec. « C'est très vivant, intéressant même, me dit-il. Varoufákis est un amusant mémorialiste. Il dit des choses justes sur les plans et les actions. Mais, un, il devrait se demander pourquoi il a été trahi par ses adversaires, ses alliés et ses amis et, deux, il néglige sa propre responsabilité. On a perdu six mois à cause de lui. On a perdu de l'argent. Son livre devrait s'appeler *Conte pour enfants*, pas *Conversations entre adultes*. »

---

49. Yánis Varoufákis, *Conversations entre adultes*, *op. cit.*, p. 190, 334 et 377.

50. *Ibid.*, p. 307.

51. « Ce n'est pas un jeu en solitaire ».

Une alternance dans le programme ?

Les propos du commissaire comme ceux des autres protagonistes qui ont vécu la crise au Berlaymont témoignent d'une ouverture aux demandes grecques, accentuée par le sentiment sincère que l'UE a contribué au gâchis. Au début, il y avait « de la sympathie pour l'idée d'avoir quelqu'un qui *rock the boat*[52] », m'explique un Parisien. Le commissaire dit avoir vu en Varoufákis un « homme de gauche » décontracté, ouvert, qu'il a rencontré pour la première fois un dimanche... en jean. Cette sympathie n'a pas duré.

Sur le fond, un accord était-il vraiment possible ? Comme le commissaire, Fabien pense que oui, à condition que Syriza eût accepté le principe « d'alternance politique *dans* le programme », c'est-à-dire d'apporter des changements « de gauche » sans contester les paramètres du programme. « Côté dette, il était impossible de faire quelque chose sur le nominal [le montant]. Mais on voulait trouver avec les Grecs des réformes symboliques », me dit Fabien. Il convient que cela réduisait les options pour un gouvernement élu sur la promesse de mettre fin au programme : « Quand tu dois faire 3,5 % d'excédent primaire, un tel effort budgétaire, c'est presque impossible de faire de l'alternance dans le programme. » La marge de manœuvre était très limitée, trop pour Syriza. Olivier évoque un sentiment d'amertume :

> À partir de février, ça a commencé à mal aller. La Grèce était complètement isolée. Pierre a dit à Varoufákis : « Ce n'est pas une bonne idée de mentionner les nazis. » Il s'est rapproché de Tsípras et lui a dit que son ministre des Finances empirait les choses, était même détesté à l'Eurogroupe. Au début ils ont été proches, c'est Varoufákis qui s'est mis tout le monde à dos. C'est dommage, c'est même tragique parce que Varoufákis avait en partie raison sur la démocratie et sur l'économie. Mais il s'y est mal pris. Et ça nous nuit parce que ça a donné raison à l'intransigeance des règles contre la démocratie. Ce n'est pas ce qu'on voulait.

*

52. « Jouait les trouble-fête ».

Au cinéma comme dans les médias, le combat de Yánis Varoufákis contre la troïka a pu symboliser la tragédie grecque. Au Berlaymont, cet épisode a été vécu de manière plus prosaïque comme le chapitre d'une longue crise que le flamboyant professeur a exacerbé. À l'« éthique de la conviction » portée par Varoufákis et, dans une moindre mesure, par Tsípras, le commissaire et ses collaborateurs ont opposé une « éthique de la responsabilité[53] ». Varoufákis a défendu des arguments qui, sur le plan économique, étaient raisonnables. Pour Stiglitz, il « était probablement le seul économiste parmi les ministres des Finances avec lesquels il était censé "négocier"[54] ». Mais la science économique n'avait pas beaucoup de place dans un cadre institutionnel, celui des règles européennes, et dans un contexte diplomatique, celui de la défiance croissante à l'égard du gouvernement grec, qui devait aussi être pris en compte. C'est le travail politique qui a fait défaut.

Était-ce les convictions ou le style à travers lequel elles ont été exprimées qui posaient problème ? Varoufákis pense que ce sont ses idées qui ont été rejetées. Selon lui, en critiquant le « renflouistan », il remettait en cause les personnes mêmes qui y avaient investi tout leur capital politique et professionnel depuis 2010. « Le but de la troïka, écrit-il, était de défendre son plan tout en racontant aux médias que nous étions une bande de zozos incompétents aux idées incohérentes[55]. » Pour les Bruxellois, Varoufákis ne comprenait pas qu'il était impossible pour des ministres des Finances ayant imposé des mesures sévères à leur propre pays, parfois plus pauvre que la Grèce, de renflouer la Grèce sans condition.

Sur la forme, les leçons d'économie de Varoufákis passaient mal auprès de ses collègues. Lorsque Stiglitz décrit le ministre comme un économiste, il l'entend comme un compliment à l'endroit d'un pair, expert comme lui du sujet. Mais être économiste, c'est aussi une singulière façon de se comporter en séminaire – proposer des analyses contradictoires, interrompre les gens pendant leur intervention, parler de manière directe – en total décalage avec une rencontre diplomatique où chacun doit attendre son tour de parole

53. Max Weber, *Le Savant et le Politique*, trad. de Catherine Colliot-Thélène, Paris, La Découverte, 2003.

54. Joseph E. Stiglitz, *L'Euro*, *op. cit.*, p. 87.

55. Yánis Varoufákis, *Conversations entre adultes*, *op. cit.*, p. 257.

et respecter ce qu'Erving Goffman appelle le *sense of one's place*[56], le fait de « tenir sa place ». « Dans les cercles de l'Eurogroupe, résume Leila, il faut avaler un peu de salive. »

> Varoufákis, poursuit Fabien qui a assisté à une ou deux séances de l'Eurogroupe à cette époque, était du genre à dire aux Allemands : « Écoutez, on n'est pas à 1 ou 2 milliards d'euros près », et à leur parler de la *net present value* de la dette grecque. Il croyait participer à une discussion académique qui pouvait durer sept heures.

Confirmant ces propos, le commissaire écrit dans son livre :

> Par son discours à la fois professoral et hétérodoxe comme par son *look* volontairement décalé, par son goût effréné pour les médias, par son narcissisme débridé, Yánis Varoufákis a attiré les projecteurs et cannibalisé les débats pendant quelques mois. Il a mis en scène son opposition politique et idéologique avec Wolfgang Schäuble et son animosité, presque physique, je peux en témoigner, avec le président de l'Eurogroupe, Jeroen Dijsselbloem. Il a tendu les discussions, refusant presque toute négociation, assommant ses auditoires par d'interminables et péremptoires péroraisons, laissant ses partenaires exaspérés et chaque fois plus durcis[57].

« Il n'a rien compris à l'écosystème européen », juge le commissaire en privé. En définitive, l'interprétation que me propose Thomas Wieser, le président du groupe de travail sur l'Eurogroupe, résume assez bien le moment Varoufákis : « Varoufákis pensait qu'il était à l'université avec des gens qui aimeraient bien parler avec lui du débat entre keynésiens et néokeynésiens. Certaines des questions qu'il a soulevées étaient importantes. Mais l'Eurogroupe n'était pas le lieu approprié pour en discuter. » Bref, les contraintes institutionnelles et diplomatiques étaient énormes. On peut en conclure que, si le style de Varoufákis a nui à la cause, un ministre moins flamboyant n'aurait pas nécessairement obtenu davantage...

---

56. Erving Goffman, *La Mise en scène de la vie quotidienne*, Paris, Minuit, 1973.

57. Pierre Moscovici, *S'il est minuit en Europe*, *op. cit.*, p. 214.

Chapitre 3

« Il faut construire une *success story* »
(Grèce, 2015-2019)

Après un hiver chaotique, l'été 2015 se termine par un soupir de soulagement à Bruxelles et une humiliation à Athènes. Malgré le succès du référendum organisé par Aléxis Tsípras le 5 juillet 2015, la menace d'une expulsion de la zone euro a mis le Premier ministre au pied du mur. À contrecœur, il accepte de demander un troisième programme d'assistance financière de 86 milliards d'euros. Il démet son ministre Yánis Varoufákis pour le remplacer par Euclide Tsakalotos, perçu comme plus rond, plus diplomatique. Tout indique que le « renflouistan » décrié par Varoufákis va se poursuivre.

En réalité, il faudra quelques semaines pour qu'un nouveau *modus vivendi* se mette en place. Les conditions de la reddition doivent être négociées. En période estivale, le commissaire et Ioana sont alors plus ou moins seuls au cabinet. Il s'agit d'abord d'inclure un mécanisme de financement relais pour rembourser les arriérés de la Grèce auprès du FMI et de la BCE. Mais, surtout, il faut établir une liste détaillée des nouvelles conditions et ressusciter celles qui avaient été mises en jachère pendant les six mois précédents : réforme de la TVA, réforme fiscale, réforme des retraites, transposition de la directive européenne sur le renflouement des banques. « Toutes ces choses que la Grèce n'avait pas faites pendant l'année écoulée, on les a réinsérées dans le mémorandum », explique Ioana. Un protocole est conclu le 11 août[1].

1. Voir le *memorandum of understanding* entre la Commission européenne, la République de Grèce et la Banque de Grèce (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/01_mou_20150811_en1.pdf).

Entre l'assentiment des leaders pour garder la Grèce dans la zone euro, le 13 juillet, et la signature d'un nouveau mémorandum à la mi-août, un des membres du cabinet se rappelle que le climat de travail avait changé : « Quand Euclide [Tsakalotos] est arrivé, la différence était palpable. Il était là pour comprendre, il écoutait, donnait du *feedback*, il partageait avec nous sa position de négociation pour qu'on l'aide à l'Eurogroupe. C'est comme ça qu'on a évité les grandes batailles. » Dans les médias, l'intérêt pour la crise grecque a diminué. La Grèce est apprivoisée, le risque de contagion semble avoir disparu.

Au cabinet, le dossier reste tout de même une patate chaude pour les Bruxellois, que les Parisiens regardent en spectateurs. Le dossier est porté par Ioana et, pendant le congé de maternité de cette dernière, par Leila. Le commissaire développe, pour sa part, un rapport privilégié avec la Grèce et avec Tsípras, réélu à l'automne 2015. Face aux objections de Berlin et du FMI, son travail politique consiste à dégager une marge de manœuvre pour la Grèce, mais aussi pour la Commission, dans la mise en œuvre du troisième programme : trouver « l'alternance dans le programme » qui leur avait échappé à l'hiver 2015.

Entre Athènes, Berlin et Washington

Avec le recul, les années 2015-2019 et la mise en œuvre du troisième programme se résument par deux grandes tensions que l'épisode Varoufákis n'a pas épuisées. La première oppose le gouvernement Tsípras à la Commission, vue comme l'amie de la Grèce à Bruxelles, mais comme l'ennemie des Grecs à Athènes. Après sa réélection le 20 septembre 2015, Tsípras incarne une stabilité politique qui durera presque quatre ans. Dès l'automne, il fait adopter un plan d'austérité qui, conformément au mémorandum, inclut une diminution des retraites des fonctionnaires. En mai 2016, il abaisse de nouveau les retraites et augmente sensiblement la TVA et d'autres taxes. Une procédure de conditionnalité par étapes se met en place. L'adoption de chaque « étape clé » (*milestone*) par Athènes et la conclusion d'examens périodiques par les « institutions » sont des conditions préalables au déboursement des fonds.

Au cours de ces années, le commissaire se rend souvent à Athènes pour maintenir la pression sur le gouvernement. Il y

rencontre toujours Tsípras et Tsakalotos. Au Berlaymont, on juge le gouvernement grec bien intentionné, mais incompétent. Entre janvier et juin 2015, la résistance au mémorandum et à la troïka avait défini la politique de Syriza. L'étrange défaite après un référendum gagné laisse place à un sentiment de dépossession. Issu de la gauche radicale, Tsípras modère son programme économique et adopte des pratiques clientélistes que n'auraient pas reniées ses prédécesseurs. Comme me l'explique un analyste grec, « Tsípras est passé par la porte, et comme Boucle d'or, il a trouvé qu'il faisait chaud là-dedans, que la soupe était bonne »...

La deuxième tension, plus importante, oppose la Commission au FMI – plus particulièrement à son directeur Europe, Poul Mathias Thomsen – et la met en délicatesse avec Berlin. Le FMI et l'Allemagne préconisent l'adoption de mesures budgétaires et fiscales agressives en Grèce. Disant ne pouvoir prêter de l'argent qu'à des gouvernements dont l'endettement est raisonnable, le FMI veut forcer l'Allemagne à accepter un allègement de la dette[2]. Or, l'Allemagne refuse d'aborder le sujet. Le communiqué de presse de l'Eurogroupe du 14 août 2015 excluant explicitement une décote de la dette[3], il faut, selon le FMI, imposer à la Grèce une cure d'austérité radicale.

Pour des raisons distinctes, le FMI et Berlin préconisent donc une extrême rigueur budgétaire[4]. Paradoxalement, le premier ne met pas d'argent propre dans ce troisième programme. Depuis 2012, un nouvel acteur est monté en puissance : le Mécanisme européen de stabilité (MES), basé au Luxembourg. C'est dans ce fonds de plusieurs centaines de milliards d'euros, dirigé par Klaus Regling, mais contrôlé par les ministres européens des Finances, que sera puisé l'essentiel des nouvelles ressources. Le FMI peut tout de même imposer ses conditions parce que l'Allemagne et les Pays-Bas refusent de participer à un programme auquel l'institution

2. En cela, le Fonds reprend l'argument de nombreux économistes. Pour certains, comme Joseph E. Stiglitz, cela aurait dû passer par une sortie de l'euro. Pour d'autres, comme Martin Sandbu, l'allègement pouvait se faire en demeurant dans la zone euro.

3. Conseil européen et Conseil de l'Union européenne, *Eurogroup Statement on the ESM Programme for Greece*, communiqué de presse, 14 août 2015 (www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/08/14/eurogroup-statement/).

4. C. Randall Henning, *Tangled Governance*, *op. cit.*, p. 221-224.

de Washington ne donnerait pas son blanc-seing. Sous couvert d'« assistance technique », le FMI joue un rôle déterminant, celui d'apporter sa légitimité aux examens périodiques validant la mise en œuvre du programme.

Quelles réformes ?

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, les Moscovici sont davantage portés sur les réformes structurelles que sur les compressions budgétaires. Ils voient la réduction de la dette comme une fausse bonne idée dans la mesure où les intérêts des emprunts grecs ont été gelés et les maturités (c'est-à-dire la période de remboursement) allongées. Ils pensent qu'Athènes peut jouir d'un espace budgétaire si la croissance n'est pas tuée par des compressions trop sévères. Pour la Commission, c'est une question de liquidités et de gestion de la dette. Le commissaire m'explique pourquoi il n'est pas d'accord avec Joseph E. Stiglitz, qui vient de sortir un livre sur l'euro dans lequel il préconise l'annulation de la dette grecque :

> Si on effaçait la dette, ils auraient des problèmes avec les créanciers et ça ne résoudrait pas les problèmes de la société grecque, d'une structure économique vermoulue… Notre rôle à la Commission, c'est de promouvoir les réformes nécessaires. Le FMI a une version beaucoup plus dure. C'est une différence de degré, pas de nature.

D'un point de vue politique, les réformes structurelles sont moins douloureuses que les coupes. Mais, compliquées à mettre en œuvre, elles impliquent une intrusion plus profonde dans la législation grecque, une forme de microgestion[5]. En réalité, me confie un membre de la mission de l'UE à Athènes, « on a dit aux Grecs quoi faire, et on l'a même écrit pour eux. Ils devaient réformer la loi sur les faillites, recapitaliser les banques, introduire une réforme de la santé. On les a littéralement pris par la main ».

Beaucoup de réformes, comme celles touchant l'administration, les privatisations et la recapitalisation des banques, sont plutôt consensuelles au sein des institutions : la Commission s'accorde

5. Calliope Spanou, « External Influence on Structural Reform : Did Policy Conditionality Strengthen Reform Capacity in Greece ? », *Public Policy and Administration*, 35 (2), mai 2018, p. 135-157.

avec le FMI et Berlin sur le fait qu'elle a pour rôle de maintenir la pression sur Athènes[6]. D'autres, en revanche, divisent : elles rapprochent le commissaire de Tsípras contre le FMI et Berlin. C'est le cas des réformes qui ont une incidence sociale. À la satisfaction des Moscovici, le troisième programme inclut une disposition sur les évaluations d'impact social. Si les Grecs trouvent ces évaluations trop favorables aux mesures préconisées dans le programme, les Allemands ne les trouvent pas même « utiles ». À la Commission, on les juge « importantes ».

La question des retraites est la plus sensible. Bien qu'élevées par rapport à celles de nombreux pays européens (autour de 16 % du PIB), les pensions de retraite concernent les catégories les plus fragiles de la société. Si un arrêt de la Cour constitutionnelle protège les retraites « historiques », celles des nouvelles générations sont rognées par le mémorandum. Le FMI insiste : pour assainir les finances grecques, il faut couper davantage. Les compressions qu'il souhaite imposer à Athènes se durcissent à chaque examen. Les Moscovici sont opposés à ce durcissement. « On s'est battu très fort contre ça, explique Ioana. On avait les chiffres des Grecs, on savait ce que les coupures signifiaient pour eux. ».

En Grèce aussi, la question des retraites est débattue. Pour les économistes, le système est le plus lourd des pays de l'OCDE. Il est aussi inéquitable puisqu'il avantage les personnes déjà à la retraite au détriment des actifs, des jeunes et des chômeurs. Pour le gouvernement, consolider le système de retraites demeure pourtant le meilleur moyen de soutenir les familles qui dépendent souvent d'un seul revenu. Comme me l'explique Nikos Erinakis, fondateur d'un *think tank* proche de Syriza, la société grecque est « la somme de toutes ses familles ».

Autre sujet délicat, celui de l'interdiction temporaire des saisies de biens immobiliers décrétée par le gouvernement Tsípras. Du point de vue de la troïka, les saisies sont essentielles à la réduction des créances douteuses des banques. Elles risquent cependant d'affecter les ménages les plus modestes, que Tsípras veut protéger. L'enjeu est de déterminer le montant à partir duquel une propriété peut être saisie : plus il est élevé, plus nombreux seront les ménages

6. *Ibid.*

protégés. Pour le FMI et la BCE, il faut sauver les banques en permettant les saisies des plus petites propriétés, même si cela crée des dommages collatéraux. Pour le gouvernement grec, la proposition est socialement explosive. Sur cette question, les Moscovici sont, encore une fois, plus proches d'Athènes que de Washington ou de Berlin.

Good cop, bad cop

Dans les médias germaniques et même en face du Berlaymont, au Juste Lipse où siège le Conseil, la Commission est accusée d'être trop compréhensive à l'endroit de la Grèce. On dit que « *the Commission undershoots and the IMF overshoots conditionality*[7] ». En prévoyant une croissance économique plus élevée que le FMI, la Commission permet à Athènes de proposer un budget moins serré. Un adoucissement de la conditionnalité devient ainsi possible, ce que le FMI ne souhaite pas. Le commissaire et Olivier insistent pour que les chiffres avancés par la Commission soient robustes, mais que leur présentation soit optimiste. Devant les députés du Financial Assistance Working Group réunis au Parlement européen, le commissaire résume l'enjeu : « Nous essayons d'écrire ensemble une *success story* pour la Grèce. »

En même temps, les experts du dossier grec comme Ioana et Leila s'inquiètent qu'un discours trop optimiste « *might take some of the pressure off*[8] ». De retour de Grèce en novembre 2016, lors d'un « jour fixe » (une réunion avec les services administratifs), le commissaire aborde ce problème avec les fonctionnaires de la DG ECFIN.

> Il faut ménager les attentes, lui explique l'un d'entre eux. On est en retard par rapport au calendrier de livraison des *milestones*. En même temps, on continue à avancer. Il faudra résoudre des problèmes clés comme le *household insolvency* [l'insolvabilité des ménages]. Il faut être prudent. Si on crée de la *suspicion* dans les marchés qu'on est *off course*, ce sera un problème pour la recapitalisation des banques. Il faut parler au FMI, leur envoyer un message positif et leur dire d'être prudents. Il faut qu'ils se calment sinon il y aura des dommages collatéraux.

7. « En matière de conditionnalité, la Commission vise trop bas et le FMI vise trop haut ».
8. « Pourrait [trop] faire baisser la pression ».

Comme le résume son collègue, « *the Greeks are starting to deliver*[9]. Mais ce ne sera pas prêt à temps ». Le commissaire est dubitatif : « Que faisons-nous si les propositions de Syriza ne sont pas acceptables ? Après deux jours en Grèce, je peux dire que la faillite des ménages touche quelque chose de délicat. » Il conclut qu'il doit parler de nouveau au ministre Tsakalotos afin de s'assurer que le message est bien compris. Ce jour-là, le commissaire passe beaucoup de temps au téléphone.

La Commission, nous l'avons vu dans le chapitre 2, est loin d'avoir toutes les cartes en main. Parfois, ce sont les États membres qui jouent un rôle trouble. Au même « jour fixe », on annonce au commissaire que Berlin et Paris font preuve d'intransigeance sur la question des privatisations. Le commissaire se félicite que l'attention négative soit dirigée vers les États membres plutôt que vers la Commission, mais il s'inquiète des conséquences de l'inflexibilité franco-allemande. Il s'étonne surtout du double discours d'un ministre français qui prétend aider les Grecs en public, mais les accable en privé.

Ce qui est certain, c'est que le commissaire et son cabinet veulent se distinguer de l'approche punitive adoptée par le FMI et l'Allemagne. À une réunion de cabinet, j'entends Olivier marteler : « Si le FMI et l'Allemagne ne veulent pas que la Grèce relève les minima sociaux, qu'ils le disent. Mais ce n'est pas la position de la Commission. » Olivier insiste pour que la posture compréhensive de la Commission soit présentée sous son meilleur jour.

De la Commission ou du commissaire ? C'est un interlocuteur grec qui m'a le premier décrit le jeu de *good cop, bad cop* auquel se livrent le commissaire et celui avec qui il partage en principe le dossier, le vice-président conservateur Valdis Dombrovskis, dans presque toutes leurs interventions publiques. Devant la commission des affaires économiques du Parlement européen où ils sont tous les deux invités à commenter l'avancée du programme pour la Grèce, Dombrovskis répète sur un ton monocorde les objectifs et les mécanismes du mémorandum. Reprenant les lignes de Berlin, il rappelle les efforts qui restent à faire à Athènes. Le commissaire Moscovici lance au contraire des messages politiques encourageants. Au retour d'une de ces rencontres, Olivier demande à Fabien :

---

9. « Les Grecs commencent à agir conformément à leurs promesses. »

– La répartition avec Valdis, ça a été ?
– À l'avantage du commissaire. L'intro de Valdis était trop longue. Le commissaire a été à la fois *big picture* [général] et dans les détails.

Ioana ajoute : « On a laissé un *spinning* très positif. » Cet échange résume assez bien les séances sur la question grecque auxquelles j'ai pu assister à l'assemblée de Strasbourg. Pendant son mandat, le commissaire intervient régulièrement au Parlement, que ce soit en plénière, devant la commission des affaires économiques ou dans le cercle plus restreint des élus sociaux-démocrates. Ioana m'explique qu'il s'agit d'être transparent à la fois devant les Grecs, le Parlement et les États membres. Le Parlement, selon elle, est un lieu privilégié pour transmettre des messages, par exemple aux élus sociaux-démocrates allemands afin qu'ils les relaient auprès du gouvernement de coalition à Berlin.

Le commissaire fait de la Grèce une priorité politique et entend le laisser savoir. Le 9 juin 2016, Olivier annonce à la réunion d'agenda du jeudi matin que le MES a signé un nouveau mémorandum avec la Grèce à Luxembourg. Celui-ci permet le déblocage de 10 milliards d'euros. Quand Ioana tempère les ardeurs d'Olivier (« *It's a non-event*[10] »), le chef de cabinet répond du tac au tac : « *Can we turn it into half an event*[11] ? Il faut monter un petit narratif pour expliquer. Il n'y a pas de médias grecs intéressés ? » Simon sourit : « Ils sont intéressés par le déboursement, pas par la signature ! » Fabien propose de trouver un lieu symbolique pour la signature : « Ils pourraient signer dans un wagon. Il y en a qui traînent dans le coin… » Voyant que Simon ne réagit pas à la plaisanterie qui évoque la signature de l'armistice de 1918 dans la région, Olivier se moque : « Tu ne peux pas comprendre, c'est trop *continental*. Quoique vous étiez du bon côté… » Reinhard, allemand, ne réagit pas, mais Simon insiste. Pour lui comme pour Ioana, c'est vraiment un « *non-event* ». Il suggère une photo et un simple gazouillis sur Twitter. Olivier trouve que ce n'est pas assez. Il lui demande d'en discuter avec les Grecs pour en faire un « *non-event* connu » : « Après toute cette histoire, enfin on y est ! 10 milliards d'euros ! Tsakalotos

10. « C'est un non-événement ».

11. « Pouvons-nous en faire un demi-événement ? »

sourit, le commissaire sourit ! Un tweet ne peut pas *encapsulate all that* [véhiculer tout ça]. C'est une opportunité de communiquer efficacement sur ce dossier. Je ne veux pas voir juste le commissaire qui utilise son stylo. »

Le conflit avec le FMI

Le mémorandum prévoit la réalisation d'examens périodiques qui doivent confirmer la mise en œuvre des réformes par le gouvernement grec, les fameuses étapes clés du programme. Chaque examen est ponctué de discussions au niveau technique et de missions à Athènes qui aboutissent à un *staff-level agreement*. Une fois validés par l'Eurogroupe et le MES, ces accords débloquent de nouvelles tranches de l'assistance financière prévue.

Normalement, un examen ne dure que quelques mois. Le premier se déroule de janvier à juin 2016. Dès l'automne de la même année, un deuxième est lancé, mais il sera retardé par les désaccords entre la Commission et le FMI et durera près d'un an. Le troisième, amorcé à l'automne 2017, sera conclu en janvier 2018. Il sera suivi d'un quatrième et dernier examen qui mènera au terme du programme à l'été 2018[12].

Dès l'été 2016, alors que le premier examen se termine, le commissaire répète à qui veut l'entendre que la fin de la crise est proche. À Strasbourg, devant le groupe socialiste, il affirme :

> Sur la Grèce, nous voyons enfin la lumière au bout du tunnel. Notre objectif de gauche n'a pas changé : mettre un terme à l'austérité en Grèce. Il y a des responsabilités partout. Il fallait des ajustements, mais ça a été douloureux, il faut passer à une autre phase. Politiquement nous pouvons être satisfaits de ce tournant. Le combat de l'intégrité de la zone euro est en passe d'être remporté. Notre famille politique y a joué un rôle essentiel, et la Commission s'est comportée comme un partenaire amical, compréhensif.

12. Pour consulter les programmes mis en œuvre par la Commission au fil des années, voir https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-greece_fr

Depuis l'épisode Varoufákis, la Commission a investi des sommes considérables dans l'économie grecque, en faisant du pays le premier bénéficiaire du plan Juncker et des fonds structurels. « *At that stage, the Greeks had given up*[13] ! » confirme un fonctionnaire.

Pourtant, sans atteindre les abysses de l'hiver 2015, l'année 2017 sera difficile pour le cabinet. Quand je demande à Ioana le moment qui a été le plus compliqué sur le plan personnel, elle me répond sans hésiter : le conflit avec le FMI. Le deuxième examen, qui devait se conclure en décembre 2016, est pris en otage par les exigences de l'institution de Washington qui, jugeant les prédictions de la Commission trop optimistes, veut imposer un durcissement des compressions et une réduction supplémentaire des retraites, en plus d'une diminution des salaires. Si les Moscovici ont tendance à penser que la Grèce a déjà fait des efforts importants, le FMI estime que le gouvernement reviendra sur ses promesses à la première occasion.

Le conflit porte sur les prévisions budgétaires, plus particulièrement sur l'excédent primaire de la Grèce. Pour la Commission, Athènes est en voie de respecter l'objectif à moyen terme de 3,5 % du PIB, prévu dans le mémorandum du troisième programme. Pour le FMI, la Grèce est loin du compte et atteindra avec difficulté 1,5 %. Ce serait insuffisant pour réduire sa dette, d'où l'importance de réduire davantage les dépenses. Pour en arriver à ces prévisions, les experts de Bruxelles et de Washington s'appuient sur des modèles économétriques différents, sujets à des inflexions politiques. Les Allemands, suivis par plusieurs pays, s'alignent sur le FMI.

L'insistance de Berlin à garder le FMI dans la boucle donne à ce dernier un pouvoir considérable. « Ça les a conduits à faire du chantage », déplore un protagoniste. « Le FMI est devenu fou », se rappelle un autre. « Ils savaient que les Allemands ne les laisseraient pas partir. Alors ils ont bâti cette fiction de l'excédent primaire qui serait à 1,5 %. Ils voulaient provoquer une crise. Tout ça pour montrer l'importance de la réduction de la dette. *It was reverse engineering*[14] », conclut un négociateur de la Commission.

---

13. « À ce stade, les Grecs avaient laissé tomber ».

14. « C'était de la rétro-ingénierie ».

Les tensions entre Bruxelles, Washington et Berlin mènent à une situation ubuesque. Alors que la Commission utilise des prévisions budgétaires optimistes pour refuser à la fois l'austérité et l'allègement de la dette, le FMI opte pour des prévisions pessimistes pour justifier à la fois l'austérité et l'annulation de la dette. Mais, justement, l'Allemagne, qui soutient le FMI, exclut un allègement de la dette. « Ils voudraient, ajoute un autre interlocuteur, que l'UE joue des deux côtés : forcer la Grèce à faire des réformes et forcer l'Allemagne à effacer la dette. Mais comme l'Allemagne ne va pas bouger… »

Une approche politique est-elle crédible ?

À l'extérieur du cabinet, certains pensent que la crédibilité affaiblie de la « Commission politique » explique la capacité du FMI à faire blocage. En Allemagne, la Commission est jugée trop laxiste. Le commissaire, qui se fait volontiers prendre en photo en compagnie de Tsípras, est considéré trop proche des Grecs. Certains fonctionnaires de la DG ECFIN partagent ce malaise, qu'ils attribuent à une méfiance croissante à l'égard de « l'approche politique » du commissaire et du président :

> Pour mettre en œuvre un programme, il faut être dur. Mais cette organisation [la Commission] est fondée sur le consensus. Il faut faire des compromis. Il y a une tendance à vouloir être gentil. De ce point de vue, les Allemands ont raison.

J'entends le même écho à l'Eurogroupe, où l'on doute encore davantage de la crédibilité de la Commission :

> Juncker pense que les programmes démontrent que nous sommes les meilleurs amis des États. Mais si vous êtes le meilleur ami d'un pays soumis à un programme, *you're f***ed*. L'idée d'un programme, c'est de les forcer à faire des choses qu'ils ne feraient pas autrement. La Commission a voulu être trop gentille. C'est pour ça que les États membres disent qu'ils ont besoin du FMI. Pour faire un programme, il faut être un salaud.

Le cabinet, en revanche, croit que l'approche politique portera ses fruits à long terme. Ioana le pense : « On savait que la Grèce resterait avec nous. Pour nous, c'était ça le *big picture* [portrait

global].» Même chose pour un fonctionnaire qui a passé beaucoup de temps à Athènes : « Nous savions que la Grèce allait continuer à faire partie de l'UE. C'est pour ça qu'on a mis l'accent sur la réforme de l'administration publique, *the real thing*. Le FMI s'éclate sur des choses hyper-visibles comme les heures d'ouverture des magasins. Mais la politique énergétique, par exemple, c'est plus important, et ça prend du temps. Nous, on ne se préoccupe pas seulement de l'adoption des réformes, mais aussi de leur mise en œuvre. »

Un deuxième examen qui n'en finit plus

Lancé à l'automne 2016, le deuxième examen commence mal. Opposant deux approches de la crise grecque, l'une fondée sur l'application stricte du programme ou l'autre laissant la place à une marge d'appréciation politique, le blocage se cristallise autour de la question des retraites. Une bonne partie de l'animosité des Bruxellois est dirigée contre Poul Mathias Thomsen, le directeur Europe du FMI. Sourd aux conséquences sociales, le FMI exige une coupe de presque 20 % dans les retraites que le commissaire juge, au mieux, inutile sur le plan économique, au pire, désastreuse sur le plan politique. Le chiffre de 20 % ne figure pas en tant que tel dans le mémorandum. Il est justifié par les prévisions budgétaires du FMI, plus pessimistes que celles de la Commission. En somme, si la croissance est faible, il y aura moins de recettes fiscales que prévu. S'il y a moins de recettes, l'excédent primaire sera inférieur à 3,5 %, et la dette ne diminuera pas. Il faut donc couper dans les dépenses improductives comme les retraites.

Croisant Reinhard dans le couloir au retour d'un entretien à la Représentation permanente de la Grèce, je lui dis que les Grecs sont déprimés. Il me répond : « S'ils connaissaient les réactions à Berlin ce matin, ils auraient été encore plus déprimés ! » Reinhard, qui a ses antennes au ministère des Finances, m'explique le point de vue des Allemands, qui insistent sur les coupes sociales. Comme le FMI, ceux-ci ne croient simplement pas qu'Athènes puisse boucler son budget d'une autre manière.

Au début du printemps 2017, alors que l'UE célèbre son 60e anniversaire, la balance semble pencher en faveur des exigences du FMI. L'absence de *staff-level agreement* à l'Eurogroupe du 20 mars a forcé une série de réunions de travail portant sur le « rééquilibrage

des finances publiques » de la Grèce. Le jeudi 23 mars, l'Eurogroupe a validé les thèses du FMI qui pousse à des compressions drastiques. Les Moscovici se sentent isolés. À la réunion de cabinet du lundi, Olivier annonce la prochaine étape :

> Il faut gérer l'après-*deal* passé jeudi soir, qui est dur pour les Grecs. Le commissaire a discuté avec Tsípras. Ils ont convenu que ce n'était pas acceptable. Il a parlé avec Christine Lagarde qui a montré une ouverture. Mais les négociateurs [technocrates] ont repris le jeu et ils considèrent qu'il faut taper et taper. Il y aura peut-être une question en salle de presse. Au milieu du 60e anniversaire, l'UE et le FMI coupent les pensions ! Mouais... On doit être solidaires avec les institutions, mais le *deal* politique est très mauvais. Les réformes doivent se faire, mais on aurait au moins voulu étendre les coupes sur deux ans. Le commissaire était assez choqué que le FMI puisse se comporter ainsi.

Après la réunion, je vais manger avec Olivier qui revient sur la semaine écoulée :

> On a un gros problème. Le FMI voit quelqu'un qui a de la fièvre et veut le plonger dans un bain d'eau glacée. On coupe de 20 % les pensions, bam ! Quand ça va sortir dans les médias : la Commission a accepté de charcuter les pensions des personnes âgées ! Le patient va peut-être mourir d'une crise cardiaque, mais il n'aura plus la fièvre. Ça s'est mal passé la semaine dernière et ça s'est encore mal passé cette nuit. Tsípras doit toujours céder, c'est lui qui bouge. Il a commencé avec cinq demandes et il les a toutes abandonnées. Le FMI ne fait aucune concession. Les services ne suivent pas les instructions politiques. Le FMI, c'est juste : on diminue la dette, peu importe comment.

Compromis autour d'un repas

Début avril 2017, le deuxième examen n'est toujours pas conclu. Les conditions ne semblent pas favorables à l'envoi d'une mission à Athènes. À la réunion de cabinet du 3 avril, Olivier résume la situation :

> Chaque jour qui passe, nous faisons face à un nouvel obstacle et nous devons trouver un nouveau compromis avec l'Allemagne et le FMI. On pense qu'on a réussi et puis... La Grèce a concédé beaucoup de choses. Mais on n'est toujours pas d'accord sur les paramètres. Il faut abandonner

> la mission même si on ne peut pas encore rendre la chose publique. C'est maintenant le tour des politiques. Le commissaire a passé le week-end au téléphone avec Hollande, Dijsselbloem, Lagarde, Tsakalotos. Demain Tsakalotos, Dijsselbloem, le commissaire et les institutions ont un dîner à 20 heures à Bruxelles. Si les politiques s'en mêlent, ils vont trouver un accord. Bon ou mauvais ? Très mauvais, sans doute.

À ce dîner, les principaux intéressés s'entendent sur un paquet de mesures fiscales supplémentaires à mettre en œuvre en 2018-2019, représentant 2 % du PIB grec. La réforme des retraites, que le gouvernement Tsípras ne souhaite pas, mais que le FMI exige, en est un élément central. La Commission obtient toutefois que le paquet soit adopté par le Parlement grec de manière conditionnelle, c'est-à-dire qu'il ne soit mis en œuvre que si les prévisions du FMI se confirment et l'excédent de 3,5 % n'est pas atteint. Les grandes lignes de ce compromis se dessinent depuis quelques semaines déjà. Dès 2016, j'avais entendu le commissaire présenter au Parlement européen l'adoption dans la loi de mesures contingentes à l'évolution de la situation budgétaire. Visant à donner de l'oxygène à Athènes tout en rassurant l'Allemagne, ce scénario dépend de la bonne santé de l'économie européenne.

Le compromis trouvé au dîner permet de dépêcher une mission à Athènes et de conclure le deuxième examen à l'été, avec près de six mois de retard. Des conditions sont toutefois ajoutées au mémorandum de 2015. Simon me raconte qu'en cherchant une expression pour rédiger le communiqué de la mission, il est tombé sur un texte qu'il avait écrit en 2012, plus de deux ans après le début de la crise : « J'aurais pu le copier-coller. Ça fait six ans que je travaille sur la Grèce et les enjeux sont toujours les mêmes. »

La pratique des « dîners entre principaux intéressés » (souvent Christine Lagarde du FMI, Jeroen Dijsselbloem de l'Eurogroupe et l'Allemand Wolfgang Schaüble), qui se déroulent dans un grand hôtel ou au Berlaymont, m'intéresse parce qu'elle est une partie importante du travail politique que mène le commissaire. Olivier les planifie de manière stratégique lorsqu'il s'agit de débloquer une situation. Répandus dans les milieux diplomatiques où ils incarnent la « société internationale », les dîners répondent à une étiquette moins formelle lorsqu'il s'agit de responsables politiques qui se connaissent bien, comme c'est le cas du commissaire et de ses

homologues[15]. En parallèle aux discussions techniques, ils servent à affiner les positions des ministres ou à influencer les indécis (nombreux, apparemment). En principe, un accord informel trouvé au cours d'un dîner peut être plus aisément imposé aux technocrates des « institutions », même si certains fonctionnaires ont la réputation de s'en affranchir.

Pour le commissaire, les dîners permettent d'aborder de manière directe des questions qui se prêtent mal aux discussions à dix-neuf dans le cadre de l'Eurogroupe. En tant qu'hôte, il peut choisir ses interlocuteurs dans un cadre confidentiel. C'est la raison pour laquelle je n'y ai malheureusement pas accès. Les membres du cabinet me débriefent volontiers, mais ils ne sont souvent pas eux-mêmes autour de la table. Je peux toutefois compter sur le commissaire pour me donner son propre point de vue. En buvant son Coca *light*, il me confirme qu'il partage l'état d'esprit des membres de son cabinet :

> Sur la Grèce, j'aimerais qu'il y ait une porte de sortie, mais je n'en vois pas. C'est dû à l'acharnement de certains acteurs qui demandent aux Grecs de s'en sortir par une spirale austéritaire continue. C'est économiquement inepte et socialement impossible. Je crains fort qu'on finisse par tuer le patient [comme c'est souvent le cas, le commissaire et Olivier utilisent les mêmes métaphores]. Nous ne sommes pas contre les réformes, mais il faut que ça se fasse dans des conditions acceptables. Sinon, on crée un monstre, la quasi-misère dans un pays européen. Il y a au moins deux acteurs qui posent problème : le FMI, avec des arguments spécieux, « il suffirait que vous réduisiez la dette, sinon on impose des mesures draconiennes » ; puis l'Allemagne et son idéologie ordolibérale…

Je lui demande si, pendant le dîner, il a dit tout ça à ses homologues :

> Oui. Au dîner, cette semaine, c'étaient les mêmes arguments en boucle… Il y a une profonde irrationalité derrière tout ça. C'est dans l'intérêt de personne, ça consomme temps et énergie. Ça prend 15 % du temps d'un commissaire pour 2 % du PIB à propos de sujets qu'on devrait traiter de manière structurelle, pas dans l'appréciation des 0,1 %… Et ça donne une très mauvaise image de l'Europe.

15. Iver Neumann, *At Home with the Diplomats*, *op. cit.*

Si les dîners permettent de parler franchement, ils exigent que les convives fassent preuve de discrétion et qu'ils s'abstiennent de critiques à la sortie. « La difficulté, élabore le commissaire, est due à la nature de la Commission. Nous sommes une Commission politique, mais dans un système qui fonctionne au consensus. On ne peut pas afficher de dissensus en public. En plus, on serait considéré comme illégitime. Nos alliés à l'Eurogroupe ne sont pas vocaux : l'Italie et la France qui ont leurs propres difficultés, les socialistes qui sont divisés... »

Le déblocage

Même si le dîner d'avril 2017 débloque la situation à l'avantage du FMI, le compromis, qui ne bougera plus vraiment, demeure l'objet de tiraillements. Les représentants du FMI continuent à prévoir un excédent primaire inférieur à celui de la Commission et, partant, favorisent l'application de compressions budgétaires plus sévères. « La seule chose qui pourrait changer, m'explique le commissaire, c'est que l'administration américaine se désengage du FMI », c'est-à-dire que la Maison-Blanche force le FMI à lâcher du lest.

À la fin de l'année, je sens que la situation commence à se retourner. On apprend que la Grèce affichera 3,5 % d'excédent primaire, ce qui est conforme aux prédictions de la Commission et non à celles du FMI. Pour un observateur, « *the IMF were working backwards with the math and everybody ended up seeing it*[16] ». Les gens que je rencontre lors de mon séjour au mois d'octobre 2017 me disent que le FMI va sortir du programme. Pour la Commission, cette évolution est une bénédiction. Aux pressions américaines et aux chiffres acceptables de la Grèce s'ajoute un sentiment d'épuisement. Selon un membre du cabinet,

> les États-Unis et l'Allemagne en ont marre que le FMI joue avec les chiffres. Même les Finlandais et les Hollandais en ont marre. À la fin, le FMI a dû admettre qu'ils se plantaient. Alors tout le monde a arrêté de les écouter. Tous les États membres ont décidé que, à moins d'une catastrophe, on allait travailler sur un genre de reprofilage de la dette.

16. « Le FMI manipulait les chiffres et ça a fini par se voir ».

Dans ce scénario de sortie, la Grèce resterait sous « surveillance renforcée », c'est-à-dire qu'elle devrait continuer à rendre des comptes à ses bailleurs de fonds. « J'espère que les Grecs vont marcher droit maintenant, me dit un fonctionnaire allemand. Ce n'est plus un sujet important pour nous. Ils voient la fin du tunnel, nous voyons la fin du programme. Ils ont obtenu le soutien des fonds structurels, du budget européen, des fonds agricoles... Maintenant ils ont besoin de politiciens courageux. »

La fin du programme

Au mois de février 2018, la sortie du programme, qui devrait être le dernier, se dessine. Le troisième examen s'est déroulé beaucoup mieux que le deuxième. Simon est soulagé : « Il ne se passera plus grand-chose, c'est assez *smooth*. Tout le monde en a marre. Le FMI est plus coopératif. Le gouvernement grec aussi. Il n'y a pas trop de demandes déraisonnables. » « Ce sera terminé en août », prédit-il.

> – Pour la première fois, se rappelle un fonctionnaire quelques mois plus tard, on a pris les devants. On s'est dit qu'on ne pouvait pas faire reposer l'avenir de la Grèce sur un illuminé [du FMI], et on s'est assis pour rédiger une stratégie de sortie de crise. *It's the first time we got on top of things*[17].
> – Fatigués de la Grèce ?
> – En partie, mais surtout surpris que les Grecs aient fait des réformes ! On s'est progressivement rendu compte que le programme était trop intrusif. Ça a fait du tort au pays et du tort à l'Eurogroupe. À un moment, le patient doit sortir de la salle d'urgence...

Au restaurant italien où nous déjeunons en février, Ioana partage son soulagement en me décrivant le dernier séjour du commissaire à Athènes : « *The message was "We're 90 % done"*[18]. » Il ne reste que quatre mois avant la fin du programme, qui doit signaler le retour à la normale. « Mais Pierre, m'avertit-elle, doit expliquer la surveillance post-programme. Les engagements doivent être respectés. Les Grecs ne peuvent pas revenir dix ans en arrière, il leur reste pas mal de choses à faire. »

---

17. « C'est la première fois que nous maîtrisons la situation ».
18. « Le message était : "Nous avons fait 90 % du travail" ».

En avril 2018, j'accompagne le commissaire et Simon à Washington, où ils participent aux traditionnelles réunions de printemps du FMI. Je ne suis pas autorisé à observer la rencontre avec Christine Lagarde sur la Grèce. Après la rencontre, le commissaire, Simon et moi déjeunons à la cantine du HQ2, l'un des deux immeubles du FMI. Je demande au commissaire si la Grèce sortira vraiment du programme. Il me répond par l'affirmative : « Certains pays ne veulent pas, évidemment. On a parlé d'extension du programme, mais Mario [Draghi] m'a soutenu très fortement, disant que c'était ridicule et que ça ne ferait qu'affoler les marchés. Christine [Lagarde] est d'accord que le programme doit se terminer. » Lorsque je demande si les Grecs participent à ces réunions, le commissaire et Simon répondent que non. Et les États-Unis ? « Pas vraiment. »

Après le repas, nous allons au National Portrait Gallery voir une exposition de tableaux de Cézanne. Sur le Mall on a mis des drapeaux français pour la visite d'Emmanuel Macron. Alors que le commissaire et moi bavardons, Simon lit un message qui les informe que les Allemands ont été brutaux durant une rencontre avec les Grecs. Le commissaire hausse les épaules : « Lagarde n'a pas été emmerdante. Mais les Allemands sont très difficiles. » Y a-t-il quand même un esprit d'ouverture, lui demande Simon ? Au cours de la prochaine rencontre à Sofia, peut-être ? Le commissaire fait la moue : « On aura une déclaration, peut-être, ce n'est pas impossible. »

Vers la normalisation

On ne sait toujours pas s'il y aura une réduction de la dette, ou au moins un nouvel allongement des maturités. L'enjeu est important pour Tsípras qui doit montrer à son électorat que les sacrifices n'ont pas été vains. Des élections sont prévues dans un an. Les discussions ont commencé au niveau technique, au groupe de travail de l'Eurogroupe, dont le président, Thomas Wieser, est sur le départ. Dans un restaurant libanais de Washington, Simon me résume la rencontre entre le commissaire et Olaf Scholz, le social-démocrate qui a remplacé Wolfgang Schäuble au ministère des Finances :

> Les Allemands ne veulent pas parler de restructuration de la dette sans condition. Le FMI ne veut pas de conditions. Nous, on est entre les deux. On pense qu'il doit y avoir une réduction importante, d'entrée de jeu pour lancer un signal aux marchés, sinon ça ne sert à rien. Les

> Grecs savent que la Commission est leur meilleure amie, surtout le commissaire. Il leur dit qu'ils doivent être exemplaires afin de ne pas donner de raison aux Allemands de bloquer un accord.

Une première question est de savoir jusqu'où les États membres sont prêts à aller dans une discussion sur l'allègement de la dette. Un nouveau gouvernement de la « grande coalition » CDU-SPD, formé en Allemagne après six mois de tractations, pourrait débloquer les choses, mais la situation politique se dégrade en Italie, où une coalition populiste alliant le Mouvement 5 étoiles et la Lega prend le pouvoir le 1er juin 2018. Dans ce contexte, le spectre du « Club Med » – comme certains appellent de manière péjorative les pays d'Europe du Sud – resurgit. À raison, les Grecs se méfient des promesses d'allègement de la dette.

L'autre question, plus pressante, est celle de la surveillance post-programme, dont l'élaboration permettra d'officialiser la sortie du troisième programme. Confirmant l'accès de la Grèce aux marchés, elle doit en faire un pays « presque normal ». C'est un point sur lequel le commissaire insiste souvent. Au Peterson Institute for International Economics, un *think tank* de Washington, le commissaire rappelle à un auditoire de spécialistes que « *the Commission is not on the hard side*[19]. Il n'y aura pas, il ne peut pas y avoir un nouveau programme. Nous avons besoin d'un plan de croissance crédible, conçu par la Grèce, et nous devons parvenir à un accord sur la manière d'alléger le fardeau de la dette ». Évoquant Shakespeare, il dit espérer que l'Eurogroupe du 21 juin 2018, qui doit valider la sortie du programme, ne sera pas « le songe d'une nuit d'été ».

Les vœux du commissaire seront exaucés. En juin, l'Eurogroupe confirme la volonté des ministres des Finances de mettre fin au programme. Les créanciers acceptent de nouveau d'allonger la maturité de certains emprunts. Une petite caisse d'urgence est prévue : 24 milliards d'euros. C'est une concession politique importante pour Tsípras et Moscovici. Mais on est encore loin d'un véritable allègement de la dette. La sortie du programme se fait aux conditions de l'Allemagne.

---

19. « La Commission n'est pas parmi les durs ».

Avec la « normalisation », l'Eurogroupe perd de son importance comme enceinte décisionnelle. « On a passé des années de nos vies à discuter de programmes, se rappelle un participant à l'Eurogroupe. L'Eurogroupe était ennuyeux avant la crise. Puis il est devenu un outil de gestion de crise. J'espère qu'il redeviendra ennuyeux. » Le commissaire confirme : « L'Eurogroupe, c'était la Grèce pour 50 % du temps et 80 % du stress. Des réunions sans stress, c'est ennuyeux. »

Un quatrième programme qui ne dit pas son nom ?

Le 20 août 2018, le troisième programme est officiellement conclu. En principe, la Grèce pourra bientôt emprunter de nouveau sur les marchés. En retour, Athènes doit continuer à produire un excédent primaire de 3,5 % du PIB jusqu'en 2022, et de 2,2 % jusqu'en 2060. Reinhard m'explique le mécanisme de surveillance post-programme, que le commissaire traduit en termes politiques par « normalisation ». Il n'y aura pas de nouvelle réforme demandée, mais plusieurs craignent que le gouvernement revienne sur les réformes déjà engagées. C'est pourquoi la mission de l'UE doit s'assurer qu'il respecte ses promesses. Comment ? Pendant la crise, la BCE a acheté des obligations grecques sur le marché secondaire – le *Securities and Markets Bond-buying Programme* ou SMP – sur lesquelles elle gagne des profits qui sont redistribués aux banques centrales nationales. Il a été entendu en 2014 que ces profits seraient transférés à la Grèce afin de lui permettre de réduire sa dette, un transfert qui demeure toutefois conditionné à la mise en œuvre des réformes promises.

Pour l'opposition grecque, la Grèce est maintenant sous la tutelle d'un quatrième programme qui ne dit pas son nom. Chez les Moscovici, on préfère parler de « structure incitative bien pensée ». Sans accès aux marchés pour financer sa dette, le gouvernement d'Athènes continue à dépendre de l'assistance de l'UE qui, en retour, exige des efforts budgétaires et des réformes. Il était politiquement impossible pour la Commission et le gouvernement allemand, m'explique l'ex-ministre grec Evángelos Venizélos, de déclarer la nécessité d'un nouveau programme. « La *success story* est vitale pour la narration de la Commission politique, qui est une Commission sortante, et aussi pour la chancelière Merkel, qui est

aussi sortante. Voilà le dénominateur commun entre la Commission, les gouvernements et Tsípras. Ça, c'est la réalité et non la communication politique », me dit-il.

La convergence de vues entre Bruxelles et Athènes s'est installée progressivement, m'explique une collègue de l'Université d'Athènes : « Peu à peu les Européens ont vu que Tsípras acceptait tout. Un autre gouvernement n'aurait pas pu faire le tiers de ce qu'il a fait parce que Syriza serait dehors, dans la rue ! Leur discours, c'était "On se bat pour la Grèce", alors qu'ils mettaient en place des mesures qu'un autre gouvernement n'aurait pas pu faire. »

L'enjeu principal de la surveillance post-programme reste celui de l'excédent primaire. Si celui-ci atteint les 3,5 % du PIB, la Grèce pourrait annuler les compressions pré-adoptées selon l'accord de 2017, principalement celles pesant sur les retraites. En principe, les chiffres sont prometteurs. « Il y a de la marge, c'est bon », me dit Leila qui a remplacé Ioana au cabinet. « Là, les Grecs sont à 4,5 % de *primary surplus* [excédent primaire] ! »

Mais dès le lendemain de l'annonce de la sortie du programme, Tsípras, en mode préélectoral, déclare qu'il annule la réforme des retraites. C'est trop tôt : l'annulation demeure conditionnelle à l'approbation de l'Eurogroupe. Le commissaire doit rappeler au Premier ministre que, s'il comprend l'importance de parler à ses électeurs, il ne faudrait pas non plus donner raison aux créanciers qui doutent de son engagement. Le rapport de la Commission sur l'application des réformes doit être adopté à l'unanimité par l'Eurogroupe et, même si le FMI n'est plus présent, Berlin demeure vigilant. Olaf Scholz est entouré de la même équipe que Wolfgang Schäuble auquel il a succédé.

Un pays normal… mais différent

Malgré les avertissements qu'il adresse à Tsípras, le commissaire met lui aussi en forme le récit de la *success story*. Pour lui, la sortie du programme élargit l'espace fiscal au sein duquel la Grèce pourra de nouveau faire ses propres choix. À la conférence de presse du 21 novembre 2018, où il présente l'avis de la Commission sur les plans budgétaires des États membres, il se dit heureux de conclure que celui de la Grèce « est conforme ». C'est la première fois que la Grèce est soumise au processus normal d'examen budgétaire (voir chapitre 5).

> C'est une entrée tout à fait réussie, affirme le commissaire. Derrière cela, il y a une leçon politique. Les efforts faits par les Grecs, un programme avec de fortes exigences, ont porté leurs fruits : sur les comptes publics, sur la croissance, et aussi on doit pouvoir trouver la justice sociale.

En outre, le commissaire présente un premier rapport positif sur la surveillance post-programme :

> Ceci, ajoute-t-il, ouvre la voie à l'annulation des mesures pré-légiférées de coupes dans les pensions. Si ces coupes étaient mises en place, elles résulteraient en une baisse de 14 % des pensions pour 1,4 million de retraités, c'est-à-dire plus de Grecs en situation de précarité. Ça n'a plus lieu d'être. C'est pourquoi j'ai l'espoir, je suis confiant, que l'Eurogroupe du 3 décembre va accepter cette proposition. C'est une bonne nouvelle pour la Grèce et pour l'Europe.

En entendant ce discours, Leila n'est pas trop à l'aise :

> Le cabinet Dombrovskis nous a critiqués parce que notre rapport était trop positif. J'ai beaucoup corrigé leur version qui était encore rédigée dans le langage du programme : « *It's urgent* », « *We do not accept* »[20]... Finalement, ils ont accepté parce que nous avons le *lead* sur la Grèce. La Grèce continue à être différente, sourit-elle... même si c'est devenu un pays normal.

Pour illustrer son propos, Leila me raconte un problème qui a occupé toute sa journée : celui d'une lettre devant être signée par le ministre grec des Finances qui n'a jamais été livrée au Berlaymont. Peut-être n'a-t-elle jamais été signée, d'ailleurs. Ce genre de situation, assez fréquent à propos d'Athènes, exaspère les Moscovici et explique leur optimisme, disons, mesuré.

> Il suffit que ça déraille pour que le commissaire devienne une cible, ce qu'il faut éviter. On a eu un premier rapport très positif, ce sera plus dur dans le deuxième [qui doit être discuté le 11 mars 2019]. Les Grecs vont se relaxer. Les marchés se fichent des réformes, mais ils veulent un rapport positif. Or le progrès est mitigé.

20. « Il est urgent », « Nous n'acceptons pas ».

C'est surtout le ralentissement des réformes qui inquiète Leila. Selon elle, le gouvernement Tsípras « surperforme » par rapport à ses objectifs fiscaux, c'est-à-dire qu'il réduit ses dépenses au-delà de ce qui est lui est demandé. Difficulté de planifier l'exécution budgétaire ou stratégie pour créer un fonds de contingence ? Evángelos Venizélos penche plutôt pour une stratégie de redistribution en faveur des prestations sociales[21]. En tout cas, la surperformance permet à la Grèce de se présenter comme un élève assidu, et de mieux défendre ses propres priorités – les dépenses sociales, la consommation – face aux réformes structurelles et aux investissements exigés par l'UE.

À Athènes

À l'hiver 2019, j'accompagne le commissaire, Olivier et Leila lors de leur probable dernier voyage à Athènes. Le séjour, qui intervient une semaine avant la visite de la mission technique, est destiné à faire passer quelques messages « directs » auprès du gouvernement. Il est aussi une occasion pour le commissaire de faire ses adieux à un pays qui constitue un élément fort de ce qu'il voit comme son héritage.

La veille de notre départ, Olga m'avertit que la mission risque d'être annulée. Pendant le week-end, le dirigeant du parti nationaliste ANEL, dont dépend la coalition gouvernementale, a annoncé qu'il s'opposerait à la reconnaissance de la Macédoine du Nord que Tsípras veut faire adopter par le Parlement. Un vote de confiance est prévu le mercredi. Le gouvernement pourrait tomber le jour où sont programmées les plus importantes rencontres avec le président de la République, le Premier ministre et le ministre des Finances.

Après une hésitation, nous décollons pour Athènes. Sur la route qui nous amène de l'aéroport au centre-ville, Leila me montre les endroits où elle a vécu les pires mois de la crise : le Hilton, l'Hôtel de Grande-Bretagne, le ministère de la Reconstruction administrative, celui des Finances… « Pour marcher d'un endroit à l'autre, se rappelle-t-elle, on se dispersait et on portait des jeans pour ne pas se faire reconnaître. »

---

21. Evángelos Venizélos, « Crise grecque et zone euro », *Commentaire*, 159, 2017, p. 555-564.

Dans un restaurant en face de la Vouli, le Parlement grec, où nous nous réunissons le lendemain pour préparer la journée, un « ami du cabinet », un Grec, explique que la presse développe des théories du complot sur la visite du commissaire, qui viendrait pour soutenir Tsípras dans un moment difficile pour le Premier ministre. « Son message, insiste-t-il, doit être le suivant : je suis ici parce que j'ai été invité à un dîner par la communauté d'affaires. Mais j'en profite pour faire l'état des lieux avant le deuxième rapport. Le *timing* n'a rien de politique. » L'ami ajoute que Tsípras, dont le gouvernement risque de tomber avant le mois de mai, a déjà promis de faire annuler la baisse du seuil de l'impôt demandée par la Commission. Le commissaire doit lui rappeler ses engagements.

Chez Tsípras

En début d'après-midi, nous nous rendons à la résidence du Premier ministre, le palais Máximos. Il y a déjà beaucoup de journalistes devant les grilles. Ce sera un tête-à-tête, mais j'ai le droit d'assister au premier échange, assez formel, devant les journalistes. Pendant la réunion des hommes politiques, Olivier, Leila et moi-même nous asseyons dans le salon attenant avec un conseiller du Premier ministre ou, comme on dit à Athènes, d'« Aléxis ». On nous sert le café et des gâteaux. Après vingt minutes de discussion sur l'enjeu du jour, le vote de confiance sur la reconnaissance de la Macédoine, Olivier évoque les dossiers techniques. Il se doute bien que le commissaire et le Premier ministre, passionnés par le jeu partisan, ne les aborderont qu'en surface. Il demande à son interlocuteur grec les impressions du public cinq mois après la fin du programme. Le conseiller lui répond :

> – L'accent est mis sur la Macédoine en ce moment au Parlement. Mais l'économie réelle s'améliore de jour en jour. Un deuxième rapport positif [de la part de la Commission] aiderait. Comme vous le savez, le principal problème est celui des banques.
> – Qu'en est-il des obligations ? Voulez-vous en émettre ?
> – Oui, mais pas pour dix ans.

Le conseiller de Tsípras explique qu'ils font des essais avec des emprunts de plus courte durée pour tester l'appétit des marchés. « En Grèce, on parle de moins en moins du programme », ajoute-t-il. « C'est bien. C'était ça l'intention », répond Olivier.

Le conseiller se fait rassurant sur la capacité de la Grèce à convaincre les marchés, grâce, notamment, aux projets de privatisation. Puis il en vient aux demandes principales du gouvernement à l'endroit de la Commission : abaisser le plafond sous lequel les banques reçoivent des liquidités de la part de la BCE ; approuver un instrument de protection des résidences contre les saisies en cas de faillite ou d'insolvabilité (la loi dite « Katseli ») ainsi qu'un autre visant la protection des actifs. Olivier enregistre ces demandes, mais rappelle qu'il ne reste que quelques semaines avant le deuxième rapport de la Commission. « Il faut avancer. C'est le message que le commissaire est en train de transmettre au Premier ministre », me dit-il.

Or plusieurs obstacles demeurent : la situation des banques dont les créances douteuses demeurent importantes, les annonces trop optimistes du gouvernement en matière d'emploi ou la lenteur des privatisations.

> Le processus, explique Olivier, va devenir plus inclusif au collège des commissaires. Pierre n'est pas responsable des activités bancaires, des créances douteuses, de l'emploi ou de l'énergie. Ses collègues auront leur mot à dire. C'est aussi une décision politique. Si le rapport n'est pas assez bon, je ne peux pas garantir que le collège suivra Pierre. C'est à eux de décider. Il serait utile que vous puissiez nous fournir autant de preuves que possible. Pierre, poursuit-il, devra également dire que la Grèce entrera dans la procédure de déséquilibre excessif. C'est normal pour un pays post-programme. C'était pareil avec le Portugal. Mais nous devons préparer le terrain pour que ce ne soit pas un choc pour les journalistes d'apprendre que la Grèce présente encore des déséquilibres. Anticiper la communication est important.

Le tête-à-tête des hommes politiques dure depuis déjà une quarantaine de minutes. Le commissaire risque d'être en retard à son prochain rendez-vous. « Bon, je suis sûr qu'Aléxis et Pierre sont très occupés à discuter les *fiscal targets* en détail », ironise Olivier. Selon lui, dix minutes d'échange avec le Premier ministre valent plus qu'une heure avec les ministres, que nous nous apprêtons à rencontrer au ministère des Finances.

À la sortie du palais Máximos, le commissaire reproche gentiment à Olivier d'avoir interrompu sa conversation avec Tsípras alors qu'ils « entraient dans le vif du sujet ». Dans la rue, une douzaine

de journalistes nous attendent devant les grilles. « C'est moins que d'habitude », m'explique l'ami du cabinet. Le commissaire annonce que les retraités n'auront pas besoin de souffrir davantage, mais « qu'il reste beaucoup à faire. *Let's make Greece a success story*[22] ». Je commence à m'habituer à la formule.

Place Syntagma

Nous sommes escortés par des motards et trois voitures de police pour nous rendre au ministère des Finances, derrière la place Syntagma que surplombe la Vouli. C'est un bâtiment des années 1960, au charme corbuséen. Nous entrons par une porte dérobée surveillée par des caméras – Leila explique qu'en 2011, il y avait souvent des militants qui essayaient de rentrer par la force. L'accueil du personnel est sympathique. Au 7e étage nous attendent quatre ministres : Yánnis Dragasákis (Économie), Geórgios Stathákis (Énergie), Euclide Tsakalotos (Finances) et Effie Achtsióglou (Travail). Les trois premiers sont des économistes marxistes, figures historiques de Syriza. Tsakalotos, arborant le style décontracté d'un professeur d'université, a remplacé Varoufákis. Achtsióglou, la seule femme, est une étoile montante du gouvernement.

« Le commissaire, explique Leila, est là pour encourager le ministre Tsakalotos et tempérer les ardeurs de ses collègues. » Devant les ministres, il insiste sur le fait qu'il sort d'une rencontre avec le Premier ministre, avec lequel ils se sont mis d'accord. Il rappelle les problèmes du système bancaire et l'importance d'accélérer les réformes en vue de l'adoption d'un deuxième rapport « positif » sur la surveillance post-programme. La loi Katseli sur la protection des résidences en cas d'insolvabilité fait partie des enjeux les plus importants. Mais le commissaire n'est pas là pour échanger sur les détails techniques : « Je veux discuter avec vous des moyens de consolider les résultats et de nous assurer que la croissance et le progrès sont durables. Pour faire une histoire courte, nous sommes près du *finish*, l'esprit est positif, mais prudent. Restons sur la voie de la réforme. »

Dragasákis, le plus vénérable des quatre ministres, dit quelques mots en grec, mais il est vite épaulé par Tsakalotos qui s'exprime

22. « Faisons de la Grèce une *success story* ».

dans un anglais parfait. Ce dernier explique que le gouvernement souhaite faire adopter un programme de protection des actifs similaire à celui des Italiens. Mais cet instrument, qui vise à alléger la dette des banques, pourrait être considéré comme une aide d'État par la commissaire à la Concurrence, Margrethe Vestager, ce que la Grèce ne souhaite évidemment pas. « On me dit, ajoute Tsakalotos, que la Commission est entrée dans une phase d'hibernation au niveau politique. Pourriez-vous mettre un peu de pression sur la DG Concurrence pour qu'elle entende notre requête ? »

– Hibernation, vous dites ? Ce n'est pas l'expression que j'emploierais, répond le commissaire en souriant à Tsakalotos.
– C'est ce que les gens me racontent ! [*On rit autour de la table.*]
– Il y a un cycle politique. Mais nous traiterons de cette affaire jusqu'au dernier jour. Aléxis m'a aussi parlé à propos de la DG Concurrence. « Pression » n'est pas le mot juste. Vous avez reçu une éducation britannique, je suis sûr que vous pouvez en trouver un meilleur.
– Chuchoter ?
– Nous ne chuchotons pas, nous parlons clairement. Le fait que vous vous inspiriez du précédent italien… c'est bien, mais je vous rappellerai que, dans leur cas, nous avons dû chuchoter très fort.

Un autre point litigieux est celui de l'augmentation du salaire minimum que souhaite adopter le gouvernement Syriza. Justement, la ministre du Travail chuchote à l'oreille de Dragasákis. Le commissaire le remarque et sourit : « Peut-être voulez-vous m'instruire à propos de votre étrange projet de salaire minimum ? *You know, I understand Greek body language*[23] ! »

La ministre Achstióglou lui explique qu'un comité d'experts a été formé, dont la recommandation est d'augmenter le salaire minimum de 5 % à 10 % : « Nous n'avons pas pris une décision finale au sujet du niveau d'augmentation. » Selon Leila, la décision est déjà prise, celle d'octroyer une augmentation importante, et les services de la Commission ne sont pas convaincus parce que la productivité du pays demeure faible. Le commissaire, qui a lu le *briefing* de ses fonctionnaires, répond à la ministre : « À ce que je sache, mon équipe s'attend à une approche plus modérée. » Selon

23. « Vous savez, je comprends le langage corporel des Grecs ! »

lui, des mesures trop radicales risquent de nuire à la confiance. « D'après ma conversation avec Aléxis, je comprends qu'il veut une image complète de la situation. L'image complète, c'est l'importance d'obtenir l'accès aux marchés. C'est ça qui compte. »

À propos des privatisations, exigées à la fois pour renflouer les coffres de l'État et accroître les investissements étrangers, le commissaire et les ministres Syriza se retrouvent dans la position inconfortable d'être des socialistes qui doivent s'y montrer favorables. Stathákis se moque de lui-même :

> – En tant qu'économiste de gauche, je me trouve impliqué dans la privatisation. Nous essayons de privatiser une usine de lignite. Bon, l'usine perd 750 millions par an : disons que ça m'aide à surmonter mes réticences d'économiste de gauche.
> – Vous savez que j'ai été ministre deux fois de ma vie en France. Le gouvernement Jospin était le plus à gauche de l'histoire récente, mais aussi celui qui a le plus privatisé. C'est donc très bien d'être de gauche et de privatiser.

Tsakalatos, provoquant de nouveau les rires, intervient : « Vous ne direz pas ça en conférence de presse, j'espère ? » Alors que la réunion se termine, Achtsióglou remercie chaleureusement le commissaire pour son appui dans le dossier des retraites :

> – C'était notre réforme la plus importante et nous avons finalement protégé les retraites. Nous aimerions vous remercier.
> – Nous avons beaucoup travaillé avec Euclide [Tsakalotos]. Je suis son conseiller maintenant [*rires*]. Les retraites, c'est le FMI qui voulait ça. Ça n'a jamais été une question pour nous.

« Alors vous vouliez voir le commissaire qui fait de la politique ? Vous êtes servi ! »

Nous nous dirigeons ensuite, toujours escortés, vers le palais de la présidence, l'ancienne résidence du roi. Je peux assister à la rencontre en cercle élargi dans un beau salon tapissé de livres et sentant le tabac. Le président Pavlópoulos, par l'intermédiaire de son interprète, salue le commissaire et lui rappelle que Jean-Claude Juncker lui-même a exprimé ses regrets pour « les mesures qui ont obligé le peuple grec à faire des sacrifices qu'il ne méritait

pas ». Le commissaire répond que la Commission a été « touchée, ravie et impressionnée » par la visite du président grec à Bruxelles en décembre.

> Vous avez évoqué les regrets du président Juncker qui s'adressait autant au FMI qu'à la Commission. Le ministre que j'ai été et le commissaire que je suis a toujours été du bon côté de cette histoire. Nous travaillons à faire de la Grèce un pays normal. Les réformes doivent être poursuivies, pas pour faire mal, mais parce qu'il n'y a pas de justice sociale sans une économie prospère. La semaine prochaine, il y aura une mission [technique]. J'ai rencontré le Premier ministre et nous avons établi les paramètres de cette mission dans le cadre de la surveillance post-programme. Je retiens de votre propos deux idées : il faut renforcer les institutions, et il faut les démocratiser. La démocratie et la lutte contre les inégalités doivent être les piliers de l'Europe.

Après ce bref échange, je dois quitter le salon pour attendre dans un vestibule. À la sortie, Leila me dit que la réunion s'est très bien passée. Les deux hommes sont passés au français et ont discuté de politique « à un très haut niveau », ce qui laisse entendre qu'ils n'ont pas parlé que de « surveillance renforcée ».

La raison officielle de la présence du commissaire à Athènes est une invitation à rencontrer la chambre de commerce franco-hellénique. Pour conclure la visite, une dernière réunion l'attend à l'hôtel Hyatt. Alors qu'il a parlé de politique avec Tsípras et Pavlópoulos, il passe en soirée au *business*, un sujet pour lequel je lui sens une passion moins dévorante. Il rappelle l'importance des investissements publics, de la fiscalité et du rôle des gens d'affaires pour soutenir les réformes :

> J'ai dit au gouvernement, OK, vous devez être en faveur de la réforme, mais également en faveur des entreprises. Les progrès de la privatisation doivent être plus vigoureux. La confiance des investisseurs doit s'améliorer. Vous devez également avoir un secteur énergétique plus compétitif. Vous serez sensible à cela : le salaire minimum est un élément clé. Nous pensons, c'est le message que j'ai livré, qu'une augmentation est réalisable, mais que cette augmentation doit être proportionnelle à la productivité.

Les propos du commissaire peuvent donner l'impression qu'il n'est plus aussi de gauche que lorsqu'il parle avec Tsípras. En même temps, lorsqu'un chef d'entreprise se plaint du taux d'imposition grec par rapport à celui de la Bulgarie, il lui rétorque : « Je reviens justement de Bulgarie. Vous ne devriez pas les envier. » Visiblement, la conversation des entrepreneurs n'est pas celle qu'il préfère.

Pendant toute la soirée, des gens abordent le commissaire, veulent se prendre en photo en sa compagnie. Selon l'ami du cabinet, le commissaire est reconnu par les Grecs et il jouit dans le pays d'une image positive. En même temps, j'ai rencontré des collègues qui pensent qu'il s'est fait berner par Tsípras. « Le gouvernement, m'explique une observatrice qui ne porte pas Syriza dans son cœur, a instrumentalisé les socialistes européens comme Moscovici qui cherchent le nouveau Messie. Le gouvernement a su utiliser ça. Il y a aussi une instrumentalisation au niveau technique. Ceux qui ne connaissent pas la réalité grecque sont souvent satisfaits par des gestes plus symboliques que réels. ». Le soir, au bar de l'hôtel, je demande au commissaire quelle est son opinion sur Tsípras. « Je l'aime beaucoup, je le considère comme un ami. On parle de politique, de tout. J'ai beaucoup d'admiration pour son talent politique. Il pense toujours trois coups en avant. »

Lorsque nous quittons le bar, le commissaire me fait un clin d'œil : « Alors vous vouliez voir le commissaire qui fait de la politique ? Vous êtes servi ! »

*

L'arrivée de Jean-Claude Juncker et de Pierre Moscovici à Bruxelles a fait basculer le traitement de la crise grecque d'une gestion technocratique, assujettie à la logique institutionnelle de la troïka et à la diplomatie allemande, à une forme de travail politique, qui a cherché à exploiter des marges de manœuvre. Pour certains, le travail politique était nécessaire afin d'éviter le Grexit. Pour d'autres, il a glissé les problèmes structurels de la Grèce sous le tapis.

De mon observatoire du 10e étage du Berlaymont, j'ai vu des gens, certes éloignés de la réalité sociale des Grecs, voire connaissant peu ce pays, mais sincèrement préoccupés par les conséquences politiques de leurs actes. J'ai aussi vu des Bruxellois frustrés par

les blocages institutionnels et exaspérés par la politique menée à Athènes. Leur attitude pendant ces années est un mélange d'excitation (quel sera le prochain coup d'éclat ?) et d'épuisement professionnel (pourquoi la discussion n'avance-t-elle pas ?). À la fin du mandat, en 2018-2019, tout le monde cherche à passer à autre chose, y compris, me dit-on, à Berlin.

Le cas du commissaire est particulier. La Grèce est l'un des rares pays où son visage est connu du public. Il a reçu l'ordre du Phénix et un doctorat *honoris causa* de l'Université d'Athènes. Dans la capitale grecque, il a été traité comme un chef de gouvernement. Mais, surtout, pour l'intellectuel social-démocrate, la Grèce a constitué un cas d'école permettant d'avancer des arguments politiques : l'importance de la responsabilité budgétaire, certes, mais aussi celle de la justice sociale. Par rapport à ses prédécesseurs ou à ses interlocuteurs à l'Eurogroupe, il a toujours privilégié une approche politique (la possibilité d'une « alternance dans le programme ») à la stricte mise en œuvre du mémorandum.

Malgré le basculement opéré sous le couple Juncker-Moscovici, on observe certains invariants entre 2010 et 2019. Premièrement, une gouvernance à plusieurs têtes, dont les chaînes de responsabilité sont parfois opaques. Dans son livre, Varoufákis parle du groupe de travail de l'Eurogroupe comme d'un « sombre creuset dans lequel la troïka concocte ses plans et ses politiques[24] ». Pour le commissaire, la pratique du huis clos au sein de l'Eurogroupe est un « scandale démocratique » qu'il dénonce publiquement en septembre 2017. Pour des praticiennes comme Leila, *too many cooks spoil the broth*[25]. L'épisode du conflit entre la Commission et le FMI illustre les dommages inutiles qu'une configuration institutionnelle trop contraignante a pu engendrer.

Deuxièmement, malgré la volonté du commissaire d'imprimer une action plus social-démocrate à la gestion de la crise grecque, personne n'a jamais semblé croire à la solution préconisée par les économistes de gauche et le FMI. Même au Berlaymont, je n'ai jamais entendu le scénario d'un effacement nominal de la dette. Tous les efforts ont été concentrés sur l'allongement des maturités

24. Yánis Varoufákis, *Conversations entre adultes*, *op. cit.*, p. 127.

25. « Trop de cuisiniers gâtent la sauce ».

et le gel des taux d'intérêt, c'est-à-dire des formes peu audacieuses d'allègement. *In fine*, la Grèce est restée dans l'UE, elle est sortie du programme, mais peu de socialistes – et, au sein du cabinet, de Parisiens, ceux-ci étant plutôt restés à l'écart – se reconnaissent dans le « succès » que revendique le commissaire. Il faut dire que des socialistes, il n'y en avait pas beaucoup à l'Eurogroupe…

Le 7 juillet 2019, Kyriákos Mitsotákis, le chef du parti conservateur Néa Dimokratía, emporte les élections anticipées. Si la nouvelle est bien accueillie par les marchés, elle laisse craindre à Bruxelles qu'il faille « tout recommencer ». Dans les faits, le nouveau Premier ministre entretient de bons rapports avec le commissaire et le cabinet. Même s'il veut baisser les impôts, il s'engage à respecter l'objectif d'excédent primaire. Leila invoque alors auprès de moi « les dieux de la planète pour que le spectre politique reste stable. Il y a une fatigue par rapport à la Grèce. Maintenant, on a d'autres problèmes à gérer. Si les marchés s'énervent avec l'Italie… »

En effet, à l'été 2019, la politique italienne se réchauffe. Nous y reviendrons dans le chapitre 5.

Chapitre 4

Un commissaire socialiste et français

La nomination de Pierre Moscovici en tant que membre de la Commission Juncker, avec le portefeuille des affaires économiques et financières, n'est pas passée comme une lettre à la poste. De juin 2012 à avril 2014, l'homme est le ministre de l'Économie et des Finances, c'est-à-dire le pendant, à Paris, du commissaire aux Affaires économiques et financières. Même si le déficit budgétaire de la France diminue quelque peu sous son autorité, il dépasse les limites fixées par les traités européens. Or le commissaire désigné devra désormais surveiller les budgets de la zone euro et sanctionner les gouvernements qui, comme le sien, ne respectent pas les critères du Pacte de stabilité et de croissance. Pour la députée libérale néerlandaise Sophie in 't Veld, le « braconnier serait nommé garde-chasse ». Les auditions devant le Parlement ne sont pas faciles, et le suspense de sa confirmation dure près d'un mois, entre septembre et octobre 2014. « Ce ne fut pas une partie de plaisir », se souvient le principal intéressé.

Comme il le reconnaît lui-même avec une pointe de fierté, le commissaire a deux défauts : il est socialiste et il est français. Depuis la crise de la zone euro, en 2010, l'Europe a adopté une série de mesures, dont un Pacte budgétaire instituant une règle d'or budgétaire, qui ont pour but de réduire les déficits publics et la dette[1]. La

1. Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, 2011, T/SCG/fr 1.

gauche est opposée à la sacralisation de cet objectif qu'elle juge incompatible avec la relance économique et la justice sociale. Le gouvernement français, de gauche ou de droite, l'accepte en théorie. Cependant, reconduisant année après année un déficit qui alourdit une dette déjà élevée, il est considéré comme un mauvais élève par Bruxelles et surtout Berlin.

Socialiste et français, voici pourtant les deux raisons pour lesquelles Jean-Claude Juncker a confié ce poste à Pierre Moscovici. Le nouveau président de la Commission cherche un équilibre entre ses propres convictions économiques, hostiles à l'austérité, et la rigueur germanique préconisée par la famille conservatrice à laquelle il appartient, celle du Parti populaire européen (PPE). De son point de vue, l'ex-ministre socialiste français paraît le candidat idéal pour imposer les règles « avec souplesse ». Dès sa nomination, certains le décrivent comme « une saucisse française dans un sandwich allemand ».

Sans surprise, le socialisme et la France jouent un rôle considérable dans la vie du commissaire et du cabinet entre 2014 et 2019. Au-delà des enjeux budgétaires, que j'aborderai après avoir résumé le passage d'une carrière de politicien français à celle de commissaire européen, Pierre Moscovici s'engage, en France, dans le débat sur l'Europe : dans les médias, sur le terrain, au Parti socialiste et auprès du chef de l'État, d'abord François Hollande puis Emmanuel Macron. La lutte pour la présidence de l'Eurogroupe, la primaire socialiste et la campagne électorale européenne sont des épisodes significatifs de son implication.

Dans la série danoise *Borgen*, une Première ministre se débarrasse de son rival en le nommant à la Commission européenne : « À Bruxelles, personne ne t'entend crier », lui dit Birgitte Nyborg. Faisant mentir cette expression, le commissaire, comme le dit Fabien qui me rappelle la phrase, « crie » beaucoup. Nous le verrons, son travail sera toutefois freiné par la relève de la garde à l'Élysée, avec l'élection d'Emmanuel Macron, et par le déclin du Parti socialiste dont Pierre Moscovici devient l'un des derniers « éléphants ».

De politicien français à commissaire européen

Lorsqu'un commissaire est nommé à Bruxelles, il ou elle doit prêter le serment d'exercer ses responsabilités en pleine indépendance, dans « l'intérêt général de l'Union », et de ne solliciter

ni accepter « d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme »[2]. Les études indiquent pourtant que tous les commissaires restent attachés au pays et au gouvernement qui les a nommés[3]. Un ex-ministre devenu commissaire garde ses réflexes et ses réseaux de ministre, liés à un État où, souvent, il retournera après son mandat. Le commissaire Moscovici assume cette tension : « Je voulais trouver une formule intermédiaire, m'explique-t-il, être à l'écoute, passer des messages à Paris, mais ne pas prendre d'instructions du président. Je reprendrais la phrase d'Edgar Faure : "l'indépendance dans l'interdépendance". » Le président Juncker encourage les membres du collège à garder un lien étroit avec leur pays d'origine où ils doivent se livrer à un travail d'explication sur l'Europe. Par ailleurs, sur certains enjeux comme le sauvetage de la Grèce ou la réforme de la zone euro, les positions de la Commission sont proches de celles de Paris.

Pour des Parisiens fraîchement débarqués à Bruxelles ou pour les Bruxellois qui les voient arriver avec une certaine appréhension, la formule de « l'indépendance dans l'interdépendance » peut être déstabilisante. Les Parisiens ne sont pas habitués à la culture du compromis qui domine à Bruxelles. Les fonctionnaires européens, eux, craignent que l'influence de Paris nuise à l'indépendance de la Commission. Pour rassurer le cabinet, mais aussi clarifier les choses, Olivier présente le positionnement souhaité du commissaire sous la forme d'un « triangle » dont les trois angles seraient : 1) le portefeuille, soit les politiques formulées au sein de la Commission ; 2) les politiques du groupe social-démocrate au Parlement ; 3) les positions de la France. L'action du commissaire, explique-t-il, doit toujours se situer à l'intérieur de ce triangle : l'Europe, la gauche, la France.

Le premier test

Dès les premiers jours de Pierre Moscovici à Bruxelles, la triangulation théorisée par Olivier est confrontée à la situation budgétaire de la France. En 2014, le déficit public français, hérité en partie de

2. Traité sur l'Union européenne, article 17, 26 octobre 2012, C 326/26.

3. Jean Joana et Andy Smith, *Les Commissaires européens*, *op. cit.* ; Liesbet Hooghe, *The European Commission and the Integration of Europe*, *op. cit.*

son propre mandat de ministre, s'élève à 4% du PIB. S'il prend le chemin des 3,5%, en Allemagne, les observateurs sont préoccupés par le décrochage de la France, le partenaire historique. L'économie française stagne, la dette croît et, pendant la crise économique de 2008, le pays a perdu sa cote de crédit AAA. La suspicion règne à l'intérieur du Berlaymont où la question d'un commissaire socialiste français jugeant un gouvernement socialiste français est sensible.

Sous l'angle strict du portefeuille, le commissaire devrait rejeter le budget de la France. Avant de quitter ses fonctions, le commissaire intérimaire aux affaires économiques et financières, Jyrki Katainen, a préparé une réponse de la Commission à l'avant-projet du budget français. Celle-ci sera difficile à avaler pour Paris. La France ne respecte pas les règles du Pacte, et ce depuis 2009 quand le pays a été, pour la première fois, visé par une procédure de déficit excessif. Olivier raconte : « Quand on est arrivé, on n'avait pas de stratégie. Le 1er novembre 2014, pour le premier paquet "avis budgétaires", Martin Selmayr voulait un avis très dur sur la France. » Cet avis, le chef de cabinet de Jean-Claude Juncker est à un cheveu de l'obtenir.

Comme il l'avait annoncé lors de son audition au Parlement, le commissaire adopte une posture exigeante à l'endroit de Paris. On me dit qu'en privé, il tient un discours ferme sur l'importance de mener les réformes et de ne pas attendre le retour de la croissance pour diminuer le déficit. En même temps, il serait délicat pour lui, dès son arrivée en fonction, de condamner un budget qui est en partie son héritage. « Pierre, m'explique le chef d'un autre cabinet, a souffert de la perception qu'il allait vouloir protéger la France. Je ne me sentais pas désolé pour lui, mais clairement, il souffrait. Dès le début, il a dû rendre des décisions très difficiles à propos de la France. »

À l'hiver 2015, une procédure écrite, émise conjointement par les cabinets Dombrovskis et Moscovici, validée par le processus intercabinet, recommande que la Commission émette un avis négatif sur le budget français. Mais François Hollande et Michel Sapin, son ministre des Finances, donnent des gages au commissaire en mettant l'accent sur les réformes qu'ils mènent dans une conjoncture économique peu favorable. Malgré ses réticences, le vice-président Valdis Dombrovskis, un conservateur responsable

de l'euro, s'entend *in extremis* avec Pierre Moscovici pour ne pas rejeter le budget français. La procédure écrite est alors annulée. À l'hebdo, certains chefs de cabinet reprochent à Olivier d'avoir voulu protéger la France. Pour se défendre, Olivier rappelle que la décision a été prise après consultation avec le cabinet Dombrovskis, qu'on ne peut soupçonner de complaisance à l'égard d'un gouvernement socialiste français. Le conflit fait éruption.

Lorsqu'il n'y a pas d'accord entre les chefs de cabinet à l'hebdo, le sujet remonte au niveau des commissaires. Le débat au collège est tendu, me raconte-t-on. Plusieurs commissaires, qu'ils soient proches du PPE ou des libéraux, sont attachés à une lecture orthodoxe du Pacte. C'est particulièrement vrai lorsqu'ils sont originaires des pays septentrionaux et orientaux. Pour ces derniers, la France a un gouvernement multirécidiviste qui enfreint le Pacte depuis des années et dont la situation économique ne justifie pas une dérogation aux règles. Mais le président Juncker, *primus inter pares*, tranche en faveur de la souplesse préconisée par Pierre Moscovici : la France se voit accorder un troisième délai pour réduire son déficit sous la barre des 3 %.

« Parce que c'est la France »

Chaque année, l'histoire se répète avec une intensité décroissante : les prévisions budgétaires de la DG ECFIN sont plus pessimistes que celles de Bercy, mais l'écart est suffisamment mince pour justifier une certaine mansuétude de la part de Bruxelles. Le commissaire élabore une communication sur le fil du rasoir qui rappelle les exigences du Pacte, sans condamner trop directement les choix budgétaires de la France. Ce travail politique s'adresse en grande partie au gouvernement allemand et à ses alliés qu'il s'agit de rassurer au sujet du respect des règles budgétaires. Le couple franco-allemand de conseillers économiques, Reinhard et Fabien, encourage le commissaire à multiplier les échanges avec son homologue allemand, Wolfgang Schäuble, pendant que Simon cherche des débouchés médiatiques en Allemagne, surtout dans la presse financière.

Tant que le gouvernement socialiste est en place, la relation entre la Commission et la France se déroule sur un mode coopératif. Le commissaire s'entretient avec le président de la République,

François Hollande, presque tous les mois. Il voit Michel Sapin, son successeur à Bercy. Il est auditionné par la commission des finances de l'Assemblée nationale et celle du Sénat, où il explique les enjeux du « semestre européen » qui cadre l'action de la Commission en matière de surveillance budgétaire (voir chapitre 5). Les attachés de presse me disent passer un temps considérable à contextualiser les interventions du commissaire pour les correspondants de presse française, de manière à éviter les malentendus avec Paris.

Pour calmer ses détracteurs au Berlaymont, le commissaire compte sur l'appui de plus en plus explicite du président Juncker. Mais il faut aussi ménager les convictions et les compétences du vice-président Valdis Dombrovskis, chargé de l'euro. On ne peut pas dire que le conservateur letton soit le meilleur ami du socialiste français. C'est pour cette raison qu'Olivier est en contact quotidien avec Taneli Lahti et Kai Wynands, les chefs de cabinet successifs de Dombrovskis. Reinhard fait de même avec son chef de cabinet adjoint. Ces échanges sont facilités par le fait que les deux bureaux sont situés à quelques mètres de distance au 10e étage du Berlaymont. Il y a même une petite fête annuelle commune, costumée, à cet étage. Le fil est tendu, mais il ne rompt pas.

À la place de Pierre Moscovici, c'est Jean-Claude Juncker qui, en public, agissant comme un paratonnerre, s'attire les foudres des partisans de la rigueur budgétaire. En mai 2016, alors que le déficit anticipé par Paris est de 3,3 %, le président de la Commission déclare, pour justifier la décision d'octroyer de nouveau une dérogation à la France : « Parce que c'est la France. » Jugeant la situation « limite », le commissaire ne revendique pas cette phrase, mais il ne la dénonce pas non plus. Chez les Dombrovskis et à la DG ECFIN, on lui reproche de laisser entendre que la France jouit d'une immunité face aux règles. Un fonctionnaire partage avec moi sa frustration : « Pierre affaiblit délibérément le Pacte. Ça ne me surprend pas. Dès qu'il est arrivé, c'était écrit dans le ciel. Un commissaire français [*soupir*]… il dit qu'il applique les règles, mais en fait il fait le contraire. »

Après cinq ans d'appel à la rigueur sous la Commission Barroso (2009-2014), la « doctrine Juncker-Moscovici » installe une nouvelle normalité du Pacte : tant que Paris (ou une autre capitale) fait un effort suffisant, la France (ou un autre pays) échappe à la

condamnation. Volontairement ambigu, le discours du commissaire à propos du budget français suscite quand même une petite gêne qui finit par amuser les Moscovici. Un jour, en réunion de cabinet, l'attaché de presse annonce que les médias rapportent les difficultés de la France à respecter le seuil des 3 %. Levant un sourcil ironique, Olivier rétorque : « Qui ça ? Je n'ai pas bien entendu. C'est des *news* ça ? »

Le legs de Bercy

En mai 2017, Emmanuel Macron remporte l'élection présidentielle et nomme Bruno Le Maire au ministère de l'Économie et des Finances. Malgré la défaite du Parti socialiste, le commissaire reste en contact avec Bercy, le ministère des Finances et Matignon, le cabinet du Premier ministre. L'engagement du gouvernement d'Édouard Philippe envers la réduction du déficit ne nuit pas à leurs relations. Par exemple, en 2017, la France propose une réforme du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) qui doit alourdir les comptes publics de manière temporaire. En principe, l'adoption de cette mesure empêcherait la France de sortir de la procédure de déficit excessif, mais Bruxelles et Paris s'entendent de concert pour en retarder la mise en œuvre à 2018.

À une seule reprise, les responsabilités de l'ex-politicien français ont véritablement empoisonné les rapports du commissaire avec son successeur à Bercy. En octobre 2017, une taxe sur les dividendes, adoptée lorsque Moscovici était ministre de l'Économie et des Finances, est invalidée par le Conseil constitutionnel. Il en résulte une ardoise de 10 milliards d'euros pour l'État. Bruno Le Maire parle d'un « scandale d'État », accusant son prédécesseur (Moscovici) d'« amateurisme[4] ». Au cours d'une conversation avec Étienne, Fabien s'inquiète :

> Si, d'ici la semaine prochaine, l'histoire devient « Voilà le ministre des Finances qui a creusé le budget français de 10 milliards et qui, maintenant, comme commissaire, veut nous obliger à couper », on est vraiment dans la merde. Il faut qu'on reprenne le contrôle du narratif.

4. « Taxe sur les dividendes : Moscovici regrette », *Le Figaro*, 17 octobre 2017 (www.lefigaro.fr/flash-eco/2017/10/17/97002-20171017FILWWW00130-taxe-sur-les-dividendes-moscovici-regrette.php).

> Bon, 10 milliards, c'est trois fois moins par année que le cadeau aux 1 %, avec la baisse de l'impôt sur la fortune [ISF]. Ils veulent vraiment qu'on dise ça ?

Le commissaire, en tout cas, est remonté :

> Il n'y a pas eu de scandale, me dit-il, mais un processus politique légitime : taxer les dividendes, c'est de gauche. Il y en a qui oublient que le conseiller économique de François Hollande, quand on a instauré cette taxe sur les dividendes, s'appelait... Emmanuel Macron.

Ses collaborateurs décident d'expliquer à Paris que personne n'a rien à gagner d'un accrochage public. J'imagine qu'ils ont été convaincants puisque la polémique se dissipe aussi rapidement qu'elle est arrivée.

In fine, la crainte que le commissaire soit un « braconnier devenu garde-chasse » n'a pas pour effet de brider son travail politique. Pas plus que l'Espagne ou le Portugal que nous verrons dans le chapitre suivant, la France n'est sanctionnée pour ses excès budgétaires. Soutenue par Juncker, aidée par le retour de la croissance, enrobée dans une communication assez subtile, l'« approche souple et compréhensive » du commissaire réussit à convaincre ses adversaires. Au fil des années, le commissaire est de moins en moins interrogé sur le cas français. En 2018, le déficit passe sous la barre des 3 %, ce qui permet au pays de sortir de la procédure de déficit excessif.

« L'Europe qui se contente de la salle de presse du Berlaymont, c'est ça qui l'a tuée »

Le commissaire dit avoir renoncé, en venant à Bruxelles, à une carrière politique nationale. Il garde néanmoins un œil tourné vers son pays d'origine. « Le virus politique ne m'a pas lâché », confirme celui qui continue à suivre les sondages français avec attention. Tout au long de son mandat, il reste très présent dans les médias français, notamment les matinales de la radio où il est un invité régulier. Il rencontre la presse régionale, les chaînes locales. Après Jean-Claude Juncker, Margrethe Vestager et Federica Mogherini, Pierre Moscovici est le commissaire qui gazouille le plus, un peu en anglais et beaucoup en français. Il a aussi un blog, rédigé surtout en français à l'intention des militants socialistes.

J'aime surtout la radio, me confie-t-il. C'est un média chaud, proche, on a un peu de temps. La télévision ignore l'Europe. À la radio, on peut faire un peu de pédagogie. C'est une façon de rester en contact avec la France, d'être toujours un homme politique français.

Un « homme politique français » ? À l'automne 2016, la vie politique de ce pays est marquée par la question de la succession de François Hollande. Au plus bas dans les sondages, le président de la République laisse planer l'ambiguïté quant à son avenir. Forcé de se soumettre à une primaire socialiste, il promet d'annoncer ses intentions le 1er décembre. En octobre, la publication du recueil de confidences *Un président ne devrait pas dire ça*, dans lequel Hollande fait preuve d'une candeur peu commune, abîme davantage son image. Les rumeurs de sa défection se multiplient, aiguisées par la déclaration officielle de candidature de celui qui fut son protégé, Emmanuel Macron. D'anciens collaborateurs de Pierre Moscovici, comme Stanislas Guerini, Cédric O, Julien Denormandie et Alexis Kohler, se joignent à l'équipe du jeune candidat.

À Bruxelles, le commissaire dit « vouloir faire plus de politique ». « Je ne sais pas trop ce que ça veut dire », s'inquiète Lucie, qui rédige ses discours et son blog. « Plus de France ? Oui, c'est sûr que plus de politique, ça veut dire plus de France. Mais il doit aussi parler de l'Europe *en* France. » En novembre, le commissaire publie un ouvrage, *S'il est minuit en Europe*, où il expose ses idées sur la gauche française et l'Europe[5]. Dans ce livre, il porte un jugement sévère sur le Premier ministre Manuel Valls, mais épargne François Hollande et reste discret sur Emmanuel Macron. « Pierre va s'intéresser davantage à la France », confirme Olivier. « Il y a une évolution évidente. Il veut que l'Europe soit un thème traité, et bien traité dans la campagne. Moi je suis là pour maintenir l'équilibre [avec ses fonctions de commissaire]. » Lors d'une réunion de travail, Olivier égrène les étapes d'une stratégie euro-française avec les Parisiens (Lucie, Fabien, Rémi et Étienne). Cette stratégie vise à peser sur la primaire socialiste.

– Il y a plusieurs discours, le livre et [notre] anniversaire de mi-mandat. Il faut rendre Pierre visible. Faire le bilan des deux ans : ce qu'on a fait pour la croissance, l'économie, sortir de l'austérité, lutter contre

5. Pierre Moscovici, *S'il est minuit en Europe*, *op. cit.*

> l'évasion fiscale… soyons un peu populistes, mais parlons de « ma lutte contre les populistes », pour que cette Commission soit véritablement politique.
> – Bref, il n'est pas devenu un cornichon, résume Fabien.

Une mission dans l'Hexagone est prévue. Ce n'est pas la première. Le commissaire suit les recommandations du président Juncker qui l'encourage à être présent en France et à participer aux dialogues avec les citoyens censés rapprocher l'UE de leurs préoccupations. « Le commissaire n'est pas l'ambassadeur de son pays à Bruxelles, il est l'ambassadeur de la Commission dans son pays », me dit celui qui réfléchit à sa propre fonction. Avec Audrey puis avec Rémi qui la remplace en 2016, il laboure le terrain à peu près toutes les six semaines. Il va deux fois dans le Doubs, son ancienne terre d'élection, mais aussi au Mans, à Lyon, à Lille… « Une tournée, m'explique Rémi, se déroule en trois temps : d'abord, la visite d'une entreprise ou d'un projet qui a bénéficié du financement européen à travers le plan Juncker, ensuite, un temps politique avec une figure politique locale et, finalement, une rencontre avec les militants socialistes. On veut qu'il reste connecté sur les territoires. Souvent, il se prend des mandales dans la tronche, mais il aime ça. Il est bon. » « J'ai une certaine gourmandise de ça », avoue le commissaire. Rémi développe son approche :

> Quand je prépare un déplacement, je trouve d'abord un thème puis je cible un territoire : une région transfrontalière qui vote FN, où le chômage est fort… Le risque, c'est de mettre un commissaire européen stratosphérique dans une situation de non-dialogue. Mais, moi, je crois au déplacement de terrain. Si tu les laisses s'enfermer dans leur bulle technocratique, tu crées des monstres. En déplacement, il a accès à des publics qu'il ne voit pas normalement. Évidemment, ça a toujours un côté un peu artificiel avec les médias.

Le dernier des socialistes français ?

Au cabinet, tout le monde pense que le commissaire veut jouer un rôle dans la campagne présidentielle qui s'amorce. Le principal intéressé ne le dément pas, tout en présentant plutôt l'ambition qu'on lui prête comme une occasion de promouvoir l'Europe. Pour les Parisiens, la campagne est un moment privilégié où leur contact

personnel avec le commissaire s'accentue. « On fait de la stratégie, des notes, on prépare des déplacements. On va bouffer avec lui, on propose des trucs », explique Rémi. « Paris, il gère seul », précise Étienne. Dans la capitale, le commissaire a ses propres réseaux dans les milieux politiques et dans les médias. Pendant la primaire socialiste, les journaux évoquent le soutien qu'il aurait apporté à son ami Vincent Peillon, avec la maire de Lille Martine Aubry et celle de Paris Anne Hidalgo, pour faire barrage à Manuel Valls, alors rival de Hollande. Le commissaire dément toute implication, mais ajoute : « Valls n'est pas un grand Européen. Il a une fibre nationaliste et nous ne sommes pas en phase sur les sujets sociétaux. » Il critique les positions plutôt restrictives de Valls sur l'immigration.

Après le renoncement de François Hollande, qui intervient en décembre 2016, le commissaire décide de n'appuyer aucun candidat publiquement dans la primaire. Mais il les invite tous à Bruxelles pour parler d'Europe. « J'aurais joué un rôle dans la campagne de Hollande, se justifie-t-il. Il a eu tort de se retirer. Il s'est laissé décourager. » « Notre position, c'est qu'il faut faire exister Pierre dans la primaire, mais pas comme *challenger* », résume Rémi, un socialiste de cœur.

En mars 2017, le commissaire accueille ainsi à Bruxelles le candidat désigné par la primaire socialiste, Benoît Hamon. Étienne me raconte son idée de faire écrire par le commissaire une lettre pour *Libération*, adressée à Hamon, dans laquelle il proposerait une analyse compatissante, mais critique (« en camarade ») du plan de Hamon pour démocratiser la zone euro. Ce plan, influencé par l'économiste Thomas Piketty, prévoit la création d'un Parlement de la zone euro[6]. Le commissaire en accepte l'ambition, mais doute des moyens mis en avant. De son propre chef, *Libération* titre la lettre « Le beau projet irréalisable de Benoît Hamon ». Ce titre choque les Parisiens, loyaux envers le Parti socialiste. « Là où on souhaitait engager un débat intellectuel, on leur a chié dans les bottes », déplore Étienne. « C'est devenu : Mosco défonce Piketty et Hamon », renchérit Rémi, chagriné. Interrogé sur ses intentions

6. Stéphanie Hennette, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste et Antoine Vauchez, *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Paris, Seuil, 2017.

de vote à la présidentielle, le commissaire déclare, sibyllin : « Je suis socialiste et j'ai voté aux deux tours de la primaire. Quand on participe à une élection, on en respecte le verdict[7]. »

S'il ne soutient pas Hamon avec davantage de conviction, ses rapports avec François Fillon, le candidat de la droite, se limitent à un scandale vestimentaire, quand *Le Canard enchaîné* sort une affaire sur les costumes Arnys offerts au chef des Républicains, qui se retire de la vie politique quelques semaines plus tard. Selon la perquisition menée par la police, le commissaire aurait aussi reçu quelques costumes du même tailleur dans le passé[8]. Les journalistes posent la question lors de la conférence de presse avec Hamon. Étienne est catastrophé, mais la polémique se dissipe lorsqu'il apparaît que le cadeau précède l'adoption des règles d'éthique publique et qu'il n'y a pas eu d'échange de faveurs. Au cabinet, on rigole tout de même sur les réponses qu'aurait pu donner le commissaire aux journalistes : « Vous voyez, il n'y a rien à dire. Moi et mon équipe, on est vraiment mal habillés… »

L'élection d'Emmanuel Macron, qui n'est pas venu au Berlaymont non plus, est un cataclysme pour le PS français, celui-ci se repliant sur une position d'hostilité à l'égard des institutions européennes. « Je suis le seul socialiste qui s'intéresse à l'Europe », répétait souvent le commissaire pendant la primaire. À partir de juin 2017, après les élections législatives, il est encore plus isolé, alors que le PS passe de 280 à 30 députés. Dans un soupir, Rémi enfonce le clou : « Pierre est le dernier des socialistes vivants. » « C'est pour ça qu'on mise désormais sur les territoires. On surfe sur la négligence de Macron à leur endroit », ajoute-t-il. En effet, les visites de terrain sont, à partir de 2017, centrées sur les régions, les élus locaux, y compris de droite. Le commissaire voit moins les ministres, qu'il fréquentait à l'époque du gouvernement socialiste, souvent parce qu'ils étaient des amis, et davantage les présidents de région, les maires, avec qui il peut parler des enjeux et des financements européens. Les

7. Lilian Alemagna, « À Bruxelles, Hamon peine à parler Europe », *Libération*, 21 mars 2017 (www.liberation.fr/politiques/2017/03/21/a-bruxelles-hamon-peine-a-parler-europe_1557362).

8. Jérôme Cristiani, « Costumes offerts à Fillion : Moscovici aussi », *La Tribune*, 22 mars 2017 (www.latribune.fr/economie/france/costumes-offerts-a-fillon-moscovici-aussi-668493.html).

sections locales du PS, aussi. Dans ce paysage un peu morne, le travail politique est limité, mais il permet à « l'homme politique français » d'exister.

Hollande et Macron

L'élection de Macron ôte au commissaire sa base arrière et sa famille, le PS. Il perd aussi le rapport privilégié qu'il entretenait avec le président Hollande, dont il avait été le collègue à la Cour des comptes, le secrétaire national au PS et l'organisateur de la campagne victorieuse de 2012. J'observe alors une inflexion des relations entre le commissaire, son cabinet, et Paris. Le commissaire voyait François Hollande tous les mois à l'Élysée. Olivier et le secrétaire général de l'Élysée, Jean-Pierre Jouyet, ou alors le conseiller Europe, préparaient un « menu » de sujets à discuter, mais, du propre aveu du commissaire, « nous improvis[i]ons sur les politiques. À la fin nous consacr[i]ons quinze ou trente minutes à notre passion commune, la politique française ».

Avec Emmanuel Macron, qui a débauché plusieurs anciens collaborateurs de Moscovici, les relations se distendent. Entre 2017 et 2019, le commissaire ne s'entretient qu'à de rares occasions en tête à tête avec le président. En revanche, il voit le Premier ministre Édouard Philippe, et les échanges sont fréquents entre Olivier et le secrétaire général adjoint de l'Élysée. « C'est descendu d'un niveau », explique Olivier. Fabien est aussi en contact étroit avec Matignon et Bercy où il a travaillé avant d'arriver à Bruxelles. En compagnie de Michel Barnier, qui est devenu chef de la *task force* Brexit au Berlaymont, le commissaire, Olivier et Fabien sont des « interprètes » de la Commission pour les autorités françaises. « Il y a une interpénétration de nos cabinets », analyse le commissaire en pensant à l'Élysée et à Matignon.

Les rapports entre le commissaire et Emmanuel Macron sont compliqués. S'ils partagent un soutien fort à l'Europe, le commissaire entend rester fidèle à un socialisme que le président a, selon lui, « oublié ». En novembre 2018, avant les élections européennes, les médias rapportent qu'Alain Juppé, Jean-Pierre Raffarin et Pierre Moscovici ont été les hôtes de l'Élysée pour un dîner avec le président. Certains prêtent au commissaire l'envie de rejoindre Macron, comme d'autres hommes politiques issus, comme lui, des

réseaux de Dominique Strauss-Kahn, espoir déchu de la social-démocratie à la française. Même les membres du cabinet ne sont pas insensibles à cette rumeur. Lui me dit rester socialiste. Dans nos échanges, je le sens tenté par la coopération avec Macron, mais pas par la défection. « Emmanuel Macron est progressiste et pro-européen, mais il n'est pas social-démocrate. Il sait que je reste fidèle à ma famille politique européenne », m'assure-t-il.

Le premier des socialistes européens ?

Dès décembre 2016, le commissaire estime que « l'élection présidentielle est perdue pour les socialistes. En 2019, le seul poste auquel je peux prétendre, c'est *Spitzenkandidat* des socialistes au Parlement européen. C'est la seule chose qui m'intéresserait ». Au même moment, Martin Schulz, qui a été le chef de file social-démocrate en 2014, quitte la présidence du Parlement européen pour mener la campagne du SPD en Allemagne. « Mon sort est lié à la social-démocratie en Europe, ajoute le commissaire. Elle a besoin de retrouver le chemin entre la régression gauchiste et le *mainstream* banal. Il faut imprimer un tournant à gauche sans être fou. Dans la Commission, je suis l'homme de gauche. Le seul. Avec peut-être le président Juncker… »

Pendant ce temps, des rumeurs insistantes veulent que l'état de santé de Juncker ne lui permette pas de terminer son mandat. En juillet 2017, le *Welt am Sonntag* rapporte les propos du commissaire qui se serait déclaré candidat à la succession du président[9]. Ces propos, réels ou inventés (le commissaire, en tout cas, les dément), prennent les membres du cabinet de court. La rumeur ne va pas plus loin, mais, au même moment, la candidature de Pierre Moscovici à la présidence de l'Eurogroupe, que va quitter Jeroen Dijsselbloem en janvier 2018, est envisagée avec sérieux[10]. Il n'y a pas beaucoup de candidats crédibles pour cette fonction en principe réservée à

9. Andre Tauber, « Der Kampf um die mächtigste Behörde der EU ist eingeläutet », *Welt*, 2 juillet 2017 (www.welt.de/wirtschaft/article166155310/Der-Kampf-um-die-maechtigste-Behoerde-der-EU-ist-eingelaeutet.html).

10. Ryan Heath, « Pierre Moscovici : Finance Commissioner Should also Run Eurogroup », *Politico*, 14 juin 2017.

un ministre des Finances de la famille social-démocrate. On évoque le Portugais Mário Centeno, le Slovaque Peter Kažimír et l'Italien Pier Carlo Padoan.

Pourquoi ne pas faire d'une pierre deux coups et promouvoir l'idée d'un président de l'Eurogroupe qui serait aussi le commissaire aux Affaires économiques et financières, à l'image de la haute représentante pour les affaires étrangères qui est aussi vice-présidente de la Commission ? Cette « double casquette » permettrait de traduire dans la pratique l'idée d'un « ministre européen des Finances » responsables d'un Trésor européen (voir chapitre 7). Le projet agite le cabinet pendant tout l'automne, et il est clair que le commissaire le rumine :

> Le *double hatting* [la double casquette], m'explique-t-il, ce n'est pas la solution miraculeuse. Mais ça donnerait un leadership plus solide, un peu de transparence et de contrôle. L'Eurogroupe cesserait d'être un groupe secret qui se prête à des excès de pouvoir.

Sa candidature, que plusieurs membres du cabinet voient d'un bon œil, exige l'organisation d'une campagne informelle auprès des États membres qui élisent le président de l'Eurogroupe à la majorité, mais aussi le soutien de la France, désormais macroniste. C'est ce qui fait douter le commissaire :

> Ça ne marchera peut-être pas maintenant. Pourquoi ? Un, l'Europe est conservatrice. Deux, les Allemands n'en veulent pas. Trois, les socialistes sont divisés. Quatre, Macron ne s'est pas engagé. C'est la raison pour laquelle je mène une campagne prudente. Pour l'idée. Je ne déposerai qu'une candidature gagnante. Et sans Macron, c'est impensable.

Menée sans trop de conviction de la part du principal intéressé, la campagne échoue, au grand dam des membres du cabinet qui y croyaient, qu'ils soient parisiens ou bruxellois. En janvier 2018, Mário Centeno est nommé président de l'Eurogroupe. « Pierre a toujours été persuadé que les ministres des Finances ne voteraient pas pour un commissaire, qu'ils voudraient l'un des leurs, dit Olivier. Moi, je pense que ses chances étaient meilleures. S'il avait été candidat, il aurait été difficile de se positionner contre lui. Mais il ne sentait pas que Macron voulait de lui. Moi, je pensais que les planètes n'avaient jamais été aussi bien alignées. »

La bataille des *Spitzenkandidaten*

Après cet échec, l'idée de se présenter comme *Spitzenkandidat* pour les sociaux-démocrates européens pendant la campagne européenne du printemps 2019 fait son chemin. L'ambition n'est pas de remporter les élections – aucun scénario ne prévoit que le groupe S&D puisse arriver devant les conservateurs du PPE – mais d'imposer Pierre Moscovici comme un leader incontournable de la famille social-démocrate européenne. Dans le deuxième livre qu'il écrit pendant son mandat, *Dans ce clair-obscur surgissent les monstres*, le commissaire dit se « mettre à la disposition des événements ». En personne, il me confie :

> Si je m'investis chez les socialistes, je sème pour dans dix ans. Mais j'aurai 70 ans alors. Je ne réalise pas comment on se sent à 70 ans. Si les socialistes me demandent d'être leur candidat, évidemment je ne dirai pas non. Mais même s'il n'y a pas d'autre candidat, je compte sur leur absence de clarté pour ne pas me le demander.

Au cabinet, la possibilité d'une campagne européenne enthousiasme certains, surtout les Parisiens qui y voient une occasion rêvée de faire de la politique en France. D'ailleurs, le commissaire à la Justice, Frans Timmermans, et la commissaire à la Concurrence, Margrethe Vestager, s'apprêtent à annoncer leur candidature pour les sociaux-démocrates et les libéraux. « Le président a dit que les commissaires pouvaient se présenter et garder leur mandat, donc on aurait joué un rôle, me dit un Parisien. Pas dans les meetings en France, mais dans le positionnement, la communication… » Cette perspective en inquiète d'autres, surtout les Bruxellois, qui craignent que le commissaire soit amené à délaisser son portefeuille. La triangulation tiendra-t-elle ? Alors que les déclarations plus ou moins équivoques du commissaire se multiplient dans les journaux[11], les membres du cabinet s'interrogent dans les couloirs et en réunion de cabinet.

11. Tristan Quinault Maupoil, « Moscovici prend date pour les Européennes », *Le Figaro*, 7 février 2018 (www.lefigaro.fr/politique/2018/02/07/01002-20180207ARTFIG00357-moscovici-prend-date-pour-les-europeennes.php).

– Les gens qui ont lu l'article du *Figaro* me demandent quelles sont les intentions du commissaire, demande Maud. Sera-t-il tête de liste aux élections ?
– Le titre du *Figaro*, répond Étienne, c'est « Mosco prend date ». C'est un article équilibré. Il a toujours le même discours : « j'irai, j'irai pas… » C'est pas fondamentalement différent.
– Pierre fait jouer sa petite musique, ajoute Olivier. Il veut continuer à être utile. Pour la gauche, pour l'Europe… et quoi encore, il y a un troisième élément…
– La France ! complète Lucie.
– En tout cas, il est fidèle au parti [socialiste]. Sera-t-il candidat ? On ne sait pas. Parmi tous les candidats au profil européen, je n'en connais qu'un [et c'est lui]. Mais est-ce que Pierre voudra y aller ? Je n'en sais rien.

Pour être nommé le *Spitzenkandidat* de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates, il faut être désigné comme tête de liste socialiste en France – c'est-à-dire qu'il faut être soutenu par le PS. Pour l'instant, cette liste est créditée de 6 % des intentions de vote en France. En se jetant à l'eau, le commissaire risque d'obtenir un résultat décevant. Même élu, il serait à la tête de l'une des plus petites délégations nationales au sein du groupe S&D, ce qui compliquerait la perspective d'un leadership européen. Mais, surtout, le PS évolue vers une position de plus en plus critique à l'égard de l'UE, que le commissaire ne partage pas.

Face à ce constat, ce dernier annonce dans *Le Monde* du 4 octobre 2018 qu'il n'est pas candidat pour les socialistes aux européennes, précisant qu'il va tout de même s'engager à titre personnel dans la campagne[12]. Sa rupture avec le PS semble consommée. « J'ai su très vite que ce serait très compliqué, analyse-t-il. Le quinquennat de Hollande s'est terminé en catastrophe industrielle et on est retourné au socialisme infantile. J'ai bien vu qu'à l'échelle européenne, j'étais un peu bloqué : pas de soutien en France, pas de soutien chez les socialistes. Je ne dis pas que je n'ai pas pensé à une candidature, mais je l'ai fait avec lucidité. »

12. Cécile Ducourtieux, Enora Ollivier et Solenn de Royer, « Pierre Moscovici : Je reprends simplement ma liberté de pensée et de parole », *Le Monde*, 4 octobre 2018 (https://abonnes.lemonde.fr/politique/article/2018/10/04/P-P-je-reprends-simplement-ma-liberte-de-pensee-et-de-parole_5364520_823448.html).

La déclaration dans *Le Monde* provoque une discussion animée au cabinet, où l'ambiguïté entretenue par le commissaire sur ses ambitions politiques suscite une certaine perplexité. Olivier demande : « Avez-vous eu des échos après l'intervention dans *Le Monde* ? » Après un moment d'hésitation, Reinhard répond :

> – Oui, les gens pensent que c'était très clair. On pose la question : qu'est-ce qu'il va faire maintenant ?
> – Personne ne remet en cause l'argumentaire, enchaîne Simon. Tout le monde accepte l'idée qu'il ne se présente pas à cause de la position du PS sur l'Europe. Mais les gens se demandent : qu'est-ce qu'il va faire ? *He must have a plan or something lined up*[13] !
> – Il y a pas mal de questions sur ses différends avec le PS, opine David. Les gens pensent qu'il se prépare pour un deuxième tour, si le processus des *Spitzen* échoue.

En effet, la bulle bruxelloise entretient des doutes de plus en plus forts quant à la perspective qu'un *Spitzenkandidat* devienne le prochain président de la Commission. La pression du Parlement sur les États membres a réussi à imposer Jean-Claude Juncker en 2014, mais, cette fois, Emmanuel Macron annonce son opposition au processus en général, et au candidat du PPE Manfred Weber en particulier. D'où l'idée qu'un non-candidat comme Moscovici puisse quand même être nommé si le Conseil européen refuse de valider le candidat désigné par le Parlement. « Fait-il un appel du pied à Macron ? La réponse, c'est franchement non, et vous pouvez y aller si on vous demande, conclut Olivier. Pour la campagne, je le sens motivé. Il se passe des choses en France. Il sent la redéfinition du paysage politique, ça l'excite. »

Alors que la campagne dans laquelle le commissaire jouera un rôle discret se met en branle, une division du travail se dessine au cabinet entre ceux qui se concentreront sur les dossiers de portefeuille et ceux qui seront impliqués dans les dossiers de nature électorale. Si tous les membres respectent le « triangle » théorisé par Olivier entre la France, le socialisme et le portefeuille, les Parisiens sont, par sensibilité et en raison de leurs tâches, plus proches du côté franco-socialiste, alors que les Bruxellois sont attachés à la

13. « Il doit avoir un plan ou quelque chose de prévu ».

défense de l'agenda communautaire. « Pierre veut communiquer en campagne pour faire de la politique. Taper sur untel, se farcir Salvini… alors que, nous, on veut communiquer sur l'Europe. Ça peut, ça doit être complémentaire », explique Olivier au cabinet.

Pendant la campagne, le commissaire joue finalement un rôle plutôt effacé. Il intervient dans les médias en France et se positionne dans les débats de la social-démocratie européenne, mais ne soutient qu'à demi-mot le PS. Le 26 mai 2019, la liste socialiste menée par Raphaël Glucksmann arrive au 6e rang en France, derrière les Verts et La France insoumise. Avec un peu plus de 6 % des suffrages exprimés, elle ne fait élire que six députés. Au sein de la famille social-démocrate du Parlement, la représentation française est à égalité avec les Autrichiens, les Suédois et les Bulgares, mais loin derrière les Italiens, les Allemands et les Espagnols. Mené par le social-démocrate Frans Timmermans, par ailleurs vice-président de la Commission européenne, la liste social-démocrate obtient 20,5 % des voix et cent cinquante-quatre députés, trente et un de moins qu'en 2014. Ce résultat, décevant mais prévisible, permet néanmoins à Timmermans de prétendre un temps à la présidence de la Commission, puis à un deuxième mandat de vice-président de la Commission, qu'il obtiendra. Comme Margrethe Vestager, d'ailleurs, la *Spitzenkandidatin* du groupe ALDE (Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe).

Si Pierre Moscovici avait été candidat aux élections européennes, serait-il aujourd'hui vice-président de la Commission ? On ne le saura jamais.

« Être socialiste, c'est difficile »

Dès 2017, Lucie partage avec moi ses doutes sur la détermination du commissaire à se présenter à une élection : « Si tu veux mon sentiment, il finira dans un grand corps à Paris. » Deux ans plus tard, après l'échec de la campagne des *Spitzenkandidaten*, le commissaire tempère :

> J'ai eu un projet concret qui était la suite logique de l'histoire : un poste européen très important. Cette histoire-là n'a pas été possible. Mon parti s'est dérobé. J'étais central, mais le parti est parti sur la gauche alors que l'Europe allait vers la droite. Ici, maintenant, je suis presque vu comme un marxiste. Petit à petit, mes canaux historiques se sont

> rompus. Une prolongation à la Commission, c'est impossible et ce ne serait pas forcément intéressant. Alors je suis contraint de réinventer quelque chose tout en laissant une part raisonnable à l'improvisation.

À l'hiver 2019, la prévision de Lucie, celle d'un repli dans la fonction publique française, semble se réaliser. Le nom du commissaire est évoqué pour succéder à Didier Migaud, le premier président de la Cour des comptes. Le commissaire, qui fait partie de ce corps d'élite depuis sa sortie de l'ENA dans les années 1980, ne dément pas la rumeur qui le voit quitter la Commission dès le mois de mars. Lors d'un séjour à Athènes, je demande ce qu'il va advenir du cabinet. À l'approche des élections européennes, la Commission est un *lame duck*, un canard boiteux. Ne présentant plus de nouveaux projets législatifs, elle perd sa vitalité. Si le commissaire part, le cabinet sera, selon ses propres mots, un « *lame lame duck* ».

Les choses tournent d'une autre manière. La décision de nommer Alain Juppé au Conseil constitutionnel retarde d'un an le départ de Didier Migaud, à qui on réservait un poste dans cette même institution. Le commissaire reste donc en place, même s'il demeure officieusement candidat à la Cour des comptes. Lorsque je retrouve le commissaire et Fabien à Montréal, en septembre 2019, Fabien me montre *Le Canard enchaîné* du 3 septembre, qui titre « Pourquoi Macron ne veut plus de Moscovici à la Cour des comptes ». Le journal satirique rapporte que le président de la République a mal vécu une phrase du commissaire citée dans un article du *Monde*, où il évoque le « populisme *mainstream* » du chef de l'État[14]. Reconnaissant qu'il a fait une « erreur en parlant à des journalistes à qui il ne fallait pas parler », le commissaire n'a pourtant pas l'air trop dépité.

Un an plus tard, après six mois de quasi-retraite, le président de la République téléphone à Pierre Moscovici pour lui annoncer sa nomination à la présidence de la Cour des comptes. Ainsi, la carrière européenne de Pierre Moscovici n'a pas été un tremplin politique. Malgré les efforts engagés pour demeurer un homme politique français, la politique française lui a échappé. À la différence du

14. Gérard Davet et Fabrice Lhomme, « La dévorante ambition d'Emmanuel Macron », *Le Monde*, 29 août 2019 (www.lemonde.fr/politique/article/2019/08/29/la-devorante-ambition-d-emmanuel-macron_5504265_823448.html).

ministre exilé à Bruxelles dans *Borgen*, le commissaire n'a pas été écarté par ses rivaux. C'est plutôt sa famille qui s'est liquéfiée, ne laissant qu'un champ de ruines au socialiste français qui aurait pu être tenté par un retour au pays. La gauche s'éloignant de l'Europe, les positions pro-européennes du commissaire se retrouvent chez les Verts et les libéraux d'En Marche. Or, même pour poursuivre une carrière européenne, il aurait besoin de leur appui improbable. Du triangle « le portefeuille, la gauche, l'Europe », il ne reste pour lui et pour les Parisiens que les compétences techniques à faire valoir, celles acquises dans la gestion d'un poste prestigieux : la maîtrise des politiques publiques, de la communication, des institutions communautaires.

Chapitre 5

Surveiller et ne pas punir
L'application des règles budgétaires à l'Espagne et au Portugal

> « L'exercice de la discipline suppose un dispositif qui contraigne par le jeu du regard : un appareil où les techniques qui permettent de voir induisent des effets de pouvoir, et où, en retour, les moyens de coercition rendent clairement visibles ceux sur qui il s'applique[1]. »

Jean-Claude Juncker a fondé son programme politique sur une « grande coalition » entre les conservateurs et les sociaux-démocrates, au Parlement, mais aussi à la Commission. Comme vice-président en charge de l'euro et du dialogue social, il nomme Valdis Dombrovskis qui, en tant que Premier ministre conservateur de la Lettonie, a mené une cure d'austérité radicale en 2009. Sous l'autorité de ce dernier, mais avec beaucoup d'autonomie, Juncker nomme Pierre Moscovici comme responsable de la surveillance budgétaire. Opposés sur le plan politique, Dombrovskis et Moscovici occupent à dessein des contre-emplois. L'homme de droite doit mettre l'accent sur le social alors que l'homme de gauche doit insister sur la rigueur budgétaire. Entre les deux contraires, le président, social-chrétien, incarne l'équilibre de la grande coalition. Pour décrire les arbitrages effectués par Juncker, Martin Selmayr, son chef de cabinet, parle d'un partage « salomonique ».

---

1. Michel Foucault, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975.

Avec le recul, nous savons que Juncker veut mettre fin à l'austérité dès le début de son mandat. À l'été 2014, cette ambition semble soutenue par Angela Merkel qui évoque du bout des lèvres la possibilité d'une « rigueur budgétaire favorable à la croissance[2] ». Cela pourrait vouloir dire un assouplissement des règles budgétaires de la zone euro, prévues pour les États membres dans le Pacte de stabilité et de croissance. Dès l'automne, les conseillers du président rédigent une communication intitulée *Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du Pacte de stabilité et de croissance*[3]. Clarifiant la manière dont la Commission entend appliquer les règles existantes, cette communication considère l'adoption de réformes structurelles, certains types d'investissement et la conjoncture économique comme des circonstances atténuantes pouvant justifier un dépassement temporaire des limites budgétaires, en vertu desquelles le déficit public est fixé à 3 % du PIB. Ces « dimensions politiques », explique la communication, font partie de la « marge d'interprétation » de la Commission.

En théorie, la Commission est la « gardienne des traités », des institutions et du droit, dont le Pacte fait partie. En pratique, le Berlaymont a les moyens d'adopter une lecture plus souple de ses règles, en excluant des dépenses ou en autorisant des déviations temporaires. C'est ce que Martin Sandbu appelle son « pouvoir discrétionnaire[4] ». Comme me l'explique Luc Tholoniat, un conseiller du président Juncker,

> utiliser les flexibilités du Pacte, c'était un choix politique, celui de ne pas rouvrir le contenu du Pacte. La Commission ne voulait pas dépenser un capital politique énorme sur quelque chose qui avait peu de chances de réussir. On a travaillé dans le cadre politique et juridique du Pacte actuel avec tous ses défauts et sa complexité. On a hérité des règles et on a cherché à leur donner du sens.

---

2. Ashoka Mody, *Eurotragedy*, *op. cit.*, p. 352.

3. Commission européenne, *Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du Pacte de stabilité et de croissance*, communication au Parlement, au Conseil, à la Banque Centrale européenne, au Conseil économique et social européen, au Comité des Régions et à la Banque européenne d'investissement, COM/2015/012 final, 13 janvier 2015 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0012&from=fr).

4. Martin Sandbu, *Europe's Orphan*, *op. cit.*, p. 205-206 ; Dariusz Adamski, *Redefining European Economic Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, p. 60.

Même s'il n'en est pas à l'origine, Pierre Moscovici assume cette lecture interprétative du Pacte qui correspond à son orientation politique et économique. Ce n'est pas le cas de Valdis Dombrovskis qui préconise plutôt l'application stricte de la règle. « À Bruxelles, résume un membre du cabinet Moscovici, la gauche c'est le keynésianisme, et la droite c'est la rigueur. »

Affirmation juste, mais en partie seulement. Dans ce chapitre, j'analyse la lutte entre les conservateurs et les sociaux-démocrates autour de la surveillance budgétaire. Les premiers, d'abord réunis autour de l'Allemagne et de Valdis Dombrovskis puis d'une plus large « nouvelle Ligue hanséatique », sont favorables à une approche « rigoriste » de l'économie... sauf, nous le verrons, lorsqu'elle concerne leurs alliés politiques. Les seconds, autour de la France et de Pierre Moscovici, sont plutôt partisans d'une approche « keynésienne », mais dans les limites assez contraignantes du Pacte qu'ils ne contestent pas. Entre les deux, le cœur des libéraux, souvent issus des pays du Nord, penche en faveur du camp rigoriste.

Cette lutte, menée au sein du cabinet par Olivier, Reinhard, Fabien et Simon, ce dernier étant responsable des pays méridionaux, porte sur la question de savoir s'il faut sanctionner les pays qui enfreignent les règles du Pacte. Moscovici fait-il preuve de mansuétude à l'égard du Portugal, où les socialistes prennent le pouvoir en novembre 2015 ? Le collège des commissaires, dominé par la droite, est-il trop tolérant envers l'Espagne, dirigée par un gouvernement conservateur ? Telles sont les questions, pas toujours charitables à l'endroit de la Commission, qui se posent dans la bulle médiatique. En filigrane, certains gouvernements et fonctionnaires reprochent à Moscovici (et à Juncker) d'affaiblir les institutions encadrant le fonctionnement de la zone euro, contre la volonté de Dombrovskis et d'une majorité des États membres au Conseil.

L'ex-président de la Commission européenne, Romano Prodi, avait en 2002 jugé « stupides » les règles du Pacte. Lorsque Pierre Moscovici dit appliquer le Pacte « de manière intelligente », les journalistes l'interprètent de manière cynique comme une forme de favoritisme à l'égard de l'une ou l'autre famille politique : le Parti populaire européen (PPE) quand il s'agit d'un gouvernement conservateur, l'Alliance progressiste des socialistes & démocrates (S&D) quand il s'agit d'un gouvernement social-démocrate. Ces

partis ont leurs relais au sein même de la Commission, où le collège, bien que dominé par la droite, comprend des commissaires sociaux-démocrates et libéraux.

En définitive, le « partage salomonique » opéré par le président Juncker entre Dombrovskis et Moscovici se fera plutôt au détriment des partisans de la règle, la Commission n'adoptant aucune des sanctions prévues par le Pacte entre 2015 et 2019. Quand, en fin de mandat, j'interroge le commissaire à ce sujet, il m'affirme n'avoir perdu « aucune bataille » contre les conservateurs. En fait, les partis de la grande coalition se sont mutuellement neutralisés en voulant épargner les gouvernements issus de leurs familles politiques respectives. Grâce aux Moscovici, dont le travail politique consiste à établir une équivalence morale entre l'Espagne conservatrice et le Portugal socialiste, les deux pays de la péninsule ibérique que j'analyse dans ce chapitre s'en sortent indemnes sur le plan juridique. Mais cette absence de punition, les Moscovici ne pouvaient pas la deviner au début du mandat.

Le Pacte de stabilité et de croissance, en théorie

La raison d'être du Pacte, adopté par les chefs d'État et de gouvernement en 1997, est simple. Avec l'instauration de l'euro, l'endettement d'un seul État peut affecter les conditions d'emprunt de tous les gouvernements qui utilisent la même monnaie. Pour se prémunir contre cet « aléa moral », le Pacte institutionnalise la procédure de déficit excessif prévue par le traité de Maastricht de 1993, l'acte fondateur de la monnaie unique. Il exige que les membres de la zone euro s'engagent à respecter des critères budgétaires stricts : un déficit public et une dette publique ne dépassant jamais respectivement 3 % et 60 % du PIB. La contrainte du Pacte est combinée à une « clause de non-renflouement » (*no bail-out*) du traité de Maastricht qui interdit le sauvetage d'un État membre en difficulté. En clair, un gouvernement doit appliquer la rigueur budgétaire, et, s'il ne le fait pas, personne ne viendra lui prêter secours.

C'est ainsi que le Pacte, qui oblige les États à limiter leurs dépenses, est devenu le volet « économique » de l'Union économique et monétaire : la seule politique économique de la zone euro, en l'absence d'un ministère des Finances. Si tous ne partagent

pas l'approche ordolibérale qui sous-tend le Pacte – presque tous les gouvernements français, de Lionel Jospin à Nicolas Sarkozy, essaieront de l'amender en faisant valoir l'importance d'un pilotage collectif de la croissance –, il s'impose néanmoins en raison du refus allemand d'en modifier le principe. Ironiquement, quelques assouplissements seront apportés en 2005 pour plaire à la France de Jacques Chirac et à l'Allemagne de Gerhard Schröder, contrevenant alors aux dispositions européennes[5].

Alors que le Pacte est plus ou moins respecté pendant sa première décennie d'existence, la crise de la zone euro de 2010 suscite la volonté de le durcir[6]. Les difficultés de la Grèce, du Portugal, de l'Irlande et de l'Espagne sont interprétées comme des problèmes de dette souveraine. Les assouplissements de 2005 sont rendus responsables de la spirale d'endettement que connaissent ces pays. En fait, une telle interprétation est erronée. L'Irlande et l'Espagne ont, au moment d'entrer en crise, une dette faible, alors que la Belgique et l'Italie qui ont, elles, une dette publique s'élevant à plus de 100 % du PIB, ne rencontrent pas à court terme de difficultés sur les marchés. Le dénominateur commun des pays en crise semble plutôt la présence de déséquilibres macro-économiques et structurels aggravés par une défaillance du système bancaire[7].

Dans le contexte de panique des années 2010-2012, c'est néanmoins le consensus « Bruxelles-Francfort », selon lequel la zone euro fait face à un problème de dette souveraine, qui s'impose[8]. Dès octobre 2010, au sommet de Deauville, Nicolas Sarkozy et Angela Merkel s'entendent pour réformer le Pacte et créer le Mécanisme européen de stabilité (MES, voir chapitre 7). Le consensus qu'ils valident mène à des initiatives majeures qui renforcent l'autorité du commissaire aux Affaires économiques et financières, investi

5. Martin Heipertz et Amy Verdun, « The Stability and Growth Pact : Theorizing a Case in European Integration », *Journal of Common Market Studies*, 43 (5), novembre 2005, p. 985-1008.

6. Dariusz Adamski, *Redefining European Economic Integration*, *op. cit.*, p. 43-53.

7. Adam Tooze, *Crashed. Comment une décennie de crise financière a changé le monde*, *op. cit.*, p. 346-371.

8. Erik Jones, « The Collapse of the Brussels-Frankfurt Consensus and the Future of the Euro », dans Vivien A. Schmidt et Mark Thatcher (eds), *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. 145-170.

d'un rôle de surveillance plus intrusif dans la politique budgétaire des États membres (voir encadré 1)[9]. « Pour éviter de refaire la Grèce, explique Fabien, on fait la surveillance budgétaire en amont. » Désormais, les États soumettent leurs plans budgétaires à la Commission dont ils doivent obtenir le blanc-seing. La Commission, estime Renaud Dehousse, « peut désormais intervenir de façon très directe dans la confection des budgets nationaux – donc, en théorie, au cœur des systèmes politiques nationaux. Juridiquement, elle n'a sans doute jamais été aussi forte[10] ». La plupart des observateurs partagent cet avis : la Commission dispose désormais d'un pouvoir qui contraint la marge de manœuvre des États[11]. Pierre Moscovici hérite de ces compétences à la fois imposantes et ingrates, puisqu'elles consistent à surveiller – et éventuellement à punir – les gouvernements nationaux, ce qui n'est pas sans poser des questions de légitimité démocratique. Les nouvelles règles, plus sévères, n'ont jamais été appliquées avant son arrivée au Berlaymont.

Encadré 1 – La surveillance budgétaire

Les règles

La surveillance budgétaire s'appuie sur une législation adoptée entre 2011 et 2013. Dans le vocabulaire bruxellois, c'est ce qu'on appelle simplement « les règles » :

- Le *6-pack*, un paquet législatif de cinq règlements et une directive, renforce le « volet correctif » du Pacte de stabilité et de croissance de 1997. Désormais, des sanctions peuvent être appliquées à un État délinquant *à moins* qu'une majorité qualifiée des États membres s'y oppose. Cette « majorité qualifiée inversée » ou « semi-automatique » accroît l'autorité de la Commission par rapport à la période précédente,

9. Giandomenico Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-crisis : Has Integration Gone Too Far ?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

10. Stéphanie Novak, « Europe : un autre traité pour rien ? Entretien avec Renaud Dehousse », *La Vie des idées*, 10 avril 2012 (https://laviedesidees.fr/Europe-un-autre-traite-pour-rien.html).

11. Ben Crum, « Parliamentary Accountability in Multilevel Governance : What Role for Parliaments in Post-crisis EU Economic Governance ? », *Journal of European Public Policy*, 25 (2), août 2017, p. 268-286 ; Jonathon Moses, *Eurobondage : The Political Costs of European Monetary Union*, Colchester, ECPR Press, 2017.

quand l'adoption de sanctions exigeait une majorité positive en leur faveur, ce qui avait permis à la France et à l'Allemagne d'échapper à la punition en 2004.
– Le *2-pack* (deux règlements) prévoit que les États membres soumettent leurs avant-projets de budget à la Commission avant le 15 octobre de chaque année. Il s'agit en quelque sorte du calendrier du *6-pack*. La Commission peut juger ces avant-projets « non conformes » ou à « risque de non-conformité » avec les règles. C'est un moment fort pour la Commission qui est alors perçue comme le juge de budgets nationaux qui n'ont pas encore été soumis aux parlements.
– Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) inclut un *pacte budgétaire*. Entré en vigueur en 2013 et distinct du Pacte de stabilité et de croissance, il exige un déficit structurel, c'est-à-dire ajusté sur le cycle de croissance économique, ne dépassant pas 0,5 % du PIB si la dette est supérieure à 60 % du PIB, ou 1 % si elle est inférieure à 60 %. En principe, la Commission est associée à ce traité intergouvernemental, car elle doit se joindre aux États qui poursuivraient un gouvernement en infraction. Cela n'est jamais arrivé.

Les procédures

La surveillance budgétaire s'inscrit dans le *semestre européen*. Lancé en 2011, il s'agit d'un processus complexe de coordination des politiques budgétaires, économiques et sociales au sein de la zone euro. À l'automne, la Commission présente un *examen annuel de la croissance* qui identifie les grandes orientations économiques. En apparence techniques, les prévisions économiques de la Commission sont fondamentales puisque le calcul du déficit budgétaire prévu en dépend. Les États membres présentent leurs ébauches de *plans budgétaires nationaux* (les avant-projets) ainsi que leurs *plans de réforme*. Dans ses *avis*, la Commission identifie ceux qui risquent d'enregistrer des déficits nominaux trop élevés – en d'autres termes, ceux qui se rapprochent de la limite des 3 % du PIB. C'est le « paquet d'automne ». Au printemps, les États membres soumettent leurs plans définitifs et, sur cette base, la Commission émet des *recommandations*. C'est le « paquet du printemps ». Les avis de la Commission sont discutés au Conseil des ministres de l'Économie et des Finances (ECOFIN), qui doit valider les recommandations. Cela constitue le *volet préventif* du Pacte.

Dans le langage bureaucratique, on dit d'un État qui refuse de se soumettre aux recommandations de la Commission qu'il n'a pas pris d'« actions suivies d'effets ». En matière budgétaire, l'adoption de sanctions est le principal outil de la Commission pour faire plier un gouvernement qui refuse d'appliquer ses recommandations. Les sanctions sont graduées : elles

incluent le gel des fonds européens, leur suppression et des amendes. Elles constituent l'aboutissement possible du *volet correctif* du Pacte.
Le volet correctif comporte deux procédures distinctes. La *procédure de déficit excessif* vise les États membres qui enregistrent un déficit supérieur à 3 % du PIB ou une dette publique supérieure à 60 % du PIB. La *procédure de déséquilibre excessif* vise les États qui affichent des résultats macro-économiques (emploi, dette privée, investissement…) jugés néfastes à la compétitivité et à la stabilité de l'UE. Dans les deux cas, l'effort demandé est structurel : il ne s'agit pas simplement de montrer qu'on respecte un objectif nominal, mais qu'on travaille sur le budget ou les politiques à long terme.
Dans le volet correctif comme dans le volet préventif, le rôle de la Commission est de soumettre ses recommandations au Conseil ECOFIN, qui prend la décision finale. Les procédures, longues et circonstanciées, sont fondées sur une batterie d'indicateurs que seuls les initiés de la direction générale des Affaires économiques et financières (DG ECFIN) maîtrisent. Comme l'explique Grégory Claeys du *think tank* Bruegel, la multiplication des indicateurs (sur le déficit, le déficit structurel, la dette et la croissance des dépenses publiques) et des « flexibilités » entraîne des négociations permanentes entre la Commission et les gouvernements, y compris à Bruxelles à travers le comité économique et financier. « La complexité des règles n'est pas la cause, mais l'effet du manque de confiance », m'explique Marco Buti, le directeur général ECFIN.
C'est là que s'insère la « lecture intelligente » du Pacte, c'est-à-dire le jugement politique du commissaire. D'une part, l'application stricte des règles peut mener à des recommandations qui vont à l'encontre du cycle économique, ce que personne ne souhaite. D'autre part, il y a des cas limites où la méthode ne produit pas un résultat clair, ce qui laisse place aux interprétations politiques, surtout en contexte électoral.

Le Pacte de stabilité et de croissance, en pratique

En dépit de sa dimension juridique et presque constitutionnelle, la surveillance budgétaire est un « tigre de papier[12] ». Certes, la Commission examine les budgets et les données économiques, elle donne des avertissements et rend des avis, elle est en dialogue constant avec les gouvernements nationaux, mais, au quotidien, elle a peu de prise sur les administrations et la politique nationales.

12. Jonathon Moses, *Eurobondage*, *op. cit.*, p. 70.

Le plus haut niveau de tension est atteint lorsque la Commission envisage de lancer la procédure corrective, car celle-ci peut mener à des sanctions. Cette procédure n'intervient toutefois qu'à la fin d'un long processus et, comme nous le verrons dans ce chapitre, tout le monde cherche à l'éviter. Olivier hausse les épaules : « Est-ce que la Commission est là pour gagner ? Non, on l'a internalisé depuis longtemps : il faut que les États membres sauvent la face. »

Hors des moments de tension sur lesquels je reviendrai, la surveillance budgétaire se résume à deux pratiques du quotidien, l'envoi de lettres et l'émission d'appels téléphoniques. Chacune est plus politique qu'elle en a l'air. Les lettres sont l'instrument privilégié pour avertir un gouvernement qu'il risque des sanctions et lui demander des modifications, par exemple à propos de son plan budgétaire. L'échange épistolaire n'est pas une procédure légale d'infraction. Pour le directeur général ECFIN, Marco Buti, « les lettres peuvent en principe faire partie d'un dialogue constructif. Elles expriment qu'on ne veut pas une approche exclusivement disciplinaire parce que c'est difficile d'appliquer des sanctions à un pays souverain. En revanche, les lettres doivent être une étape préliminaire. Elles ne peuvent pas remplacer la procédure ». « En principe, confirme Fabien, on peut refuser le budget ou plutôt exiger des modifications, mais, à moins que le budget soit largement *off the mark* [à côté de la plaque], ce n'est évidemment pas possible politiquement. Tu demandes 0,6 % d'effort structurel, en sachant qu'ils feront 0,3 %. »

Puisqu'elles sont transmises au nom de la Commission, les lettres sont rédigées par les fonctionnaires et validées par les cabinets, y compris celui du président. La question de savoir qui signe la lettre au nom de la Commission n'est pas anodine. Selon le niveau d'importance politique, la lettre peut être signée par le directeur général ECFIN ou par les deux commissaires responsables, Valdis Dombrovskis et Pierre Moscovici. « Le truc des lettres, c'est que si c'est envoyé par un fonctionnaire, on peut dire, ce n'est pas vraiment grave, c'est entre eux. Alors qu'entre politiques, ils vont s'en vouloir. Au moins on peut dire qu'on fait quelque chose », renchérit Olivier.

Dans tous les cas, le contenu des lettres est examiné de près et négocié par les cabinets en fonction de leurs messages respectifs, les

Dombrovskis étant généralement plus rigoristes que les Moscovici sur l'application des règles. Chaque circulation de lettre donne lieu à des rumeurs de conflits ou de compromis au collège. Celles-ci évoquent, par exemple, la protection accordée par les commissaires PPE (comme Dombrovskis) aux gouvernements conservateurs ou la bienveillance des commissaires S&D (comme Moscovici) à l'égard des gouvernements sociaux-démocrates. La décision finale sur le contenu de la lettre revient au président Juncker. « Une fois que le vice-président [Dombrovskis] et le commissaire [Moscovici] se mettent d'accord, affirme le conseiller du président Luc Tholoniat, le collège n'a jamais changé la direction proposée par les chefs de file. Ça s'explique par le fait qu'ils viennent des deux principales familles politiques. Une fois d'accord entre eux, le reste de la discussion est assez consensuel. »

À la lecture, les lettres sont très techniques, voire indigestes. Après les formalités d'usage, elles contiennent des phrases comme cet extrait que je retranscris pour donner une idée du style :

> Le plan budgétaire prévoit un effort structurel de 0,3 % du PIB, qui, une fois recalculé par les services de la Commission, selon la méthodologie convenue d'un commun accord pour le calcul de la croissance potentielle, représente 0,2 % du PIB. Cet effort structurel est inférieur à l'effort d'au moins 0,6 % du PIB requis selon la matrice d'ajustement convenue d'un commun accord au titre du Pacte de stabilité et de croissance, figurant dans la recommandation du Conseil. Le taux de croissance nominal prévu pour les dépenses publiques primaires nettes dépasse la réduction recommandée [...]. De même, le taux de croissance réel prévu des dépenses publiques primaires nettes dépasse la réduction recommandée d'au moins 1,4 %. Cette conclusion serait confirmée si l'indemnité temporaire (à confirmer sur la base des données relatives aux résultats) était déduite de l'exigence. Cela laisse présager un écart significatif par rapport aux efforts requis.

Malgré le registre technocratique, la préparation d'un tel texte déclenche toujours une certaine agitation. Outre son contenu et la question de savoir qui va la signer, une lettre est l'occasion d'interrogations diplomatiques : un commissaire français peut-il signer une lettre rédigée en anglais par un fonctionnaire pour le ministre français des Finances ? Elle donne aussi lieu à des frustrations administratives : au moment des « avis », en octobre, plusieurs lettres

doivent être envoyées la même journée. Selon les assistantes, la photocopieuse du cabinet est « pourrie », ce qui les oblige à faire des réimpressions de dernière minute. Parfois, on n'est pas certain que la lettre soit arrivée à bon port ou que les délais soient respectés. « Quand le Pacte dit deux semaines pour rendre notre avis, c'est deux semaines ou quatorze jours ouvrables ? » Des questions juridiques peuvent ainsi rythmer la vie des Moscovici.

Comme le cabinet est situé dans le Berlaymont et la DG ECFIN dans l'immeuble Charlemagne, de l'autre côté de la rue, les échanges entre politiques et fonctionnaires se déroulent généralement au téléphone. Parfois, on traverse la rue pour une rencontre à la cantine. Les membres du cabinet doivent relire toutes les lettres rédigées par les services en fonction de leur pays d'expertise. En appelant les fonctionnaires, ils s'assurent qu'ils n'ont pas négligé la dimension politique de ces lettres, par exemple, en adoptant un langage trop péremptoire ou en utilisant des arguments techniques, alors qu'ils s'adressent à un ministre. Dans certains cas, la date de livraison de la lettre est planifiée en fonction du calendrier politique, voire de l'heure d'ouverture des marchés qui risquent de réagir à un avis négatif sur le budget d'un pays.

C'est aussi au téléphone que les Moscovici effectuent un travail important de vérification, d'explication et de résolution de problèmes auprès de leurs contacts dans les ministères nationaux des Finances, qu'ils soient situés à Dublin, Rome ou Ljubljana. Pour produire un avis sur le plan budgétaire préparé par ces ministères, la Commission ne dispose que d'une semaine environ. L'extrait suivant, tiré d'une conversation téléphonique, donne une illustration de cette pratique qui consiste à déminer le terrain. Fabien explique le contenu d'un avis à propos de l'avant-projet budgétaire d'un pays que la Commission s'apprête à aligner :

> On ne voit aucun effort structurel. Vous, vous dites dans vos *draft budgetary plans* [plans budgétaires nationaux] qu'il y en a. Nous, non. Dans l'*overall assessment* [évaluation générale], on dit quoi ? Que le *structural balance* [équilibre structurel] est probablement surestimé, *too optimistic* [trop optimiste]. Toi et moi, on va se parler honnêtement : votre *structural balance* [équilibre structurel] contient des *windfalls* [revenus non récurrents], c'est la raison pour laquelle on a inventé le *expenditure benchmark* [critère de dépenses], pour corriger ça. Donc vous êtes *at risk of non compliance* [risque de non-conformité].

Évidemment, les gouvernements nationaux ont leurs antennes au sein de la Commission. Comme j'ai pu l'observer, certains n'hésitent pas à essayer d'obtenir des informations, surtout lorsque leur pays est jugé à risque de non-conformité. Alors que je m'étonne de ce type d'ingérence entendu lors d'un appel téléphonique, Fabien prend un air amusé : « Ils veulent tous savoir ce qui va se passer avec leur pays. Je reste vague… »

La politique ibérique s'invite à la Commission

Outre la Grèce, trois pays ont été assujettis à un programme d'assistance pendant la crise : l'Irlande, Chypre et le Portugal. L'Espagne est également sous surveillance étroite. Lorsque la Commission Juncker entre en fonction, l'Irlande, de retour sur les marchés depuis 2013, est plus ou moins sortie d'affaire. En revanche, le Portugal et l'Espagne sont soumis à une vigilance particulière : si le déficit espagnol tourne autour de 5 %, la dette portugaise est proche de 130 %. Des efforts considérables de consolidation budgétaire leur sont demandés[13]. En juillet 2016, la Commission intensifie la procédure de déficit excessif contre les deux pays de la péninsule, jugés coupables de ne pas avoir pris des « actions suivies d'effets ».

L'ouverture d'une procédure n'est pas une mince affaire. Elle peut entraîner l'adoption de sanctions. Mais, surtout, elle fait réagir les marchés. Au sud des Pyrénées, l'inquiétude monte depuis plusieurs années. Aux « jours fixes », la DG ECFIN prévient le commissaire que les règles du Pacte sont enfreintes. C'est en retour l'occasion pour le commissaire de rappeler certaines contraintes politiques aux fonctionnaires de la DG : l'impossibilité d'imposer des priorités budgétaires à un État, l'importance d'obtenir un consensus au Conseil…

Réunis dans la même crise, l'Espagne et le Portugal sont, politiquement parlant, aux antipodes. Alors que le Parti populaire (conservateur) de Mariano Rajoy sera au gouvernement jusqu'en juin 2018 à Madrid, les socialistes d'António Costa prennent le pouvoir à Lisbonne en novembre 2015. La situation politique contrastée de ces deux pays mène les observateurs à soupçonner une dimension partisane dans la surveillance budgétaire exercée par

13. C. Randall Henning, *Tangled Governance*, *op. cit.*, p. 101-147.

la Commission[14]. Au cabinet Moscovici, on accuse les réseaux PPE du Berlaymont de vouloir appliquer « deux poids, deux mesures » en préconisant pour les gouvernements socialistes une sévérité qu'ils épargnent aux conservateurs. Le commissaire, à la réunion du collège, et son chef de cabinet, à l'hebdo, tentent de gagner les arbitrages. Leur ligne est d'éviter le plus possible la perspective de sanctions – mais, peut-être encore davantage, de ne pas les appliquer uniquement aux gouvernements socialistes.

L'Espagne conservatrice

À l'automne 2015, la Commission est à un cheveu de rejeter le budget espagnol pour non-conformité. Se disant bon élève, le gouvernement de Mariano Rajoy dépose son avant-projet budgétaire un mois avant la date butoir du 15 octobre. En fait, le Premier ministre conservateur se prépare à des élections et voudrait faire approuver un budget électoraliste, justement. Le 12 octobre, la Commission, qui prévoit un déficit de 4,5 % du PIB, annonce que le budget de l'Espagne risque de ne pas être conforme aux dispositions du Pacte. Au cours d'une réunion de cabinet la semaine suivante, l'attaché de presse résume les contenus de la presse espagnole de droite, notamment *El Mundo* et *ABC*, qui dénoncent l'avis négatif de la Commission sur le budget national. Olivier estime qu'il s'agit d'une attaque personnelle contre le commissaire, à qui on prête le motif de vouloir intervenir en faveur du Parti socialiste de Pedro Sánchez dans la campagne électorale, alors à son balbutiement : « La fuite vient sûrement de la Commission et plus particulièrement d'un hispanophone. » Tout le monde sauf moi semble saisir l'allusion.

En guise de réponse, Olivier demande à Lucie de préparer un texte sur le blog du commissaire, qui rappellera les règles et le rôle de la Commission. Il esquisse le message : « Premièrement, les analyses viennent de la DG ECFIN et ne sont donc pas politiques. Deuxièmement, les données sont transmises par les autorités espagnoles et validées par la Commission en toute transparence. Troisièmement, Pierre ne fait pas de politique politicienne. » Reinhard ajoute que l'avis n'est pas seulement négatif à l'endroit de Madrid puisqu'il met aussi l'accent sur la croissance espagnole.

14. *Ibid.*

Fidèle à sa « lecture intelligente » des règles, le commissaire n'est pas le plus intransigeant par rapport à l'Espagne. « On a reproché à Pierre d'être laxiste à l'Eurogroupe, c'est donc que nous sommes au bon endroit », estime Olivier en réunion de cabinet. Au sein de la Commission, la rumeur veut que le président Juncker soit prêt à un compromis avec Rajoy. C'est ainsi que la recommandation de la Commission sur le budget espagnol, initialement plus dure, a été diluée avant son arrivée au Conseil ECOFIN, l'instance formelle de l'Eurogroupe. Les ministres des Finances sont surpris.

En novembre, après que le gouvernement espagnol a répondu à l'avis de la Commission, cette dernière ne juge pas la non-conformité « sérieuse », amenant les observateurs à s'interroger sur la crédibilité des nouvelles règles supposément renforcées[15]. « Le Conseil ECOFIN n'était pas sur la position généreuse que la Commission a adoptée *in fine* », confirme le commissaire. Mais, avec le vote à la majorité qualifiée inversée, c'est la Commission qui donne le *la*. « À l'interne, j'ai suggéré deux ans de délai pour l'Espagne, explique le commissaire, pour des raisons politiques, on a dit un an. Je vous parie plusieurs restos que ce sera deux ans. Il faut éviter les sanctions. Les règles sont mal foutues. » À l'intérieur du cabinet, cette souplesse à géométrie variable fait grincer quelques dents. Plutôt qu'à l'attitude du commissaire, elle est attribuée au collège. « Le budget de l'Espagne est complètement inacceptable et on ne fait rien parce que le sommet du PPE a lieu à Madrid en ce moment », spécule un membre du cabinet. Sous-entendu : la Commission refuse d'appliquer les règles du Pacte pour ne pas déplaire à la famille conservatrice, majoritaire au Parlement européen, au Conseil européen et au collège des commissaires. En d'autres termes, la Commission, réputée indépendante, internalise les contraintes diplomatiques et partisanes.

Au Berlaymont se déroule un bras de fer entre les partisans du PPE et ceux du S&D, dont le commissaire. Les Moscovici sont l'objet de pressions pour ménager Madrid. À la cafétéria du 11e étage, on m'explique que Martin Selmayr, le chef de cabinet de Juncker, a voulu annuler la conférence de presse du commissaire sur les prévisions économiques, prévue le 5 novembre. Cette dernière

15. Dariusz Adamski, *Redefining European Economic Integration, op. cit.*, p. 62.

rappellera des chiffres embarrassants pour la famille conservatrice, un excédent de la balance commerciale allemande de plus de 8 % (la limite étant de 6 %) et le déficit budgétaire espagnol. « Les chiffres, ça n'intéressera personne », a-t-on dit au commissaire. Olivier est « furieux » de cette ingérence. Le commissaire appelle le président Juncker, et la conférence de presse est rétablie. Dans son blog de *Libération*, Jean Quatremer rapporte les propos du porte-parole de la Commission, Margarítis Schinás, proche du PPE : « J'espère que ce [la conférence de presse de Moscovici] sera court, car, ensuite, Jyrki Katainen et Violeta Bulc viendront vous présenter le lancement du nouvel appel à propositions dans le cadre de *Connecting Europe Facility* », ce qui, laisse entendre le journaliste, ne risque pas d'être passionnant[16]. Le porte-parole n'a pas digéré la résistance du commissaire dont la conférence met en relief les mauvais chiffres espagnols, pas davantage.

Aux élections législatives de décembre 2015, le Parti populaire de Rajoy arrive en tête, mais perd sa majorité absolue au Parlement et n'arrive pas à former un gouvernement. De nouvelles élections sont convoquées pour juin 2016. Cette période est propice aux promesses, et le déficit se creuse davantage que prévu. Quelques jours avant les nouvelles élections, le commissaire se justifie devant un eurodéputé espagnol : « Avec l'Espagne, les relations sont un peu compliquées. Dans la campagne on a utilisé les avis de la Commission de manière trop politique. Nous avions prévu 4,5 % de déficit et tout le monde nous a dit : "Ah c'est parce que vous êtes socialiste !" » « Finalement, poursuit-il sur un ton ironique, je me suis trompé, c'était 5,2 %… » Les conservateurs, qui gagnent quelques sièges de plus, réussiront à former un gouvernement minoritaire avec le soutien du petit parti Ciudadanos en octobre.

Le Portugal socialiste

Pendant ce temps, même si la Commission y prévoit un déficit de 4,2 %, le Portugal semble avoir échappé à la polémique. Pendant qu'il est dirigé par les conservateurs de Pedro Passos Coelho, le

16. Jean Quatremer, « La droite veut un Pacte de stabilité qui ne s'applique qu'à la gauche », *Coulisses de Bruxelles* (blog), 4 novembre 2011 (http://bruxelles.blogs.liberation.fr/2015/11/04/la-droite-europeenne-veut-un-pacte-de-stabilite-qui-ne-sapplique-qu-la-gauche/).

13e étage, où se trouve le cabinet du président de la Commission, n'est pas très chaud à l'idée d'envoyer une lettre d'avertissement. « Du coup, me confie un membre du cabinet, le budget portugais dérape et on ne fait rien. » L'avant-projet de budget, qui devait être soumis en octobre, a été reporté au 22 janvier 2016, après les élections. Celles-ci portent les socialistes au pouvoir. Il est alors maintenant question, et cela provoque le courroux des Moscovici, de faire parvenir une lettre au gouvernement, alors que ni le gouvernement conservateur ni l'Espagne n'ont été inquiétés à l'automne. Au collège, les commissaires de droite, comme Dombrovskis, campent sur une ligne dure. « J'ai eu une réunion impromptue dans l'ascenseur avec les Dombrovskis, explique Olivier en réunion de cabinet. Ils sont déterminés. Le PPE est en mode "Le Club Med est de retour et on va les taper". »

> En contexte de crise, explique un conseiller de Juncker, les pays à droite ont imposé leur dynamique aux pays à gauche. Aujourd'hui il y a plus de pays à gauche à qui on doit appliquer des règles de droite. Je suis un peu préoccupé parce qu'on ne peut pas systématiquement remettre l'application de ces règles. À la fin, plus personne ne va nous croire. Mais ça veut dire faire plaisir aux pays du Nord en imposant la rigueur aux pays du Sud.

Valdis Dombrovskis et ses alliés ont raison de dire que, sur le plan formel, le Pacte ne prend pas le calendrier électoral en considération. Sauf que les alliés du Portugal, comme le président social-démocrate du Parlement européen, Martin Schulz, risquent de crier au scandale. Si l'Espagne n'a pas été sanctionnée, alors que le gouvernement y est au pouvoir depuis cinq ans, comment justifier de punir le pays voisin qui vient tout juste d'élire António Costa, un socialiste qui n'est pas responsable des choix budgétaires de son prédécesseur ? Même s'il appartient à la même famille politique et le connaît bien pour avoir été vice-président du Parlement européen en même temps que lui, le commissaire ne veut pas donner l'impression qu'il méprise les règles du Pacte. Il sait que sa « lecture intelligente » n'est pas partagée par la majorité du collège. Pour Olivier, il faut gagner du temps en se contentant d'expliquer la procédure : « Il faut être prudent sur le *first assessment.* » Simon, responsable du dossier portugais au cabinet, est d'accord : « Notre

préférence c'est de ne pas donner les chiffres.» «Le message, c'est qu'il y a un *gap* entre les chiffres des Portugais et les nôtres. Le but de la procédure, c'est d'expliquer l'écart, c'est tout», conclut Olivier. La semaine même, la lettre est cosignée par Dombrovskis et Moscovici. Elle reprend ces termes nuancés.

Quelques jours plus tard, le commissaire doit donner une conférence de presse sur l'évasion fiscale. L'ambiance est fébrile au cabinet puisqu'on s'attend à des questions sur le Portugal. La responsable de la communication à la DG ECFIN évoque les *defensives* à préparer: «Pour la presse, la sanction arrive et ça va être la première. Certains journalistes ont compris la lettre [nuancée], mais pour beaucoup, on y est déjà.» Olivier réitère la ligne développée la semaine précédente: «Nos équipes sont en place, on va se parler, pacifier la chose.» Simon ajoute: «Il faut rassurer, dire que Pierre est en contact permanent avec les autorités portugaises.» Olivier précise à l'intention de ce dernier: «Dans les *speakings*, je ne veux pas voir de chiffres, sinon Pierre va les utiliser.» Dans la salle de presse, au sous-sol du Berlaymont, il y a, comme prévu, des journalistes portugais. Le commissaire suit le plan. S'efforçant d'anticiper leurs préoccupations, il rappelle que des lettres ont aussi été envoyées à l'Autriche, à la Belgique, à la France et à l'Italie l'année précédente. En ce qui concerne le Portugal, il explique que leur première analyse «soulève des questions. Il faut les discuter avant de présenter notre opinion au collège. La lettre ne préjuge pas du résultat du processus». Il est assez évident que le commissaire ne souhaite pas sanctionner le Portugal.

Au 10e étage, le débat se poursuit avec les Dombro. La pression augmente sur le commissaire afin qu'il obtienne, avec le vice-président dont les bureaux jouxtent les siens, un engagement de Lisbonne. Ce sera au président Juncker d'arbitrer. Selon un informateur, «ce n'était pas facile. Pierre et Valdis étaient en désaccord à la fois sur la question de savoir *si* et *comment* appliquer les règles». Pour Olivier qui nous débriefe début février, «c'est clairement deux poids deux mesures. On ne faisait rien quand la droite était au pouvoir. Pierre a essayé d'expliquer la réalité politique, mais, pour les autres, "les règles sont les règles". On est un peu seul. Soit on obtient un effort supplémentaire [de la part de Lisbonne] et on donne un avis positif, soit le Portugal sera le premier pays à être sanctionné».

Certes, il existe une marge de discrétion politique, mais le temps s'accélère. Selon la procédure, la Commission doit se prononcer d'ici le week-end. Or le Portugal veut adopter son budget jeudi. « Vraiment, ils ont un sens parfait du *timing* », ironise Olivier. « Le président n'a pas arbitré, poursuit-il, mais il a quand même laissé une porte ouverte : "si vous n'arrivez pas [à trouver un accord avec Lisbonne], revenez au collège vendredi", il a dit. Il y aura un point de presse. » « Ce serait bien si le point de presse avait lieu après la fermeture des marchés… », commente Fabien. « Si on peut éviter de rejeter le budget portugais, ce serait bien », conclut Olivier. Dans les jours qui suivent, le commissaire multiplie les appels téléphoniques au Portugal pour mettre la pression sur ses amis socialistes afin qu'ils ajustent leurs chiffres.

« On a négocié toute la nuit, raconte Olivier. Il restait 845 millions d'euros à trouver la veille du délai. [On les a trouvés]. Taneli [Lahti, le chef de cabinet de Valdis Dombrovskis] a dit "ça va". Avant le collège, Valdis a dit qu'il était d'accord. On envoie la procédure verbale au greffe pour la réunion de 13 heures. » Pendant ce court laps de temps, Dombrovskis évoque toutefois la possibilité d'ajouter la question des déséquilibres macro-économiques. Le commissaire n'est pas d'accord : « Le message serait négatif pour les marchés : on demande des correctifs pour des déséquilibres qui datent de son prédécesseur, ce n'est pas bon. Si on le fait pour les petits, on le fait aussi pour les grands, et les déséquilibres de l'Allemagne sont plus importants. »

Le président Juncker convoque Valdis Dombrovskis et Pierre Moscovici à son bureau. Olivier et le chef de cabinet de Dombrovskis attendent à l'extérieur du bureau, sans savoir ce qu'il s'y passe. Le commissaire décrit la scène : « J'ai expliqué que le Portugal s'apprêtait à sortir de la procédure de déficit excessive, que notre décision serait considérée incompréhensible… Juncker s'est tourné vers Valdis et lui a dit : "Il faut comprendre le contexte, nous pouvons retarder notre discussion…" Comme toutes les réunions, celle-ci a commencé à trois et s'est terminée à deux contre un. Nous étions un sandwich et Valdis était le salami. »

Le 5 février, la Commission décide de ne pas demander une révision de l'avant-projet budgétaire portugais. « C'est un bon résultat pour toutes les parties concernées, fait-on dire au commissaire

dans un communiqué de presse. Le Portugal, la Commission et la zone euro. Un dialogue constructif a conduit à des mesures supplémentaires se chiffrant à 845 millions d'euros, qui permettront au Portugal de conserver des finances publiques saines. » « Sur le Portugal, finalement, on a gagné, résume Olivier. Bon… les Portugais ont perdu 845 millions… »

Temporiser

« Cependant, ajoute le communiqué de février, le risque de non-conformité demeure. » Le 18 mai 2016, l'Espagne et le Portugal reviennent à l'ordre du jour. L'instabilité politique en Espagne, qui se prépare pour les élections prévues en juin, et les promesses sociales du gouvernement portugais causent la dégradation de la situation budgétaire de ces pays. Il y a de longues discussions au collège. Dombrovskis, soutenu par des commissaires conservateurs et libéraux, propose le déclenchement d'une procédure débouchant sur des sanctions pour les deux pays. Moscovici accepte la nécessité de procédures, mais avec des sanctions nulles, c'est-à-dire sans effectivité. « C'est un conflit Nord-Sud, analyse Olivier, et même entre protestants et catholiques. » Finalement, Juncker décide de suspendre la procédure.

Si la question n'est pas réglée puisqu'il ne s'agit que d'une suspension, le commissaire semble de plus en plus confiant dans le dénouement qui s'annonce. En juin, il est auditionné par les eurodéputés socialistes à Strasbourg, où je l'accompagne avec Audrey, l'assistante parlementaire du commissaire. Devant une salle pleine, il se réjouit d'avoir convaincu ses collègues du PPE au sein du collège de ne pas ouvrir de procédure contre la France, l'Italie et la Belgique. « J'ai convaincu Dombrovskis de ne rien faire », précise-t-il.

> Reste l'Espagne et le Portugal. Il faut leur donner un peu de guidance budgétaire, nous leur avons donné une année. Nous aurions pu utiliser l'article 126(9), éventuellement des sanctions, ç'aurait été tout un débat, mais nous avons choisi un chemin un peu différent, celui de reprendre en juillet après les élections en Espagne. Certains à l'Eurogroupe nous reprochent notre laxisme ou de traiter différemment les petits et les grands États. Je pose une question différente : est-ce la Commission qui perd sa crédibilité ou les règles qui perdent leur sens ?

Dès cette dernière phrase prononcée, une conseillère du groupe S&D vient demander à Audrey si elle peut gazouiller sur Twitter. Audrey lui répond qu'elle va vérifier auprès d'Olivier. Elle n'est visiblement pas contre puisque ça permet de mettre en lumière l'approche critique du Pacte que défend le commissaire. Le commissaire rappelle ensuite aux députés que la Commission est « politique » : « Nous ne sommes que huit socialistes contre quatorze PPE. Pourtant je n'ai pas perdu un arbitrage. Mais, à chaque fois, ce sont des combats. Sanctionner est toujours un échec. Si quelqu'un ne peut être suspecté de vouloir des sanctions contre le Portugal, c'est moi, camarades. » C'est la première fois que je l'entends utiliser l'expression de solidarité ouvrière chère aux socialistes.

En imposant une symétrie et une sorte d'équivalence morale dans le traitement des familles politiques, le commissaire a réussi à gagner un temps précieux pour l'Espagne conservatrice et le Portugal socialiste. Mais bien que ralentie, la procédure demeure contraignante. Le travail politique ne peut pas la faire disparaître.

Le moment jésuite

En juillet 2016, le collège doit soumettre son avis au Conseil ECOFIN à propos de la procédure de déficit excessif contre l'Espagne et le Portugal. Pour préserver la crédibilité de la Commission, il faudrait engager une procédure. Celle-ci reconnaîtrait que l'Espagne et le Portugal n'ont pas atteint leurs cibles. Mais cela ne risque-t-il pas de braquer deux gouvernements qui sortent d'une crise économique et assurent tous les deux être prêts à conduire des réformes structurelles ? « Ça va être un moment intéressant de courage politique », estime un membre du cabinet.

La conférence de presse conjointe de Valdis Dombrovskis et Pierre Moscovici a lieu le 7 juillet 2016. Il y a environ vingt-cinq journalistes dans la salle, ce qui n'est pas énorme. Moscovici s'excuse pour cette conférence tardive, à 16 heures. Il a, dit-il, représenté la Commission aux obsèques de Michel Rocard, ancien Premier ministre français, « un grand Européen ». Puis il entre dans le vif du sujet. Ayant suivi l'agitation des derniers jours, son discours ne me surprend pas :

> Sur le Portugal, nous devons conclure à l'absence d'action suivie d'effets. Sur l'Espagne, nous sommes aussi obligés de conclure à l'absence

> d'action suivie d'effets. C'est la décision que nous transmettons au Conseil. Émettre une recommandation est le travail de la Commission, notre devoir. Nous avons fait notre travail, c'est au Conseil de décider.

Après avoir ainsi déclaré que le Portugal et l'Espagne étaient en infraction, le commissaire annonce que la Commission préconise une sanction financière de… 0 euro ! Le calcul des sanctions, rappelle-t-il, appartient à la Commission. « Alors on a sanctionné à un niveau qui revient à ne pas sanctionner », résume Olivier. À une journaliste française qui s'étonne du caractère « jésuitique » de cette décision, le commissaire répond : « Je ne fréquente pas les congrégations, les églises ou même les synagogues. Je suis athée, on ne m'a jamais accusé d'être jésuitique… Que voulez-vous que je vous dise ? Nous respectons les règles. Les règles offrent des possibilités. » À la sortie, j'accompagne Reinhard et Fabien à la cafétéria du 11e étage. Reinhard trouve que la conférence de presse s'est bien passée. Malgré les réticences des Dombrovskis, la position des Moscovici a tenu : ces pays sortent d'une situation difficile, ils n'atteignent pas 100 % des objectifs, mais ils font des progrès quand même. Fabien se demande comment le message sera reçu dans les pays concernés.

Le Conseil ECOFIN, non sans rechigner, se range derrière l'avis du commissaire. En ce mois de juillet 2016, il est devenu évident que la Commission n'appliquera probablement jamais de sanction, que l'interprétation « souple » et « flexible » des règles s'est imposée. La « doctrine Juncker-Moscovici » s'impose d'autant plus facilement que, à l'échelle de la zone euro, les déficits publics diminuent dans la plupart des pays. Olivier pense que cette évolution ouvre des perspectives :

> On pourrait dire il y avait un *deal* : la discipline contre la solidarité. Là, on a divisé les déficits par quatre. Maintenant, on peut parler de solidarité. En plus, 2017 sera une année charnière dans le mandat de la Commission. Ce serait énorme de pouvoir dire : l'Europe a nettoyé ses finances. Bref, il y a un *momentum* politique… économique, pardon. J'espère qu'il ne sera pas gâché par la politique. Il y a un alignement des planètes dont il faut profiter. Pierre va proposer ce narratif au président pour le *State of the Union* [Discours sur l'état de l'Union, une déclaration du président de la Commission devant le Parlement] en septembre : il faut en finir avec l'austérité.

En effet, l'année 2016 se termine sur l'impression que, dans le combat entre les conservateurs et les sociaux-démocrates ou, de manière plus incarnée, entre les Dombrovskis et les Moscovici, les derniers ont emporté une manche. Avant d'être éjecté de son poste, un membre du cabinet Dombrovskis m'avait confié ses inquiétudes. Pour lui, l'Espagne et le Portugal ont tordu les règles : « Maintenant, les orientations politiques déterminent les préférences. Les règles reposent sur une philosophie : nous dessinons un corridor dans lequel la discrétion politique est exercée. Le problème pour moi c'est que le corridor est maintenant remis en question par la gauche. » « Tant que Juncker et Pierre seront aux commandes, ce sera comme ça, renchérit un fonctionnaire allemand. D'une certaine manière, les Allemands sont fâchés, mais pas surpris. Ils en rigolent même maintenant. C'était dans les cartes depuis le début. »

« Évidemment, ça râlait, se rappelle Fabien quelques mois plus tard. On aurait dû dire à Wolfgang Schäuble : "Allez-y, racontez-nous comment vous allez faire avec les Portugais et les Espagnols !" » Par chance, les deux pays ibériques entament une période de croissance qui leur permettra de réduire leurs déficits de manière plus ou moins automatique en proportion du PIB. Dès 2017, il devient probable que l'Espagne et le Portugal passent sous la barre des 3 %. La procédure de déficit excessif sera alors abrogée. Même Schäuble s'émerveille devant le ministre portugais des Finances, Mário Centeno, qu'il aurait décrit, me dit-on, comme le « Ronaldo de l'ECOFIN ».

Pour le commissaire, c'est une validation de sa stratégie politique, fondée sur une lecture « intelligente » du Pacte, face à l'application rigide de la règle. Le 16 novembre 2016, à l'occasion d'un pot qui souligne à la fois l'adoption des avant-projets budgétaires de l'automne et le départ de Chloé, l'attachée de presse, le commissaire livre un petit discours dans son bureau.

> Nous avons donné une chance à l'Espagne qui ne le mérite pas, et nous n'avons pas donné de chance au Portugal qui le mérite. Avec des mesures moins punitives, nous avons réussi à infléchir l'approche économique de la Commission en rééquilibrant l'austérité et la croissance. On nous le reproche parce qu'on n'a sanctionné personne. Pour moi c'est un bon résultat. Ce qu'on a fait hier [avec les avis budgétaires de 2016] ? Nous avons agi comme un ministère des Finances. C'est un combat souterrain, ce n'est pas lisible, mais quand on regarde le panorama il y a deux ans, ce n'est plus la même chose.

Un stimulus européen ?

À l'automne 2016, le vent semble tourner en faveur d'une politique de croissance au sein de la Commission. En septembre, dans son discours sur l'état de l'Union, Jean-Claude Juncker évoque la nécessité d'une « position budgétaire positive » (*positive fiscal stance*), c'est-à-dire une augmentation, après les années de consolidation budgétaire, des dépenses publiques agrégées de la zone euro. En quelques mots : un stimulus budgétaire concerté. Le 16 novembre, la Commission publie une communication intitulée *Pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro*[17]. Il s'agit de demander aux États qui en ont la marge budgétaire de dépenser davantage afin de stimuler la croissance. Les taux d'intérêt sont faibles, mais les États méridionaux, soumis au Pacte, n'ont pas une grande capacité d'emprunt. En l'absence d'un Trésor européen, la Commission demande un effort supplémentaire à l'Allemagne et aux Pays-Bas afin d'atteindre une position budgétaire agrégée de + 0,5 % du PIB de la zone euro.

L'« orientation positive de la politique budgétaire » vient du 13e étage du Berlaymont qui souhaite tenir un discours anti-austérité et faire baisser la pression sur l'Espagne et le Portugal. Trois étages plus bas, où se situent les cabinets de Dombrovskis et Moscovici, les choses sont plus compliquées. Le gouvernement allemand a pris ombrage du discours de Juncker sur l'état de l'Union qu'il perçoit comme une critique à peine déguisée de sa politique économique. Wolfgang Schäuble est, selon un Moscovici, « déchaîné ». Au collège et au Conseil, les conservateurs ne voient pas l'intérêt de se mettre Berlin à dos. Dans un rapport intitulé *Fiscal Politics in the Euro Area*, publié quelques mois plus tard, le FMI critique le caractère procyclique de cette orientation, alors que la zone euro a déjà retrouvé la croissance.

Les Moscovici ne sont pas hostiles à l'idée d'un rééquilibrage de la dépense publique, par lequel les pays en situation de surplus budgétaire viendraient compenser la réduction des dépenses dans

17. Commission européenne et direction générale des Affaires économiques et financières, *Pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro*, communication au Parlement, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Conseil économique et social européen et au Comité des régions, COM/2016/0727 final, 16 novembre 2016 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0727&from=FR).

les pays en déficit. Mais ils s'interrogent sur l'ampleur de l'effort demandé et craignent que le discours politique sur la *positive fiscal stance* ne se révèle contre-productif. À l'intérieur du Berlaymont, les avis diffèrent face à une situation radioactive : faut-il lancer un message fort en proposant une position budgétaire très positive, au risque de brusquer Berlin, ou agir de manière plus douce en avançant un chiffre plus modeste, par exemple 0,25 % plutôt que 0,5 %, au risque de noyer le poisson ?

En public, le commissaire soutient l'orientation budgétaire positive formulée par la présidence. Cependant, ne croyant pas en la possibilité d'une relance concertée qui forcerait l'Allemagne à modifier son modèle économique, il préfère concentrer ses efforts sur une interprétation souple des règles qui permettra aux pays d'envisager leur propre relance. Sur le plan politique, il est plus facile de ne pas appliquer une règle que d'obliger un acteur puissant à changer ses préférences. Les effets économiques, m'explique Fabien, sont peut-être comparables :

> Il y a deux possibilités : encourager l'Allemagne à dépenser, mais ça, ils ne voudront pas, ou légitimer les accommodements qu'on donne aux pays comme le Portugal, c'est-à-dire saboter les règles, surtout pour les petits pays. Comme ça, quand un pays dépasse de 1 % [le déficit prévu], on peut dire : c'est bon, c'est la *positive fiscal stance*. En fait, c'est une politique accommodante.

Growth is back !

L'année 2017 enregistre le plus haut taux de croissance de la zone euro depuis 2008. L'Espagne et le Portugal affichent des taux supérieurs à 2 %. Plusieurs pays sortent de la procédure de déficit excessif. Lors d'une réunion de cabinet qui précède l'annonce des prévisions économiques de février 2018, Olivier exulte : « Pour la conférence de presse, j'ai une idée assez précise de ce que je veux : "*growth is back*[18]" écrit en gros caractères derrière Pierre. Il faut que n'importe quel photographe puisse prendre la tête de Pierre et qu'on voit "*growth is back*" sous tous les angles. Mais attention ! J'ai le souvenir d'une conférence de presse de Tajani quand il était

18. « La croissance est de retour ».

vice-président : "*fighting corruption*[19]" était écrit derrière lui, mais sur toutes les photos on ne voyait que le mot *corruption*... [*sourires*.] Pour les *speakings*, il faut expliquer les chiffres, mais surtout que *after years of recovery growth is strong*[20] ».

À la conférence, point de *growth is back* en arrière-plan. J'imagine que la DG Communication n'en voulait pas, ou n'a pas eu le temps de préparer le visuel. Mais le commissaire martèle le message avec un humour que seuls les membres du cabinet peuvent saisir : « L'économie européenne a tourné la page. La croissance est de retour. Je ne dirai pas *growth is back* parce que je n'aime pas paraphraser et parce que je suis favorable au retour du français à cette tribune. » Un an plus tard, la dernière procédure de déficit excessif, contre l'Espagne, sera clôturée. La majorité des États membres sont conformes ou globalement conformes. Il faut dire que la croissance économique mondiale facilite les choses.

Si tout le monde se réjouit du retour de la croissance en 2017, la décision de soutenir une orientation budgétaire positive et de ne pas sanctionner les États contrevenant au Pacte continue de hanter les Moscovici. Alors que se tient une conférence de presse à l'automne 2018, le Comité budgétaire européen, formé d'experts indépendants, publie un rapport critique sur la politique économique menée par la Commission, et donc par le commissaire, au cours de l'année 2017. Selon leurs calculs, la zone euro a crû au-dessus de son potentiel réel. La politique budgétaire a donc été expansionniste, et la Commission trop accommodante dans l'application des règles. Reinhard doit coordonner la réponse du cabinet à ce rapport, qui sera diffusée *via* une lettre du commissaire au président[21].

> – On a été vraiment choqué, moins par le contenu, plus par le ton du rapport [du Comité budgétaire]. Ils ont fait un rapport détaillé, point par point, de toutes les décisions qu'on a prises l'année dernière. Sur chacune, ils disent : voilà quel était le haut de la fourchette de la marge

19. « Lutter contre la corruption ».

20. « Après des années de reprise, la croissance est forte ».

21. Commission européenne, *2018 Annual Report of the European Fiscal Board*, Bruxelles, Commission européenne, janvier 2019 (https://ec.europa.eu/info/publications/2018-annual-report-european-fiscal-board_en).

d'erreur, voilà le bas, et la Commission a toujours choisi la position la plus *lenient* [indulgente] : c'est donc, selon eux, une décision politique. Mais c'était l'analyse de nos services !
– Est-ce que le rapport aura une importance ?
– Je ne sais pas. L'année dernière, la Cour des comptes a fait un autre rapport et ça n'a pas eu beaucoup d'écho.

*

Pendant le mandat du commissaire, les déficits publics diminuent de manière tendancielle dans la zone euro, et la plupart des pays qui étaient soumis à la procédure de déficit excessif à son arrivée en 2014 ne le sont plus en 2019. C'est un succès indéniable, obtenu sans l'imposition de sanctions. Avec le recul, on peut conclure que le tandem Juncker-Moscovici n'a jamais voulu châtier les pays délinquants. Certes, la communication sur les flexibilités, adoptée dès 2015, leur a donné les moyens intellectuels de ne pas appliquer les règles de manière automatique. Toutefois, nous l'avons vu dans ce chapitre, la « doctrine Juncker-Moscovici » s'est élaborée à tâtons, dans une tension constante avec les forces politiques au sein de la Commission et du Conseil. Ce jeu évolutif a atteint son point d'orgue à l'été 2016, lorsque l'Espagne et le Portugal se sont vu attribuer une amende « jésuitique » de 0 euro.

Pour les partisans de la règle, la « lecture intelligente » du Pacte préconisée par Moscovici est une approche politique, dans le sens partisan du terme. Avec la complicité du président Juncker, elle a permis aux socialistes d'épargner le Portugal, mais aussi aux conservateurs, y compris ceux qui étaient en principe favorables à une ligne dure, d'épargner l'Espagne. Les deux camps se sont, en quelque sorte, mutuellement neutralisés. Le travail politique mené par le commissaire a ainsi fait une victime : le Pacte et les traités européens.

Ce n'est pas faux. Pourtant, une « lecture intelligente » du Pacte consiste également en l'appréciation des facteurs politiques susceptibles d'influencer la conduite de la politique économique : le calendrier électoral, les réactions de l'opinion publique, la capacité de mener des réformes ou le degré de confiance des acteurs économiques. En d'autres termes, au-delà de la politique partisane, la « lecture intelligente » est une conception raisonnable de la politique économique fondée sur la conviction que toute règle est, doit être,

sujette à interprétation. D'ailleurs, l'année 2018 commence plutôt bien pour le commissaire. L'économie va mieux et on peut en partie l'attribuer à une politique moins austéritaire.

> – On a peut-être juste eu du bol. Il n'y a pas moyen de le savoir, tempère Fabien. Oui, on a mené une bonne politique budgétaire, mais le coût politique a été trop élevé. On aurait dû trouver le moyen de moins énerver l'Allemand de base en faisant attention de ne jamais montrer de dédain vis-à-vis des règles.
> – Mais tout est bien qui finit bien, non ?
> – Tu me dis : ça s'est bien terminé ? Non ! Tout le gaz carbonique qu'on a libéré avec ces décisions, il réchauffe l'atmosphère. Nos succès budgétaires signifient l'échec de la réforme de la zone euro.
> – C'est un *catch 22* [une situation sans issue] ?
> – Oui, tout à fait. [À cause de notre application souple de la surveillance budgétaire,] on ne peut pas avancer sur le plan institutionnel, mais, si on avait fait le nécessaire, ça aurait eu un impact négatif sur la croissance.

Fabien a raison. La réforme de l'Union économique et monétaire, dont nous parlerons dans le chapitre 7, s'enlise. L'Allemagne fait de moins en moins confiance à la Commission pour piloter la surveillance budgétaire. Mais, au même moment, une autre crise se profile à l'horizon qui pourrait permettre à la Commission de rebâtir sa crédibilité auprès des tenants de la règle. Elle débute à Rome, le 1er juin 2018.

Chapitre 6

Les populistes italiens et le Pacte

> « La politique n'a rien à espérer de l'intelligence ni des discours [...] elle ne doit compter que sur la réflexion silencieuse et l'action[1] ! »

À la fin de l'été 2018, la Commission vit la confrontation la plus dure avec un État membre depuis l'affaire grecque. En 2015, Pierre Moscovici, le socialiste, avait cherché à modérer l'intransigeance de l'Eurogroupe et à trouver un terrain d'entente avec le gouvernement de gauche de Syriza. L'arrivée au pouvoir à Rome, le 1er juin 2018, d'une coalition formée du Mouvement 5 étoiles et de la Lega, déterminée à provoquer Bruxelles avec un discours incendiaire et un budget non conforme au Pacte de stabilité, force cette fois le commissaire à envisager l'adoption d'une procédure pouvant mener à des sanctions. « Quand je regarde les événements de 2010 et 2015 à la lumière d'aujourd'hui, se remémore un fonctionnaire du Conseil, je vois que le problème a toujours été l'Italie. La Grèce est extraordinairement petite. Le Portugal n'est que légèrement plus grand. En Italie, les montants en jeu seraient vraiment énormes. » Le commissaire et les forces politiques de la grande coalition sont maintenant alliés contre un nouvel ennemi : le populisme.

---

1. Robert Musil, *L'Homme sans qualités*, trad. de Philippe Jaccottet, Jean-Pierre Cometti et Marianne Rocher-Jacquin, Paris, Seuil, 2004.

Entre 2014 et 2018, Jean-Claude Juncker et Pierre Moscovici ont cherché à freiner la montée du Mouvement 5 étoiles en Italie – la Lega était alors une force politique qui semblait marginale – par une politique accommodante. Leur stratégie a consisté à offrir au Parti démocrate, alors au pouvoir, autant de flexibilité que possible dans le cadre des règles budgétaires, qui ont été étirées au maximum. Ce faisant, la Commission a davantage été fidèle à la lettre qu'à l'esprit du Pacte – une stratégie dénoncée par de nombreux pays au sein du Conseil, mais aussi par la droite et ses relais d'influence au Berlaymont, qui estiment que la doctrine Juncker-Moscovici a vidé le Pacte de stabilité et de croissance de sa substance.

À travers la surveillance budgétaire de l'Italie, troisième économie de la zone euro, c'est la signification légale, économique et politique du Pacte qui fait débat. Au fond, la question est de savoir si le travail politique du commissaire vis-à-vis de l'Espagne et du Portugal peut se retourner contre lui. Le Pacte a-t-il été trop politisé ? Peut-il ne pas l'être face au défi populiste ? À Rome, le travail politique du commissaire s'oppose de front aux stratégies tout aussi politiques de ses adversaires, qui mettent en doute l'appartenance même à l'Union européenne. De part et d'autre, les règles sont bafouées, les institutions contestées, le droit communautaire et l'économie deviennent des armes dans la lutte qui se joue. Pour comprendre les origines de cette lutte, il faut revenir à la formation de la Commission Juncker.

« On progresse tous en italien »

L'économie de l'Italie stagne depuis près de vingt ans. Une adhésion à l'euro avec une lire potentiellement surévaluée, la grande récession et la consolidation fiscale qui s'en est suivie n'ont rien fait pour arranger les choses[2]. En 2010, son économie étant trop grande pour un régime alors balbutiant d'assistance financière, l'Italie n'est pas assujettie à un programme d'ajustement.

2. Erik Jones, « Italy and the Euro in the Global Economic Crisis », *The International Spectator*, 44 (4), janvier 2010, p. 93-103 ; Jonathan Hopkin, « A Slow Fuse : Italy and the EU Debt Crisis », *The International Spectator*, 47 (4), décembre 2012, p. 35-48 ; Erik Jones, « Italy and the Completion of the Euro Area », dans Jonas Eriksson (ed.), *The Future of the Economic and Monetary Union : Reform Perspectives in France, Germany, Italy and the Netherlands*, Stockholm, SIEPS, 2018, p. 26-38.

Soumis à la pression de ses pairs et de ses alliés, le gouvernement de Silvio Berlusconi tombe toutefois en novembre 2011, trois jours après la démission de Georges Papandréou en Grèce. Il est remplacé d'abord par le technocrate Mario Monti puis par le démocrate Enrico Letta. Tous deux tentent de mettre en place un programme d'austérité.

Bien que l'Italie ait échappé à l'emprise de la troïka, elle ne réussit pas, à la différence de l'Irlande ou du Portugal, à sortir de la récession. Le taux de chômage demeure élevé, la situation économique est quasi déflationniste et la dette publique, accumulée depuis les années 1980, est énorme : plus de 130 % du PIB. Parce que sa dette nominale est élevée, l'Italie ne peut pas se contenter d'être légèrement en deçà de la limite des 3 % du PIB comme la France[3]. La Commission exige un effort structurel plus important afin de réduire, sur le long terme, la dette sous la barre des 60 %.

En février 2014, Matteo Renzi force au départ Enrico Letta à la faveur d'un putsch à l'intérieur du Parti démocrate. Dès son installation au palais Chigi, la résidence du président du Conseil (comme on appelle le Premier ministre en Italie), Renzi exige la fin de l'austérité. Il dit à l'UE qu'il ne veut plus « d'une vieille tante barbante qui nous dit quoi faire ». Ses revendications sont portées par le triomphe du Parti démocrate aux élections européennes en juin de la même année. Renzi veut profiter des « flexibilités » qu'offrirait, selon lui, une nouvelle lecture du Pacte. Au sommet d'Ypres, en juin 2014, il fait de leur obtention une condition de son soutien à Jean-Claude Juncker, alors candidat du Parlement, mais pas encore du Conseil, à la présidence de la Commission. La chancelière allemande, Angela Merkel, et le Premier ministre néerlandais, Mark Rutte, ne sont pas d'accord. Mais Renzi jouit alors d'une aura de vainqueur. « On a réussi à imposer le style, se remémore un conseiller du Premier ministre italien. Matteo demandait un *fresh new start* [tout nouveau départ] et Juncker a au moins repris l'idée d'un *new start* [nouveau départ]. »

3. L'article 126(3) du traité exige la soumission d'un rapport détaillé si le déficit ou la dette dépasse les limites budgétaires. Ce rapport peut signaler le passage du bras préventif au bras correctif du Pacte (voir chapitre précédent).

Heureuse coïncidence : l'Italie assure la présidence de l'UE à l'automne 2014, alors que la Commission Juncker se met en place. Renzi en profite pour bousculer l'agenda européen. La communication de la Commission sur les flexibilités dont j'ai parlé au chapitre précédent est publiée juste après, en janvier 2015. Elle inclut de nouveaux éléments de langage sur la possibilité de soustraire certains investissements au calcul de la dette. Renzi met en avant les réformes structurelles qu'il doit mener ainsi que les défis particuliers auxquels son pays est confronté. Les tremblements de terre et la crise des réfugiés, l'enjeu dominant la politique européenne en 2015, sont des arguments de choix pour justifier une politique budgétaire légèrement expansionniste, qui porterait le déficit prévu de 1,8 à 2,2 % du PIB.

Au sein du Berlaymont, certains estiment que Rome exagère. Les commissaires PPE et libéraux sont partisans d'une mise au point, mais les Moscovici ne sont pas favorables à l'idée de tancer un gouvernement de centre gauche tandis que le gouvernement de droite a été épargné en Espagne (voir chapitre 5). En octobre 2015, au moment de préparer l'avis de la Commission sur l'avant-projet de budget, Olivier s'indigne : « Le budget italien, ça ne va pas non plus, mais pourquoi eux ? De ce point de vue on était d'accord avec les Dombrovskis. On s'est entendus pour envoyer une lettre aux Italiens signée par le directeur général, qui est un Italien en plus. » Une lettre signée par ce fonctionnaire lancera un signal au gouvernement italien, mais de faible intensité. « Pierre a bien vu le piège quand *ils* ont voulu que la lettre aux Italiens soit signée au niveau politique », dit un Moscovici.

À Bruxelles, on a du mal à lire la stratégie du gouvernement italien. Les messages reçus du ministère des Finances, plutôt coopératifs, ne correspondent pas toujours à ceux du palais Chigi. D'une part, le ministre Pier Carlo Padoan développe le concept d'un « sentier étroit » entre la croissance et la réduction du déficit. La plupart des Moscovici adhèrent à ce concept puisque, en échange d'une attitude compréhensive, Rome s'engage à faire des efforts budgétaires. Mais, d'autre part, le président du Conseil semble faire fi de ce « sentier étroit ». Plus qu'un simple accommodement budgétaire, Matteo Renzi souhaite un véritable plan de relance au niveau italien et européen. Le plan Juncker qui se met alors en place – un fonds utilisant le budget européen comme levier pour attirer des

financements publics et privés dans les infrastructures – évoque des investissements combinés de 300 milliards d'euros. Renzi voudrait davantage, et exclure une bonne partie des investissements publics du calcul de la dette italienne. Le commissaire n'y est pas hostile, mais l'Italie a peu d'appuis parmi les États membres, et surtout pas à Berlin.

Faut-il rejeter un budget qui, *prima facie*, contrevient au Pacte ? L'accepter afin d'aider Padoan à convaincre ses collègues du gouvernement italien ? Si oui, avec quels avertissements ? Ce ne sont pas seulement les intentions de Rome qui sont difficiles à déchiffrer. Au 10e étage, on ne comprend pas davantage la stratégie du 13e, celui du cabinet Juncker, à propos de l'Italie. En réunion de cabinet, Olivier s'irrite du cafouillage autour du dossier. Il évoque des fuites, des fonctionnaires qui utilisent leurs canaux parallèles pour discuter avec Rome ou Berlin. « On progresse tous en italien », constate-t-il.

– Il y a beaucoup de jeux dans cette histoire. Comment dit-on téléphone arabe en anglais ?
– *Chinese whispers*, répond l'attaché de presse.
– C'est tout aussi raciste..., s'amuse Fabien.
– En tout cas, conclut Olivier, il faut trouver une solution pour l'Italie. Depuis une semaine on n'a pas avancé.

Finalement, l'avis émis par la Commission à propos du budget italien adopte un ton modéré, proche des préférences du commissaire. Celui-ci rappelle l'importance des règles, mais, en conférence de presse, il ajoute : « Il y a des réformes en Italie, ces réformes portent leurs fruits, sur le marché du travail notamment. Elles sont positives, et ça, il faut en tenir compte[4]. » Ce n'est pas la première fois que la Commission lance un avertissement compréhensif. Le même scénario avait été joué par le prédécesseur de Moscovici, Olli Rehn, à l'automne 2014. Et ce n'est pas la dernière...

4. « L'Italie affûte son budget et ses arguments avant d'affronter Bruxelles », *La Croix*, 18 septembre 2015 (www.la-croix.com/Actualite/Economie-Entreprises/Economie/L-Italie-affute-son-budget-et-ses-arguments-avant-d-affronter-Bruxelles-2015-09-18-1358167).

De Renzi à Gentiloni

Sans surprise, la question italienne revient à l'ordre du jour à l'automne 2016. Encore une fois, les médias anticipent le rejet de l'avant-projet de budget présenté par Rome. Renzi utilise de nouveau les migrants et les séismes afin de justifier un budget hors des clous. À la veille de déclencher un référendum sur la Constitution qui doit renforcer son pouvoir, il manie la rhétorique anti-Bruxelles et retire le drapeau européen de son bureau. Pendant la campagne référendaire, la tension monte. Les motifs de Renzi sont électoraux, mais, tenue par le strict calendrier du semestre européen, la Commission ne peut se défiler.

Une lettre est adressée par Valdis Dombrovskis et Pierre Moscovici au ministre italien des Finances, Pier Carlo Padoan. Par rapport à l'année dernière, quand la lettre avait été signée par un fonctionnaire, on est monté d'un cran au niveau politique. Néanmoins, il est clair que, à la différence de certains ministres de l'Eurogroupe, le président Juncker ne souhaite pas rejeter l'avant-projet. Un nouveau séisme vient de se produire en Ombrie et dans les Marches. « Avec les *news* en Italie, le 13e étage va être encore plus accommodant », pense-t-on au cabinet. Certains, épousant la ligne rigoriste des Dombrovskis, en sont gênés, d'autres pas du tout. La lettre envoyée le 25 octobre rappelle les flexibilités significatives accordées à l'Italie l'année précédente et l'écart entre le plan budgétaire et les règles du Pacte. Mais, comme d'habitude, elle prend note des arguments de l'Italie et propose un « dialogue constructif ».

Entre la règle et la flexibilité, entre le vocabulaire technique et les sous-entendus politiques, une lettre de ce type laisse place à toutes les interprétations. Tout le monde en est conscient. On me rapporte une réunion entre les cabinets Juncker, Dombrovskis et Moscovici, ainsi que les services. Tous s'entendent pour dire qu'ils font face à la quadrature du cercle. Il est de plus en plus difficile de continuer à affirmer que la Commission applique les règles tout en ne les appliquant pas. Entre l'acceptation et le rejet, les Moscovici empruntent le « sentier étroit » théorisé par Padoan dans un dialogue tendu avec les autorités italiennes. Chacun doit sauver la face. Rome demande de la souplesse pour l'année en cours, mais promet de respecter le Pacte l'année suivante. « L'Italie, prédit Olivier, sera

notre principal problème pendant tout le mois de novembre. » En réunion de cabinet où on prépare une conférence de presse sur une proposition en matière de fiscalité, l'attaché de presse résume à Olivier les anticipations des médias.

> – La presse hiérarchise les degrés de gravité [entre les pays]. L'Italie, c'est le pire. Renzi a dit qu'il ne changerait pas un iota. Et il a recommencé avec les migrants… *La Repubblica* dit que la Commission ne rejettera pas le budget. Les journalistes italiens sont bien aguerris.
> – Ouais, on aura deux questions sur la fiscalité et douze sur l'Italie. Pierre ne doit pas entrer dans le piège [d'entrer dans le contenu]. *It's a constructive dialogue step*[5]. Il dira : « Je vois que vous avez des questions spécifiques. Nous n'avons pas terminé l'analyse, je ne peux répondre que sur le processus [expliquer les prochaines étapes possibles]. »

À la conférence de presse, le commissaire ne reçoit qu'une seule question sur l'Italie. Il répond : « Vous savez bien que cette Commission ne considère pas le bâton comme étant sa philosophie. Certains me le reprochent, mais je défends une lecture intelligente des règles. Il faut prendre ces lettres pour ce qu'elles sont : un élément normal, naturel de notre dialogue. Elles ne préjugent pas de l'étape suivante. Il ne faut pas minimiser, mais il ne faut pas dramatiser non plus. » En n'appliquant pas les règles de manière plus vigoureuse, la Commission soutient un gouvernement réformateur face à une opposition qui, entre Berlusconi et le Mouvement 5 étoiles, inquiète. Mais la tolérance de la Commission incite les Italiens à demander davantage. Le cabinet doit souvent faire passer des messages, demandant à Rome de ne pas trop tirer sur l'élastique. Pendant ce temps, la dette italienne continue de croître et les réformes promises à la Commission se font attendre. « Qu'ils n'aient pas envie de se taper le bec avec Renzi, je peux comprendre, commente un observateur français, mais le jour où il y aura un problème dans la zone euro, à côté de la réaction des marchés, ce sera gentil, ce que propose la Commission… »

Le 4 décembre 2016, Matteo Renzi perd son référendum sur la réforme constitutionnelle. Il démissionne, mais le gouvernement démocrate reste en place sous la direction de Paolo Gentiloni, et

5. « C'est une étape du dialogue constructif ».

Padoan demeure ministre des Finances. Inférieure à 1 % avant 2016, la croissance grimpe à 1,5 % en 2017. La dette gravite toutefois autour de 130 % du PIB et le déficit structurel ne cesse d'augmenter. Gentiloni et Padoan continuent de solliciter la compréhension de la Commission. Ils évoquent de nouveau la crise des migrants et les tremblements de terre. À peu de chose près, la même pièce se joue un an plus tard : rappel des règles par la Commission, admonestations, mais reconnaissance des difficultés italiennes et, *in fine*, aucune sanction. Les flexibilités permettent une interprétation des règles autour du calcul de l'effort structurel, plus malléable que le déficit nominal. « L'idée s'est imposée que l'Italie… a une marge de manœuvre particulière[6]. »

En public, personne n'ose énoncer l'argument le plus convaincant en faveur de cette stratégie : si la Commission est trop dure à l'endroit du gouvernement démocrate, il risque de tomber. Or, le Mouvement 5 étoiles, populiste et anti-euro, est aux aguets. Grimpant dans les sondages, il se nourrit des critiques contre l'austérité. Cet argument porte auprès des promoteurs, dominants au sein du cabinet Moscovici, d'une lecture politique, c'est-à-dire d'une interprétation souple des critères du Pacte, adaptée selon les circonstances politiques et économiques. En revanche, il exaspère les partisans de la règle, majoritaires au Conseil et au collège, pour qui les critères du Pacte ne sont pas sujets à interprétation. Pour une personne proche de l'Eurogroupe que je rencontre à ce moment-là,

> l'Italie a des raisons économiques de réduire sa dette. Elle dit : « Nous avons accepté de faire un déficit de 1,5 %, mais nous n'y arrivons pas. » La Commission répond : « OK, nous sommes politiques, vous pouvez faire 0,2 % de plus. » Sauf que, oups ! c'est contre les règles. Et oh ! nous sommes basés sur des règles ! Alors on invente une nouvelle règle… C'est devenu toxique, parce qu'on reproche à la Commission d'être néolibérale en Italie et corrompue [*sic*] en Allemagne et aux Pays-Bas. La Commission n'a pas conscience de la tempête politique dans laquelle elle se trouve. Ça mine sa légitimité. Comment voulez-vous diriger la politique budgétaire si vous ne savez pas quelles seront les règles ? Au Conseil, les ministres des Finances se font traiter d'abrutis par leurs Premiers ministres parce qu'ils les ont forcés à limiter leurs dépenses,

6. Ashoka Mody, *Eurotragedy*, *op. cit.*, p. 381.

alors que les Italiens s'en sont tirés. Soit c'est un système basé sur des règles, soit c'est un système discrétionnaire et vous dites que les règles doivent être ignorées.

Accord politique, inquiétudes économiques

Même si la Commission s'entend avec Rome sur une interprétation flexible des règles du Pacte, les inquiétudes économiques demeurent. La situation des banques italiennes, qui ne relève pas directement du portefeuille de Pierre Moscovici, est préoccupante. Celles-ci affichent un taux de 18 % de créances douteuses, les fameux « prêts non performants[7] ». Pour l'économiste Nicolas Véron, le système bancaire italien est un « zombie ». Les banques de Vénétie et Monte dei Paschi di Siena, qui ont échoué aux tests de résistance de la Banque centrale européenne, sont considérées particulièrement à risque. Depuis 2016, le gouvernement prépare un plan de sauvetage qui permettrait d'assainir les banques avec de l'argent public tout en protégeant les petits épargnants. Le problème, c'est que ce plan contrevient aux règles européennes adoptées après 2010, qui prévoient que les créanciers d'une banque, plutôt que les contribuables, participent au sauvetage. Or, en Italie, les petits épargnants sont souvent actionnaires des banques dont ils sont clients. Soit la Commission oblige l'État à laisser ces banques faire faillite, ce qui pourrait déstabiliser le secteur bancaire et ruiner des citoyens ordinaires, soit elle autorise un sauvetage qui va à l'encontre du traitement uniforme des banques.

Pendant l'année 2017, Ioana, responsable des dossiers financiers, et Simon, qui couvre les affaires italiennes, suivent avec attention les négociations menées afin de s'assurer que Rome puisse assainir ses banques sans que cela soit techniquement considéré comme une aide d'État ou un *bail-out*[8]. Ils font le lien entre le cabinet et ceux des commissaires responsables des DG FISMA (Stabilité financière et Marchés des capitaux) et COMP (Concurrence). En juin, la Commission donne finalement son feu vert au sauvetage des

7. *Ibid.*, p. 374.

8. Rachel A. Epstein, *Banking on Markets : The Transformation of Bank-State Ties in Europe and Beyond*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 154-155 ; Silvia Merler, « La situation problématique des banques italiennes », *Confrontations Europe*, 114, juillet-septembre 2016, p. 28.

banques de Vénétie par le gouvernement, qui a créé un fonds interbancaire de garantie des dépôts. Plus tard, elle fera de même avec Monte dei Paschi di Siena. De 341 milliards d'euros en 2015, les créances douteuses fondent à 200 milliards en 2018. Le problème continue à hanter l'économie italienne, mais la situation semble se stabiliser.

En tout cas, c'est ce que les Moscovici espèrent. En février 2018, j'évoque avec Ioana et Simon leurs projets professionnels. Simon est plutôt décontracté. Après l'automne qu'ils viennent de connaître, les choses devraient se calmer : le semestre européen est devenu un peu routinier et l'agenda fiscalité (voir chapitres 8 et 9) arrive à son terme. À partir de l'été 2018, la Commission entre dans sa période « canard boiteux ». « Avec les élections européennes [prévues en mai 2019], la communication va devenir plus politique, moins institutionnelle », croit-il. On parle un peu de l'Italie, où des élections législatives se profilent aussi à l'horizon, sans s'attarder sur le sujet.

L'arrivée des populistes

À l'automne 2018, je rencontre Martin Selmayr, le puissant chef de cabinet de Jean-Claude Juncker devenu, quelques mois plus tôt et non sans polémique, le non moins puissant secrétaire général de la Commission. Il me reçoit dans son nouveau bureau, aussi près de celui de Juncker que l'était le précédent. Sans surprise, son appréciation de l'approche « politique », « intelligente » ou « flexible » des règles du Pacte depuis 2015 est positive : « L'Italie est le seul pays où nous avons été un peu trop patients. On a aidé Renzi qui nous a dit que c'était le seul moyen d'empêcher les populistes d'entrer. On lui a donné des flexibilités et on a quand même fini avec les populistes. ».

Le 1er juin 2018, trois mois après des élections qui ont marqué la cuisante défaite du Parti démocrate, un nouveau gouvernement prend le pouvoir à Rome. Derrière les professeurs Giuseppe Conte, Premier ministre, et Giovanni Tria, ministre des Finances, s'impose une coalition qui choque l'Europe : le Mouvement 5 étoiles, populiste aux accents sociaux et écologistes, s'est allié avec la Lega, d'extrême droite. Opposés à bien des égards, les deux chefs de parti, Luigi Di Maio et Matteo Salvini, véritables chefs d'orchestre de la coalition, se retrouvent dans une opposition frontale à l'euro, qu'ils partagent.

Au cours de l'été, la question des migrants permet à Salvini, ministre de l'Intérieur, de dominer l'agenda du gouvernement. Alors que Bruxelles craignait un débat sur l'appartenance à l'euro, cette question passe au second plan. Le conflit avec l'Italie porte surtout sur le traitement des demandeurs d'asile : on reproche à Rome de ne pas respecter le droit d'asile en repoussant les navires transportant des migrants en Méditerranée, une ligne dure que Salvini assume. Dans ce contexte de forte tension, le gouvernement italien dépose néanmoins une première ébauche budgétaire qui est dans les clous. « Avant l'été, ce n'était pas clair quelle était la température au collège. Après quatre ans à accommoder Renzi, Gentiloni… les lettres, tout ça… », raconte Olivier. Le Conseil ECOFIN du 13 juillet valide les chiffres de l'Italie.

Afin de rattraper son retard dans les sondages auprès d'un électorat auquel il a promis une forte augmentation des dépenses sociales, le Mouvement 5 étoiles exige la mise en place d'un « revenu de citoyenneté ». La Lega, de son côté, veut revenir sur l'âge de la retraite, repoussé par le gouvernement précédent, organiser une amnistie fiscale et diminuer les impôts. En quelques semaines, la prévision du déficit italien, qui était jugée plus ou moins conforme aux règles, triple de 0,8 % à 2,4 %. Tout le monde est conscient que l'Italie a besoin d'un stimulus et de réformes sociales. Les propositions du gouvernement sont-elles de nature à relancer l'économie de manière durable, ou s'agit-il d'un artifice permettant aux deux partis rivaux d'asseoir leur popularité à court terme ? La stratégie du commissaire pendant les années 2015-2017 a été fondée sur une entente tacite avec Padoan, le ministre des Finances issu de la même famille politique que lui : la Commission pouvait faire preuve de souplesse à condition que le gouvernement engage des réformes structurelles de long terme. Avec les populistes au pouvoir, la stratégie devient moins évidente : ceux-ci semblent déterminés à soumettre des propositions qu'ils savent inacceptables, non seulement pour la Commission, mais aussi pour le Conseil.

Dès août, la DG ECFIN est informée par ses contacts à Rome que le budget sera plus déficitaire que celui annoncé en juillet. L'avant-projet qui doit être déposé en octobre sortira nettement des règles budgétaires. Changement d'ambiance. À la rentrée, le commissaire pose la question à ses collègues : décide-t-on de ne pas aggraver le problème avec les populistes, déjà remontés sur la question des

réfugiés, ou admet-on que les flexibilités n'ont pas eu les effets escomptés ? Réunis en collège, les commissaires se saisissent de la question : faut-il s'inquiéter de l'orientation politique du gouvernement italien ? Si oui, la Commission risque-t-elle qu'on lui reproche sa politique plutôt souple à l'endroit du gouvernement précédent ? Au début, me raconte-t-on, les avis au collège sont prudents. Le gouvernement vient d'être élu et, même si ni le Mouvement 5 étoiles ni la Lega n'a d'amis au collège, il ne faut pas donner l'impression d'agir de manière arbitraire. D'où l'idée de s'en tenir aux règles.

Sur le plan technique, le désaccord avec l'Italie porte sur les prévisions de croissance. Pour Rome, les nouvelles dépenses vont stimuler l'économie et donc générer un déficit modeste. Pour Bruxelles, ce sont des dépenses improductives qui vont diminuer les recettes fiscales. Alors que l'Italie promet un déficit de 2,4 %, la Commission table sur 2,9 %. La question ne relève pas que de l'expertise économique : elle est politique. Même si, en principe, la Commission ne se prononce que sur les écarts budgétaires, en pratique, elle est amenée à juger du bien-fondé des politiques publiques dans la mesure où celles-ci peuvent affecter la prévision de croissance, donc le calcul du déficit. Afin de résoudre cette équation, le multiplicateur utilisé pour calculer l'impact des dépenses sur le PIB, et donc sur les recettes de l'État, est fondamental[9]. Le gouvernement italien pense qu'il sera très positif alors que les économistes de la Commission pensent qu'il pourrait être négatif : pour chaque euro dépensé, l'Italie perdrait des points de PIB ! Le problème, c'est qu'on ne peut connaître l'effet réel du multiplicateur qu'*a posteriori*. « C'est une question empirique », admettent Reinhard et Fabien.

Le conflit éclate au grand jour

Après des semaines de discussion, le collège décide d'agir. À la réunion de cabinet et dans les couloirs, l'Italie devient le sujet prédominant. À l'intention de Rome, on produit une « lettre directe, assez dure on peut dire… bon, directe », explique Simon en réunion de cabinet. La Commission européenne y exprime sa

9. Olivier Blanchard, Álvaro Leandro, Silvia Merler et Jeromin Zettelmeyer, « Impact of Italy's Draft Budget on Growth and Fiscal Solvency », *Policy Brief*, 18-24, Washington (D. C.), Peterson Institute for International Economics, novembre 2018 (www.piie.com/publications/policy-briefs/impact-italys-draft-budget-growth-and-fiscal-solvency).

« grave inquiétude ». « La réaction de Rome, enchaîne-t-il, n'est pas constructive. On nous parle d'un tremblement de terre qui nous attend aux élections européennes. Ils ne sont pas dans le dialogue constructif dont on parle dans la lettre. »

Dans la presse, le commissaire traite alors le gouvernement italien de « xénophobe ». Il n'en faut pas plus pour que Matteo Salvini prenne Jean-Claude Juncker et Pierre Moscovici à partie sur les réseaux sociaux. « Juncker et Moscovici ont ruiné l'Europe et notre pays », déclare-t-il le 8 octobre, juste après l'émission de la lettre. Deux jours plus tard, en compagnie de Marine Le Pen, il ajoute : « Les ennemis de l'Europe sont ceux qui sont murés dans le bunker de Bruxelles. Ce sont Juncker et Moscovici qui ont apporté la peur et la précarité au travail en Europe. » Ne voulant pas être en reste, Di Maio accuse la Commission de faire du « terrorisme sur les marchés ».

Quelques mois plus tôt, le président français Emmanuel Macron a dit vouloir mener le combat des « progressistes » contre les « populistes ». Revendiquant son populisme, le gouvernement italien renvoie Macron, Juncker et Moscovici dans le camp des élites déconnectées. Jamais la surveillance budgétaire n'a pris une dimension aussi polémique, partisane et personnelle. « Avant l'été, on pensait qu'il n'y aurait plus rien à faire après le paquet de l'automne. Changement radical ! » s'exclame Reinhard. « En ce moment, confirme Fabien, les avis sur l'Italie, tu ne peux pas faire plus politique que ça. Ça fait quatre ans qu'on tourne autour du pot et là, ça y est. » Lors d'un repas, Olivier s'interroge : « Peut-être l'Italie sera le retour des questions existentielles : si le *spread* augmente, le risque de contagion aussi… »

Si, dans la sphère médiatique, les noms d'oiseaux fusent, au cabinet, on essaie surtout de calmer le jeu. Cela passe par des contacts accrus avec les leaders italiens jugés raisonnables, comme Giuseppe Conte et Giovanni Tria. De toute façon, le président du Conseil et le ministre des Finances sont les seuls interlocuteurs autorisés de la Commission, même si on doute de leur influence au sein d'un gouvernement dont Salvini et Di Maio tirent les ficelles. Salvini n'hésite pas à dire que ni Conte ni Tria ne dispose d'un mandat pour négocier avec la Commission.

Le 8 octobre, quelques heures après que Salvini l'a insulté sur les réseaux sociaux, le commissaire rencontre le président de la

Chambre italienne des députés, Roberto Fico. Cette rencontre doit permettre d'arrondir les angles. À la réunion de cabinet, Simon décrit le personnage.

– Fico représente l'aile gauche du Mouvement 5 étoiles. Surtout le volet social. Sur le budget, il n'est pas nécessairement sur nos lignes. On ne sait pas trop à quoi s'attendre. Je ne sais pas si ce sera confrontationnel. Il a demandé le rendez-vous il y a deux mois pour parler réforme de l'eurozone. Maintenant, ça ne portera que sur la question budgétaire.

Une fonctionnaire de la DG ECFIN, qui fait partie du petit groupe invité chaque semaine dans le cadre de *My Day at the Cabinet*, une initiative qui vise à mieux faire connaître le niveau politique aux services, intervient :

– J'ai une amie au Mouvement 5 étoiles qui me dit que c'est une personne très modérée qui s'entend mal avec la Lega. Il s'exprime très publiquement à ce sujet.
– En tout cas, s'il y a une photo, dit Olivier, je voudrais que ce soit devant le drapeau européen dans le couloir. Pas devant le portemanteau du commissaire.
– 12 étoiles plutôt que 5 ! répond Simon en déclenchant les rires.
– Di Maio parle d'un séisme, rappelle Olivier. Son copain, d'un tsunami. C'est très mauvais genre.
– C'est le thème de la semaine, grince Fabien [il y a eu un tsunami en Indonésie, où il doit accompagner le commissaire pour une rencontre du G20 à Bali].

Le piège italien

En sortant de la réunion avec Fico, le commissaire confie à Simon qu'il a trouvé la rencontre intéressante. « J'ai essayé de séparer Salvini et Di Maio », dit-il en faisant un clin d'œil. J'en profite pour lui demander son appréciation de la crise italienne.

– Nous sommes piégés. On est obligé de faire quelque chose à cause des règles. Mais si on impose des sanctions… Il va falloir beaucoup de doigté, tout va se jouer dans les prochaines semaines. Si on agit, les marchés vont réagir et on ne veut pas nécessairement ça. Mais les Italiens doivent diminuer leur dette. Le pays est très endetté.
– Vous croyez à cette recette, sur le plan économique ?
– Si, je crois à la pertinence des règles, sinon je n'aurais pas accepté ce job. Il faut respecter les règles, mais pas être trop rigoriste. Au tennis,

si la balle est à l'intérieur des lignes, c'est bon. Si elle sur la ligne, c'est toujours bon. Mais si elle est dans le corridor ou dans le public, c'est *out*... [Comme c'est souvent le cas, le commissaire teste auprès de moi une formule qu'il va réutiliser en public.]
– Ils vont dire : oui, mais c'est juste un stimulus budgétaire de 1 point...
– OK, mais alors c'est la fin du *2-pack*, du *6-pack*, de la surveillance budgétaire... Ils attaquent l'euro de l'intérieur plutôt que de l'extérieur. On verra plus tard, il y a une palette de nuance, dit-il en haussant les épaules.
– Cette fois-ci, l'Eurogroupe est plutôt derrière vous, non ?
– L'Italie n'a pas d'ami autour de la table. C'est drôle, les ministres des Finances, maintenant ils me disent : on est avec toi.
– Ils vous poussent ?
– Non, ils me laissent... [Le commissaire fait un geste comme Ponce Pilate se lavant les mains.] Ils ne poussent pas. Après, ils viendront critiquer la Commission...

Je sens chez le commissaire et Olivier une envie d'en découdre avec un gouvernement qui représente tout ce qu'ils détestent. Dans un restaurant, italien justement, Olivier fait preuve de confiance : « L'Italie est complètement isolée. Pour une fois, on a tout l'Eurogroupe avec nous. On va appliquer les règles. » Au cours des semaines suivantes, aucune réunion de cabinet ne commence sans qu'on évoque le *spread* italien, qui bondit à 340 points en novembre. Cet indicateur de risque signifie que les intérêts devant être versés sur une obligation italienne sont supérieurs de 3 points de pourcentage à ceux d'une obligation sans risque.

En principe, la réunion de cabinet du 15 octobre est consacrée à une nouvelle vague d'avant-projets budgétaires, dont celui de l'Italie. Les membres du cabinet, chacun ayant un pays attitré, doivent examiner en une semaine tous les avis budgétaires préparés par la DG ECFIN : des centaines de pages de documents dont chaque phrase sera scrutée à la loupe par les gouvernements et les médias. Des « lettres » sont préparées afin de les informer de la réaction de la Commission. Simon s'est habitué à ce que les avant-projets italiens soient envoyés à la dernière minute : « Dans le meilleur des cas, explique-t-il, les *DBPs* [pour *draft budgetary plans*, les plans budgétaires nationaux] italiens nous parviennent aux premières heures le lendemain. Je ne rafraîchirai pas ma boîte de réception toutes les minutes ce soir... »

> La lettre pour l'Italie, dit Olivier, je dois en parler avec Martin Selmayr à midi. Il a l'air de vouloir envoyer les lettres après le collège. Je trouve que perdre deux jours, c'est risqué. Quel délai leur donne-t-on ? Quinze jours pour le dialogue ? Pour l'instant, on vise la procédure écrite [formalisant l'avis au nom du collège des commissaires] pour le 25 octobre. Mercredi, Pierre présente la situation de l'Italie au collège, et les *DBPs* en général.

Signe de l'importance du dossier italien, il est prévu que le commissaire se rende à Rome pour faire du déminage, le prétexte étant une invitation de la filiale italienne d'Aspen Institute, un *think tank* international. Le gouvernement italien prétend que la version qu'il a soumise de son budget est définitive. Arrivant à Rome le même jour que la lettre, le commissaire doit leur rappeler la conséquence de ce refus d'obtempérer, qui serait le lancement de la première procédure de déficit excessif « pour non-respect de la règle de la dette » (60 % du PIB). Même si le déficit italien ne dépasse pas les 3 % nominaux du PIB, l'Italie peut être soumise à une telle procédure en raison du poids de sa dette, qui ne diminue pas. Olivier annonce au cabinet : « On va en Italie négocier – dialoguer, pardon – jeudi et vendredi. » Simon, qui accompagnera le commissaire avec Olivier, résume le programme :

> Il y a pas mal de réunions confirmées. Il verra le ministre Tria. *There will be a nice bout of nostalgia with Padoan*[10] [l'ex-ministre des Finances]. Il verra des vieux amis du Parti démocrate. Sur le plan média, ce sera assez intense : la RAI, etc. Il y aura probablement une conférence de presse avant le départ. La priorité était de voir le président Mattarella. Pas évident du tout. Mais ça devrait être utile. En l'espace de vingt minutes, samedi, j'ai eu un appel de notre représentation à Rome pour me dire que c'était très sensible et qu'il fallait être discret, et un message laissé sur ma boîte vocale d'un journaliste me demandant de confirmer la réunion !

Rémi, qui gère les relations avec les médias français en l'absence d'Étienne, confirme : « J'ai aussi été contacté par l'AFP. » Ce à quoi Fabien réplique : « si même l'AFP le sait… » Simon continue :

10. « Il y aura un joli brin de nostalgie avec Padoan ».

« *At Aspen it will be Chatham House rules*[11] ». En d'autres termes, aucune citation ne pourra être attribuée aux participants. « Je ne sais pas si on peut traduire Chatham House en italien ces jours-ci… », répond Olivier. Simon parle italien : « *Casa Chatham* ! » « Pour moi, conclut Olivier, c'est la mission du dialogue entre l'échange des lettres. Il faut voir comme on fait ça en sachant qu'il y a 99 % de chances que la Commission donne un avis négatif. » « C'est du kabuki japonais, s'attriste un membre. Tout le monde portera son masque ». Dans la pièce de théâtre qui se déroule, personne n'a intérêt à changer de stratégie. Ayant en tête les élections européennes qui arrivent en mai 2019, Salvini et Di Maio ont un intérêt politique à mettre en scène leur confrontation avec Bruxelles. En outre, il n'est pas exclu qu'un budget déficitaire ait un effet de stimulus économique à court terme. Tout dépend de la réaction des marchés, qui pourraient soit ne pas bouger, soit faire resurgir l'idée d'une faillite et plonger l'Italie dans la récession. « Mais ça brûlera à feu doux, pense un membre du cabinet, pas comme la Grèce… »

Deux jours plus tard, le commissaire et Simon se rendent à Rome. Juste avant leur départ, le président Juncker déclare aux médias : « Nous avons été très gentils avec l'Italie. Parce que l'Italie, c'est l'Italie. » La boutade rappelle sa phrase (« parce que c'est la France ») devenue célèbre sur les déficits excessifs récurrents de l'Hexagone (voir chapitre 4). Mais le ton suggère qu'avec Rome, la Commission entend être moins patiente qu'elle ne l'a été avec Paris. La possibilité de lancer la procédure de déficit excessif est prise au sérieux.

Nous profitons de l'absence du commissaire pour boire un verre dans son bureau. À un moment, tout le monde se réunit autour du téléphone de Cecilia pour regarder en *streaming* la conférence de presse du commissaire avec le ministre Tria, à Rome. Une phrase retient mon attention : « À la Commission, on laisse la politique à la porte. » Plus tard, le commissaire ajoute : « On n'est pas là pour intervenir dans les politiques publiques italiennes. » À côté de moi, quelqu'un lance à la cantonade : « Si, un peu quand même ! »

À son retour, Simon me débriefe sur le séjour romain. Il me dit que la rencontre a été tendue parce que le ministre Tria avait trouvé le ton de la lettre insultant. Le commissaire a dû lui en expliquer

11. « À Aspen, ce sera la règle de Chatham House ».

le contenu. Mais la tension continue de monter : le Mouvement 5 étoiles fait circuler une vidéo trafiquée dans laquelle le président de l'Eurogroupe, Jeroen Dijsselbloem, demande aux marchés de « punir » les Italiens. Luigi Di Maio vante la politique de Donald Trump, confortée par un taux de croissance américain insolent, contre celle de Bruxelles. Il est clair que Rome ne bougera pas, ce qui renforce le consensus en faveur de la fermeté que Bruxelles doit lui opposer. « Les Italiens nous ont aidés en pondant un œuf », résume Olivier.

La règle ou la politique ?

Le 23 octobre 2018, Valdis Dombrovskis et Pierre Moscovici annoncent dans une conférence de presse au Parlement de Strasbourg qu'ils rejettent le budget italien. « Nous ne sommes pas face à un cas *borderline*, mais face à une déviation claire, nette, assumée et, par certains, revendiquée », déclare le commissaire français. Il donne alors trois semaines au gouvernement pour présenter une version modifiée du plan budgétaire. Alors que la conférence de presse se termine, un député de la Lega, Angelo Ciocca, écrase de sa chaussure les documents du commissaire. Une bataille de gazouillis sur Twitter s'ensuit. Ciocca écrit :

> À Strasbourg, j'ai foulé (avec une semelle *made in Italy* !) la montagne de mensonges que Moscovici a écrits contre notre pays ! L'Italie mérite le respect, et ces euro-imbéciles doivent le comprendre, ne baissons plus la tête ! J'ai bien fait ? [Nous traduisons.]

Di Maio enfonce le clou :

> C'est la première action italienne qui ne plaît pas à l'UE. Rien d'étonnant : c'est la première fois qu'une action italienne est écrite à Rome et non à Bruxelles ! [Nous traduisons.]

Quelques heures plus tard, le commissaire diffuse sa réponse sur Twitter. Le style m'indique qu'il l'a rédigée lui-même :

> L'épisode de la « chaussure *made in Italy* » est grotesque. Au début on sourit et on banalise parce que c'est ridicule, puis on s'habitue à une sourde violence symbolique, et un jour on se réveille avec le fascisme. Restons vigilants ! La démocratie est un trésor fragile.

La mission de surveillance budgétaire du commissaire rejoint son combat, plus personnel, contre les populistes. Si le collège suit le commissaire, Olivier prédit que les ministres de l'Eurogroupe adopteront un ton plus conciliant que le sien. À une réunion de cabinet, début novembre, il critique le brouillon de communiqué de l'Eurogroupe : « Il y a un langage flou à propos du dialogue, de la collaboration… Ça donne l'impression qu'il y a de la place pour la discussion. C'est précisément ce que nous voulons éviter. ». En fin de compte, les ministres des Finances se rangent derrière le commissaire. Ils ne critiquent pas publiquement leur confrère italien, mais valident les analyses de la Commission. « Après quatre ans de flexibilités, ils vont voir ce qu'ils vont voir ! » s'exclame un Moscovici, satisfait. Le consensus qui s'était scellé au collège n'est pas rompu à l'Eurogroupe. L'Italie est isolée. On me raconte que le ministre Tria a été loyal envers son gouvernement. Mais tout le monde se doute bien qu'il ne maîtrise pas le jeu à Rome.

Jusqu'à la conférence de presse du 21 novembre au cours de laquelle les avis budgétaires, dont celui sur un plan révisé de l'Italie, seront annoncés, la Commission doit se faire discrète. Une note de communication préparée par Étienne et Simon précise : « Même si le *no comment* semble difficile à tenir jusqu'au 21/11, nous recommandons d'en dire le moins possible. » Les jours suivants, j'observe un ballet de réunions avec la DG ECFIN, les services juridiques, le secrétariat général et la présidence. L'agitation est palpable. Une séance de travail sensible avec les juristes, à laquelle je n'ai pas accès, porte sur les implications juridiques de la procédure de déficit excessif qu'ils souhaitent appliquer. À quelles modifications donner la priorité ? Quels instruments adopter et selon quel calendrier ? Et surtout, l'UE étant fondée sur le droit, sur quelle base juridique intervenir ? « On le fait en marchant », avoue Fabien. La « procédure de déficit excessif fondée sur la dette » n'a jamais été appliquée depuis sa création en 2011. La Commission doit s'assurer que la mécanique procédurale ne produise pas des effets politiques inattendus, m'explique Olivier.

> On peut faire monter la pression graduellement. C'est une approche très incrémentale. On s'est posé des questions, mais seulement dans la procédure. Pas fondamentales, mais pour éviter un accident politique. Dans le bras de fer, il n'y a pas vraiment de solution et les autres [le gouvernement italien] sont forts. Ils sont forts politiquement, nous, on est fort juridiquement.

La procédure de déficit excessif fondée sur la dette a l'inconvénient d'être difficile à communiquer au public. Comment expliquer qu'un pays dont le déficit est inférieur à 3 % soit soumis à une telle procédure parce que sa dette est trop importante, alors que d'autres pays ont un déficit plus élevé ? « Nous entrons dans un nouveau territoire parce que, pour être en règle avec le critère de la dette, il faut peut-être plusieurs années. *It's hugely politically sensitive*[12], frissonne Reinhard, il faut trouver l'équilibre entre les États membres qui veulent qu'on soit dur et ce qui serait judicieux sur le plan économique. »

À la sortie de la réunion avec les juristes, je cherche à savoir pourquoi les Moscovici prennent le risque d'un conflit ouvert avec Rome qui, de toute évidence, cherche la confrontation. À l'unisson, ils me répondent : « Parce que c'est la bonne chose à faire. On défend l'intérêt collectif. » Je demande à Simon pourquoi le commissaire, qui n'a jamais été, de son propre aveu, un faucon sur les questions budgétaires, s'implique autant cette fois-ci : « Parce qu'il pense qu'il n'a pas le choix. Il doit appliquer les règles et tout le monde est derrière lui. Je pense que Pierre voudra beaucoup aller à Rome, probablement avant Noël. Il veut être visible. En termes d'attention des médias, ce n'est pas encore la Grèce, mais il y a beaucoup d'intérêt. » Après l'incident de la chaussure, le commissaire a reçu plusieurs messages de soutien. Pour Martin Selmayr aussi, l'enjeu dépasse largement la question des règles budgétaires :

> Le problème avec l'Italie n'est pas de savoir s'il faut appliquer les règles ou non. Le problème est que nous avons un pays qui défie le système. Ce n'est pas seulement une question de budget. *Solidarity is not a one-way street*[13]. Si on laisse passer, on joue le jeu de Salvini, un agent provocateur qui veut détruire l'Union européenne. Ça n'a rien à voir avec les règles. Croyons-nous à la solidarité ? C'est un peu étroit de le voir comme un conflit sur le budget. Le président Juncker ne s'intéresse pas à ça. C'est la même chose avec la Pologne, il ne s'agit pas seulement de l'État de droit. Si nous abandonnons, il y aura un conflit systémique.

12. « C'est extrêmement sensible politiquement ».

13. « La solidarité n'est pas une rue à sens unique ».

Le commissaire, pour sa part, prend la chose avec philosophie :

> Pour moi, prédit-il, c'est une mèche lente, *a short fuse*. On ira jusqu'au bout, mais il ne faut pas abuser de notre force, on ne va pas les allumer. S'il y a une montée des taux d'intérêt, des tensions sur les marchés, ce que les marxistes appelaient des contradictions objectives finira par éclater au milieu des européennes. C'est ma thèse depuis le début. Ici, les gens pensaient au début que les populistes allaient réellement proposer un budget normal. Je leur disais : non ce sera un budget hors norme. Maintenant, ils disent : ce sera une crise financière. Je ne crois pas non plus. S'il y a une chose à retenir de votre projet, conclut-il en souriant, j'ai toujours raison.

Une main tendue, vraiment ?

Le 21 novembre, la conférence de presse sur le paquet « avis », un moment clé du semestre européen au cours duquel le commissaire livre son évaluation des plans budgétaires, a lieu. La salle est archicomble. Le porte-parole de la Commission, Margarítis Schinás, présente les trois commissaires responsables du semestre : le vice-président Valdis Dombrovskis, Pierre Moscovici pour les questions budgétaires et Marianne Thyssen, qui couvre les enjeux sociaux. Fidèle à la division des rôles « *good cop, bad cop* » qu'ils ont adoptée, Dombrovskis annonce à propos de l'Italie, sur un ton sévère, qu'une procédure de déficit excessif est requise en raison du critère de la dette. En d'autres termes, la Commission rejette le budget italien.

L'intervention de Moscovici, qui aborde plusieurs aspects de l'examen annuel de la croissance, se concentre sur l'Italie. À l'origine, l'avis portait surtout sur les conséquences d'une dette trop élevée. La version finale insiste moins sur l'invocation des règles que sur le coût des mesures incluses dans le budget italien, comme l'abaissement de l'âge de la retraite et le revenu de citoyenneté. Après s'être réjoui d'une situation économique et budgétaire favorable dans la zone euro depuis 2014, le commissaire explique le verdict de la Commission :

> Nous sommes maintenant confrontés aux conséquences des décisions prises par le gouvernement italien. La Commission reste attachée au dialogue. Valdis et moi avons rencontré le ministre Tria plus de fois que je ne m'en souvienne. J'ai passé deux jours à Rome. Pourtant, nos questions

> et nos doutes sur la croissance, le déficit et la dette persistent. Valdis a eu des mots forts à ce sujet. D'où viendra la croissance supplémentaire ? Qui va payer la facture ? Ce projet de plan budgétaire comporte des risques pour les entreprises, les épargnants et les contribuables.
> Mais, ajoute-t-il, le dialogue et le sang-froid sont plus importants que jamais. À mesure que nous nous rapprochons d'une procédure de déficit excessif, il est essentiel que le gouvernement italien s'engage de manière constructive.

Sans surprise, les questions-réponses portent surtout sur l'Italie. Le commissaire précise aux journalistes que la Commission n'a pas encore lancé la procédure. C'est aux États membres de confirmer sa recommandation d'ici deux semaines. « Je ne vois pas de raison qu'ils soient en désaccord. Alors, nous devrons préparer la procédure et une nouvelle recommandation pour l'Italie afin qu'elle corrige sa dette. Nous allons respecter le délai prévu par les textes. Beaucoup dépend de la qualité du dialogue. Nous devons nous parler, respecter, c'est un impératif absolu. »

Après la tension des semaines passées, le commissaire adopte le discours de la « main tendue ». En même temps, il ne se gêne pas pour accentuer les termes du débat. Le soir même, je l'accompagne à la conférence qu'il donne devant l'association Friends of Europe. L'assistance est fournie, un peu grise. Il semble y avoir beaucoup de fonctionnaires européens retraités. C'est l'occasion pour le commissaire de développer sa pensée en combinant les aspects procéduraux du Pacte et sa propre position politique, qui met l'accent sur les valeurs.

> À propos de l'Italie, que dire ? Il y a une menace nationaliste, une menace populiste. Quand je vois Salvini tenir Le Pen par la main, je ne veux pas de cet avenir pour mon enfant. Pour la zone euro, il y a la procédure de déficit excessif que je voudrais éviter. J'espère que nous pourrons trouver une solution, mais le temps presse. Nous leur avons demandé de suivre les règles. Ils ont refusé. Nous n'avons pas le choix. Ce n'est pas un conflit entre Moscovici et Salvini ou entre la Commission et l'Italie. L'Italie est seule. Salvini se voit comme celui qui ferraille avec un bureaucrate non élu… Vous savez ici que ce n'est pas vrai.

Ces jours-là, les membres du cabinet pensent que le lancement de la procédure de déficit excessif contre l'Italie est inévitable.

Selon Reinhard, « la question épineuse maintenant, ce n'est pas de savoir *si* on doit lancer la procédure ou pas, mais *quand* on doit la lancer ». « Maintenant, c'est clair, renchérit Olivier, pas comment on s'en sort, mais ce qu'on doit faire. » Le Pacte de stabilité prévoit une activation rapide des sanctions, avec, pour commencer, la mise en dépôt de l'équivalent de 0,2 % du PIB. Après l'approbation des recommandations de la Commission par les États membres, l'Italie aura six mois pour apporter des correctifs. À l'été 2019, la Commission jugera s'il y a eu une « action suivie d'effets » et, dans le cas contraire, pourra lancer une procédure juridique. « Mais le système permet de sortir de la procédure à plusieurs moments, tempère Reinhard. L'idée est de garder la porte ouverte. Nous ne voulons rien précipiter. Les Italiens ont le temps de réfléchir à la situation. » En fait, certains s'inquiètent que le commissaire ne soit pas prêt à mener la bataille jusqu'au bout. Certes, le désaccord politique avec Rome semble le galvaniser, mais il n'a jamais caché sa tiédeur face aux sanctions. Que se passera-t-il si les Italiens font un compromis qui est jugé inacceptable par ses collègues commissaires et ministres, mais suffisant par le commissaire lui-même ?

> [Les rigoristes] sont butés, juge Olivier. Nous, on va peut-être aider à trouver une solution. L'idée, c'est que tout le monde s'en sorte gagnant. C'est l'Italie qui a le plus à perdre : les intérêts sur leur dette qui vont augmenter et la croissance qui va baisser. C'est nul, quoi. Si l'Italie perd, au fond, on perd tous.

Au-delà des enjeux partisans ou idéologiques, le travail politique s'appuie aussi sur une analyse froide de la situation économique et politique en Italie. D'une part, il ne faut pas affoler les marchés et risquer de provoquer une crise de la zone euro. D'autre part, il est évident que la Lega et le Mouvement 5 étoiles cherchent à instrumentaliser les interventions de la Commission pour faire mousser leurs appuis, notamment en prévision des élections européennes. Comment faire bouger le gouvernement populiste sans causer de dommage collatéral ?

Sans qu'il ne soit jamais explicité ou coordonné, je devine un travail politique qui consiste à jouer sur la réaction des marchés et sur la division entre les membres de la coalition italienne afin d'amener le gouvernement à faire des concessions : « créer suffisamment de

perturbation au sein du système », m'explique-t-on. En effet, c'est le Mouvement 5 étoiles qui, se battant pour sa survie face à un Salvini triomphant, pousse à la dépense. Une réaction négative des marchés pourrait amener les élites économiques italiennes, notamment les banques, à remettre en question la stratégie jusqu'au-boutiste du gouvernement.

> Leur indiscipline va imposer des coûts, m'explique un fonctionnaire. Le problème prend une autre tournure lorsque quatre ou cinq banquiers demandent à rencontrer le Premier ministre et lui disent : si vous ne changez pas, nous aurons des problèmes. La nation entière est en difficulté. Salvini n'est pas le gars qui a créé le déficit. Ce n'est pas sa politique préférée qui crée le déficit, c'est celle de son partenaire.

Le compromis de la dernière chance

Malgré son intérêt politique évident, les membres du cabinet commencent à trouver que la procédure risque d'être longue. Ils entrent dans la dernière année du mandat, les rumeurs sur un départ imminent du commissaire pour un poste à Paris circulent de manière insistante, plusieurs commencent à réfléchir à leur propre avenir, et la perspective des élections européennes de mai 2019 ne donne pas envie de se lancer dans une grande bataille avec l'Italie. « Je pense que beaucoup [d'entre nous] n'avaient pas réalisé que ça prendrait des années si on faisait la procédure de déficit excessif », me dit Simon. « À titre personnel, me confie Olivier, ça ne m'emballe pas. J'aspire au calme. [*Il égrène les dates du calendrier de la procédure*.] C'est un roman à feuilleton. On a gagné au loto, vraiment. C'est très complet comme entraînement. »

Comme prévu, les marchés, déjà nerveux depuis l'été, lancent des signaux négatifs au gouvernement italien. Ils sont les complices inavoués de la Commission. Fin novembre 2018, le gouvernement essaie d'émettre des obligations qui ont du mal à trouver preneur. Le *spread* continue d'augmenter, signale d'une dette plus coûteuse à financer. La pression sur le bilan des banques augmente. Les statistiques confirmeront quelques semaines plus tard que l'Italie est entrée en récession. Bientôt, la BCE mettra une banque italienne sous tutelle. C'est la première fois qu'elle exerce ce privilège.

Au 13e comme au 10e étage, les efforts sont redoublés afin de trouver une solution qui ne passe pas par une application des

règles à l'aveugle. Le cabinet est catégorique sur la nécessité d'être créatif. Entre l'évocation de la procédure de déficit excessif au début du mois de novembre et le Conseil ECOFIN du 4 décembre 2018, des rencontres ont lieu au plus haut niveau. Jean-Claude Juncker et Giuseppe Conte, le Premier ministre, dînent ensemble le 24 novembre. Quelques jours plus tard, au sommet du G20 de Buenos Aires, le commissaire se joint à eux. En parallèle, au Berlaymont, le commissaire et le ministre des Finances Giovanni Tria dessinent les contours d'une conciliation. Tous s'entendent pour faire baisser la pression, trouver un compromis.

> – Une fois que ça a été acté [au niveau politique], explique Simon, la DG [ECFIN] et le Trésor italien ont reçu le mandat de trouver la solution technique. On retarde les investissements – ce qui, en passant, n'est pas bon pour la croissance, mais bon –, on repousse les mesures fiscales en avril, qu'il n'était pas réaliste de lancer en janvier… Bref, on utilise au maximum les flexibilités pour un *unusual event* [événement inhabituel].
> – Encore ?

Il sourit. Si les marchés semblent avoir modéré l'attitude de Rome, la situation sociale explosive en France a aussi forcé la Commission à mettre de l'eau dans son vin. En novembre 2018, le président Emmanuel Macron fait face au mouvement des Gilets jaunes. Le 10 décembre, il débloque 10 milliards d'euros pour répondre à leurs demandes, ce qui fait passer le déficit budgétaire français de 2,8 % à 3,2 % du PIB. Tout le monde se demande comment la Commission réagira à ce dépassement de la limite de 3 %. Jugeant que la situation française n'est pas comparable à celle de l'Italie puisque la dette y est moins élevée, le commissaire estime devant les médias que le dépassement français est « envisageable » de manière « limitée, temporaire et exceptionnelle ».

Le même jour, Jean-Claude Juncker revoit Giuseppe Conte à Bruxelles. À son retour à Rome, le Premier ministre italien annonce que son gouvernement est prêt à réduire le déficit à 2,04 % plutôt que les 2,4 % prévus. Pour ce faire, il renonce à 10 milliards d'euros de dépenses et aligne ses prévisions de croissance sur celles de la Commission. 2,04 %, c'était, m'informe-t-on à Rome, le chiffre que défendait son ministre des Finances Tria dès le début. Au Berlaymont, certains prétendent que ce chiffre était le leur. Quoi

qu'il en soit, Rome étant sous la pression des marchés et Bruxelles devant justifier sa position vis-à-vis de Paris, ce chiffre devient le nouveau compromis.

> – Dès lors qu'ils consentent aux efforts minimums nécessaires, on a fait le choix de privilégier l'Italie sur le populisme, justifie le commissaire. Avec l'appui des marchés, certes, mais on n'a pas voulu jouer *contre* l'Italie. Conte et Tria ont été courageux dans le contexte. Et nous, au final, nous avons maintenu la doctrine Juncker-Moscovici [pas de sanctions].
> – Et s'ils n'avaient pas bougé ?
> – Alors nous y serions allés. Mais je n'ai jamais pensé qu'ils ne bougeraient pas.

Quelques jours plus tard, un accord est conclu avec les autorités italiennes. Rome accepte de réduire ses perspectives de croissance et d'augmenter l'effort structurel en repoussant la mise en œuvre de ses réformes phares comme le revenu de citoyenneté et l'abaissement de l'âge de la retraite. En échange, la Commission octroie 3 milliards d'euros de flexibilités pour des investissements spécifiques[14]. « C'est loin de ce qu'ils devraient faire, mais ça les met dans une situation qui n'est pas très différente d'autres États membres », m'explique Simon. Passer d'un déficit de 2,4 % à 2,04 % permet au gouvernement italien de sauver la face. En italien, la différence de prononciation entre les deux chiffres est, paraît-il, imperceptible. « Valdis n'était pas content, se rappelle Simon. Au début, Pierre était presque plus intransigeant que lui, mais, à la fin, Valdis voulait quand même lancer la procédure. Pour Pierre, ça n'a pas de sens dans les circonstances. »

Le 21 décembre 2018, le commissaire annonce publiquement que la Commission et Rome s'entendent pour éviter l'ouverture d'une procédure de déficit excessif. Selon l'un de mes interlocuteurs, « ils savaient qu'on ne pourrait pas lancer une procédure contre l'Italie et ne rien dire contre la France ». Le gouvernement s'engage à une augmentation automatique de la TVA de 4 % si le taux de croissance prévu de 1,5 % n'est pas au rendez-vous. « Après plusieurs

14. Gerardo Fortuna, « EU Freezes Budget Disciplinary Procedure Against Italy » *Euractiv*, 19 décembre 2018 (www.euractiv.com/section/economic-governance/news/commission-freezes-budget-disciplinary-procedure-against-italy/).

semaines de négociations difficiles, dit le commissaire, le gouvernement italien a pris des engagements budgétaires suffisamment crédibles pour stabiliser le niveau de la dette italienne et repousser la perspective d'une nouvelle procédure et de possibles sanctions financières.» «C'est sûr que ça a été une surprise», se remémore Simon quelques jours plus tard. «La pression est retombée, du moins jusqu'en mai 2019 quand on aura les chiffres de 2018. Mais je ne pense pas qu'on aille au *clash*. Et si on y va, ce ne sera peut-être plus avec les mêmes personnes», espère-t-il.

La chute du gouvernement populiste

En fait, le commissaire aura vite l'occasion de se mesurer de nouveau aux populistes italiens. En mai 2019, la Lega de Matteo Salvini emporte haut la main les élections européennes en Italie. Depuis plusieurs mois, l'économie italienne s'essouffle et le déficit est, en réalité, déjà passé à 2,4% – le chiffre refusé par Bruxelles quelques mois plus tôt. La dette pourrait augmenter à plus de 133% du PIB en 2019. Fort de sa victoire électorale, Salvini appelle le gouvernement à adopter des baisses d'impôt massives. Le 29 mai, la Commission fait parvenir à Rome une nouvelle lettre, demandant au gouvernement d'expliquer la détérioration des finances publiques. Cette lettre relance le processus gelé depuis décembre. «Le temps des petites lettres est passé», répond Salvini. Mais le *spread* italien frôle de nouveau les 300 points.

À la mi-août, alors que le Parlement italien est en vacances, Salvini annonce que son parti va censurer le gouvernement dont il fait partie afin de se débarrasser du Mouvement 5 étoiles. De nouvelles élections législatives devraient avoir lieu en plein milieu de l'adoption du budget. La confrontation avec Bruxelles fait partie de la stratégie électorale de la Lega. Outre l'immigration, la campagne pourrait tourner autour de l'augmentation de la TVA, inscrite dans l'accord de décembre dernier avec la Commission, mais que presque tous les partis veulent bloquer : sans surprise, l'économie italienne n'a pas atteint le 1,5% de croissance espéré. Salvini entend faire du carcan budgétaire bruxellois un argument de choix.

Mais son partenaire de coalition a tout à perdre d'une élection. À la surprise générale, le Mouvement 5 étoiles s'allie alors avec le Parti démocrate et constitue un nouveau gouvernement de coalition avec

le même Premier ministre, « Conte 2 ». Après cette volte-face, Salvini devient le leader de l'opposition. Figure du compromis historique entre les deux partis ennemis unis dans leur hostilité à l'égard de la Lega, l'ex-Premier ministre démocrate Paolo Gentiloni est nommé par le nouveau gouvernement commissaire aux Affaires économiques et financières dans l'équipe d'Ursula von der Leyen. Il remplace Pierre Moscovici le 1er décembre 2019. Un Italien est désormais responsable du principal casse-tête budgétaire de la zone euro, l'Italie.

*

En octobre 2016, Olivier avait demandé à l'équipe de réfléchir au bilan de mi-mandat du commissaire. « *My two years at the Commission*[15], qu'est-ce que j'ai fait ? » Fabien, avec son sens habituel de la répartie, avait répondu : « Des milliards de flexibilités ! » Pour être précis, trente milliards de flexibilités seront octroyés à l'Italie, des dérogations pour les tremblements de terre ou pour la prise en charge des demandeurs d'asile, qui lui ont permis de faire passer ses budgets successifs à travers les mailles du Pacte de stabilité et de croissance.

Face à la troisième économie de la zone euro, le Pacte a été travaillé, négocié, instrumentalisé, interprété et réinterprété. À Rome comme à Bruxelles, ce texte de nature juridique a été l'objet d'un tiraillement incessant de part et d'autre pour, pêle-mêle, faire bouger le gouvernement italien, bousculer le ministère des Finances, infléchir la position d'autres ministres, aider ou nuire à un parti politique, modifier les équilibres internes au sein de la Commission, provoquer certains États membres au Conseil, influencer les médias, rassurer ou inquiéter les marchés… Tout ça, sans jamais remettre en question le Pacte lui-même, le droit communautaire ou le fonctionnement des institutions.

Si elle peut, à l'image du Portugal, s'expliquer en partie par la proximité partisane du commissaire et du gouvernement démocrate à Rome de 2014 à 2018, la politisation du Pacte s'enracine surtout dans une conception qui place la responsabilité politique au-dessus de l'application stricte de la règle. En 2018, alors qu'un gouvernement populiste, antisystème, anti-européen était au pouvoir, l'Italie

15. « Mes deux années à la Commission ».

est passée très proche d'une procédure disciplinaire, mais il y a eu désescalade. Même en l'absence d'affinités ou d'alliances entre les États, le politique a continué à l'emporter sur la règle.

Selon la « lecture intelligente » du Pacte défendue par les Moscovici, le dialogue entre la Commission et un État membre doit être musclé, mais fondé sur une compréhension fine des réalités politiques. Il faut prendre en compte les échéances électorales, l'opinion publique, et négocier les engagements, par exemple en laissant du mou si les réformes sont convaincantes. Il ne faut pas étouffer un gouvernement qui vient d'arriver au pouvoir. Évidemment, il faut aussi intégrer la réaction des marchés qui pourraient nuire à l'objectif ultime qui est l'assainissement des finances publiques. Fabien résume ce travail politique à sa manière : « C'est un peu comme le rabbin orthodoxe et le rabbin libéral. L'orthodoxe pense que le libéral est mécréant, mais ce n'est pas vrai : il est juste plus libéral… À Francfort, s'indigne-t-il, ils disent : le Pacte de stabilité, ça devrait être comme une app' sur ton iPhone, hop ! rejeté ! Ils trouvent qu'à Bruxelles, on est trop politique. Tu t'imagines ? Tout le monde pense qu'on est des technocrates et eux pensent qu'on est trop politique. »

Aujourd'hui, la dette italienne demeure énorme, mais on peut se consoler en se disant que l'action de la Commission n'a pas plombé encore davantage l'économie. En ce qui concerne les relations entre l'UE et l'Italie, le travail politique des Moscovici a plutôt été efficace : au moment de quitter ses fonctions, le commissaire avait de nouveau devant lui un gouvernement modéré et pro-européen à Rome. Mais il a fait une victime collatérale : le projet de renforcement de l'Union économique et monétaire. Au pire moment de la confrontation avec Rome, Olivier m'a fait part de son découragement : « On va entendre le discours : "*These people are not responsible. Their leaders are not to be trusted. We cannot strengthen EMU without fiscal discipline*[16]." Et après quatre ans ici, je dois dire que je commence à comprendre… » Reinhard partageait son avis : « L'Italie est en train de fournir à ceux qui s'opposent au *risk sharing* [partage des risques] les meilleurs arguments. » C'est ce que nous verrons dans le prochain chapitre.

16. « Ces personnes ne sont pas responsables. On ne doit pas faire confiance à leurs dirigeants. Nous ne pouvons pas renforcer l'UEM sans discipline budgétaire ».

Chapitre 7

La réforme de la zone euro, un échec non annoncé

Lorsque Pierre Moscovici, ex-ministre français de l'Économie et des Finances, est nommé à la Commission en 2014, Jean-Claude Juncker lui laisse entendre que, d'ici la fin de son mandat, il sera le ministre des Finances de tout un continent, responsable d'un Trésor européen. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 5, la crise financière a accru les pouvoirs de la Commission en matière de gouvernance économique. Mais la gouvernance de l'Union économique et monétaire (UEM) reste inachevée. « Sans véritable politique budgétaire de la zone euro, conclut Mario Draghi au moment de quitter ses fonctions à la Banque centrale européenne à l'automne 2019, cette Union restera une construction fragile. »

Dès leur entrée en fonction, les Moscovici se sont pourtant engagés dans une « bataille des idées » qui visait à réformer la zone euro[1]. Cette bataille oppose deux camps qui se définissent moins par leur famille partisane que par la tradition intellectuelle à laquelle

1. Markus K. Brunnermeier, Harold James et Jean-Pierre Landau, *The Euro and the Battle of Ideas*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 2017 ; Grégoire Mallard, *Gift Exchange : The Transnational History of a Political Idea*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, p. 200-221. Si le camp ordolibéral est généralement reconnu comme tel, le camp adverse n'est pas toujours qualifié de manière consistante. Brunnermeier et ses collègues le décrivent sans lui donner un nom. Plusieurs économistes politiques préfèrent parler de « fédéralistes fiscaux ». Pour ma part, je m'inspire de Grégoire Mallard qui décrit les économistes « néo-maussiens » (de Marcel Mauss, le sociologue du « don ») préoccupés par la solidarité dans la zone euro.

ils appartiennent. D'un côté, les ordolibéraux mettent l'accent sur l'adaptation des marchés à des règles claires qui permettent de réduire le risque. De l'autre, les solidaristes préfèrent à la réduction du risque sa mutualisation. Les premiers conçoivent la rigueur budgétaire comme un rappel à l'ordre, les seconds la considèrent comme une source de divergences économiques et politiques. Pour Markus Brunnermeier, Harold James et Jean-Pierre Landau, la bataille des idées oppose des décideurs et des économistes qui baignent dans des cultures étrangères : plutôt germanique pour les uns, plutôt latine pour les autres. La première domine Bruxelles depuis les années 1990[2].

Le commissaire et son cabinet appartiennent au camp solidariste. L'ex-ministre français est arrivé à Bruxelles équipé d'une solide connaissance des enjeux. Il a des opinions arrêtées sur la nécessité de développer un gouvernement économique européen, une expression largement acceptée à Paris, mais qui rappelle justement le dirigisme français à Berlin. Au Berlaymont, il est épaulé par Ioana sur les questions financières, mais surtout par Reinhard et Fabien. Reinhard connaît bien les débats et les experts de la DG ECFIN, ainsi que le ministère allemand des Finances, deux institutions où il a travaillé. S'il est un familier du milieu des économistes allemands, Fabien défend les idées françaises et s'irrite souvent des compromis bruxellois. Ensemble, Reinhard et Fabien forment un couple franco-allemand qui fait le lien entre le commissaire, le cabinet du président Juncker, celui de Drombovskis et les économistes de la DG ECFIN, dirigée par l'Italien Marco Buti.

À la Commission, le rapport des cinq présidents, *Compléter l'Union économique et monétaire européenne*, cadre les priorités. C'est la « bible », dit un conseiller économique de Jean-Claude Juncker (qui en a écrit une bonne partie). Cosigné en 2015 par les cinq présidents de l'UE (Jean-Claude Juncker à la Commission, Donald Tusk au Conseil, Martin Schulz au Parlement, Mario Draghi à la Banque centrale et Jeroen Dijsselbloem à l'Eurogroupe), le rapport prévoit une série d'initiatives pour réaliser l'« achèvement de la zone euro ». Il évoque quatre « unions » à construire : en matière

2. Mark Blyth, *Austerity : The History of a Dangerous Idea*, Oxford, Oxford University Press, 2013 ; Waltraud Schelkle, *The Political Economy of Monetary Solidarity : Understanding the Euro Experiment*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

budgétaire, économique, financière et politique. Pour le président Juncker, l'Europe doit passer de la *gouvernance* au *gouvernement* économique. Bruxelles doit se doter de moyens pour anticiper les chocs, stimuler l'économie et réduire les divergences économiques. Cela implique un véritable budget de la zone euro et des institutions fédérales comparables à celles des États-Unis. Ces positions sont proches de celles des solidaristes comme Moscovici.

Si l'élection d'Emmanuel Macron en 2017 suscite de grands espoirs chez les solidaristes, les difficultés de la coalition gouvernementale en Allemagne et la montée des populistes, notamment en Italie, ont l'effet d'une douche froide. À partir de l'automne 2017, les propositions qui semblaient acquises en 2015, y compris chez des partisans de la rigueur comme Dijsselbloem, battent de l'aile. Les ordolibéraux engrangent les victoires par défaut en ramenant la gouvernance de la zone euro à un système de règles de marché. La perspective d'une véritable réforme s'éloigne jusqu'à ne plus devenir qu'une chimère.

Comme nous le verrons, les Moscovici ont, dans ce dossier, accumulé les concessions et les défaites. Face à une gouvernance de la zone euro cadrée par les partisans de la rigueur depuis les années 1990, leur travail politique a consisté à mobiliser des alliés acquis aux thèses solidaristes au sein de la profession économique et des gouvernements liés à la gauche méridionale en France ou en Italie, respectivement la deuxième et la troisième plus importante économie de l'UEM. Les Moscovici ont également tenté de prendre au mot leurs opposants : plusieurs d'entre eux, comme Angela Merkel, Wolfgang Schäuble ou Jeroen Dijsselbloem, avaient, à la faveur de la crise grecque, souscrit au principe d'un renforcement de la zone euro. Il s'agissait de les persuader à force de propositions équilibrées et de compromis viables.

Mais dans un contexte diplomatique où toute réforme ambitieuse des institutions exige l'unanimité, les Moscovici se sont heurtés à un mur en 2017. Si les idées solidaristes qu'ils promouvaient ont recueilli un fort appui chez les économistes ainsi que dans les pays du Sud, elles ont été enterrées sous une réalité politique de moins en moins favorable en Allemagne, le « principal actionnaire » de la zone euro, et aux Pays-Bas, le leader de la « nouvelle Ligue hanséatique ».

Encadré 2 – Qu'est-ce que la réforme de la zone euro ?

Dès les années 1990, les critiques s'accumulent sur l'Union économique et monétaire alors en gestation. Des économistes célèbres comme Milton Friedman et Robert Mundell reprochent au projet de monnaie unique d'accroître les conflits entre les États membres parce que l'Europe, dont l'économie est plus hétérogène que celle des États-Unis, n'est pas une « zone monétaire optimale ». Le péché originel de l'UEM est de retirer aux États le pouvoir d'ajuster leur taux de change et leur taux d'intérêt nominal. C'est ce qu'on appelle la *Walter's critique*, du nom d'un conseiller de Margaret Thatcher qui avait mis cette dernière en garde contre un abandon de la livre sterling. En France, l'économiste Jean-Paul Fitoussi estime que le traité de Maastricht crée un carcan monétariste qui gruge le pouvoir économique des États sans le reconstituer au niveau européen : « Le gouvernement de l'Europe ressemble plus souvent à un gouvernement par des règles qu'à un gouvernement par des choix[3] », écrit-il. Il manque à l'UE un gouvernement économique capable de synchroniser les politiques nationales ainsi que des mécanismes de péréquation et de solidarité sociale, comme on en retrouve dans la plupart des États fédéraux.

Si la croissance économique du début du XXIe siècle fait taire les sceptiques, ceux-ci reviennent à la charge dans la foulée de la crise de 2008. Dans *L'Euro : comment la monnaie unique menace l'avenir de l'Europe*, Joseph E. Stiglitz dresse un réquisitoire sans appel contre l'UEM : « La zone euro, écrit-il, est un splendide édifice érigé sur des fondations fragiles. Ses lézardes étaient visibles dès le début, mais après la crise de 2008 elles sont devenues des fissures [...]. En croyant mettre en place un système convergent, l'Europe avait créé un système divergent[4]. » Pour son compatriote Kenneth Rogoff, le fait de ne pas avoir créé une union politique pour accompagner l'union monétaire est « une erreur historique monumentale ». Sans mécanisme d'absorption des chocs qui soit l'objet d'un contrôle démocratique, la gestion de la crise de la zone euro (2010) a reposé sur des prêts consentis à contrecœur par les pays du Nord à des pays du Sud dont les populations ressentent l'ingérence qui en découle. « Personne, écrit Mario Draghi en 2013, n'a jamais imaginé que l'union monétaire puisse devenir une union divisée entre créanciers permanents

3. Jean-Paul Fitoussi, *La Règle et le choix. De la souveraineté économique en Europe*, Paris, Seuil, 2002.

4. Joseph E. Stiglitz, *L'Euro*, *op. cit.*, p. 157.

et débiteurs permanents, où les premiers seraient prêts à prêter de l'argent à ces derniers[5]. »

Comme me l'explique Marco Buti, le directeur général ECFIN, l'enjeu de la réforme de la zone euro est de modifier le *policy mix* au niveau européen. En l'état, il repose entièrement sur la politique monétaire et très peu sur la politique budgétaire. Le projet de réforme le plus ambitieux, celui d'une *union budgétaire*, consisterait en la création d'un Trésor européen, capable d'emprunter sur les marchés à travers des obligations européennes (*eurobonds*) et abondant un budget européen à la hauteur de plusieurs points de PIB. Évoquant une logique d'assurance, le rapport des cinq présidents propose un mécanisme de stabilisation pour absorber les chocs asymétriques[6]. Il s'agirait de créer une « capacité fiscale » et une « fonction de stabilisation » dans le budget européen, pour des interventions ponctuelles et ciblées. Concernant les chocs symétriques, par exemple une crise économique globale, les stabilisateurs économiques et l'action de la BCE devraient suffire.

À défaut d'union budgétaire, la Commission s'est concentrée pendant la crise de la zone euro sur la mise en place des éléments d'une *union économique*. Le semestre européen, que j'ai décrit dans le chapitre 5, vise à mettre en cohérence les politiques économiques nationales avec les orientations identifiées au niveau européen : par exemple, une « position budgétaire commune » (*common fiscal stance*) ou une coordination de la politique sociale. L'approfondissement consisterait ici à accroître l'efficacité du semestre européen, jugé trop technocratique, complexe et sans effets concrets sur les États membres. Cet aspect ne porte pas à controverse.

À plus court terme, l'*union bancaire* est destinée à couper le nœud gordien entre les banques et leur État de tutelle en créant au niveau européen un système de surveillance et de résolution des faillites bancaires. Dans un premier temps, le système de surveillance a été créé sans trop d'encombres, en le confiant à la BCE plutôt qu'à la Commission[7]. Le fonds de résolution des faillites, qui doit être financé par les banques afin d'éviter que la facture ne revienne aux États, a été acté dès 2012[8]. Le « filet de sécurité »

5. Banque centrale européenne, « The Euro, Monetary Policy and Reforms », discours de Mario Draghi, 6 mai 2013 (www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130506.en.html).

6. Dariusz Adamski, *Redefining European Economic Integration*, *op. cit.*, p. 158.

7. Dermot Hodson, « Eurozone Governance : From the Greek Drama of 2015 to the Five Presidents' Report », *Journal of Common Market Studies*, 54 (S1), juillet 2016, p. 150-166 ; David Howarth et Lucia Quaglia, « The Steep Road to European Banking Union : Constructing the Single Resolution Mechanism », *Journal of Common Market Studies*, 52 (S1), juillet 2014, p. 125-140.

8. Nicolas Véron, *Europe's Radical Banking Union*, *op. cit.*

(*backstop*) de ce fonds de résolution demeure toutefois un enjeu pendant toute la Commission Juncker. En attendant que le mécanisme financé par les banques elles-mêmes soit opérationnel, il faut trouver un moyen de garantir une recapitalisation des banques qui ne passe pas par les budgets nationaux, le sauvetage (*bail-out*) étant devenu illégal[9]. Financé par une garantie des États membres, le Mécanisme européen de stabilité (MES) est un candidat naturel pour assurer ce filet de sécurité, mais l'idée n'enthousiasme pas l'Allemagne. L'assurance commune des dépôts bancaires est aussi problématique. Acceptée dans le principe, celle-ci est repoussée aux calendes grecques par Berlin.

Avec l'*union financière*, la Commission tente de créer un marché unique des capitaux qui permettra aux entreprises de diminuer leur dépendance à l'égard des banques nationales[10]. Deux agences, toutes deux situées à Paris, sont créées à la faveur de la crise : l'Autorité bancaire européenne et l'Autorité européenne des marchés financiers. Ces dossiers relèvent davantage du commissaire Dombrovskis et de la DG FISMA.

Le dernier vecteur de la réforme, mais non le moindre, serait la création d'une *union politique*. Celle-ci signalerait un passage de la simple coordination économique au fédéralisme. Incarnée par un ministre européen des Finances qui serait aussi vice-président de la Commission et président de l'Eurogroupe (à l'image du haut représentant pour les Affaires étrangères, aussi vice-président de la Commission qui préside le Conseil des affaires étrangères), l'union politique impliquerait de rendre les institutions économiques européennes (Commission, Eurogroupe, MES) responsables devant un Parlement ayant légitimité pour octroyer des crédits au nom des peuples européens. Séduisante, l'idée souffre d'un problème de séquençage : pour les Français, le « gouvernement économique » sera l'aboutissement naturel des solidarités mises en commun dans l'union budgétaire ; pour les Allemands, il faut d'abord s'entendre sur les contours d'une union politique fédérale avant de partager les risques dans une union budgétaire.

9. Cornelia Woll, « Bank Rescue Schemes in Continental Europe : The Power of Collective Inaction », *Government and Opposition*, 49 (3), juillet 2014, p. 426-451 ; Rachel A. Epstein, *Banking on Markets*, *op. cit.*, p. 131 et suiv.

10. Rachel A. Epstein, *Banking on Markets*, *op. cit.*

Des réformes actées qui s'enlisent

Chez les Moscovici, le rapport des cinq présidents n'est peut-être pas une « bible », mais une feuille de route pour la réforme de la zone euro. Le commissaire et les membres du cabinet y croient, même s'ils ne manifestent peut-être pas toujours la même ferveur que le 13e étage, où « réaliser l'Union économique et monétaire » fait partie des dix priorités exprimées par le président au moment de son élection. La réforme de la zone euro est un point clé du premier discours sur l'état de l'Union, livré par Jean-Claude Juncker en septembre 2015.

Pour baliser la réforme, le rapport distingue deux phases[11]. La phase 1, celle de l'*approfondissement*, doit se dérouler de 2015 à 2017. Elle inclut l'union bancaire, y compris la procédure commune de résolution des faillites bancaires et un système européen d'assurance des dépôts. La phase 2, celle de l'*achèvement*, « plus révolutionnaire », doit mettre en place une fonction de stabilisation budgétaire et intégrer le MES – créé par un traité intergouvernemental en 2012 – dans les institutions communautaires. Elle doit aussi permettre une représentation extérieure commune de la zone euro (au FMI, au G7, au G20) et la démocratisation des institutions qui justifieront à terme la création d'un Trésor européen. Entre les deux phases, la Commission doit produire un Livre blanc qui fera le bilan de la phase 1 et identifiera les priorités de la phase 2, qui devront être réalisées à l'horizon 2025.

Si la phase 2 exige une modification des traités, la phase 1 est, en principe, plus facile à faire adopter par les États membres. Les premières étapes, assez technocratiques, consistent à améliorer le semestre européen, ce que le rapport appelle *deepening by doing* (approfondir par la pratique). Dès l'automne 2015, la Commission prépare un premier « paquet UEM », un ensemble de recommandations et de propositions législatives, qui inclut des modifications institutionnelles découlant du rapport des cinq présidents. « La mise en œuvre par la Commission s'est déroulée très rapidement, de

11. Jean-Claude Juncker *et al.*, *Compléter l'Union économique et monétaire européenne*, Bruxelles, Commission européenne, juin 2015 (https://ec.europa.eu/commission/five-presidents-report_fr).

cinq à six mois, de mai 2015 au 15 décembre, se rappelle un des concepteurs. Nous avons eu le plan pour des changements dans le semestre européen. Mais après les choses se sont corsées… »

Comme c'est souvent le cas, le paquet UEM s'articule autour d'une « communication », c'est-à-dire d'un exposé des intentions de la Commission. Pour l'essentiel, les réformes proposées restent dans l'esprit de la « convergence par la coordination », avec la création d'un comité budgétaire européen et d'autorités nationales de la compétitivité, consultatives. Sans grand enthousiasme, la communication insiste sur une représentation commune de la zone euro dans les institutions internationales. « Elle n'a pas été accueillie chaleureusement par tous les États membres, mais la discussion est bien lancée. On a créé une prise de conscience, pense Luc Tholoniat, le conseiller du président. Mais qui s'en rend compte ? »

En effet, la réception de ces idées est tiède. Le 21 octobre 2015, Pierre Moscovici et Valdis Dombrovskis présentent en conférence de presse le « paquet UEM ». Son contenu est jugé timide à la fois par la presse et par les membres du cabinet. Les réformes semblent peu ambitieuses et assez technocratiques. Elles n'accroissent pas tellement les compétences de la Commission. « *Well, the EMU package was a big success*[12] », ironise Olivier le lendemain matin. À la réunion de cabinet, il avait expliqué que le commissaire souhaitait prendre « un peu de distance avec le paquet. Voyez-vous, le commissaire est pro-Commission. Ça doit se savoir *off the record* [officieusement] mais ça ne restera pas longtemps *off* ». « De toute manière, ça n'ira pas très loin à cause des États membres », prophétise Olivier. Il n'a pas tort. Deux semaines plus tard, le vice-président Dombrovskis présente le paquet à l'Eurogroupe. Me débriefant, Fabien hausse les épaules : « On y a contribué, mais c'est difficile de faire quelque chose de gauche parce que le plus gros gouvernement de gauche, la France, est très jaloux de sa souveraineté. Alors, on a dit à Dombro : "Vas-y et nous, on *spinne* derrière pour dire que c'est trop conservateur, mais qu'on a fait du *damage control* [qu'on a limité les dégâts]." »

12. « Bon, le paquet UEM fut un gros succès ».

Une campagne de mobilisation

Au cours des mois suivants, les Moscovici déploient une énergie considérable à faire monter le niveau d'ambition. Leur horizon est celui d'une véritable union budgétaire qui soit un prélude à l'union politique. Leur stratégie est de mobiliser les dirigeants sensibles à l'argument solidariste, plutôt à gauche mais pas seulement, tout en rassurant les ordolibéraux, qui ne sont pas que de droite, par un discours lucide sur la dette. Le 3 février 2016, j'assiste à une réunion de travail avec Olivier, Reinhard, Ioana et Fabien. « Ce n'est pas un *brainstorm*, je veux que ce soit opérationnel », avertit Olivier qui pense que la sortie progressive des États membres de la procédure de déficit excessif, entamée en 2015, ouvre des perspectives de réforme.

> Le déficit et le niveau d'endettement ayant culminé en 2014, souhaitons-nous utiliser cette opportunité pour lancer la phase 2 de l'UEM ? La réduction de la dette peut-elle être le prix à payer pour approfondir l'intégration ? En milieu de mandat, il n'y aura plus de pays sous procédure de déficit excessif. Nous pouvons donc tourner une nouvelle page. Qu'est-ce qui devient faisable ?

Pour Olivier, la diminution des déficits, qui sont passés dans la zone euro de 6 % en 2011 à 1,9 % en 2015, est une occasion à saisir. Si la croissance pointe son nez, il est possible de renforcer l'UEM pendant que le feu n'est plus dans la maison. L'enjeu est de convaincre les pays récalcitrants, comme l'Allemagne, qu'il ne s'agit pas de donner un chèque en blanc aux États endettés.

> – Dans la famille S&D, y a-t-il une chance à saisir ? Y a-t-il des socialistes, des sociaux-démocrates ou des sociaux-libéraux qui oseraient s'attaquer au tabou de la dette ?
> – Il n'y a pas de famille, tempère Fabien. C'est l'Allemagne et les Pays-Bas [où les sociaux-démocrates sont dans la coalition gouvernementale] contre la France et le Portugal [où ils sont au pouvoir]. La dette, c'est là où la famille est divisée.
> – Justement, c'est là où Pierre veut poser son doigt. Y a-t-il un prix politique que nous sommes prêts à payer pour progresser dans l'UEM ? Au collège, ce serait bien que Pierre prenne les devants. Il briserait un tabou, changerait son image en Allemagne…
> – Je vois ton point sur la tactique. Mais le seul moyen pour Pierre de convaincre les Allemands, c'est de parler de mécanismes de réduction de la dette. Il devra dire que l'Allemagne a raison.

Olivier revient à la charge.

> – Le président [Juncker] est prêt à accepter de nouvelles idées. Après quatorze mois, le collège est épuisé, il n'y a pas de nouvelles idées. On continue de mettre en œuvre le discours de Juncker de 2014. *We need to show we're on the ball*[13]. J'ai vu les yeux de Pierre briller : nous pouvons aider la famille [social-démocrate] et établir un pont avec l'Allemagne.
> – *Germany is a mess* [L'Allemagne, c'est un problème], doute Reinhard. Ils craignent que leur partenaire principal [la France] ne soit sur une trajectoire différente de la leur. Pierre pourrait proposer une stratégie de désendettement au niveau national, par exemple un impôt sur la fortune en Italie, et, au niveau européen, une stratégie alternative à l'effondrement de l'Europe…
> – Absolument d'accord ! dit Fabien. L'Allemagne voit l'Italie comme un patient qui est *too big to be treated* [un trop gros morceau]. La France n'est pas assez forte pour les aider. Les Allemands auront peur tant que l'Italie est une grenade dégoupillée.
> – Ça confirme mon idée d'écrire une note, conclut Olivier. Nous devons expliquer que nous avons un problème de crédibilité avec les règles. Pierre doit montrer à Schäuble qu'il y a quelqu'un qui les comprend. Mais Schäuble dira : « Alors, OK, bien, mais alors quoi ? » La conclusion de la note doit être une feuille de route, avec des étapes.

La première étape de la campagne voulue par Olivier consiste à mobiliser les leaders de la gauche. Le 12 mars 2016, à la suggestion du commissaire et après moult atermoiements, François Hollande organise une rencontre à l'Élysée avec le Premier ministre italien Matteo Renzi et Martin Schulz, le président du Parlement européen, tous deux issus de la famille social-démocrate. Cependant, selon Audrey, le président français « a fait le minimum syndical : pas de communication, pas de *doorstep*… il a bordélisé la réunion en ne suivant pas l'agenda, en noyant le poisson… Du Hollande, quoi ». Les leaders ont tout de même décidé de préparer une proposition de réforme qui serait d'abord endossée par Hollande et Renzi puis ouverte à la signature des autres chefs sociaux-démocrates. « Le cœur [de la proposition], c'est l'UEM avec un peu de social : redonner vie à une Europe qui protège. La proposition technique, on l'a, mais il nous faut du *spin* politique », explique Olivier. Il s'agirait

13. « Nous devons montrer que nous sommes réactifs ».

de diffuser la proposition fin juin, à l'occasion d'une rencontre des leaders de la gauche européenne, afin que Hollande en parle dans un discours avant le 14 juillet 2016. « Pierre ne peut pas signer [la proposition], mais il pourra dire : "Voilà, je prends la balle au bond, je réponds à la demande." »

Finalement, il est décidé que la proposition sera signée par Renzi, Schulz et le commissaire, pas par Hollande. « Le sherpa de Renzi, le chef de cabinet de Schulz et moi, nous avons écrit trois-quatre pages qui pourraient être présentées au Conseil européen de juin », raconte Olivier. Il y a trois éléments dans le papier, m'explique-t-il. D'abord l'importance de mener des réformes progressistes : « Il faut arrêter de couper dans les budgets et créer de la richesse. Faire des microréformes fondées sur le capital humain, l'innovation, les énergies renouvelables. » Ensuite, l'approfondissement de l'UEM, c'est-à-dire une gouvernance propre à la zone euro (l'union politique) et un Trésor européen (l'union budgétaire) : « Aussi forcer les banques à être solidaires pour que ça ne retombe pas toujours sur les contribuables. L'idée, c'est que l'Europe peut créer du lien politique, être un creuset d'intégration politique. » Troisièmement, une acceptation de la consolidation budgétaire (l'union économique) par les sociaux-démocrates, susceptible de rassurer les ordolibéraux : « Pour qu'on arrête de nous dire que la gauche, c'est la perte de contrôle, la dépense… »

Un élan stoppé par le Brexit

Lancée en pleine tourmente du référendum sur le Brexit, qui a lieu le 23 juin 2016, la proposition ne reçoit pas beaucoup d'écho. J'ai l'impression que le commissaire ne s'en soucie pas beaucoup non plus. Au cours des semaines qui suivent, l'attention des dirigeants européens se tourne vers le Royaume-Uni. Après la crise migratoire, le Brexit change les priorités. On évoque le Frexit, le Nexit, le Dexit… L'enjeu est moins la réforme de la zone euro que la survie de l'Union européenne. La perspective d'une sortie du Royaume-Uni, qui bouleverse le leadership de l'UE, est aussi un prétexte utile pour les gouvernements les plus réfractaires à une réforme de la zone euro, comme les Pays-Bas.

Au Berlaymont, les éléments de langage continuent toutefois d'être affinés en préparation du Livre blanc promis pour l'hiver 2017.

Ce document d'orientation stratégique qui, selon le rapport des cinq présidents, devait porter spécifiquement sur la réforme de la zone euro a été entre-temps élargi à l'« avenir de l'Europe ». L'approfondissement de l'UEM ne sera plus qu'une section du document. Elle est confiée à une équipe de projet pilotée par Valdis Dombrovskis. Un membre du secrétariat général résume les termes de référence du projet : « Quels sont les éléments de la phase 2 qu'on doit traiter d'ici la fin du mandat ? Il n'y a pas d'obstacle à l'interne. Mais [on sait qu'] il y a un appétit faible au Conseil sur les mesures particulières : le système d'assurance des dépôts bancaires et la mutualisation du risque bancaire avancent très lentement. »

Au Conseil, les positions sont plus hétérogènes en 2016 qu'elles ne l'étaient en 2015. Même l'adoption de la phase 1 est compromise. « À l'heure actuelle, le processus décisionnel interne au Conseil est fragmenté. La première étape de notre agenda est encore incomplète. C'est devenu un processus prolongé », regrette un partisan de la réforme. Un fonctionnaire du secrétariat du Conseil me livre son analyse de la dynamique entre les États membres :

> *On EMU deepening and the Five Presidents' Report, we have seen no dramatic progress, no game changer*[14]. La présidence néerlandaise [du Conseil, à l'hiver 2016] n'a aucun intérêt à pousser le dossier. Ils ont voulu faire le lien entre le partage des risques et la réduction des risques : s'il y a réduction, nous pourrons discuter du partage. Le débat va se poursuivre pendant des années. Pour le moment, les États membres ne veulent rien faire de sérieux.

Parmi les éléments de réforme, l'union bancaire est le point d'achoppement le plus urgent. Pour la Commission, l'objectif d'un système d'assurance des dépôts bancaires est de mutualiser le risque en le dissociant de la responsabilité des États membres[15]. Pour les Néerlandais et les Allemands, il faut, avant de mutualiser, assainir le système bancaire de certains pays comme l'Italie en le purgeant des créances douteuses. Cette perspective a des relais puissants au sein de la Commission, surtout chez les commissaires conservateurs et libéraux, du Nord et de l'Est.

---

14. « Concernant l'approfondissement de l'UEM et le rapport des cinq présidents, nous n'avons constaté aucun progrès spectaculaire, aucun changement significatif. »

15. Jean-Claude Juncker *et al., Compléter l'Union économique et monétaire..., op. cit.*

Afin de surmonter le désaccord, la présidence néerlandaise a préparé une « feuille de route » qui accepte certains éléments de réforme, mais les conditionne à l'assainissement des finances publiques. En d'autres termes, les idées solidaristes sont insérées dans un carcan ordolibéral. « Il est très clair que, pour les Allemands et nous-mêmes, confirme un fonctionnaire de la représentation néerlandaise, c'est impossible d'avancer [sur le partage du risque] si on ne progresse pas sur le *risk reduction*. Au début, on pensait aller plus loin. Mais c'est difficile pour les Allemands, avec leurs élections, et pour les Italiens, avec Renzi, d'être constructifs. C'est sûr qu'on va le faire, mais peut-être pas comme le voudrait la Commission. »

Vers le Livre blanc

À presque chacune de ses interventions publiques, le commissaire évoque son ambition pour la zone euro. Mais il reste prudent : « On ne maîtrise pas tous les paramètres. Jusqu'aux élections françaises [qui auront lieu en mai 2017], on ne peut pas faire grand-chose. Après, si dans trois ans on a campé le paysage pour une gouvernance de la zone euro, un budget européen et une politique économique, ce serait bien. Sinon, ce sera le délitement. »

Après l'échec de la stratégie de mobilisation des dirigeants socialistes, Olivier estime qu'il faut élargir le cercle. « Il faut élever le niveau. Trouver des soutiens. À Lisbonne, les Espagnols, les Italiens… Il faut parler aux Néerlandais qui sont un double problème. Au niveau national et en tant que présidence de l'Eurogroupe. » Si Jeroen Dijsselbloem ne conteste pas les propositions du rapport des cinq présidents qu'il a cosigné, il se range aux côtés des Allemands qui estiment que les mesures de partage de risque ne pourront être mises en œuvre que lorsque tous les États membres se seront convertis à la vertu. Quelques mois plus tard, le ministre néerlandais des Finances lance aux gouvernements méridionaux la phrase devenue célèbre : « Vous ne pouvez pas dépenser tout l'argent en alcool et en petites femmes[16]. »

16. Mehreen Khan et Paul McClean, « Dijsselbloem under Fire after Saying Eurozone Countries Wasted Money on "Alcohol and Women" », *Financial Times*, 21 mars, 2017 (www.ft.com/content/2498740e-b911-3dbf-942d-ecce511a351e).

Octobre 2016 : les membres du cabinet préparent la participation du commissaire à un débat animé par le journaliste du *Financial Times* Peter Spiegel à Bratislava, où il retrouvera le ministre français Michel Sapin, l'Italien Pier Carlo Padoan et le Slovaque Peter Kažimír, mais surtout Wolfgang Schäuble. À la réunion de cabinet, Olivier se demande s'il faut préparer une annonce pour Pierre : « On peut peut-être bousculer Wolfgang avec le soutien de Michel et de Pier Carlo. Sur la *fiscal stance* [l'orientation budgétaire] ? Ou alors la communautarisation du *fiscal compact* [le pacte budgétaire] ? » Le ministre allemand des Finances n'a pas bien accueilli les propositions de la Commission, surtout celle de nommer un ministre européen des Finances. Lorsque le commissaire parle de lui, je ne l'entends plus dire « mon ami » comme il le faisait parfois auparavant. Simon fait la moue : « Il y aura des journalistes intéressés, mais pas tellement intéressants... » Olivier donne ses instructions :

> – Pierre doit être du côté de l'ambition sans trahir le Livre blanc à venir en mars qui, lui, sera moins ambitieux.
> – Ambition, tu dis... malgré notre descente de motivation collective, se désole Fabien. Il y a deux voies : soit on lui [le commissaire] fait dire à quoi ressemblerait un *White Book* bien fichu, soit il leur fait la leçon [aux ministres]. Tout dépend de la chorégraphie.
> – Ce sera interactif, précise Ioana qui connaît le scénario.
> – La spécificité de Pierre dans ce débat, commence Olivier...
> – C'est le seul Français qui parle anglais ! rigole un collaborateur qui pense à Sapin.
> – Il représente l'intérêt général de la zone euro, enchaîne Olivier. Il peut laisser les autres parler avant lui. Il a le temps, il n'est pas en contingence électorale, il peut se projeter : développer la phase 2 de l'UEM sur plusieurs années. Il a les concepts : *deepening EMU, deepening trust, deepening reflection*[17]. C'est le rôle de la Commission. Sa valeur ajoutée sur trois plans : vision, temps, perspective intellectuelle.

Comme d'habitude, il faut préparer des notes pour le commissaire sur trois sujets : 1) l'« actif sans risque européen » (*European safe asset*), envisagé par la DG ECFIN pour émettre de la dette

17. « Approfondir l'UEM, la confiance, la réflexion ».

commune ; 2) la capacité budgétaire, un euphémisme pour « budget » ; 3) l'orientation budgétaire positive (*positive fiscal stance*) qui va bientôt être annoncée par la Commission (voir chapitre 5).

– Vous avez la matière et vous êtes plus politiques que la DG, dit Olivier à ses collaborateurs.
– Alors je l'écris et Simon s'occupe de mettre l'anglais au carré ? demande Fabien.
– Tu parles toujours l'anglais, Simon ? Il paraît qu'on va l'interdire après le Brexit.
– J'apprends l'irlandais.
– Comme Pierre qui apprend l'allemand ? [Le commissaire avait promis d'apprendre cette langue, mais ne progresse pas beaucoup.] Mais rassure-toi, l'Écosse indépendante va demander l'anglais. Ou alors tu deviens le négociateur pour Jersey ? Je pourrais être ton chef de cabinet ?

Un langage ambigu ou radioactif ?

Le 1er mars 2017, quelques jours avant le 60e anniversaire de l'UE, le fameux *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe* sort. Joliment présenté, aéré, voire, pour les critiques, trop léger, l'ouvrage présente cinq scénarios : la continuité, un recentrement de l'UE sur le marché unique, un noyau dur franco-allemand, un retrait sélectif de certains domaines sensibles, et « faire beaucoup plus ensemble ». En ce qui concerne l'UEM, seul le dernier scénario correspond au rapport des cinq présidents. Pour Jean-Claude Juncker, même si on devine sa préférence pour l'avenir le plus fédéraliste, la balle est dans le camp des États membres. Le Livre blanc prend acte du manque d'ambition des gouvernements à qui il demande de trancher. Le risque, c'est que le scénario de la continuité l'emporte par défaut.

Du Livre blanc doivent naître des « documents de réflexion » (*reflection papers*) qui seront discutés au collège au printemps. Le document sur l'approfondissement de l'UEM sera présenté par Dombrovskis et Moscovici. Comme pour la rédaction du Livre blanc, Reinhard, Fabien et Ioana sont intégrés dans une équipe de projet intercabinets. Ils rédigent des notes et en adaptent d'autres, préparées par les services. En principe, le vice-président est aux commandes, mais il est assez évident que l'impulsion doit provenir

des Moscovici et que le 13e étage demeure impliqué. Il y aura dès avril un débat d'orientation, précédé d'une rencontre des directeurs généraux. Une première version du document doit être prête à la mi-mai.

Au cours des semaines qui suivent, je m'intéresse à ce que Rebecca Adler-Nissen et Alena Drieschova appellent la *track-change diplomacy* : comment les praticiens négocient le sens des politiques sur un document Word, en utilisant la fonction « suivi des modifications[18] ». J'observe la première réunion de travail, avec Olivier, Reinhard, Fabien, Ioana et Simon, ainsi que la haute direction de la DG ECFIN. Tous ont devant eux une ébauche de document bariolée de « révisions ». Se pose surtout la question de savoir comment présenter l'opposition entre la réduction des risques (la responsabilité) et la mutualisation des risques (la solidarité). Si tout le monde est d'accord pour trouver un point d'équilibre, les Moscovici, qui penchent vers la mutualisation du risque, soupçonnent les Dombrovskis, absents de la réunion, d'en privilégier la réduction. Pour le commissaire, la zone euro souffre de divergences socio-économiques qui ne peuvent être traitées qu'avec davantage de solidarité. Depuis 2001, l'écart de PIB, d'endettement et de chômage entre les pays du Nord et ceux du Sud s'est accru, au détriment des derniers[19]. Olivier expose sa vision du document :

> – Sur la structure, nous avons : un, l'euro, à quoi ça sert dans nos *daily lives* [notre vie quotidienne] ? Deux, pourquoi devons-nous compléter l'UEM ? Pour nous, ce sont les divergences qui sont importantes. C'est là que Pierre construit son récit en tant que commissaire ECFIN social-démocrate : la prochaine crise viendra de l'intérieur, à cause des divergences.
> – La présentation n'est pas neutre, répond Marco Buti, le directeur général ECFIN. Il faut faire attention à l'équilibre du texte. Le débat est figé. La question suscite beaucoup de divisions et on risque de nous

18. Rebecca Adler-Nissen et Alena Drieschova, « Track-Change Diplomacy : Technology, Affordances, and the Practice of International Negotiations », *International Studies Quarterly*, 63 (3), juin 2019, p. 531-545.

19. Jason Beckfield, *Unequal Europe : Regional Integration and the Rise of European Inequality*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

rabattre sur la feuille de route [de la présidence néerlandaise] sur la réduction des risques. *We have to find an entry point that is not open to skin reactions*[20].
– Je suis 200 % d'accord, dit Olivier. C'est pourquoi nous revenons vers vous. Sur la responsabilité *versus* la solidarité, nous avons besoin d'une voie intelligente pour l'avenir. On doit commencer par les préférences des États membres et les aider à surmonter le blocage. Pour moi, c'est un fil rouge : on ne parle pas de deux camps.
– Bien sûr, nous devons trouver un pont entre les *risk sharers* et les *risk reducers*. Mais les propositions doivent être présentées selon leur mérite, pas parce qu'elles font partie de camps, renchérit Marco Buti.

En termes de « suivi des modifications », la question porte sur la pertinence de diviser le document en deux colonnes : d'un côté, la responsabilité, de l'autre, la solidarité. Ces colonnes ont été introduites à la demande d'Olivier, à la suite de ses discussions avec le cabinet Dombrovskis. La responsabilité, c'est la logique de Maastricht : des règles contraignantes renforcées par la discipline de marché, sans mécanisme d'assurance collective. La solidarité, c'est une position budgétaire commune et le partage de risques dans l'union bancaire. Les fonctionnaires ne sont pas chauds à l'idée de distinguer les deux concepts, qui sont pour eux liés. Fabien essaie de les rassurer :

– Le produit final n'aura pas de mots radioactifs. Mais nous ne pouvons pas utiliser l'ambiguïté constructive entre nous. *Even if we're blunt*[21]. Ensuite, on pourra accepter un signal dégradé.
– *Your point is well-taken*[22], mais certains éléments peuvent être perçus avec suspicion dans un camp, nuance Buti. Le problème c'est que nous n'avons pas deux camps à convaincre, mais un seul, *the main shareholder that has the golden shares*[23]. Berlin n'aime pas le partage privé ou public, ni même l'union bancaire, aussi longtemps qu'ils auront le sentiment que nous avons un problème avec l'application crédible des règles.
– Sur le fond, je suis d'accord à 100 %. Si nous ne parvenons pas à les faire changer d'avis, ce sera difficile.

---

20. « Il nous faut trouver un point d'entrée qui ne suscite pas de réaction épidermique ».
21. « Même si nous sommes directs ».
22. « C'est bien compris ».
23. « L'actionnaire principal qui détient les actions préférentielles ».

– *We need to find something that the Germans want to buy*[24], s'avance Olivier. Ils voient les deux camps et nous sommes coincés. Le message de la Commission est de savoir comment concilier les deux philosophies. Il faut que ce soit gagnant-gagnant.
– *Yes, we can tell a good story… presenting the two narratives and then show we can bridge the two*, opine un fonctionnaire. *That's a very good way forward. We agree, then*[25].

Ce point de forme réglé sans l'être vraiment, la discussion s'enchaîne sur un élément en apparence technique, mais crucial aux yeux de la DG : l'actif sans risque. La note contient des propositions nouvelles sur cet instrument de solidarité destiné à mutualiser les dettes européennes. Depuis le début de la crise, de nombreuses propositions ont été faites pour mettre en commun une partie de la dette des États membres, ce qui diminuerait l'exposition de pays comme l'Italie ou la Grèce aux caprices des marchés : les *eurobonds*, les *bluebonds*, etc.[26]. Chacune de ces propositions s'est heurtée à un refus de l'Allemagne, dont la crédibilité serait la principale garantie d'éventuelles obligations européennes. L'actif sans risque est une nouvelle proposition, en échange de laquelle les États participants devraient accepter des critères réglementaires et techniques stricts. Les fonctionnaires tiennent à ce que cette proposition figure dans le document.

– Mais le *safe asset* [actif sans risque] sera coûteux à Berlin, Rome et Paris, leur répond Fabien. Nous sommes les seuls à être convaincus. *Nobody buys it* [personne d'autre n'en veut].
– Si on le présente comme un *package*, ça pourrait marcher.
– Pourquoi n'y a-t-il pas de *buy-in* [d'intérêt] ? demande Marco Buti. À Berlin, parce qu'ils se voient imposer des *eurobonds* par une porte dérobée. À Paris, parce qu'ils pensent que c'est flou, ce n'est pas vraiment mutualisé. Ce n'est pas assez robuste pour accepter les critères [qui l'accompagnent]. À Rome, ils ont peur que leur dette ne devienne *junior*.

---

24. « Nous devons trouver quelque chose qui puisse convaincre les Allemands ».

25. « Oui, on peut raconter une bonne histoire… présenter les deux récits et montrer ensuite qu'on peut faire le pont entre les deux. C'est une très bonne voie à suivre. Nous sommes d'accord, alors ».

26. Agnès Bénassy-Quéré *et al.*, *Reconciling Risk Sharing with Market Discipline : A Constructive Approach to Euro Area Reform*, Londres, Centre for Economic Policy Research, 2018.

Tout le monde acquiesce. Le document indiquera l'actif sans risque et les obligations, mais dans une perspective éloignée, en 2025, quand les critères seront entrés en vigueur. « *It's clear we didn't crack that nut yet. If we can just convince people not to kill it, that's good. For the Commission in 2024*[27] ! » conclut un fonctionnaire. Dans les services, pour se consoler des écueils politiques, on pense souvent à long terme. Dans ce cas-là, leurs vœux seront exaucés après le départ de Juncker et Moscovici. En raison de la Covid-19, l'UE acceptera à l'été 2020 un plan de relance de 750 milliards d'euros financé par un emprunt conjoint, ce que les participants à cette réunion n'auraient jamais cru possible.

En privé, Olivier me confie qu'il y a un enjeu plus important pour l'instant : les Dombrovskis, qui risquent de se sentir dépossédés dans le document de réflexion. « Il faut leur parler, me dit-il. Ils ne croient pas trop au *safe asset* et trouvent le nom mal choisi. » Au sein du cabinet, certains membres craignent que des propositions techniques sans acceptabilité politique ne finissent sur les tablettes.

L'espoir Macron, la douche Merkel

Une semaine avant Pâques, le document de réflexion sur l'UEM est soumis au collège, avec un autre texte sur la dimension sociale qui relève aussi du vice-président Dombrovskis. « Les deux débats seront fusionnés, ce qui n'est pas terrible. Ce sera *wishy-washy* [insipide]. L'avantage, c'est que ça sert le social dans l'UEM. Mais le niveau dans des interventions de trois minutes sera assez limité », explique Olivier en réunion de cabinet.

Nous sommes alors en pleine campagne présidentielle française. Emmanuel Macron a mis l'Europe au sommet de ses priorités politiques. Son programme est largement en phase avec les ambitions de Juncker et de Moscovici. Il propose de créer un gouvernement économique européen doté de son propre budget et contrôlé par un Parlement de la zone euro. Il estime aussi que les investissements d'avenir doivent être exclus des critères du Pacte. Ouvertement

27. « Il est clair que nous n'avons pas encore résolu cette question. Si nous pouvons simplement convaincre les gens de ne pas l'enterrer, ce serait bien. Pour la Commission en 2024 ! »

fédéraliste, ce programme devance les séquences futures du rapport des cinq présidents, sur lesquelles il met des mots plus simples, comme « budget de la zone euro » plutôt que « fonction de stabilisation ». Il trouve naturellement un écho chez le commissaire, qui défendait les mêmes idées lorsqu'il était ministre de l'Économie et des Finances à Bercy.

L'élection de Macron, le 7 mai 2017, suscite l'enthousiasme à Bruxelles et, pour des raisons différentes, à Berlin. Quelques jours plus tard, le document sur l'UEM est adopté par le collège et mis en ligne. Saluant l'accent mis sur la « convergence » et la « solidarité », l'économiste Ashoka Mody le décrit néanmoins comme « édulcoré », le résultat d'une forme de *groupthink* conformiste où personne ne veut voir la réalité économique en face[28]. Simon me donne ses propres impressions :

> Les réactions dans la presse ont été plutôt bonnes. Plus critiques dans la presse allemande, comme tu peux t'y attendre. *It came out at a good moment*[29]. L'ambiance semble changer. Notre message, maintenant, c'est que la fenêtre d'opportunité s'ouvre. Elle peut être complètement ouverte après les élections allemandes, on a mis nos idées sur la table. La victoire de Macron a mis tout le monde de meilleure humeur.

Depuis le début du mandat de la Commission Juncker, le problème de Moscovici est aussi simple qu'insoluble. Si l'Allemagne (« notre principal actionnaire ») n'est pas opposée à l'approfondissement de l'UEM, dont elle a approuvé les grandes lignes quand il s'agissait d'éviter une contagion de la crise grecque, elle conditionne les avancées les plus importantes à un assainissement des finances publiques dans toute la zone euro. Avec ses déficits chroniques, la France, qui a toujours été plus ambitieuse sur le plan institutionnel, ne lui inspire pas confiance. Arguant de l'importance de réduire les risques avant de les partager, Berlin freine des quatre fers sur plusieurs dossiers au Conseil ECOFIN. Le commissaire français est en quelque sorte la victime collatérale de cette méfiance.

Prenons le MES. En principe, tout le monde est d'accord pour que ce dernier serve de filet de sécurité au fonds de résolution

28. Ashoka Mody, *Eurotragedy*, *op. cit.*, p. 438.

29. « Il est sorti au bon moment ».

des banques – une étape importante dans la réalisation de l'union bancaire[30]. Tout le monde est aussi d'accord pour que l'instrument, qui a été créé par un traité intergouvernemental au moment de la crise, soit intégré au droit communautaire. L'enjeu, en pratique, est de savoir qui va contrôler cet énorme paquet d'argent, soit 700 milliards d'euros. Pour les solidaristes comme les Moscovici, le MES doit former le noyau d'un Trésor européen, avec une direction politique et un contrôle parlementaire. « Avoir le MES en tant qu'institution européenne serait beaucoup plus légitime en cas de crise que si l'Allemagne *calls the shots* [prend toutes les décisions] », résume un membre du cabinet. Pour les ordolibéraux et pour Berlin, le MES devrait plutôt se transformer en Fonds monétaire européen, sous le contrôle des États membres et, comme le FMI de Washington, imposant de très strictes conditions à l'octroi de prêts[31]. « Les pays soumis à un programme sont des pays où le système politique a échoué. Vous amenez des technocrates pour remplacer le système politique », m'explique un fonctionnaire du Conseil qui y croit. Olivier partage avec les fonctionnaires sa crainte d'un MES renforcé, mais selon le modèle du FMI.

> C'est la priorité absolue pour les deux prochains mois, qui décideront si on se souviendra de Pierre ou non. Et vous pouvez nous aider, souligne-t-il. Quand Pierre est arrivé, le président [Juncker] lui a dit, tu seras le chef du Trésor européen avant la fin de ton mandat. Mais dans le *White Paper*, la seule référence est au *European Monetary Fund*.

Un autre exemple est fourni par la fonction de stabilisation. La convergence est le leitmotiv du commissaire qui entend démontrer que l'Europe peut contribuer à réduire les inégalités entre les États membres. Les fonctionnaires n'aiment pas beaucoup ce concept qu'ils trouvent flou. Cet avis, j'ai l'impression, est partagé par certains membres du cabinet où j'observe de valeureux efforts pour mieux le définir.

---

30. Nicolas Véron, *Europe's Radical Banking Union*, *op. cit.* ; Rachel A. Epstein, *Banking on Markets*, *op. cit.*

31. Markus K. Brunnermeier, Harold James et Jean-Pierre Landau, *The Euro and the Battle of Ideas*, *op. cit.*, p. 210-234.

Contrairement aux États fédéraux, le budget de l'UE est modeste, autour de 1 % du PIB. L'essentiel des dépenses est consacré à la politique agricole commune et à la convergence régionale (les fonds dits « structurels »). L'idée d'une fonction de stabilisation serait d'utiliser l'effet levier d'un budget dédié à la zone euro afin d'accélérer les investissements dans les États soumis à un « choc asymétrique », c'est-à-dire des difficultés économiques ponctuelles. La fonction de stabilisation permettrait à l'UE d'être plus réactive qu'avec les fonds structurels, dont la planification se déploie sur près de dix ans. Elle compléterait une autre idée, celle d'un système européen d'assurance-chômage, qui viendrait bonifier les caisses nationales en cas de choc asymétrique. Ces deux instruments budgétaires donneraient à l'UE de véritables stabilisateurs économiques.

Même si la fonction de stabilisation est encore loin d'un budget fédéral comparable à celui des États-Unis, les Allemands sont réticents. « [Juncker et Moscovici] sont très différents de la Commission précédente. Ils veulent mettre de la solidarité partout : une facilité budgétaire, un fonds de contingence…, leur reproche un fonctionnaire allemand du ministère des Finances. Pourquoi devrait-on mettre autant de solidarité sur une fondation qui n'est pas solide ? À notre avis, la Commission devrait être la gardienne des traités, pas un acteur politique. » C'est dire que l'élection allemande de l'automne 2017 est suivie avec intérêt. Le président du Parlement européen, Martin Schulz, s'y présente comme le candidat du Parti social-démocrate (SPD). Fédéraliste convaincu, il mène campagne sur des priorités européennes très proches de celles de Macron. Et il a cosigné le rapport des cinq présidents. S'il gagne, le calendrier pour l'achèvement de l'UEM pourrait s'accélérer.

Las ! Le 24 septembre, le SPD enregistre l'un des pires résultats de son histoire. Deux jours plus tard, avec un sens malheureux du *timing*, Macron prononce son discours de la Sorbonne, dans lequel il développe ses propositions européennes en accordant une importance particulière à la relance du moteur franco-allemand. Il évoque même un budget de la zone euro « de plusieurs points de PIB ». Largement diffusées dans les médias au cours de l'automne, ses idées trouvent peu d'écho dans une Allemagne tournée vers ses propres problèmes politiques. Après une tentative avortée de coalition entre la CDU, les Verts et les libéraux, il faudra attendre le 7 février 2018 pour qu'une nouvelle *große Koalition* soit formée.

Reconduite à son poste, la chancelière Merkel sort affaiblie de cette épreuve. Entre-temps, le SPD a continué de perdre des plumes, Schulz a quitté la direction du parti et, si le ministère des Finances est confié à un social-démocrate, Olaf Scholz, celui-ci semble près des positions budgétaires de son prédécesseur, le conservateur Wolfgang Schäuble, dont il a gardé une partie de l'équipe. « Nous sommes loyaux, mais d'abord il doit nous convaincre ! » me confie en riant un fonctionnaire à propos de son nouveau ministre. « Il n'y aura pas de changement de paradigme », confirme Reinhard qui a travaillé dans ce même ministère.

Pendant l'automne, alors qu'on ne connaît pas encore le résultat des tractations à Berlin, les Moscovici observent des manœuvres qu'ils ne jugent pas rassurantes. Le 13e étage, qui s'était d'abord positionné du côté de l'ambition et d'un rôle important pour la Commission, semble se réconcilier avec les vues allemandes sur le MES. Jeroen Dijsselbloem, président de l'Eurogroupe partageant ces mêmes vues, est nommé conseiller spécial du directeur général du MES, Klaus Regling. « À l'automne, regrette Olivier, il ne fallait rien faire qui nuise à la coalition allemande. Il fallait que tout soit acceptable pour le nouveau gouvernement. » Tout en continuant à promouvoir leurs idées au sein de la Commission, les Moscovici essaient de mobiliser les députés socialistes afin qu'ils maintiennent la pression sur le SPD. En parallèle, le commissaire laisse circuler la rumeur de sa candidature pour la présidence de l'Eurogroupe que Dijsselbloem va quitter, une double casquette qu'il présente comme un moyen de démocratiser la gouvernance économique européenne.

Le paquet de la Saint-Nicolas

En l'absence de progrès au niveau diplomatique, les Moscovici continuent à affiner les concepts : la gouvernance du MES, le couple divergence/convergence, le rôle d'une fonction de stabilisation. J'assiste à une autre réunion entre le cabinet et la haute direction de la DG ECFIN, préparatoire à une rencontre avec le secrétariat général. L'objectif est de réfléchir au projet d'un deuxième « paquet UEM », après celui de l'automne 2015, qui pourrait être publié avant le sommet de la zone euro de décembre 2017. Peut-être chapeauté d'une communication, celui-ci inclurait des propositions sur le MES et la fonction de stabilisation.

Olivier réunit les directeurs de la DG ECFIN, Reinhard et Fabien dans son bureau. Le brouillon du document porte beaucoup sur l'assainissement des finances publiques et un peu sur les réformes institutionnelles. Olivier explique le contexte politique, celui d'un recul des ambitions. De l'avis général, le MES sera renforcé, mais il restera intergouvernemental. Les États membres, qui financent le MES, refusent d'en confier la gestion aux institutions communautaires. Ça laisse l'option du Fonds monétaire européen, voulue par l'Allemagne. Il y aura un filet de sécurité pour le fonds de résolution de l'union bancaire, mais aussi une conditionnalité accrue. Il y aura un instrument budgétaire, mais il sera modeste et consacré aux réformes structurelles (la vision ordolibérale) plutôt qu'à la stabilisation économique (la version solidariste). Il y aura, finalement, un système d'assurance des dépôts bancaires, mais qui sera conditionné à la purge des créances douteuses, dans un horizon temporel à déterminer.

Les « dangers d'un petit paquet »

Dans tous les dossiers, la Commission risque d'être écartée du jeu. Dès lors, son rôle serait limité à la surveillance budgétaire.

– Pour nous, le MES est un piège, débute Olivier. La conditionnalité [au fondement] du MES créera un empire de *compliance* [conformité] et la fonction de stabilisation sera minimale. Certes, le MES aura un *backstop* [un filet de sécurité pour l'union bancaire], mais l'Allemagne trouvera ça très bien et demandera un MES intergouvernemental. La fonction de stabilisation, les Français l'appelleront un eurobudget... Mais si c'est seulement une ligne dans le budget de l'UE [et non un budget distinct], ce sera petit et insignifiant. Voilà un peu.
– Par rapport à ce que nous avions mis sur la table, on est très loin, reconnaît Marco Buti. Nous avons besoin d'un mandat clair venant du sommet de la zone euro, indépendant de l'Eurogroupe. Il faut agir maintenant. Pas, comme on dit en italien, après la musique.
– Nous ne sommes plus pertinents, renchérit son collègue. On joue dans le jardin pendant que quelqu'un d'autre fait la cuisine.
– Si on discute avec les gens du MES, qu'est-ce qu'on leur dit ? demande un autre fonctionnaire.
– L'aspect communautaire devrait être renforcé, répond Olivier. Le Parlement et la Cour de justice doivent jouer un rôle.
– On parle du Parlement à ce stade ?

– Si on veut être crédibles, ça doit figurer dans notre proposition. Si nous voulons des alliés dans ce débat…
– Tu étais à l'Eurogroupe, rappelle Marco Buti à Olivier. Nous n'avons le soutien de personne. Ou seulement à long terme. *The Commission is the odd man out. We need a constituency*[32]. Une façon d'obtenir un peu d'engagement de l'Allemagne pourrait être de s'entendre sur le renforcement du MES. Au MES, ils savent qu'ils n'obtiendront pas grand-chose cette fois-ci. Mais être dans le cadre institutionnel de l'UE leur donnerait un rôle plus important dans cinq ans, lorsqu'on discutera de la création d'un Trésor européen.
– Ou alors, c'est le MES qui deviendra le Trésor, craint Olivier. Pierre est revenu de l'Eurogroupe en me disant : « Olivier, personne ne nous soutient. Merkel va demander d'ouvrir le traité MES, Macron va le lui donner, et on aura le *EMF* [Fonds monétaire européen] en juin. »

La discussion passe ensuite à la fonction de stabilisation.

– Merkel dit à Macron qu'elle est d'accord sur un budget de l'UE. Mais ce sera pour faire des réformes structurelles, pas pour une fonction de stabilisation, explique un fonctionnaire. Ce sont les dangers d'un petit paquet. Macron sera perçu comme celui qui a abandonné le MES pour un petit budget.
– Mais les Français le voient comme un embryon…, avance Olivier.
– Un embryon donne quelque chose après neuf mois : si la France n'obtient rien, ça se verra.
– Oui, les Français réduisent leurs ambitions. S'ils ont le *backstop*…

La réunion préparatoire se termine. Il paraît que la suivante, avec le 13e étage, a duré trois heures et demie. Je ne sais pas s'ils se sont entendus sur le contenu, ou même s'il y aura un paquet. Le lendemain, comme à l'accoutumée, Olivier débriefe le cabinet sur la réunion du collège, à laquelle il est le seul à avoir le droit d'assister.

Pierre a été bon ce matin, il a lu les *speakings* sur l'UEM. Il a repris l'argument du président, mais ajouté que les obstacles étaient politiques. Il a fait acheter nos lignes : il faut la *stabilization function* [fonction de stabilisation] et démocratiser le tout. Il a rappelé nos *red lines* [lignes rouges] : la Commission doit rester au centre de ce processus, ne pas perdre de compétences. [Le commissaire] Frans Timmermans est

32. « La Commission est isolée. Il nous faut des soutiens. »

intervenu *to say that EMU is the mother of all battles*[33]. Il a averti que Donald Tusk [le président du Conseil] est en train de reprendre la main. C'est un moment de tension. Il y a peut-être une chance pour que Pierre voie le président [Juncker] mercredi pour parler de l'UEM. Il lui faut un *briefing* sur les problèmes politiques qu'on a dans le paquet UEM.

Lucie, avec qui je bois un café à la cafétéria du 11e étage, partage la déception de bien des membres du cabinet. Elle s'apprête à partir en congé maternité. « Je ne sais pas si je vais rester jusqu'à la fin », me confie-t-elle.

On entre dans la phase descendante. L'UEM, qui devait être le point culminant du mandat, va être décevante. À partir de maintenant, on va faire des modifications à la TVA, ce n'est pas très sexy. On était plus optimistes pour l'UEM au début. Avec le paquet UEM, on a perdu sur toute la ligne. Fabien et moi voulions qu'il y ait une ligne plus forte sur la démocratisation : un rôle pour le Parlement. Mais ça va être cosmétique. La Commission veut conserver ses pouvoirs face aux États membres, mais elle ne veut pas les partager avec le Parlement. Ce paquet va donner un Fonds monétaire *intergouvernemental*, même si le mot choque ici. Et après, on va quand même se planter au Conseil, donc il ne va pas en sortir grand-chose.

Résister à la conditionnalité

La semaine suivante, nouvelle réunion de travail sur le paquet UEM, avec les mêmes protagonistes. Cette fois-ci, on se concentre sur la réforme de la surveillance budgétaire et la fonction de stabilisation. Avant l'arrivée des fonctionnaires de la DG ECFIN, les membres du cabinet expriment leurs critiques d'une note issue de la coordination interservices. Olivier et Fabien n'aiment pas beaucoup le parfum ordolibéral qui plane autour de la notion de « contrat », omniprésente dans la note. « On veut sortir du *narratif* où chacun fait ses devoirs et tout ira bien », résume Fabien.

– Pouvez-vous me dire quelle est la contribution d'ECFIN dans ce document ? Vous faites des choix, sourcille Olivier en s'adressant aux fonctionnaires. Cela ne reflète pas l'état actuel des discussions entre les cabinets.

33. « Pour dire que l'UEM est la mère de toutes les batailles ».

– Les contrats que vous aimez tant sont là, ironise un fonctionnaire.
– Oh oui, ils sont partout... Je n'ai pas reconnu votre *fingerprint* [votre patte].
– C'est la DG Budget...

La DG Budget fait partie du portefeuille du conservateur allemand Günther Oettinger, souvent la tête de turc de la gauche au sein de la Commission.

– On ne nous donne pas vraiment le choix, soupire Olivier. Entre la peste et le choléra... Non, il faut offrir d'autres options. Une alternative. Comment on bâtit ça ?
– Des options, on n'en a pas, c'est ça le problème, répond le fonctionnaire. *The alternative is fuzzy* [l'alternative est floue]. Mais les contrats, ça, c'est attrayant. Les gens comprennent.
– Pourquoi aurions-nous besoin de contrats en plus des *country specific recommendations* [qui existent déjà dans le semestre européen] ?
– Les États membres pourraient proposer leurs propres idées de réforme. S'ils sont conformes aux *country specific recommendations*, il y aurait des incitations positives. Sinon, on discute. Si on est d'accord, on appelle ça comme on veut, un contrat, un sceau d'approbation de la Commission... Et si les États membres ne les appliquent pas, il n'y a pas d'argent.
– Mmh. [*Olivier est dubitatif.*] Dernière chose, peut-on fusionner les documents dans un seul paquet ? Il pourrait y avoir un chapô [un court texte qui explique la démarche d'ensemble] ?
– *It could be a blueprint for the Treasury*[34], acquiesce un membre du cabinet.
– C'est ça l'idée, conclut Olivier.

L'heure des compromis

La discussion passe ensuite à la stratégie. Puisque le président de l'Eurogroupe, Jeroen Dijsselbloem, ne semble pas acquis aux thèses de la Commission, est-il possible de passer par la filière des « sherpas », les conseillers particuliers des chefs d'État et de gouvernement ? Peut-on activer des réseaux en amont du sommet de la zone euro ? Il est convenu que le commissaire organise un déjeuner avec les ministres des Finances. Dans les mois qui

34. « Ça pourrait être un plan d'ensemble pour le Trésor européen ».

suivent, il se déplace dans les capitales et continue de rencontrer les parlementaires, surtout ceux du groupe socialiste qui, pour l'essentiel, partagent la double ambition de communautariser et de démocratiser la gouvernance économique. Le 24 octobre 2017, le commissaire leur résume l'état des rapports de force. Il met en garde ses « camarades » :

> Sur l'approfondissement de l'UEM, je vois un mouvement net pour reculer. À la Commission, à l'Eurogroupe, au sommet de la mi-décembre, certains poussent pour une lecture intergouvernementale. Ils veulent confisquer le débat. On doit être prêts. Il nous faut un budget de convergence, une fonction de stabilisation, l'émission de dette commune, et la démocratie, avec un ministre des Finances contrôlé par le Parlement. À la Commission je vois deux risques : que le paquet UEM de décembre concrétise la logique disciplinaire et repousse la solidarité à demain. Deux conceptions s'opposent. Une conception conservatrice : le MES, et le *backstop* comme seule concession. On n'aurait plus besoin de réformer la zone euro, tout serait dans le MES. Vous ne serez pas consultés et la Commission sera écartée. Notre conception à nous, c'est « oui au MES », mais intégré dans le dispositif communautaire.

Si le MES est intégré au dispositif communautaire, cela signifie un rôle accru pour la Commission, le Parlement et la Cour de justice. S'il reste intergouvernemental, les gouvernements et les parlements nationaux gardent le dessus.

> Deuxième bataille : la présidence de l'Eurogroupe. Il faut qu'elle reste socialiste et devienne plus démocratique. Les options pour la succession de Jeroen [Dijsselbloem] sont : on ne change rien, on crée une présidence permanente, ou la présidence est confiée au commissaire. Je ne veux pas plaider *pro domo*... mais sur le principe, nous [les socialistes] ne devons pas perdre l'équilibre du pouvoir... et il faut plaider pour plus de démocratisation. Ce que nous faisons engage le sort de dizaines de millions de personnes, mais nous le faisons dans un cercle fermé.

Dans une *trattoria*, Reinhard m'explique l'avancement des travaux sur le paquet UEM. Il ne semble pas très enthousiaste. Sur la fonction de stabilisation, le 13e étage veut quelque chose de raisonnable, qui cadre dans les enveloppes actuelles du budget communautaire. La transposition du traité MES dans le droit européen et sa transformation en quelque chose comme un Fonds

monétaire européen sont actées. « Mais pour le reste, sur le fond, il reste beaucoup de choses *in brackets* [entre parenthèses]. Le *backstop* pour le *single resolution mechanism* [le mécanisme de résolution unique], par exemple… Il reste très peu de temps pour préparer la communication. »

Le 6 décembre 2017, la Commission dépose le nouveau paquet UEM, baptisé chez les Moscovici « paquet de la Saint-Nicolas » en l'honneur du patron des enfants sages. Chapeauté par une communication intitulée « feuille de route », il contient des propositions pour : l'intégration du MES et du Pacte budgétaire (le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance) dans le droit communautaire, créant un genre de Fonds monétaire européen ; l'assurance des dépôts ; un filet de sécurité pour l'union bancaire ; un nouvel instrument budgétaire dédié à la zone euro (la fonction de stabilisation) ; et un programme de soutien aux réformes structurelles. En outre, le paquet inclut une deuxième communication portant sur la création d'un poste de ministre européen des Finances.

Le paquet n'est pas très bien reçu, ni à Berlin ni à Paris. Pour les fonctionnaires du ministère allemand des Finances, qui, à ce moment-là, n'ont pas de gouvernement, c'est trop. « La Commission essaie de mettre la main sur beaucoup de choses en même temps. S'ils veulent introduire le Pacte budgétaire dans l'UE pour en réduire les critères, s'ils chargent le MES avec des investissements publics… *it's just a no-go* [c'est juste inacceptable]. » Quant à l'idée d'une introduction rapide du système d'assurance des dépôts bancaires, il s'agit d'une « provocation ». Même la discussion sur le filet de sécurité, qui serait adossé au MES, est hypothéquée, selon eux, par les créances italiennes douteuses.

Le jugement des Allemands est également sévère sur le fonds de résolution unique. En 2023, il sera entièrement abondé par les banques elles-mêmes. Pourquoi mettre en jeu l'argent public du MES d'ici là ? « Le calendrier, c'est 2023, et seulement quand il y aura un signe que nous avons une réduction des risques. Les pays qui veulent le *backstop* sont ceux qui ont le ratio le plus élevé de créances douteuses… Encore une fois, la solidarité c'est pour certains, la responsabilité pour les autres. » Pour eux, l'activation du filet de sécurité doit de toute manière être soumise à l'approbation du Bundestag, comme c'est le cas du MES – ce qui diminue son

efficacité. « Nous ne sommes pas pressés, insistent-ils. Macron a réussi à obtenir des réformes et à vaincre Le Pen. Il doit utiliser cet élan. Il faut tester Macron. » Olivier reconnaît que, même édulcorées, les propositions les plus audacieuses n'ont pas été reprises.

> C'est que le paquet a surpris les États membres. Cette histoire de tout communautariser, c'était trop pour eux. Ce qu'on aurait dû faire, c'est parler aux États membres avant. On s'est entêté : la communautarisation du *fiscal compact*, ni la France ni l'Allemagne n'en voulait. La réécriture du traité MES... pas terrible. La communication sur le ministre des Finances... ça n'avait ni queue ni tête.

Trop ambitieux pour Berlin, le paquet de la Saint-Nicolas ne l'est pas assez pour les Français, qui tempèrent leur enthousiasme. « Sur le fond, on n'a pas voulu choisir entre une UEM idéale et une UEM qui soit politiquement acceptable », pense Fabien. Mélangeant les métaphores, Olivier considère que le résultat final se tient malgré tout :

> Les Français ont dessiné un mouton [comme dans *Le Petit Prince*]. Au moins, nous, on a obtenu des Allemands que ça puisse exister. Pierre a fait le choix de saisir l'opportunité imparfaite plutôt que de construire une chimère. On a construit un biplan qui vole, on verra s'il atterrit.

Je rencontre alors mon contact à l'Eurogroupe qui me fait part de ses prédictions quant à la réaction des États membres. Il pense que la Commission obtiendra un petit budget pour l'investissement. « Les Allemands accepteront ça. » Mais, selon lui, la Commission bouscule inutilement l'Allemagne. Elle n'aura rien sur l'assurance des dépôts ou le poste de ministre des Finances. Quant au MES, personne ne pense plus qu'il aboutira sous le contrôle de la Commission. Même s'il n'en porte pas le nom, ce sera un Fonds monétaire européen, intergouvernemental, avec des conditionnalités. Reste l'enjeu de la surveillance budgétaire. La Commission devra-t-elle aller jusqu'à accepter de partager ses responsabilités avec le MES ? Cela signifierait la fin d'une approche politique dans laquelle on peut interpréter les règles.

La nouvelle Ligue hanséatique s'élève contre l'axe franco-allemand

Après l'automne, la position ordolibérale se durcit autour d'une « nouvelle Ligue hanséatique ». En octobre 2017, le chrétien-démocrate Wopke Hoekstra a remplacé le socialiste Dijsselbloem comme ministre néerlandais des Finances. Dès son premier Conseil ECOFIN, il marque son opposition à la réforme de la zone euro, soulignant que, pour lui, c'est la discipline budgétaire qui prime. Il convainc ensuite les ministres de huit pays, dont le Danemark, la Suède, l'Irlande et les pays baltes, de signer un document dans lequel ils soutiennent la transformation du MES en Fonds monétaire européen et rejettent les éléments solidaristes de réforme de la zone euro.

En janvier 2018, le ministre portugais des Finances, Mário Centeno, remplace Dijsselbloem à la présidence de l'Eurogroupe. Les Moscovici avaient abandonné depuis des semaines l'espoir que le commissaire obtienne ce poste qui lui aurait permis de se présenter comme un « ministre européen des Finances ». Après le rejet des éléments solidaristes, c'est une deuxième déception pour les Moscovici. Le commissaire estime qu'il n'avait pas d'alliés au Conseil. Ses collaborateurs pensent que leur patron n'a pas montré suffisamment de volonté. Ce qui est sûr, c'est qu'il a l'air moins déçu qu'eux.

En février, je fais un bilan d'étape avec Olivier. Considère-t-il que le paquet de la Saint-Nicolas est un échec ?

> Par rapport au printemps 2017, c'est vrai que les attentes sont moins élevées. Je ne dirais pas que c'est une défaite pour nous, mais le débat est devenu très allemand, très CDU. Il s'est passé quelque chose à l'été. Martin Selmayr a voulu un équilibre entre le fonds de stabilisation français et les réformes structurelles allemandes. Mais la ligne allemande s'est imposée. Les institutions et les sources de financement sont aux mains des Allemands ou de gens qui partagent leur doctrine si bien que Macron n'arrive pas à déverrouiller.

Olivier m'explique que, au-delà des contextes nationaux, le débat a aussi été cannibalisé par la discussion sur le cadre financier pluriannuel, le « macro-budget » de l'UE renégocié tous les sept ans par les États membres. Avec le départ des Britanniques, on sait

déjà que le budget communautaire va rétrécir. Le commissaire au Budget, Günther Oettinger, est un partisan de la rigueur. Même si ce n'était pas le cas, il doit anticiper la perte de la contribution britannique, autour de 15 % du budget. Impossible dans ce contexte de formuler des propositions ambitieuses pour un budget de la zone euro. Tous les États membres, y compris ceux qui restent à l'extérieur de la zone euro, doivent faire partie de la discussion. Même avec l'élection de Macron, le moteur franco-allemand n'a pas donné les résultats escomptés. « Les astres politiques ne sont pas complètement alignés », conclut Ioana.

À l'arrivée du printemps, les arbitrages ayant été faits au sein de la Commission, le gouvernement allemand étant finalement en place, la discussion se déplace vers Paris et Berlin, c'est-à-dire chez Emmanuel Macron et Angela Merkel qui doivent se rencontrer à un sommet franco-allemand en juin 2018. La balle n'est plus dans le camp de Bruxelles. En public, le commissaire affirme que « si ce n'est pas réglé d'ici juin, on repousse pour des années ». En privé, il me dit être « très pessimiste. Ils [Macron et Merkel] ne sont d'accord sur rien. Il n'y aura rien en juin. Personnellement, je préfère aucun accord à un mauvais accord ». La crainte, partagée par des observateurs comme Wolfgang Münchau du *Financial Times*, c'est que Macron se satisfasse de peu pour sauver les apparences d'un compromis franco-allemand.

Le 19 juin 2018, Merkel et Macron se retrouvent au château de Meseberg. La déclaration issue de ce sommet, accompagnée d'une « feuille de route franco-allemande pour la zone euro », évoque le budget de la zone euro demandé par Macron dans son discours de la Sorbonne. Par rapport au paquet de la Saint-Nicolas, qui proposait une ligne dans le budget global de l'UE, on parle ici d'un budget propre à la zone euro, abondé par des ressources neuves. Mais aucun ordre de grandeur n'est annoncé pour ce budget qui, précise la déclaration, ne doit pas aboutir à des transferts permanents entre pays. En fait, les Allemands sont d'accord avec un budget d'investissement, mais c'est du bout des lèvres qu'ils acceptent une fonction de stabilisation.

Merkel et Macron se déclarent ouverts à une transformation du MES, mais restent évasifs quant à ses modalités, éludant la question du partage des compétences avec la Commission. Cette

dernière devrait céder une partie du rôle qu'elle joue actuellement à la direction du MES, dont la gouvernance intergouvernementale serait préservée. Le filet de sécurité et le principe de l'assurance des dépôts sont de nouveau actés, non sans avoir précisé que les risques des systèmes bancaires nationaux actuels doivent être réduits avant d'être mutualisés. Le sommet appelle à la création d'un groupe de travail sur l'assurance-chômage, devenu un peu la signature du social-démocrate Olaf Scholz, mais l'idée de l'actif sans risque, chère aux économistes d'ECFIN, est explicitement rejetée.

Le sommet franco-allemand est suivi à la fin du mois d'un sommet de la zone euro. Le communiqué de ce sommet est succinct : « Le sommet a convenu de progresser dans l'achèvement de l'union bancaire et de renforcer le MES, notamment en fournissant un filet de sécurité au fonds de résolution unique. » Encore une fois, la réforme de la zone euro est éclipsée par les questions migratoires, alors qu'un nouveau gouvernement italien, issu de la coalition entre le Mouvement 5 étoiles et la Lega fait son entrée. Mais surtout, la nouvelle Ligue hanséatique, menée par Hoekstra, le ministre néerlandais, s'oppose à toute avancée solidariste. Leur seul objectif, c'est un MES renforcé et intergouvernemental, selon les principes ordolibéraux. Les provocations des populistes italiens renforcent cet argumentaire.

Pour les Moscovici, battant en retraite, il est de plus en plus clair que la principale menace est devenue institutionnelle : celle d'un empiétement du MES sur les compétences de la Commission. Les pays de la nouvelle Ligue hanséatique souhaitent un transfert des programmes de la Commission au MES, ce qui impliquerait aussi de lui confier une partie de la surveillance budgétaire. « Ça complique les discussions, m'explique un membre, parce qu'on doit travailler sur nos relations avec le MES en faisant abstraction de nos propositions qui sont de *ne pas* confier la surveillance au MES. » Le 13e étage ne partage pas nécessairement cette crainte : « Pour nous, on a tout à gagner, c'est *win-win*. Bien sûr, il ne faut pas leur donner la surveillance budgétaire. Mais nos compétences sont dans les traités, on est tranquilles. » Faisant contre mauvaise fortune bon cœur, Luc Tholoniat, le conseiller du président Juncker, essaie de trouver le côté positif de ce qui m'apparaît globalement comme une déception.

> Les ambitions étaient fortes, mais relativement cadrées. La démocratisation du cadre institutionnel, on a fait des propositions… sans doute parfois en avance sur leur temps. L'union bancaire, on a beaucoup progressé en pratique. Les instruments budgétaires pour la zone euro, on a fait des propositions innovantes qui pourraient faire partie du cadre financier pluriannuel. La fonction de stabilisation, on n'est pas si éloigné de l'esprit de Meseberg. La représentation extérieure, le rôle international de l'euro, ce n'est pas tout à fait prêt ni fini, mais il y a une prise de conscience par d'autres qui mèneront ces projets. Une crise éventuelle nous obligerait à accélérer les choses : nous ne la souhaitons pas, mais on a le *toolkit* [boîte à outils] sur la table. Le jour viendra où on pourra l'utiliser. Bien sûr, j'ai le sentiment qu'on aurait pu obtenir plus sur l'Union économique et monétaire si nous avions été suivis. Sur plus de quarante initiatives législatives, seules sept ont été adoptées à ce stade. Mais je ne t'en parlerais pas de la même façon si on avait perdu 10 millions d'emplois. 12 millions d'emplois ont été créés depuis le début du mandat, et le chômage est désormais au plus bas depuis le début du siècle. Comme le dit le président Juncker, si ces 12 millions d'emplois avaient été détruits, on dirait que c'est de notre faute.

*

Après le sommet de Meseberg, le débat semble, pour reprendre l'expression de Marco Buti, « figé ». Un autre sommet de la zone euro se réunit en décembre 2018. Quelques semaines auparavant, Macron et Merkel se rencontrent à Berlin pour faire suite aux propositions de Meseberg. Les Français et les Allemands rédigent un papier commun, très bref, intitulé la feuille de route de Meseberg. Au sein du cabinet, on continue de préparer les réunions de l'Eurogroupe, sans trop y croire. On fait mine de résister aux ministres de la nouvelle Ligue hanséatique (qui veulent repousser le filet de sécurité à 2023), clarifier les relations avec le MES, cerner les paramètres d'un budget de la zone euro. Mais la situation italienne est sur toutes les lèvres. Elle n'encourage pas à la mutualisation de risques.

Le commissaire adapte son discours, qui devient moins ambitieux. Devant l'association Friends of Europe, il prend acte du consensus émergent sur l'union bancaire, le MES et le budget de la zone euro, jugeant que les progrès sont trop lents. Mais il n'hésite pas à critiquer l'obsession allemande sur la réduction de risques. Surtout, il continue de marteler l'importance de démocratiser la

gouvernance économique et d'accroître le rôle décisionnel du Parlement et de la Commission. Dans les cercles européens, chez les députés, cet argument porte. « Ces hommes, ce sont des hommes pour la plupart, ne répondent à personne, explique le commissaire. Nous avons besoin d'un ministre des Finances qui sera un Monsieur ou une Madame Euro et nous avons besoin d'un Monsieur ou d'une Madame Euro qui sera responsable devant le Parlement. »

La discussion se poursuit jusqu'au sommet de juin 2019, qui doit en principe détailler et valider le budget de la zone euro. À l'hiver, Macron publie une « lettre aux Européens », dans des dizaines de journaux à travers le continent. Il y développe ses idées sur Schengen, la sécurité et l'environnement. Changement de cap radical par rapport au discours de la Sorbonne, la lettre n'évoque même pas la réforme de la zone euro.

À l'approche des élections européennes, si la phase 1 de l'approfondissement a été en partie réalisée, l'ambition solidariste semble bien morte. En tout cas, elle ne sera pas complétée sous la Commission Juncker. De cette bataille d'idées, il ne reste qu'une chose : l'Instrument budgétaire pour la convergence et la compétitivité (BICC). L'essentiel des nouvelles ressources proposées sera dévolu au soutien des réformes structurelles selon la logique contractuelle chère aux ordolibéraux : voilà précisément ce que les membres du cabinet ne voulaient pas. Mais les Français ont insisté pour y ajouter une petite « fonction d'investissement ». Le budget est modeste : 17 milliards d'euros sur sept ans, possiblement doublés avec des revenus externes. On est très loin du projet de fonction de stabilisation de la Commission ou du budget de la zone euro, la signature du discours d'Emmanuel Macron à la Sorbonne, où il évoquait plusieurs points de PIB. Pour les Français, c'est une étape dans la bonne direction, un embryon de budget de la zone euro. Pour le commissaire, « c'est un bide. On torture les drosophiles ».

Conception qui passionne les économistes de la DG ECFIN et les journalistes du *Financial Times*, la gouvernance économique n'a pas réussi à s'imposer à l'agenda politique européen. Créés pendant la crise financière, les sommets de la zone euro ont été vidés de leur substance pendant la reprise[35]. Après la crise grecque

35. Luuk van Middelaar, *Quand l'Europe improvise*, *op. cit.*

de 2015, dernier soubresaut de la crise de la zone euro, le sentiment d'urgence a disparu. Comme l'explique la littérature sur le rôle des idées, l'échec du travail politique est en partie dû à l'opposition des décideurs de culture ordolibérale qui, de 2015 à 2019, demeurent dominants : en Allemagne, aux Pays-Bas, en Finlande et dans les pays de l'Est[36]. *In fine*, l'inertie institutionnelle et le blocage coordonné de la nouvelle Ligue hanséatique au Conseil ont joué contre les innovations solidaristes. Mais il y a une autre raison, plus prosaïque. Le fonctionnement du MES, la fonction de stabilisation, l'actif sans risque sont des propositions techniques difficiles à transformer en arguments politiques. « *EMU deepening* [approfondir l'UEM], c'est difficile à expliquer, avoue Lucie. Quand Pierre va dans un débat citoyen, il n'en parle pas. Il parle du plan Juncker, peut-être de fiscalité : tu peux dire "Vous vous payez vos impôts, mais pas l'autre", mais les jeux interinstitutionnels, ça n'intéresse personne… »

36. Markus K. Brunnermeier, Harold James et Jean-Pierre Landau, *The Euro and the Battle of Ideas*, *op. cit.*

Chapitre 8

No representation without taxation[*]

La lutte contre l'évasion fiscale

« Autour de toi n'aie pas d'argent, mais de braves gens[1]. »

La nomination de Jean-Claude Juncker à la tête de la Commission en 2014 évoque celle de Simone Veil, la présidente du premier Parlement européen élu au suffrage universel en 1979. Comme elle, Juncker a été nommé après un processus démocratique. Mais, à la différence de l'élection de 1979, son arrivée au pouvoir est entachée par un scandale, dans un contexte où la défiance des citoyens a remplacé le « consensus permissif » dont jouissait l'Europe jusqu'aux années 1990[2]. En novembre 2014, quelques jours après que la Commission Juncker fut entrée en fonction, le Consortium international des journalistes d'enquête fait éclater *LuxLeaks*. Plusieurs grands médias y dévoilent que, de 2002 à 2010, le Luxembourg, dirigé par Juncker, a facilité l'évasion fiscale de

---

* « Pas de représentation sans impôts » : le slogan inversé des révolutionnaires américains qui voulaient une représentation politique parce qu'ils payaient des impôts ; au niveau de l'UE, les citoyens sont représentés à Strasbourg sans être imposés.

1. Nicolas Gogol, *Les Âmes mortes*, trad. d'Henri Mongault, Paris, Gallimard, 1973.

2. Liesbet Hooghe et Gary Marks, « A Postfunctionalist Theory of European Integration : From Permissive Consensus to Constraining Dissensus », *British Journal of Political Science*, 39 (1), janvier 2009, p. 1-23.

plus de trois cents entreprises par le biais de « rescrits fiscaux », ou *tax rulings*, qui permettent aux multinationales de négocier des accords secrets de réduction d'impôt. Suivront d'autres révélations concernant les paradis fiscaux, notamment les *Panama Papers* en 2016 et les *Paradise Papers* en 2017[3]. La « richesse cachée des nations », pour reprendre l'expression de Gabriel Zucman, indigne l'opinion publique[4].

Cette série rapprochée de scandales, *LuxLeaks* étant lié au passé du président Juncker, les autres non, ouvre une fenêtre de tir que le commissaire a l'occasion d'exploiter. Les révélations du consortium donnent un relief particulier à l'évasion fiscale. Dès les premiers mois de son mandat, le commissaire publie une liste noire des paradis fiscaux qui attire l'attention des médias. Dans la foulée, il relance des propositions audacieuses qui dormaient sur les tablettes de la DG TAXUD (Fiscalité et Union douanière) depuis des années. Pendant que la commissaire à la Concurrence, Margrethe Vestager, multiplie les poursuites judiciaires contre des multinationales qui échappent à leurs impôts, Pierre Moscovici amène des idées progressistes en matière de transparence, de lutte contre l'évasion et d'harmonisation fiscale qui, selon un fonctionnaire de TAXUD, « vont plus loin que ce qui a été accompli pendant les vingt années précédentes ».

À la différence de la surveillance budgétaire ou de la réforme de la zone euro, la fiscalité est une matière qui se prête à la législation : dans une certaine mesure, le Parlement européen est impliqué. Pendant son mandat, le commissaire fera voter quatorze directives (lois européennes) sur la transparence et l'évasion fiscale. Tout en soignant son profil de gauche, il insiste sur le caractère démocratique de ses propositions et le large soutien de l'opinion publique. Le travail politique des Moscovici s'inscrit dans un contexte favorable où le Parlement et les médias jouent un rôle déterminant. Comme l'explique Rémi, « les flexibilités budgétaires, c'est connu de la bulle bruxelloise et des capitales, mais le citoyen à Toulouse, le semestre

3. Les *Panama Papers* et les *Paradise Papers* désignent la fuite de documents confidentiels, retrouvés dans des cabinets d'avocats (au Panama pour les premiers), qui identifient les noms d'actionnaires de sociétés *offshore* participant à l'évasion fiscale. Plusieurs de ces actionnaires étaient des personnalités connues.

4. Gabriel Zucman, *La Richesse cachée des nations : enquête sur les paradis fiscaux*, Paris, Seuil, 2017.

européen, il ne sait pas ce que c'est. Pour le commissaire, ce qu'il y a de plus porteur, c'est le volet fiscal : les avancées en matière de transparence, les paradis fiscaux… » Cultivant ses relations avec les journalistes et les ONG impliquées dans la justice fiscale, le commissaire forme des alliances chez les parlementaires, surtout de gauche, mais pas seulement. « Pour Pierre, c'est parfait, confirme un haut fonctionnaire, le *fairness*, tout ça… Il utilise les moments politiques. »

Si le contexte politique est favorable, les institutions le sont beaucoup moins. La fiscalité est un des rares domaines où les initiatives législatives doivent être approuvées à l'unanimité par le Conseil. Dans un premier temps, les États membres hésitent à exprimer leur opposition. La plupart des initiatives sur l'évasion fiscale sont ainsi adoptées en début de mandat. Après une année 2015-2016 parcourue sur un mode accéléré, plusieurs dossiers s'enlisent. Une poignée de gouvernements réussit à bloquer les efforts des Moscovici au Conseil. Dès 2017, l'Allemagne tergiverse à propos de la réforme de la TVA, un vieux projet qu'on pensait près du but et qui ne sera pas complété.

« La fiscalité, on l'avait oubliée ! »

Avec les scandales, la fiscalité, longtemps discrète à Bruxelles, devient un objet politique explosif[5]. Dans la foulée des *LuxLeaks*, un groupe de députés européens appelle à censurer la Commission Juncker. Cette tentative n'aboutit pas, mais, en février 2015, le Parlement met en place la commission spéciale TAXE, chargée d'examiner les rescrits fiscaux pratiqués au sein des États membres de l'Union européenne. Sans réel pouvoir d'enquête, elle multiplie les auditions, dont celles du commissaire, pour forcer la Commission à agir. Le président de la commission TAXE, Alain Lamassoure, l'un des rares députés PPE en pointe sur l'harmonisation fiscale, ne cache pas que plusieurs de ses collègues avaient pour arrière-pensée de « déstabiliser » Jean-Claude Juncker.

---

5. Henning Schmidtke, « The Differentiated Politicisation of European Tax Governance », *West European Politics*, 39 (1), octobre 2015, p. 64-83 ; Rasmus Corlin Christensen, « The Rise of the EU in International Tax Policy », dans George Christou et Jacob Hasselbalch (eds), *Global Networks and European Actors : Navigating and Managing Complexity*, Londres, Routledge, à paraître.

Au Parlement européen, les députés de l'opposition, notamment les Verts et les extrêmes (gauche et droite), voulaient mettre en place une machine de guerre contre Juncker. La réponse de la majorité a consisté à trouver une sortie par le haut : le Parlement européen n'a pas de compétence juridique en matière fiscale, mais il peut enquêter, informer, auditionner et faire pression sur les gouvernements en relayant l'indignation des citoyens informés par les scandales. La pression politique était telle que les États membres ne pouvaient rien nous refuser.

Encadré 3 – La politique fiscale et l'UE

Avec les affaires étrangères et la défense, la fiscalité est l'une des dernières politiques européennes soumises à la règle de l'unanimité. Le vote à la majorité qualifiée est presque impossible. Selon les traités, l'harmonisation fiscale ne peut être justifiée que par le fonctionnement du marché intérieur. C'est ce qui limite les interventions de la Commission à l'encadrement des taux de TVA et aux cas avérés de concurrence déloyale.
Sur les autres sujets fiscaux, la contrainte de l'unanimité oblige le commissaire à rechercher le plus petit dénominateur commun. Or, en fonction des dossiers, un groupe de six États membres s'oppose aux ambitions européennes dans ce domaine : les Pays-Bas, l'Irlande, la Belgique, le Luxembourg, Malte et Chypre. À cause de ces États qui offrent aux flux financiers mondiaux un port d'attache dans le marché européen, la concurrence fiscale est particulièrement vive dans l'UE[6].
Pour Giandomenico Majone, l'UE souffrirait ainsi d'« impuissance fiscale[7] ». Cet avis doit être nuancé. Même si seuls les États membres continuent de lever des impôts, Philipp Genschel et Markus Jachtenfuchs observent que l'UE encadre de plus en plus leur action[8]. Par rapport aux États-Unis, l'UE taxe moins directement les citoyens et les entreprises, mais elle oriente davantage le cadre fiscal de ses États membres. Par exemple, le taux de TVA est harmonisé et certaines pratiques fiscales sont interdites si elles faussent la concurrence. Ce n'est pas nécessairement le cas aux États-Unis ou au Canada.

6. Fabio Wasserfallen, « Contextual Variation in Interdependent Policy Making : The Case of Tax Competition », *European Journal of Political Research*, 53 (4), juin 2014, p. 822-839.

7. Giandomenico Majone, *La Communauté européenne : un État régulateur*, Paris, Montchrestien, 1996.

8. Philipp Genschel et Markus Jachtenfuchs, « How the European Union Constrains the State : Multilevel Governance of Taxation », *European Journal of Political Research*, 50 (3), août 2010, p. 297.

C'est dans ce contexte tendu que la Commission Juncker veut marquer les esprits par une attaque vigoureuse contre l'évasion fiscale. Un conseiller du président Juncker raconte : « La fiscalité, on l'avait complètement oubliée ! Pierre a appris ses attributions en conférence de presse ! » De son propre aveu, le commissaire avait peu d'intérêt pour la fiscalité européenne avant son arrivée à Bruxelles :

> Je ne m'y attendais pas, m'avoue-t-il. Le portefeuille de la fiscalité, je ne l'ai pas demandé. Juncker avait besoin d'un socialiste. Au départ, je pensais que c'était aride. Quand j'étais ministre des Finances, je pensais que ça ne servait à rien de rencontrer le commissaire à la Fiscalité. Mais *LuxLeaks* est arrivé. Finalement, c'est très intéressant.

Dans la Commission Barroso, il y avait un commissaire chargé des dossiers fiscaux, le Lituanien Algirdas Šemeta. Il ne s'est pas passé grand-chose. Sur le front fiscal, l'action se déroulait plutôt à Washington, au G8, au G20 et à l'OCDE. À l'arrivée de Moscovici, seule la taxe sur les transactions financières, lancée sous la Commission précédente, était dans les cartons. On la dit « zombie, mort-née », parce que la « coopération renforcée » entre pays précurseurs, qui devait permettre de la créer, n'avance pas. Au sein des services, on travaille aussi sur une taxe sur l'énergie pour lutter contre les changements climatiques. Mais ça ne va pas plus loin.

Pour le 13e étage, il faut montrer que la Commission n'est pas prisonnière du passé politique du Premier ministre luxembourgeois. Aux côtés de Pierre Moscovici, responsable des règles fiscales, une commissaire libérale danoise s'attaque aux multinationales qui profitent indûment de la concurrence fiscale entre les États membres. Dès la première année, Margrethe Vestager lance une série de poursuites judiciaires contre plusieurs entreprises : Fiat, Starbucks ou encore Ikea, qui contournent les règles de la propriété intellectuelle, par exemple par le biais de *patent boxes* permettant aux multinationales de concentrer leur revenu dans un pays, afin d'optimiser leur déclaration d'impôt. Vestager poursuit aussi des États, comme l'Irlande, pour leurs pratiques fiscales déloyales, considérées comme des aides d'État, et exige qu'ils fassent payer aux entreprises comme Apple leur juste part. Même si leurs relations

semblent cordiales et leurs projets politiques complémentaires, du moins en matière de fiscalité, il y a une émulation évidente entre Vestager et Moscovici. La Danoise attire la lumière, ce qui ne plaît pas toujours aux communicants de Moscovici. Pour ce dernier, « elle s'occupe du passé ou du présent, moi je prépare l'avenir. Elle fait de la répression, je fais de la prévention ». Comme il le répète souvent, « Vestager répare et moi je prépare ». Par cette phrase, le commissaire fait référence aux rescrits fiscaux, que Vestager sanctionne dans le cadre des règles actuelles, mais contre lesquels il propose un encadrement législatif au niveau européen. Personnalités fortes du collège, Vestager et Moscovici ne se voient pas souvent, mais ils se retweetent beaucoup.

Si le commissaire pousse les services à être plus ambitieux, les questions techniques ne semblent pas le passionner. Au cabinet, il s'en remet d'abord à Elena et Franck, puis à David et Maud. Le « jour fixe », qui doit réunir la haute direction de la DG TAXUD et le commissaire, « n'est pas très fixe », se plaint un fonctionnaire. Mais, grâce à l'engouement croissant de Moscovici, les fonctionnaires ont une occasion unique de faire de la politique sur des enjeux en apparence technique. « Les deux premières années ont été exceptionnelles, me dit l'un d'eux. Le président a dit à Pierre : "Tu dois faire quelque chose à cause des *LuxLeaks*." Avec ça en poche, tu vas dans n'importe quelle réunion et tu peux dire : "C'est ce que mon commissaire veut." En même temps, il ne se mêle pas des détails. C'est très facile. »

Un hiver de grâce

Trois grands chantiers attendent les Moscovici dans les premiers mois du mandat : 1) le secret bancaire ; 2) les paradis fiscaux ; 3) la directive anti-évasion.

Les rescrits fiscaux et le secret bancaire

Dès mars 2015, le commissaire dépose son premier paquet législatif sur la transparence fiscale. Celui-ci doit mettre en place l'échange automatique de renseignements entre les administrations nationales au sujet des rescrits fiscaux, la pratique décriée dans les *LuxLeaks*. Le paquet passe comme une lettre à la poste. Pour Lamassoure, le Parlement a joué un rôle important : « Notre action

parallèle et concertée a contribué au grand succès de Pierre. Sa première directive sur l'obligation d'information sur les *rulings* n'a pris que six mois ! » C'est aussi à l'hiver 2015 qu'éclate le scandale des *SwissLeaks*, un système de fraude fiscale mis en place par HSBC dans la Confédération helvétique. Évoquant l'image d'élites corrompues confiant leurs avoirs à des banquiers sans scrupule afin de les soustraire à l'impôt, le secret bancaire concerne au premier rang les petits États frontaliers, la Suisse, le Liechtenstein et Monaco, avec lesquels l'Allemagne et la France ont des contentieux relatifs à leurs « expatriés fiscaux ». Le commissaire utilise les *SwissLeaks* pour donner le coup fatal au secret bancaire en Europe. En parallèle, il poursuit le travail entamé par son prédécesseur. Il s'agit de planter le dernier clou dans le cercueil – et de le faire savoir.

En réalité, l'UE est à la traîne. En 2010, les États-Unis ont adopté le *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA), qui, usant d'une compétence extraterritoriale, oblige les banques étrangères à communiquer la liste de leurs clients à l'Internal Revenue Service. Cette loi change la donne à l'échelle mondiale en forçant les partenaires des États-Unis à se plier à l'échange d'informations[9]. Pour faire pression sur les États frontaliers, le commissaire se rend à Berne, Vaduz et Monte-Carlo. « D'autres en parlent, lui le fait », résume le chef de cabinet dans ses instructions à Simon, qui s'occupe des relations avec les médias. Olivier veut s'assurer que cette évolution ne passe pas inaperçue, et que le commissaire en tire crédit.

> Il faut attirer les journalistes. Pierre qui signe l'arrêt du secret bancaire à Monaco, ça vaut douze points ! Et je veux douze points. On ne va pas seulement leur donner un *briefing* technique. Il faut créer un *buzz* à Paris sur Pierre qui met fin au secret bancaire. Évitons qu'ils parlent seulement de Pierre en balade à Monaco pour voir le prince Albert… Et Pierre, enchaîne Olivier, sera au Liechtenstein la semaine prochaine pour signer l'accord sur la fin du secret bancaire. Ce serait bien d'y intéresser la presse allemande. C'est un peu leur Monaco à eux…

9. Lukas Hakelberg, « The Power Politics of International Tax Co-operation : Luxembourg, Austria and the Automatic Exchange of Information », *Journal of European Public Policy*, 22 (3), juillet 2015, p. 409-428.

La liste des paradis fiscaux

En 2015, le secret bancaire est ainsi en voie de disparition en Europe. Reste la question des « paradis fiscaux », ces micro-États qui n'imposent aucun impôt ou permettent l'évasion fiscale de la part de ressortissants étrangers. Assez tôt, le Groupe d'action financière (GAFI) du G7 a établi des critères pour déterminer si une juridiction est un paradis fiscal. À la faveur de la crise économique et financière de 2008, plusieurs États ont élaboré leur propre « liste noire ». Mais si la liste portugaise dénombre plus de soixante-dix États, la liste allemande n'en compte aucun. L'OCDE a aussi sa propre liste, qui n'inclut que Trinité-et-Tobago. Le commissaire souhaite que l'UE se dote de sa propre liste noire des paradis fiscaux, utilisant le poids du marché européen pour faire plier les juridictions récalcitrantes à l'échelle mondiale. Il en fait, selon Maud, son « cheval de bataille ». L'argument auprès des États membres consiste à dire qu'il faut mettre de l'ordre dans les différentes listes. En juin 2015, le commissaire annonce sa toute première liste noire, qui comprend trente pays appelés « juridictions fiscales non coopératives ». La première version est une simple compilation des listes nationales établies par les États. Un fonctionnaire de la DG TAXUD se rappelle :

> La liste, ça a été un des moments les plus stressants de ma carrière. On avait tenté de pousser plusieurs fois les États membres à agir dans ce domaine. À chaque fois, ils s'y sont opposés. Alors, on a joué sur leurs propres contradictions. J'ai pris les listes nationales, je les ai mises ensemble, sans chercher à comprendre ce qu'il y avait derrière chacune d'elles – méthodologie basique, raffinement zéro, hein ! – et on a sorti ça, bam ! Sans en parler à nos États membres ! Les cabinets du commissaire et du président Juncker ont trouvé ça bien. Mais le bazar que ça a mis ! Les réactions des États membres ont été virulentes. Ah, je n'étais pas bien !

Retravaillée à plusieurs reprises, la liste repose sur trois critères d'inclusion : l'opacité, la concurrence déloyale et la non-application des bonnes pratiques de l'OCDE. La DG TAXUD produit un tableau de bord qui inclut deux cent cinquante indicateurs.

> Après, on a fait une vraie liste, méthodologie rigoureuse et dialogue avec les parties prenantes et tout et tout, continue mon interlocuteur.

> L'expérience de la première « compilation » nous a permis de dire que notre commissaire n'avait pas froid aux yeux. Ça a été utile. Avec le recul, j'ai bien aimé. Mais, sur le moment, quelle angoisse !

Déjà, au sein de la Commission, la liste ne fait pas l'unanimité. Un jour où Elena dénonce en réunion de cabinet les pressions que subit la DG TAXUD pour édulcorer la liste, Olivier rappelle : « Vous avez la protection et l'autorité du commissaire pour résister. » De toute manière, c'est un groupe de travail du Conseil qui fait la sélection finale. Certains États figurent sur une liste noire, d'autres sur une liste grise. Pour être retirés de la liste noire, ils doivent prendre des engagements concrets à l'endroit de la transparence. Ces engagements ne sont pas nécessairement rendus publics.

La liste apporte une réponse à ceux qui déplorent l'immobilisme de l'UE. Elle encourage des États proches à coopérer, comme la Suisse et le Liechtenstein, et permet de faire pression sur ceux qui refusent d'appliquer un minimum de transparence. Chaque année, une nouvelle liste est publiée. Celle de décembre 2017, diffusée juste après les *Paradise Papers*, ne compte plus que dix-sept juridictions parmi les trente initialement proposées, dont la Grenade, la Corée du Sud, Macao, la Mongolie, Trinité-et-Tobago, la Tunisie, les Émirats arabes unis, le Panama et la Barbade. Deux mois plus tard, huit de ces pays ont disparu de la liste, mais les Bahamas, les îles Vierges américaines et Saint-Christophe-et-Nevis sont ajoutés.

Une liste technique… et politique

Bien sûr, l'évolution de la liste reflète l'affinement des critères (certains s'ajoutent, comme la présence de mesures contre la « planification agressive » mise en œuvre par des conseillers fiscaux) et l'engagement des États concernés à coopérer avec l'UE. Mais les paradis fiscaux présumés font aussi du lobbying auprès des États membres de l'UE, qui doivent valider la liste. Par exemple, un grand pays (que je ne nommerai pas) essaie à quelques reprises de faire retirer ses « amis ». « Ils sont après moi au sujet de la liste des paradis fiscaux, se plaint Olivier pendant une réunion de cabinet. Ils sont candidats au Conseil de sécurité [des Nations unies] et veulent se faire des amis en déclassant quelques pays. » La discussion sur la liste est, en d'autres termes, politisée. « Ce qui est surtout important, m'explique Franck, c'est la liste grise, celle où on constate des

lacunes et on demande aux États d'apporter des réponses, d'ici 2019 pour les riches et 2020 pour les pauvres. La Tunisie, par exemple, y figure, mais ils ont beaucoup *lobbyé* pour en être retirés. L'enjeu c'est de savoir si on fait une liste sur des critères techniques – alors la Tunisie y figure – ou politiques, et là, on dit que c'est une démocratie, alors… »

Les *Panama Papers*, divulgués en 2016, et les *Paradise Papers*, en 2017, donnent une visibilité remarquable au commissaire lorsqu'il présente la liste noire aux médias. Pour leur part, les membres du cabinet s'intéressent tout autant au positionnement du commissaire qu'au contenu de la liste. Faut-il s'approprier la liste adoptée par le Conseil ou laisser les États membres le faire ? « Au final, il a été décidé qu'il fallait que ce soit clair que la liste est celle des États membres : le commissaire l'appuie fortement, mais ne prend pas trop la responsabilité. » Simon m'explique cette stratégie de la discrétion volontaire, étonnante puisque la liste a été préparée par les services de la Commission :

> D'un côté, Pierre avait beaucoup poussé pour ça. De l'autre, le nombre de pays est passé de trente à dix-sept. Il y avait beaucoup de pression de certains pays, des engagements cinq minutes avant minuit… On a encore modifié la liste en janvier et on est passé à neuf. Il n'y avait pas de raison de refuser, mais du point de vue de la communication, une liste de cent pays qui devient trente, dix-sept puis neuf… C'était pas top. Le commissaire a dû tracer une ligne équilibrée, *welcoming the list*, mais insister pour dire que ce n'est pas la Commission qui a décidé. Pierre s'est sorti assez bien de l'affaire au Parlement et avec les ONG. Il a été vu comme celui qui a poussé pour une liste ambitieuse.

La liste a le mérite d'exister, mais, entre 2015 et 2019, le Conseil des ministres ne se mettra jamais d'accord sur les sanctions à imposer aux paradis fiscaux. Pour certains pays, comme la France et l'Italie, les sanctions doivent se traduire par une retenue à la source sur les flux financiers. Pour d'autres, le *naming and shaming* (identifier publiquement les coupables) est suffisant. En définitive, la seule sanction appliquée – et décidée par la Commission seule – sera l'impossibilité de faire transiter des fonds communautaires dans ces pays étrangers.

L'exercice est donc utile sur le plan politique, mais limité dans ses effets. Pour le commissaire, la liste a permis la suppression d'une

centaine de régimes fiscaux « dommageables ». Régulièrement mise à jour, elle est intégrée dans le semestre européen, ce qui augmente la transparence, mais en 2018, il ne reste dans la liste noire que des micro-États aux relations ténues avec l'UE. Les Émirats arabes unis, par exemple, ont été retirés *in extremis* par un gouvernement soucieux de ménager ses relations économiques avec le pays du Golfe. Mais surtout, il n'a échappé à personne qu'aucun État membre de l'UE n'a jamais fait partie de la liste. Serait-ce à dire que tous les pays européens sont irréprochables ?

La « révolution de la transparence »

En 2012, le G20 a confié à l'OCDE le mandat de formuler un plan d'action contre l'érosion de la base fiscale et le transfert des bénéfices, communément appelé « plan BEPS ». S'étant endettés pendant la crise, les États se préoccupent des stratégies mises en place par les multinationales afin d'échapper à l'impôt. Un an plus tard, l'organisation basée à Paris a présenté quinze propositions. Son plan d'action repose en grande partie sur l'échange de renseignements entre les administrations fiscales, ainsi que sur l'interdiction de certaines formes d'abus comme le « double irlandais », qui consiste à transférer des bénéfices européens vers un paradis fiscal à travers l'Irlande. Le plan vise à lutter contre les stratégies d'« optimisation fiscale », qui permettent de placer les bénéfices dans un pays où les impôts sont quasi nuls et les pertes dans un pays où elles peuvent être l'objet de déductions. En outre, l'OCDE adopte le *Common Reporting Standard* (CRS – norme commune de déclaration), qui prévoit l'échange automatique d'informations fiscales[10].

Bien accueilli au G20, le plan d'action BEPS n'a pas de force légale. Par ailleurs, les travaux de Gabriel Zucman montrent que, parmi les pires délinquants, se retrouvent plusieurs pays européens qui peuvent être qualifiés en partie de paradis fiscaux : la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, Malte, Chypre et surtout l'Irlande. Il s'agit de montrer que l'UE peut faire le ménage chez elle et assumer

10. Peter Dietsch, *Catching Capital : The Ethics of Tax Competition*, Oxford, Oxford University Press, 2015 ; Lukas Hakelberg, « Coercion in International Tax Cooperation : Identifying the Prerequisites for Sanction Threats by a Great Power », *Review of International Political Economy*, 23 (3), janvier 2016, p. 511-541.

un rôle de leader, ou, à tout le moins, de démontrer qu'elle peut faire mieux que l'OCDE, une organisation que les fonctionnaires de la Commission considèrent parfois comme rivale. C'est la raison pour laquelle, à son arrivée au Berlaymont, le commissaire tient non seulement à inscrire le plan d'action BEPS dans le droit communautaire, mais aussi à renforcer la législation européenne par rapport aux autres pays de l'OCDE[11].

Le 28 janvier 2016, après un an de travaux, la Commission soumet un paquet législatif sur la lutte contre l'évasion fiscale[12]. Inspiré par le plan d'action BEPS, le paquet contient trois textes. Le premier est une proposition de directive contre l'évasion fiscale, dite ATAD (pour *Anti-Tax Avoidance Directive*), comprenant six mesures d'harmonisation des règles sur la non-imposition (par exemple sur les revenus dans des pays tiers, le transfert d'actifs, etc.). C'est le cœur du paquet. Le deuxième texte est une recommandation en vue de l'élimination du chalandage fiscal, qui permet aux entreprises d'exploiter les conventions contre la double imposition pour, en pratique, ne pas être imposées du tout[13]. La recommandation propose un ensemble de mesures prévenant la planification fiscale agressive. Le troisième texte est une proposition d'amendement de la directive sur la coopération administrative, à laquelle la Commission propose d'ajouter l'échange automatique de déclarations pays par pays (*country-by-country reporting*) pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 750 millions d'euros.

Lorsqu'Olivier annonce l'accord du collège des commissaires pour soumettre le paquet au Parlement et au Conseil, on applaudit en réunion de cabinet. L'OCDE ayant fait une annonce importante le lundi précédent, il ne faut pas donner l'impression que la Commission est à la traîne. Les journalistes ont été préparés en conséquence. Dans quelques minutes, le commissaire va tenir une conférence de presse au sous-sol du Berlaymont. Près de cent

11. Rasmus Corlin Christensen, « The Rise of the EU in International Tax Policy », art. cité.

12. Commission européenne, « La directive sur la lutte contre l'évasion fiscale », 28 janvier 2016 (https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package/anti-tax-avoidance-directive_fr).

13. Thomas Rixen, « From Double Tax Avoidance to Tax Competition : Explaining the Institutional Trajectory of International Tax Governance », *Review of International Political Economy*, 18 (2), mai 2011, p. 197-227.

journalistes sont présents dans la salle. Le commissaire, à l'aise, martèle quelques phrases qu'il aura souvent l'occasion de répéter : « Le Parlement européen a évalué le coût de l'évasion fiscale à 50-70 milliards d'euros, cinq fois le montant consacré à la crise migratoire. » « Ce que les uns ne payent pas vient peser sur les autres. » « Il faut rééquilibrer le jeu fiscal en Europe. » « Les multinationales doivent être soumises aux mêmes taxes et règles que les autres entreprises. »

À la lecture, le paquet « évasion fiscale » est d'une aride technicité. Le principe de la déclaration pays par pays est le plus facile à communiquer, mais aussi le plus controversé au sein des États membres. Pour l'instant, la Commission ne va pas plus loin que l'OCDE : les renseignements partagés seront traités en confidentialité par les administrations fiscales. Mais le commissaire, qui cultive ses soutiens chez les partis de gauche et au sein d'organisations de la société civile comme Transparency International, est plus ambitieux : « Ma position personnelle, précise-t-il, c'est que les déclarations devraient être publiques. Mais chaque chose en son temps. Nous irons plus loin si la transparence ne nuit pas à la compétitivité. C'est une question de temps, c'est le sens de l'histoire. » L'unanimité étant requise, la Commission a internalisé la contrainte du Conseil, où certains États membres estiment que la diffusion publique des informations nuirait à la compétitivité des entreprises.

Entre le Parlement et le Conseil

La semaine suivante, le commissaire présente le paquet au Parlement à Strasbourg. Devant les députés, il insiste sur l'objectif final : l'harmonisation des règles (et non pas des taux) d'imposition des sociétés en Europe : « Nous devons combattre ces formes d'inefficacité économique qui entraînent de l'injustice sociale. Ce sont des ressources perdues pour les écoles et les hôpitaux. » Les sociaux-démocrates et la plupart des députés PPE (centre droit) assurent le commissaire de leur soutien et insistent pour que l'UE aille plus loin que l'OCDE. Sans surprise, les eurosceptiques appellent à ne pas alourdir le fardeau fiscal alors que les Verts et l'extrême gauche trouvent que les propositions de la Commission ne sont pas assez audacieuses. Mais tous conviennent de l'importance

de lutter contre l'évasion fiscale. Google, qui ne paie presque pas d'impôt en Europe, est sur toutes les lèvres. Pour le coloré député Vert Philippe Lamberts, « la France est la patrie de l'amour. On y connaît l'importance des préliminaires. Mais à un moment, il faut passer à l'acte, au risque de voir l'objet de son désir déçu. Il faut consommer l'acte, allez-y ! »

Pendant que le commissaire mène son travail politique auprès des députés, Audrey, l'attachée parlementaire, est à la manœuvre auprès des collaborateurs des groupes politiques, surtout des sociaux-démocrates. Deux semaines plus tard, pourtant, toujours au Parlement, au cours d'une réunion commune de la commission TAXE et de la commission Affaires économiques et financières, la discussion se raidit. Elena m'avait averti : « Tout le monde a été étonné que ça se passe si bien il y a deux semaines au dépôt du paquet fiscal. » Le nouveau directeur général TAXUD, Stephen Quest, accompagne le commissaire. Ce dernier insiste d'entrée de jeu sur le fait que la Commission suit les propositions du Parlement, y compris sur le chalandage fiscal :

> Vous auriez préféré que ces mesures soient contraignantes, mais il y a des points de droit liés à la souveraineté nationale. C'est pourquoi nous avons opté pour une recommandation. Votre assemblée est très bien placée pour exercer des pressions politiques. Certains États disent : "Commençons par *implémenter* [*sic*] BEPS." Mais nous sommes l'UE, il faut aller plus loin. Attention au risque de détricotage du paquet qui se limiterait alors au BEPS. Je compte sur le soutien du Parlement pour maintenir la pression politique. Sans vous, ce paquet ne serait pas ce qu'il est, ce n'est pas démagogique de le dire !

Pour le reste, le commissaire répète son principal élément de langage, « révolution de la transparence », qui implique la nécessité de mettre fin aux pratiques, souvent légales, permettant aux entreprises de camoufler leurs véritables bénéfices aux autorités fiscales et aux contribuables. Au cours des échanges avec les parlementaires, j'ai le sentiment que les socialistes, les Verts et les libéraux sont tous favorables au texte, mais que les conservateurs du PPE sont divisés selon des clivages nationaux. Les députés allemands, notamment, semblent avoir refroidi leur enthousiasme depuis la dernière séance. La déclaration pays par pays pose problème à

plusieurs intervenants. Lors des premiers votes en commission, l'extrême gauche et les Verts se prononcent contre un texte qui, selon eux, manque d'ambition, les libéraux et les socialistes pour. Au PPE, beaucoup de députés s'abstiennent.

« On joue contre la montre »

La divulgation des *Panama Papers*, en avril 2016, est l'occasion d'accroître la pression sur les gouvernements, qui doivent unanimement approuver le paquet « évasion fiscale ». Même si ce scandale concerne davantage le blanchiment d'argent, il attire l'attention du public sur l'absence de transparence. Pourtant, en mai, au Conseil, le paquet est toujours un point B. Dans le jargon du Conseil, cela signifie qu'il n'y a pas de consensus au sein des groupes de travail qui préparent les réunions des ministres. Malgré les craintes initiales des Moscovici, la présidence néerlandaise pousse pourtant pour l'adoption. Le parti conservateur du Premier ministre Mark Rutte n'est pas très chaud, mais le parti travailliste du ministre des Finances Jeroen Dijsselbloem, avec lequel il partage le pouvoir à La Haye, veut faire passer le texte. « Nous devons montrer que, contrairement à la perception publique, nous ne sommes pas un paradis fiscal », m'explique un diplomate néerlandais.

Les Britanniques sont favorables au paquet « évasion fiscale » et veulent voter tout de suite, avant d'entrer dans la campagne référendaire de juin sur le Brexit. Discutant avec une députée Vert britannique, le commissaire se moque : « *On country-by-country reporting,* George Osborne [le chancelier conservateur de l'Échiquier] *is now a member of the Green Party... It was not like that a year ago*[14] ! » Mais le texte est bloqué au niveau administratif, où les fonctionnaires nationaux maîtrisent davantage le jeu. « Pour eux, m'explique un observateur, c'est un changement de lois fiscales qui va coûter des boulots et du trésor. » Même des pays comme l'Autriche et la Belgique atermoient. Certaines administrations sont donc frileuses, mais le nœud du problème demeure politique. À Prague, le ministre des Finances, Andrej Babiš, est un homme d'affaires qui n'aime pas les impôts. Franck explique la situation : « C'est

14. « S'agissant de la déclaration pays par pays, George Osborne est dorénavant un membre du parti des Verts. Ce n'était pas comme cela l'année dernière ! »

du lourd. Les Irlandais et maintenant les Tchèques font de la résistance. Le risque, c'est l'enlisement. On joue contre la montre. » Pour la première fois depuis *LuxLeaks*, de fortes résistances s'éveillent.

Le 7 juin 2016, j'accompagne le commissaire au Parlement qui se réunit à Strasbourg. Le commissaire est de nouveau auditionné sur le paquet « évasion fiscale ». Le Parlement a proposé des amendements qui, allant plus loin que la proposition de la Commission, ne seraient pas acceptables pour le Conseil. En sortant de la voiture, nous rencontrons le fonctionnaire qui suit ce dossier pour la DG TAXUD. Il explique au commissaire que les députés vont lui demander de s'engager davantage, mais qu'il faut leur résister. Nous sommes en pleine campagne référendaire sur le Brexit et il s'agit d'éviter de donner des arguments à ses partisans britanniques, qui interprètent les initiatives européennes en matière de fiscalité comme autant d'atteintes à la souveraineté britannique.

À ma surprise, l'hémicycle est clairsemé, vingt députés tout au plus. Le rapporteur, un socialiste français, parle en premier. Le commissaire le remercie d'un « excellent rapport » et revient sur certaines propositions d'amendement. Les Verts semblent désormais favorables au texte. À l'inverse, un Britannique du UKIP, le Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni, estime qu'il s'agit de créer une nouvelle taxe. « *But we should not be troubled by these proposals because we're about to leave*[15] », conclut-il. Les députés allemands du groupe conservateur sont plutôt favorables, les Français aussi, commente un assistant parlementaire, mais il y a des réticences dans plusieurs pays. Le commissaire tente de les rassurer : « Ce n'est pas un combat contre l'entreprise. Nous ne nions pas la concurrence fiscale, nous souhaitons qu'elle soit harmonieuse. » Il cherche surtout à séduire les parlementaires en faisant appel à leur rôle : « Vous représentez le peuple, mais [ce sont] les États [qui] décident. Il faut les mettre sous tension, je compte sur vous pour relayer. Nous sommes là pour faire des propositions fortes et courageuses qui les mettent devant leurs responsabilités. »

15. « Mais nous ne devrions pas être troublés par ces propositions car nous sommes sur le point de quitter l'Union. »

Majorité au Parlement, unanimité au Conseil

Le 21 juin, la résistance des Tchèques est vaincue et l'accord est finalisé au Conseil. Un représentant de la présidence néerlandaise me raconte l'importance de la mise en scène publique des délibérations ministérielles dans cet heureux résultat : « Mon ministre a dit : "C'est une question politique. Ce qui est important, c'est la transparence de la discussion." Il a donc décidé de diffuser la séance de l'ECOFIN en public. Beaucoup de pays disaient : "Il ne faut pas faire ça en public." Mon ministre a décidé de le faire quand même en *livestream*. Alors c'était difficile [pour les opposants] de dire publiquement qu'ils étaient *pour* la *tax avoidance* ! »

Comprenant à l'origine six mesures, l'élément le plus important du paquet, la directive ATAD, n'en compte plus finalement que cinq. Des éléments comme la déclaration publique avaient déjà été abandonnés, au grand dam de la société civile[16]. Depuis le printemps, les Moscovici savent aussi que la *switch-over clause*, qui aurait permis d'interdire une forme d'exonération des revenus étrangers, ne sera pas retenue par le Conseil. Le commissaire ne manque pas une occasion de s'en désoler devant le Parlement, où la gauche soutient évidemment cette mesure. Le résultat final est tout de même jugé satisfaisant au cabinet. Pour les experts, la directive ATAD est la plus significative qui ait été adoptée pendant ces années. « Les paradis fiscaux, le secret bancaire, c'est plus facile à expliquer... Mais la directive ATAD, estime un fonctionnaire, ça change vraiment le fonctionnement des administrations. » Plus tard, cette directive sera complétée par la directive ATAD 2, mais surtout par une autre, la directive DAC 6, qui oblige les intermédiaires, par exemple les conseillers financiers, à déclarer aux autorités les transactions internationales de leurs clients qui sont susceptibles de constituer une forme de « planification agressive ». Déposée en 2017, cette directive qui relève aussi de la « révolution de la transparence » est adoptée par le Conseil et le Parlement en mai 2018.

16. Lucinda Pearson, « Transparency International EU Outraged at Failure to Break Council Deadlock on Tax Transparency », Bruxelles, Transparency International EU, 28 novembre 2019 (https://transparency.eu/transparency-international-eu-outraged-at-failure-to-break-council-deadlock-on-tax-transparency/).

Réformer la TVA, une inaccessible étoile

Un sujet ne disparaît jamais de l'agenda d'un commissaire européen à la Fiscalité, c'est celui de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). « La TVA, c'est ma passion », avoue Elena. Tout le monde ne partage pas son enthousiasme. Le commissaire en parle le moins possible. La dimension politique de la TVA est difficile à mettre en valeur, et le Parlement ne s'en saisit pas. « Pour expliquer les enjeux de TVA, sourit Maud en pensant à l'énumération des éléments de langage sous forme de puces dans un document Word, il faut je ne sais pas combien de *bullets* de *speakings* ! » « Le problème avec la TVA, ajoute David qui remplace Elena en 2016, c'est que c'est tellement compliqué. Les politiques ne s'y intéressent pas, alors ils confient ça à leurs techniciens de la TVA qui, évidemment, ne voient aucun intérêt à changer le système. »

Depuis la fin des années 1960, la TVA est considérée comme un impôt indirect national soumis à une certaine harmonisation européenne. Chaque pays est libre d'adopter son propre taux dans la mesure où il est compris dans une fourchette préétablie et conforme au code harmonisé de la TVA. Certaines exemptions existent, mais, pour éviter la concurrence déloyale, elles doivent être approuvées par l'UE et figurent même dans le traité d'adhésion des nouveaux membres. La réalisation du marché unique en 1993 devait, en principe, entraîner la disparition des frontières au sein de l'UE. Il était prévu que la TVA soit acquittée dans le pays d'origine d'un produit ou d'un service, l'administration fiscale se chargeant de transférer au pays de destination la proportion lui étant due. En pratique, ce régime « définitif » n'a jamais été adopté, et l'UE vit depuis les années 1990 dans un régime « transitoire »[17].

Or, le régime transitoire favorise la fraude dite « carrousel[18] ». En créant des intermédiaires fictifs, un vendeur peut demander une déduction de TVA dans le pays d'origine ou un pays de transit au motif qu'il s'agit d'un produit exporté, mais ne jamais acquitter la taxe au moment de la vente dans le pays de destination. En d'autres termes, il obtient un remboursement de taxe sans payer

17. Philipp Genschel, « Why No Mutual Recognition of VAT? Regulation, Taxation and the Integration of the EU's Internal Market for Goods », *Journal of European Public Policy*, 14 (5), octobre 2007, p. 743-761.

18. Ruth Fend et Oliver Schröm, « Grand Theft Europe », *Correctiv*, 2019 (https://correctiv.org/en/top-stories-en/2019/05/07/grand-theft-europe/).

ladite taxe. Ce serait impossible dans le régime définitif puisque la taxe serait acquittée dans le pays d'origine. Mais certains États, comme l'Allemagne, ne font pas confiance aux administrations fiscales qui devraient leur reverser une partie de la taxe. Selon les chiffres de la Commission, 50 milliards d'euros disparaissent chaque année à cause de la fraude sur la TVA. C'est la raison pour laquelle la Commission a préparé une communication et un plan d'action « politique », c'est-à-dire le moins technique possible, à propos de la réforme du régime de TVA. « Parce qu'on la voulait digeste », m'explique-t-on.

En avril 2016, la Commission présente son plan d'action, *Vers un espace TVA unique dans l'Union*, qui inclut une communication intitulée *L'Heure des choix*[19]. Le plan d'action est décliné à travers plusieurs initiatives de nature plus ou moins administrative : sur le commerce électronique, l'autoliquidation, les listes de taux réduits, etc. Il est attendu depuis longtemps par les fonctionnaires et les observateurs. L'argumentaire est solide, bien étayé. Pourtant, le dossier n'avance pas. Fin 2016, le directeur général TAXUD commence déjà à avoir des doutes.

> – On voulait augmenter le niveau, politiser davantage. Mais on n'a pas eu le temps. La TVA c'est quelque chose de compliqué. On a plus de mal à l'attacher à un message politiquement chargé, alors qu'on a plus d'évasions fiscales côté TVA que côté *corporate tax* [impôt sur les sociétés]. Les solutions sont difficiles à mettre en place. Il n'y a pas d'appétit, surtout chez les Allemands. Je me sens bloqué, à vrai dire. Ils ont conçu en 1993 un régime transitoire. Nous voilà en 2016 à préparer le régime définitif pour 2017 ! Vingt-cinq ans ! Ça laisse optimiste pour le Brexit…
> – Le régime sera-t-il adopté en 2017 ?
> – Mmh. Le régime est une bonne idée, mais je ne suis pas optimiste politiquement. Sur certaines choses on peut espérer avancer avant 2019…

Quelques mois plus tard, David me raconte : « Récemment, j'ai rénové mon toit et retrouvé dans mon grenier une brochure

19. Commission européenne et direction générale de la Fiscalité et de l'Union douanière, *Vers un espace TVA unique dans l'Union – L'Heure des choix*, communication au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen concernant un plan d'action sur la TVA, COM/2016/0148 final, 13 janvier 2015 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0148&from=FR).

datant de 1997 : “Le régime définitif, nous sommes près du but !” Hé ben… » Au moment où a lieu cette discussion, le but semble encore s’éloigner.

La faute à l’Europe

Un autre enjeu lié à la TVA qui revient régulièrement est celui des exemptions demandées par certains États membres. Par exemple, la taxe sur les serviettes hygiéniques. Le mouvement féministe en a fait une revendication politique au Royaume-Uni. Il est vrai que l’imposition des serviettes hygiéniques induit une discrimination de genre. À la Commission, on n’est pas contre l’idée d’octroyer une exemption, sauf que les serviettes hygiéniques ne font pas partie de la liste demandée spécifiquement par Londres au moment de son adhésion à l’UE, dans les années 1970. Pour supprimer cette taxe, il faudrait produire une liste globale des produits soumis à une TVA réduite en Europe. Cette modification exigerait l’approbation de tous les États – un processus long et compliqué. L’option privilégiée par les Moscovici, c’est plutôt de faire acter le principe selon lequel chaque État membre choisit à quels produits il applique un taux réduit. En d’autres termes, supprimer la liste de TVA réduites.

> C’est ridicule, explique Elena, on passe des mois à préparer des infractions sur les six pays qui ne taxent pas les couches-culottes pour enfants. Alors je pense qu’on va supprimer la liste des TVA réduites [négociée au moment de l’adhésion] et laisser les États faire ce qu’ils veulent. C’est ce que réclament plusieurs États sur des cas particuliers et ça va plaire au peuple. Mais, en fait, les États ne veulent pas vraiment, parce qu’ils ne pourront plus résister aux demandes des lobbyistes qui veulent des taux réduits de TVA. Aujourd’hui, ils peuvent dire : c’est la faute à l’Europe.

Lors d’une rencontre avec une députée Vert britannique venue l’entretenir de la taxe sur les serviettes hygiéniques, le commissaire reprend l’argumentaire d’Elena. Il n’est pas pour la modification de la liste des TVA réduites, mais pour son abolition pure et simple.

> Je suis favorable à un très fort degré de subsidiarité. *Establishing a new list would be a pain in the ass*[20]. Mais il y a des conflits au sein des

20. « Établir une nouvelle liste serait une source d’emmerdement ».

> États membres. Je l'ai vu quand j'étais ministre des Finances. Les États membres résistent à la flexibilité parce qu'ils ne peuvent pas résister à leurs propres *lobbies*.

En effet, même s'il y a un accord de principe au Conseil, plusieurs ministres rechignent à supprimer la liste commune de TVA réduites. En l'état, cette contrainte légale les protège des revendications de groupes d'intérêt. Sans liste commune, les gouvernements ne pourront plus blâmer l'Europe lorsqu'on leur demande de réduire la taxe sur un produit ou un service.

En octobre 2017, les règles du régime définitif sont prêtes et communiquées au public. La communication *Le Moment d'agir* emboîte le pas à *L'Heure des choix*[21]. Face à une situation frustrante au Conseil et à un Parlement qui semble désintéressé, les Moscovici n'ont qu'un allié : les groupes citoyens. Afin de sensibiliser le public, Maud organise une soirée cinéma dans une salle bruxelloise, le Bouche-à-oreille. Deux réalisateurs indépendants, Bø Elkjaer et Sander Rietveld, présentent leurs documentaires sur la fraude carrousel liée à la TVA, la fraude fiscale et des enjeux comme le financement du terrorisme. Le commissaire est présent au visionnage et discute avec les journalistes. Maud est fière de cet événement qui permet de sortir des circuits institutionnels habituels. Mais force est de constater que le code TVA demeure un sujet confidentiel.

Deux mois plus tard, le commissaire dépose un paquet TVA, qui réunit le régime définitif et la suppression de la liste commune de taux réduits. Les États membres pourront choisir leurs propres taux. S'il est adopté, ce régime n'entrera pas en vigueur avant 2022. Mais Berlin fait traîner les discussions en longueur. « Les Allemands, y en a marre ! » entends-je dire de plus en plus souvent au cabinet. Ce dossier n'a pas été conclu pendant le mandat.

*

21. Commission européenne, *Vers un espace TVA unique dans l'Union – Le Moment d'agir*, communication au Parlement, au Conseil et au CESE, COM/2017/566 final, 4 octobre 2017 (https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/communication_-_towards_a_single_vat_area_fr.pdf).

Négligée, voire méprisée, au départ, la fiscalité a donné au commissaire ses plus belles victoires politiques : la fin des rescrits fiscaux, la fin du secret bancaire, la liste des paradis fiscaux, le paquet « évasion fiscale ». De ce point de vue, le semi-échec du régime définitif de la TVA est un moindre mal. Enjeu de justice et d'efficacité, la fiscalité est un sujet qui plaît à gauche et peut rallier la droite. Les scandales qui ont marqué l'opinion publique, la mobilisation de la société civile et le mûrissement de certains projets ont permis au commissaire de multiplier les propositions et d'en faire accepter plusieurs. Malgré la règle de l'unanimité, il n'y a pas eu de grand conflit entre les gouvernements nationaux qui, s'ils s'arc-boutent sur leurs particularismes fiscaux, ont eu du mal à se faire les défenseurs de l'évasion et de la fraude fiscales.

Pour le travail politique, le Parlement européen a été un partenaire commode qui, du centre droit à l'extrême gauche, avec un appui fort des socialistes, a volontiers reçu le commissaire, l'a encouragé à aller plus loin, a servi de relais à ses propositions. Pendant que les membres du cabinet et les fonctionnaires travaillaient les États membres et le Conseil, les assistants forgeaient des alliances avec les journalistes et les parlementaires susceptibles de soutenir le commissaire. Pour aller plus loin et contourner les veto, il aurait toutefois fallu basculer la fiscalité dans la « procédure législative ordinaire », c'est-à-dire le vote à la majorité qualifiée au Conseil. En novembre 2018, au cours d'une conférence devant Friends of Europe, le commissaire livre ce qui ressemble à un bilan :

> Nous avons fait davantage en matière de fiscalité dans un domaine : l'évasion fiscale et la transparence. Je suis très fier de ça. Je ne m'y attendais pas. Nous avons beaucoup fait. Mais la taxe sur les transactions financières, la taxation de l'énergie, qui est cruciale, nous ne pouvons pas le faire. C'est pourquoi je proposerai [bientôt] une proposition de vote à la majorité qualifiée. Elle ne sera pas adoptée, mais ce sera mon héritage. Le vote à la majorité qualifiée est vital. [Sinon,] nous serons toujours bloqués par un pays [ou un autre].

Sans surprise, il y a de la résistance au sein du collège, chez des commissaires qui trouvent cette proposition trop audacieuse, provocatrice même. Après un débat au collège, le président Juncker tranche tout de même en sa faveur. Selon les rumeurs de couloir, il aurait dit : « Il n'y a que les cons qui peuvent s'opposer à cette

communication. » Deux mois plus tard, le commissaire présente ainsi une de ses dernières communications, sur le passage au vote à la majorité qualifiée en matière de fiscalité, *Vers un processus décisionnel plus efficace et plus démocratique en matière de politique fiscale dans l'Union*[22]. L'arrière-pensée est de convaincre les partis politiques d'intégrer le vote à la majorité qualifiée sur les compétences fiscales dans leurs programmes, ce qui pourrait façonner l'agenda législatif de la prochaine Commission. « Est-ce qu'on y arrivera cette fois-ci ? Je crois que ce sera un enjeu – pas le principal – pour les élections et que ça restera sur la table », espère David.

Addendum : le Brexit, une question non politique ? « Décidez les premiers, Messieurs les Anglais »

Administrée par la DG TAXUD, l'union douanière fait partie des attributions du commissaire. Envisagée comme une question technique, elle n'a émergé que tardivement au sein du cabinet, où elle n'a pas été soumise à un véritable travail politique. De 2015 à 2016, je crois n'en avoir entendu parler qu'une seule fois, à l'occasion d'une visite du commissaire dans un port néerlandais. Après le référendum britannique de juin 2016, et surtout après la notification de l'article 50 par la Première ministre Theresa May en mars 2017, l'union douanière devient pourtant un enjeu central des négociations entre Bruxelles et Londres.

Le Brexit et l'union douanière

La principale question après le référendum sur le Brexit est de savoir de quel ensemble le Royaume-Uni souhaite continuer à faire partie. Trois options sont évoquées : 1) le retrait pur et simple du Royaume-Uni qui serait alors considéré comme un pays tiers devant être lié par un accord de libre-échange ; 2) le maintien du

22. Commission européenne et direction générale de la Fiscalité et de l'Union douanière, *Vers un processus décisionnel plus efficace et plus démocratique en matière de politique fiscale dans l'Union*, communication au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, COM/2019/8 final, 15 janvier 2019 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0008&from=FR).

Royaume-Uni dans le marché intérieur avec ses quatre libertés de circulation (biens, services, capitaux et personnes) ; 3) entre ces deux options, la participation du Royaume-Uni à l'union douanière, ce qui l'obligerait à respecter les droits de douane européens, mais pas la réglementation européenne en général.

Au sein de la Commission, les négociations sont menées dans le plus grand secret par Michel Barnier. Ex-commissaire, ex-ministre français des Affaires étrangères, ce gaulliste dirige une équipe de choc qui succède à la *task force* de Jonathan Faull, un fonctionnaire européen d'origine britannique qui avait négocié avec le gouvernement de David Cameron la réforme institutionnelle rejetée par les Britanniques dans le référendum. Les négociations couvrent un large éventail qui va des questions budgétaires (à quelle hauteur le Royaume-Uni devra-t-il contribuer aux dépenses déjà engagées dans le cadre du cadre financier pluriannuel s'achevant en 2021 ?) aux droits des ressortissants européens sur le territoire britannique après le retrait du Royaume-Uni.

Selon les traités, un accord de sortie doit intervenir dans les deux ans suivant l'invocation de l'article 50, soit le 29 mars 2019. Pour Michel Barnier, que j'interroge en mars 2017, « ce sera un événement considérable que beaucoup de gens sous-estiment. Dans deux ans, le Royaume-Uni sera un État tiers. Il y aura un détricotage généralisé des relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Je trouve qu'on parle de tout ça avec beaucoup de légèreté… » En novembre 2017, un premier protocole d'entente est signé par les deux parties. Fixant les paramètres du futur accord de sortie, il insiste sur trois lignes rouges de l'UE : une contribution britannique au budget européen pendant la période de transition, le respect des droits des ressortissants européens au Royaume-Uni et britanniques au sein de l'UE, et l'absence de frontière physique entre la République d'Irlande, celle-ci restant dans l'UE, et l'Irlande du Nord, qui partira avec le Royaume-Uni dont elle fait partie. Cette dernière condition, que peu d'observateurs avaient anticipée, est imposée par Bruxelles afin de sécuriser les accords de paix de 1998, dits « du Vendredi saint », entre les partis protestants et catholiques d'Irlande du Nord, la République d'Irlande et le Royaume-Uni. Déchirant les forces politiques britanniques à Westminster, elle devient la principale pomme de discorde entre Londres et Bruxelles, qui soutient la position de Dublin opposée à une frontière physique.

Le cabinet en mode observation

Présentée comme une condition essentielle à la préservation de la paix en Irlande, l'absence de frontière physique est, sur le plan technique, un enjeu douanier. D'où l'implication du cabinet Moscovici par le biais de Maud qui fait la liaison avec l'équipe de Michel Barnier. Entre 2017 et 2019, ses fonctions prennent de l'importance. Citoyen britannique heurté par le résultat du référendum (et peut-être par le fait que certains membres du cabinet semblent s'en réjouir), Simon est une source d'information précieuse sur les développements politiques à Londres.

Le directeur général TAXUD, Stephen Quest, est aussi britannique. Il est décidé que les analyses qu'il procure à la *task force* ne seront pas partagées avec le cabinet. Sans pouvoir me révéler tous les secrets de la négociation, auxquels elle n'a elle-même souvent pas accès, Maud me tient au courant de l'avancement des travaux. Dès le début, elle pense qu'un *soft Brexit* se dessine, dans lequel le Royaume-Uni continuera à faire partie du marché intérieur, mais selon ses conditions. À l'automne 2016, il n'est pas certain que les Européens resteront unis face au gouvernement britannique. Beaucoup d'observateurs estiment que le Royaume-Uni va profiter de ces divisions pour imposer ses positions, qui aboutiront à un affaiblissement de l'UE. « J'ai peur qu'on se dégonfle, qu'on sacrifie les quatre libertés… », me confie Maud.

Au contraire, Angela Merkel convainc les dirigeants européens que le marché unique n'est pas négociable. Soit le Royaume-Uni participe aux quatre libertés de circulation consubstantielles au marché intérieur, soit il n'en obtiendra aucune. Cela restera la ligne rouge des Européens. Pour Michel Barnier, « le Brexit fait partie d'autres événements, les migrants, le contexte géopolitique… Ça a formé un électrochoc. Les dirigeants européens sont à coup sûr en très grande vigilance. Ils sont plus unis que je l'aurais cru ». Le chef de cabinet du président Juncker, Martin Selmayr, abonde dans le même sens : « L'unité des Vingt-sept est plus importante que d'obtenir un *deal* avec le Royaume-Uni. »

Le 29 mars 2017, Theresa May notifie l'UE par le biais de l'article 50 qui ouvre les négociations de sortie. Elle expose ses propres lignes rouges : non au marché intérieur, non à l'union douanière. Je suis alors au Berlaymont où, chaque jour, on découvre un nouvel

écueil technique. « Hier, c'était les passeports pour les chats et les chiens », se moque Olivier en réunion de cabinet. En juin 2017, May déclenche des élections anticipées. Elle en ressort avec un gouvernement minoritaire, soutenu du bout des lèvres par les protestants du Democratic Unionist Party qui font payer cher leur appui. Le plan qu'elle soumet en juillet, dit « de Chequers », prévoit un accès du Royaume-Uni au marché intérieur des biens et des « arrangements douaniers » qui évitent une frontière physique entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande, mais aussi entre l'île et le reste du Royaume-Uni. Mal reçu à Londres, il est considéré comme impraticable à Bruxelles.

La Commission, elle, affine son plan de contingence. Il inclut la possibilité d'un *no-deal*, même si, sur ce point, elle ne communique pas. Le code douanier en fait partie. Quels tarifs appliquer ? Sur quels produits ? « L'objectif, m'explique Maud, est de faire en sorte que l'aspect douanes ne revienne pas [nous] hanter. » Personne ne sait comment mettre en place des aménagements douaniers qui ne reviendraient pas à rétablir une frontière physique, soit en Irlande, soit entre l'Irlande et le reste du Royaume-Uni. Tout dépend de l'intégration, ou non, de l'Irlande du Nord dans l'union douanière. Si elle n'en fait pas partie, il faudra établir des contrôles avec la République d'Irlande pour faire payer les droits d'importation et vérifier la conformité des produits aux règles phytosanitaires. Donc une frontière physique, ce que l'UE rejette. Mais si l'Irlande du Nord est intégrée à l'union douanière, cela implique des contrôles entre le nord de l'île et le continent. Donc une frontière à l'intérieur du Royaume-Uni, ce que les Britanniques rejettent.

Le filet de sécurité, un enjeu politique… à Londres et à Dublin

D'où l'idée qui sera retenue par Theresa May de garder le Royaume-Uni dans l'union douanière pendant une période de transition. Bruxelles accepte le principe, mais, pour en assurer la crédibilité, exige un « filet de sécurité », le *backstop*, qui garantira cet arrangement tant et aussi longtemps qu'un accord sur les relations futures entre le Royaume-Uni et l'UE n'est pas signé – ce filet de sécurité n'a rien à voir avec celui de l'union bancaire, abordé au chapitre 7. Le 14 novembre 2018, Londres et Bruxelles en arrivent à un accord technique sur le divorce. Il repose sur le principe d'une

union douanière entre le Royaume-Uni et l'UE. « Notre préoccupation, explique Olivier en réunion de cabinet, c'est le *backstop* si on n'avait pas de futur accord. C'est notre *insurance policy* [police d'assurance]. On a les principes, mais, pratiquement, on ne sait pas comme faire. C'est la mise en œuvre qui me rend le plus dubitatif. » Problème technique à Bruxelles, la question du *backstop* est une bombe politique à Westminster, où le projet d'entente est rejeté trois fois par le Parlement pendant l'hiver 2019. Theresa May est larguée par son parti dont plusieurs députés jugent que le filet de sécurité est un affront à la souveraineté britannique : puisque le *backstop* n'a pas de date de péremption, il signifie que l'union douanière pourrait s'appliquer indéfiniment au Royaume-Uni.

Devant le blocage à Londres, Theresa May démissionne en juin 2019. Elle est remplacée par Boris Johnson qui promet un Brexit effectif. Des négociations intensives ont lieu en octobre à Bruxelles. Elles se concluent au sommet européen du 17-18 octobre par une nouvelle formulation des clauses de novembre 2018 sur l'union douanière. L'Irlande du Nord ne fera pas partie de l'union douanière européenne, mais elle sera intégrée à une « zone réglementaire européenne » visant à faciliter le commerce des biens. En d'autres termes, les droits de douane britanniques seront appliqués en Irlande du Nord, mais des contrôles sanitaires et réglementaires seront menés entre le Royaume-Uni et l'Irlande du Nord, ce qui évite le rétablissement d'une frontière physique sur l'île.

L'accord est toutefois de nouveau rejeté par le Parlement britannique le 19 octobre. Il reste douze jours avant le couperet du 31 octobre, et Boris Johnson ne veut pas demander un nouveau délai. À la réunion de cabinet du lundi, l'agenda est léger. Olivier demande à Simon, Maud et Vanessa, du SPP, de nous résumer la situation. Tout indique que Boris Johnson va déclencher des élections qui porteront sur l'accord. Incapable de faire adopter ce dernier au Parlement, il demande une extension permettant la tenue d'élections législatives anticipées. Celles-ci, qui ont lieu le 12 décembre 2019, lui donnent une confortable majorité. Conformément à son slogan de campagne, Johnson a désormais le mandat de « *get Brexit done* », de mener à bien le Brexit, d'ici le 31 janvier 2020.

Chapitre 9

La justice fiscale
L'impôt sur les sociétés et la taxe GAFA

> « Les petits pays étaient, comme il s'y attendait, les plus rapides à entrer en résistance quand leur... quand leur quoi ? Leur identité ? Leur honneur national ? Ou même la justification de leur existence ? Bref, quand un élément parmi tous ceux-là était en jeu. Ça, ça ne ratait jamais. On pouvait miser là-dessus. La grande question, la question décisive, était à présent de savoir comment l'Allemagne allait réagir. Et la France ? L'Angleterre avait beau être encore sur le terrain, elle était déjà hors jeu[1]. »

Pendant la campagne présidentielle de 2017, Emmanuel Macron fait de l'imposition des géants du numérique (les « GAFA » : Google, Apple, Facebook et Amazon) l'une de ses promesses phares. Une fois élu, son ministre des Finances, Bruno Le Maire, annonce que la France imposera une taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises virtuelles qui ne paient presque pas d'impôt en Europe. Disant vouloir éviter une multiplication de mesures nationales, mais surtout pour répondre aux pressions de Paris, la Commission entre dans la bataille. La fiscalité du numérique est utilisée pour faire renaître un rêve plus ancien et plus ambitieux, celui de créer des règles du jeu équitables pour l'impôt sur les sociétés.

---

1. Robert Menasse, *La Capitale*, trad. d'Olivier Mannoni, Paris, Verdier, 2019.

Qu'ils soient parisiens ou bruxellois, les Moscovici sont emballés par l'impôt sur les sociétés, plus particulièrement les GAFA, qui promet une plus grande justice fiscale. Celui-ci s'inscrit dans le registre d'une politique de gauche et moderne, « social-démocrate », comme l'appelle le commissaire. En 2015-2016, les Moscovici ont été portés par un élan politique remarquable sur les questions de transparence fiscale. Selon un observateur, l'UE « est passée d'un réseau embryonnaire et insignifiant à un contexte hautement hétérogène, contesté et instable, avec une large implication du public, des politiques et des groupes d'intérêt[2] ». Pour contourner les États récalcitrants, le commissaire a eu un allié de poids : le Parlement européen, où presque tous les partis, comme l'opinion publique, se disent favorables à la transparence.

Le travail politique mené par le commissaire et son équipe en matière de transparence peut-il être reproduit en matière d'impôt sur les sociétés ? Certes, le Parlement ne peut forcer le Conseil à agir, mais il représente une opinion européenne acquise à la cause de la justice fiscale. En particulier, le commissaire mise sur une alliance des socialistes, des Verts et de certains libéraux pour soutenir son programme. Ses assistants du cabinet l'aident à enrôler des députés sympathiques, ainsi que des médias. Plusieurs États font toutefois obstacle. Ils ont des relais au sein du collège où certains commissaires PPE et libéraux se posent en défenseurs de la compétitivité des entreprises. Toutefois, c'est l'opposition combinée des pays à faibles impôts et de ceux préoccupés par la réaction négative des États-Unis qui amène le Conseil à repousser l'agenda d'une justice fiscale européenne aux calendes grecques. Face à ce contexte diplomatico-institutionnel, les gouvernements sont tentés de déplacer le débat à l'OCDE et au G20, réputés acquis aux thèses américaines, privant le commissaire de ce qui aurait pu être l'une des plus grandes réussites de son mandat.

L'ACCIS, un impôt pour l'Europe

Même si elle peut procéder à l'harmonisation des règles d'imposition, l'UE ne lève pas d'impôts propres, ni auprès des individus ni auprès des entreprises. Il en résulte des différences importantes

2. Rasmus Corlin Christensen, « The Rise of the EU in International Tax Policy », art. cité.

dans les régimes fiscaux qui favorisent la concurrence entre les États membres et, partant, les stratégies d'« optimisation » des multinationales. Par exemple, de nombreuses entreprises ont établi leur siège social en Irlande, où elles ont négocié une fiscalité plus légère, ce qui prive les autres pays de recettes auxquelles elles auraient autrement eu droit.

Séduisante pour les fédéralistes et la gauche, la question d'un impôt européen n'a jamais véritablement été à l'agenda. En revanche, la Commission a proposé un projet d'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS). Cette assiette est *commune* parce que la base d'imposition des sociétés (ventes, actifs, emplois) est calculée de la même manière dans tous les États membres, ce qui évite de manipuler les déductions et les exonérations. Elle est *consolidée* dans le sens où, même si chaque pays peut fixer son propre taux d'imposition, l'impôt d'une société est déterminé en fonction des activités globales de cette dernière ; il ne peut plus être acquitté seulement dans le pays où le taux est le plus faible[3]. Avec l'ACCIS, il ne s'agit pas d'harmoniser les taux, mais d'éviter qu'une entreprise transfère ses bénéfices d'un pays à l'autre. Lorsque la Commission Barroso l'a soumis en 2011, ce projet s'est heurté à l'opposition de plusieurs États membres, qui l'ont tué.

La relance de l'ACCIS

Le commissaire entend profiter des scandales fiscaux (voir chapitre 8) pour relancer le projet. Dès juin 2015, il soumet une communication intitulée *Plan d'action pour une fiscalité des entreprises plus juste et plus efficace au sein de l'Union*[4]. L'ACCIS est au cœur de ce plan d'action. Le contexte politique semble plus favorable qu'en 2011. « Il y a eu *LuxLeaks*, le déclencheur, analyse le député Alain Lamassoure. Ce sujet ennuyeux est devenu du jour au lendemain d'intérêt public. Donc, vive émotion ! Ce fut une occasion inespérée pour nous de sortir du frigidaire l'ACCIS que Pierre a présenté de façon un peu différente qu'en 2011 pour

3. Peter Dietsch, *Catching Capital, op. cit.*

4. Commission européenne, *Un système d'imposition des sociétés juste et efficace au sein de l'Union européenne : cinq domaines d'action prioritaires*, communication au Parlement européen et au Conseil, COM/2015/0302 final, 17 juin 2015 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0302&from=FR).

sauver la face des ministres des Finances.» Hissée au sommet de l'agenda de la Commission, la proposition réveille les ambitions et suscite l'enthousiasme, particulièrement chez les fonctionnaires. Un conseiller du président Juncker se rappelle les «250 000» courriels échangés avec le cabinet Moscovici et la DG TAXUD :

> À TAXUD, il y avait une très grande frustration. Il y avait toujours un agenda, mais à cause du blocage politique il n'y avait plus d'envie. Les services au début nous ont dit : «Mais on a déjà essayé !» Il a fallu les remobiliser. Maintenant il faut rendre la chose digeste pour les politiques. On commence modeste. On vise une assiette commune d'ici vingt ans. En 2011, ils étaient venus avec un chef-d'œuvre, mais...

Cette fois-ci, les membres du cabinet et les fonctionnaires de la DG TAXUD croient qu'il est plus difficile pour les gouvernements récalcitrants de s'opposer à la justice fiscale, d'autant plus qu'elle est présentée comme «*probusiness*», puisque les entreprises auraient accès à un guichet unique et à des règles équitables pour toutes (*level-playing field*). Le dossier demeure néanmoins épineux, l'adoption de l'ACCIS dépendant de l'unanimité au Conseil, donc aussi à l'Eurogroupe présidé par Jeroen Dijsselbloem. Même s'il est lui-même travailliste, il est le ministre des Finances des Pays-Bas, souvent accusé de pratiquer une concurrence fiscale déloyale. Même chose pour le Luxembourg, aussi dirigé par des socialistes qui n'aiment pas trop l'impôt sur les sociétés.

Après un départ de bon augure, le dossier prend du retard. À la fin du mois d'octobre 2016, le commissaire soumet finalement la proposition de directive sur l'ACCIS qui s'inscrit, comme c'est l'habitude, dans un «paquet» législatif. Après son approbation à l'hebdo par les chefs de cabinet, le texte doit être adopté par le collège, puis présenté au Parlement la même journée. En réunion de cabinet, Olivier orchestre la stratégie médiatique :

> – Donc adoption demain, présentation au Parlement à 18 h 30.
> – C'est tard pour les médias, ils seront mécontents, regrette une responsable communication du SPP.
> – On ne s'est pas engagé à donner la primeur au Parlement ? L'API [Association de la presse internationale] veut qu'on communique le jour de l'adoption. Bon, on publie dès après le collège et on met le discours

sous embargo, *check against delivery* [les discours écrits sont souvent partagés avec les journalistes avant la conférence, seule la version orale faisant foi] ?
– Il y aura trois moments : le matériel de presse, Pierre au Parlement et la conférence de presse mercredi. Les journalistes auront eu le temps de lire et ils auront des questions plus difficiles. Mais il y aura moins d'intérêt par rapport aux avis budgétaires [qui doivent être présentés le même jour].
– Faisons contre mauvaise fortune bon cœur. Tout le *teasing* peut se dérouler en amont, ça va bien se passer. Ça ne sert vraiment à rien de parler à Ryan [Heath] pour son « Playbook », sur l'ACCIS ? Je trouverais bien qu'ils en parlent…

Depuis quelque temps, le « Playbook » du journal en ligne *Politico*, un bulletin quotidien mêlant ragot et information politique, est devenu la référence à Bruxelles. Mais Simon n'a pas l'air convaincu.

– Oui, insiste Olivier en répondant à sa propre question, ça servirait à quelque chose ! « *A pro-growth, anti-avoidance package*[5] », c'est un bon *soundbite*.
– Sur la fiscalité, Pierre a fait plus en deux ans que toute la Commission en quinze ans, opine Elena.
– Il y a des choses qu'on dit et des choses qu'on ne peut pas dire, lui rappelle Olivier. Il vaut mieux que ce soient les autres qui le disent. Pierre, lui, doit parler de « tout ce qu'il me reste à faire ».

Après la présentation du paquet au Parlement, Olivier demande à David, qui a accompagné le commissaire, si ça s'est bien passé. « Dans l'ensemble, oui. En plénière, il a été applaudi avant même de commencer. Il y avait seulement les mauvais coucheurs habituels [les Verts, une partie de la gauche]. » Olivier prend une voix nasillarde : « C'est pas assez ! » Goguenard, David rapporte les propos d'un député UKIP qui a affirmé que l'ACCIS, c'était bon pour le Royaume-Uni puisque ça « laminerait notre système fiscal ». « Donc, il nous faut une *defensive* pour le *Times*… », conclut Olivier.

5. « Un paquet pro-croissance et anti-fraude ».

Cadrer la justice fiscale

À 11 heures, une bonne partie du cabinet descend pour la conférence de presse. Le slogan est affiché sur la scène : « *Corporate Tax Reform : Probusiness, Anti-evasion*[6] ». Comme d'habitude, le commissaire commence en français avant de passer à l'anglais. Il rappelle d'abord ses réalisations et sa motivation :

> Quand j'ai pris mes fonctions il y a deux ans, j'ai indiqué que je souhaitais réformer la fiscalité pour la rendre plus juste et plus efficace. Nous avons parcouru beaucoup de chemin pour nourrir cette ambition. Cela se mesure à toutes les barrières tombées. Le plus important, la fin du secret bancaire, mais aussi la transparence des pratiques fiscales. Nous avons une obsession : que les multinationales paient leurs impôts là où elles font leurs profits. C'est une demande citoyenne.

Puis, le commissaire souligne la dimension « *probusiness* », selon lui, de l'ACCIS :

> Les scandales ont donné une impulsion. Nous nous sommes d'abord attardés aux champions de l'évasion fiscale. Le moment est venu d'aider toutes les entreprises qui paient leurs impôts. Celles-ci rencontrent trop d'obstacles. Le principe est simple : une seule déclaration, une seule administration fiscale, bref, une simplification majeure pour les entreprises.

Il faut rassurer les récalcitrants parmi les États membres :

> Ce projet ne remet pas en cause la souveraineté fiscale. D'abord nous faisons l'assiette commune ; un an plus tard la consolidation. *Step by step*.

Dans le genre d'exercice public que représente le dépôt d'un paquet, une mention des consultations menées par la Commission est désormais de rigueur :

> Nous avons adopté une approche en deux étapes. Nous avons écouté et appris, nous avons pris en compte les préoccupations.

---

6. « Réforme de l'impôt sur les sociétés : favorable aux entreprises, contre l'évasion fiscale ».

Finalement, le commissaire martèle son message, la « révolution de la transparence » :

> Mon message aux États membres est le suivant : saisissons rapidement cette occasion pour mettre en place un système fiscal plus efficace et plus équitable. C'est la révolution de la transparence. Il s'agit d'une proposition favorable aux entreprises et non anticoncurrentielle. Certains pourraient souhaiter une harmonisation fiscale, mais on n'en est pas là. Ils seront déçus, les autres seront rassurés.

Contourner les obstacles

Déjà, il est évident que, si l'adoption de règles *communes* semble consensuelle, certains États s'opposent à la *consolidation* qui a été repoussée d'un an. En clair, ils ne sont pas pressés de partager leur assiette fiscale avec les autres. En mars 2017, Elena dresse l'état des lieux :

> On a séparé l'assiette commune de la consolidation parce que le texte *unicum* était bloqué par ceux qui ne veulent pas la consolidation : l'Irlande, les petits pays... Alors, on a dit : on peut au moins se mettre d'accord sur la base, on purge la proposition de la consolidation et on peut en discuter sereinement. Si ça ne marche pas sur la consolidation, on fera de la coopération renforcée.

Sur les questions fiscales, les conflits partisans ne sont pas aussi présents qu'en matière de surveillance budgétaire. Au Parlement, il y a une majorité en faveur du progrès en matière de fiscalité : comme c'est le cas au niveau national, la gauche est naturellement pour et la droite doit composer avec l'opinion publique[7]. Quant aux États membres, ils définissent leurs positions en fonction d'intérêts spécifiques qui avantagent leurs entreprises nationales ou les multinationales. Ainsi, Chypre, pourtant dirigé par la gauche, est moins favorable à l'harmonisation fiscale que l'Espagne de droite. Un fonctionnaire de TAXUD détaille le rapport de force au Conseil :

---

7. Thomas Plümper, Vera E. Troeger et Hannes Winner, « Why Is There No Race to the Bottom in Capital Taxation ? », *International Studies Quarterly*, 53 (3), septembre 2009, p. 761-786.

> Globalement, les Français sont des alliés. Pas parce que Pierre est français, mais parce qu'ils ne sont pas un *tax haven* [un paradis fiscal]... Les Allemands sont très difficiles historiquement. Le Luxembourg, les Pays-Bas, Chypre, Malte : toute cette bande est négative, mais il y a la pression internationale et l'opinion publique. Pendant la présidence néerlandaise, Dijsselbloem a dû livrer quelque chose. On a fait des pas énormes. Même chose sous la présidence luxembourgeoise.

Au cours des mois qui suivent, le scepticisme s'installe néanmoins au cabinet. L'unanimité au Conseil semble hors d'atteinte. Pour de petits États comme l'Irlande, Chypre ou Malte, la consolidation n'est pas intéressante : l'impôt minuscule qu'ils appliquent sur le chiffre d'affaires d'une multinationale représente beaucoup d'argent. La seule stratégie pour faire plier les petits, c'est que les grands États les isolent. « Ce sera long et désagréable, mais si les grands tiennent bon, les autres vont suivre, espère Alain Lamassoure. J'ai une peur partagée avec Pierre : que la pression retombe. Parfois, je me dis que ce qu'il nous faut, c'est un autre scandale. En même temps, s'il y a trop de scandales, les gens ne s'y intéressent plus. Ils auront l'impression qu'on ne fait rien. »

Impatience des uns, veto des autres

Un an après le dépôt de la proposition ACCIS, la cause demeure populaire au Parlement. Le 15 mars 2018, le Parlement vote en faveur de la directive. Le commissaire y entretient toutefois une relation amour-haine avec les Verts, qui peuvent le soutenir en privé, mais, en public, se plaignent de la timidité de ses propositions. Dans ce parti, les députés Philippe Lamberts et Eva Joly sont ses principaux interlocuteurs. Un membre du cabinet me raconte, en riant, la dernière rencontre avec la députée française : « Pierre lui a foutu une baffe en arrivant. Il y avait des caméras et il lui a dit : "Alors, devant les caméras, tu vas me critiquer comme d'habitude ?" » Mais même le groupe social-démocrate s'impatiente. À l'occasion d'un pot du groupe à Strasbourg, j'entends plusieurs députés féliciter « Pierre ». « *We need to be in the lead of global corporate taxation*[8] », dit l'un. « Il n'y a pas d'élan au Conseil et il faut les dénoncer », ajoute l'autre. Le commissaire tempère : « Nous

8. « Nous devons être à la pointe de la fiscalité mondiale des entreprises ».

avons gagné beaucoup de batailles dans un contexte favorable. Maintenant on entre dans des sujets plus difficiles. Le partage des informations fiscales, c'était une réforme à taille humaine. Pour réaliser l'ACCIS, il y aura des résistances. »

La consolidation reste bloquée au Conseil. David résume le pessimisme du cabinet : « Ça n'avance pas beaucoup au Conseil à cause de l'opposition de l'Irlande, des Pays-Bas et aussi du Luxembourg. Les règles communes, ça va, mais la consolidation pourrait leur faire perdre pas mal d'argent. On ne peut pas savoir combien parce que la première étape serait de nous transmettre l'information, mais aucun État n'est même prêt à le faire. » Face aux veto, les Moscovici croient de moins en moins que l'ACCIS sera adoptée par le Conseil pendant leur mandat. L'intense travail politique du commissaire au Parlement n'a pas permis de vaincre la résistance d'une poignée d'États membres au Conseil : « On ne retrouvera pas une configuration aussi favorable avant longtemps. » Mais pour Franck, « ça fait quand même avancer le débat et pourrait faire partie de la campagne de 2019. En attendant, le test, c'est nos propositions sur la fiscalité du numérique ».

La fiscalité du numérique

En l'espace de quelques mois, la fiscalité du numérique connaît en effet une ascension fulgurante au sommet de l'agenda européen. Même si le dossier fait l'objet de réflexions au sein de la Commission, de l'OCDE et du G20 depuis plusieurs années, l'élection d'Emmanuel Macron marque un tournant. Pendant la campagne du printemps 2017, le candidat d'En Marche, établissant un lien entre les pratiques des GAFA et l'évitement fiscal, propose « une taxe sur le chiffre d'affaires réalisé dans nos pays pour des prestations de service électronique[9] ». D'autres pays commencent d'ailleurs à adopter des taxes qui ciblent les géants américains du web. La promesse électorale de Macron est confortée par l'actualité juridique. Peu de temps après sa victoire, en mai 2017, Google gagne un procès contre le fisc français qui lui a imposé un redressement

9. En Marche, « Le programme d'Emmanuel Macron pour le numérique » (https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/numerique).

d'un milliard d'euros l'année précédente[10]. Le tribunal juge que l'entreprise ne disposant pas d'un « établissement stable » en France, elle n'a pas à y payer d'impôt sur les sociétés. « Depuis cet arrêt, explique Maud, le ministère français de l'Économie et des Finances a mis une grosse pression pour faire évoluer la fiscalité. »

Entre l'OCDE, le gouvernement français et la Commission, un triangle franco-français s'empare de l'agenda fiscal. Les protagonistes sont Pascal Saint-Amans (chef de la fiscalité à l'OCDE), Bruno Le Maire (ministre des Finances) et Pierre Moscovici. Ceux-ci veulent imposer les entreprises numériques, mais leurs stratégies divergent. La France et l'OCDE se contenteraient d'une taxe sur le chiffre d'affaires des géants du numérique, facile à mettre en œuvre, alors que le commissaire insiste sur une approche « structurelle » susceptible de transformer en profondeur l'impôt sur les sociétés, c'est-à-dire compatible avec l'ACCIS.

Dès septembre 2017, le président Juncker reprend les demandes de Macron dans son Discours sur l'état de l'Union. Dans la foulée, les Moscovici préparent une communication (*Un système d'imposition juste et efficace au sein de l'Union pour le marché unique numérique*[11]). Visant à éviter une multiplication des taxes nationales qui nuirait au fonctionnement du marché intérieur, elle est plutôt bien reçue : « On l'a préparée en dix jours, c'était excitant, se rappelle Maud. Pour nous, c'est une façon de tester les principes de l'ACCIS. Si on y arrive, ça pourrait faire bouger les choses. Un genre de précédent… »

Comment imposer les GAFA ?

Les propositions françaises et la communication de la Commission répondent à un enjeu fondamental de l'économie du XXIe siècle : fondé sur le principe d'établissement physique stable, l'impôt sur

10. Lucie Ronfaut, « La justice annule le redressement fiscal de Google en France », *Le Figaro*, 12 juillet 2017 (https://www.lefigaro.fr/secteur/high-tech/2017/07/12/32001-20170712ARTFIG00246-la-justice-annule-le-redressement-fiscal-de-google-en-france.php).

11. Commission européenne et direction générale de la Fiscalité et de l'Union douanière, *Un système d'imposition juste et efficace au sein de l'Union européenne pour le marché unique numérique*, communication au Parlement européen et au Conseil, COM/2017/0547 final, 21 septembre 2017 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0547&from=fr).

les sociétés ne prend pas adéquatement en compte les activités qui reposent sur des actifs intangibles ou des données immatérielles. C'est encore davantage le cas lorsque lesdites entreprises sont domiciliées à l'étranger : par le biais d'internet, elles peuvent vendre des services ou recueillir des données sans être le moins du monde taxées sur leurs bénéfices[12]. Par exemple, la France ne peut pas imposer les bénéfices retirés par Google de la vente de données personnelles des Français aux annonceurs, eux-mêmes basés en Irlande ou aux États-Unis. C'est ainsi que les GAFA se retrouvent à être beaucoup moins imposés que les entreprises traditionnelles, dans un ratio d'un tiers à deux tiers selon la Commission.

La communication présente deux options : une approche « ciblée », qui consisterait en une taxe immédiate sur les revenus dégagés par les contenus, et une approche « structurelle », qui consisterait à appliquer l'ACCIS aux GAFA dont l'établissement serait considéré comme « virtuel ». À long terme, la Commission préfère l'approche structurelle, qui implique de revoir les règles internationales sur la présence fiscale et les conventions pour la prévention de la double imposition. « L'ACCIS, c'est ça qu'on veut. Avec le numérique, on a un degré d'attention politique qu'on n'a jamais eu », me dit un fonctionnaire. « Mais ce sera un travail de longue haleine… », prévient un membre du cabinet.

À court terme, la Commission est ouverte à l'approche ciblée promue par la France : moins efficace sur le plan fiscal, la taxe sur le chiffre d'affaires serait plus facile à faire adopter et à mettre en œuvre. Le ministre des Finances, Bruno Le Maire, en a fait son cheval de bataille, et Emmanuel Macron propose de la transformer en une ressource propre abondant le budget de l'UE. Pour l'entourage du commissaire, la fiscalité du numérique est un excellent moyen de le profiler à l'avant-garde de la « taxe GAFA », une proposition « populiste dans le bon sens du terme ». En 2018, le commissaire, espère-t-on, peut mettre en avant son progressisme en saisissant la balle au bond.

C'est pourquoi la Commission veut déposer ses propositions le plus tôt possible, c'est-à-dire avant l'OCDE. En principe, cette

12. Peter Dietsch et Thomas Rixen, « Global Tax Governance : What it Is and why It Matters », dans Peter Dietsch et Thomas Rixen (eds), *Global Tax Governance : What Is Wrong with It and How to Fix It*, Colchester, ECPR Press, 2016, p. 1-24.

dernière planche depuis longtemps sur ce dossier et elle a le double avantage d'être proche du G20 et de gérer les conventions fiscales qui seront affectées par une transformation des règles internationales[13]. Mais l'OCDE compte parmi ses membres les États-Unis, qui s'opposent à la taxation des GAFA. Ce n'est pas un hasard si les propositions de l'OCDE sont modestes, fondées sur les revenus de la publicité. À la Commission, on reproche à l'OCDE de vouloir s'ingérer dans les affaires européennes. L'émulation confine parfois à la rivalité. « Ah ! L'OCDE ! rigole un fonctionnaire de la DG TAXUD. Fondamentalement, on se sent plus fort et plus légitime ! Nous, on fait de la loi, de la vraie. Avec eux, les États peuvent mettre en œuvre, ou pas, ou faire semblant… »

Préparer le Conseil

En octobre 2017, la fiscalité du numérique est au cœur d'un « jour fixe » avec la haute direction de la DG TAXUD. Certains États membres, surtout l'Irlande, se disent « brutalisés » par la France et la Commission. Beaucoup ne comprennent pas pourquoi on force le calendrier. Ne faudrait-il pas mieux attendre que ces choses se règlent à l'OCDE et au G20, avec les Américains ? « La pression politique s'accentue », explique le commissaire aux fonctionnaires.

> – J'ai exprimé des doutes sur une approche ciblée. Il n'est pas sûr que ça aille plus vite. Si c'est un *quick fix* [une solution provisoire], il est clair qu'il faut qu'elle mène à une solution structurelle. Ça ne doit pas compromettre l'ACCIS. Donc je vous demande comment faire : par la coopération renforcée ? La majorité qualifiée ? Il faut donner de la lisibilité à tout ça, dé-techniciser. L'ACCIS, c'est une cathédrale merveilleuse, mais on ne voit pas bien… Si on pouvait visualiser la taxation future d'une entreprise, ça serait formidable pas seulement pour les citoyens, mais aussi pour moi. Je vous l'ai déjà dit : je comprends mieux que 90 % des gens et je m'y perds moi-même. Bon, je ne le montre pas…
> – C'est pareil pour moi, je fais semblant, sourit le directeur général, Stephen Quest.

13. Allison Christians, « Taxation in a Time of Crisis : Policy Leadership from the OECD to the G20 », *Northwestern Journal of Law and Social Policy*, 5 (1), printemps 2010, p. 19-40 ; Martin Hearson, « Transnational Expertise and the Expansion of the International Tax Regime : Imposing "Acceptable" Standards », *Review of International Political Economy*, 25 (5), septembre 2018, p. 647-671.

> – C'est pour ça que vous êtes DG, rétorque le commissaire. Il faut expliquer au citoyen ce qu'il y a aujourd'hui et ce que ce serait demain.
> – La solution ciblée, on sait faire, intervient le responsable du dossier à la DG TAXUD. Ça génère des revenus et c'est compatible avec les traités. On peut calibrer la taxe pour qu'elle ne soit pas une TVA, géolocaliser le chiffre d'affaires... La vraie question, c'est : on le fait pour le faire ou pour mettre plus de pression sur ce qu'on a vraiment envie de faire, [c'est-à-dire] la solution à long terme ? Faire du revenu à court terme, c'est ce que les Français veulent. Mais ça n'aide pas l'approfondissement du marché intérieur de l'UE.
> – Est-il impossible de faire les deux à la fois, demande le commissaire. Une taxe qui est aussi un précédent ? Parce que si on pose la question comme ça, la réponse va être rapide [faire du revenu]. Ce que je veux dire, c'est qu'il faut un degré de puissance suffisant pour que ça ne soit pas une pompe à fric ridicule.
> – Pas sûr qu'il y ait une différence, estime Olivier. Les deux options exigent l'unanimité. Il y a une pression pour aller vite de certains États membres, mais ça risque de s'enliser au Conseil. On va tomber sur un problème politique. Pour l'instant, on est en face-à-face avec quelques États qui mettent la pression.

En effet, comme toutes les questions fiscales, l'approche ciblée et l'approche structurelle devront toutes les deux être adoptées à l'unanimité au Conseil. Sur le numérique, on retrouve les mêmes récalcitrants qu'avec l'ACCIS (Irlande, Chypre, Malte, Luxembourg), mais aussi les pays scandinaves, qui ne veulent pas « punir » les jeunes pousses et les consommateurs. Afin de contourner cet obstacle, certains à la DG TAXUD poussent pour un agenda ambitieux : celui d'adopter à l'unanimité le passage à la majorité qualifiée. Cela requiert un changement de la « base juridique », celle-ci devant être acceptée par les juristes et par les États membres. L'article 116 du traité prévoit que le vote à la majorité qualifiée est possible s'il s'agit d'éliminer des distorsions de concurrence dues à des disparités dans les règles fiscales. Pour le directeur général TAXUD, Stephen Quest,

> ça devient tactique, politique. Doit-on provoquer les États membres ? Leur dire : « Vous ne pouvez pas à la fois bloquer avec l'unanimité *et* bloquer l'usage d'une base juridique novatrice » ? Avec une décision sur le champ d'application et la base juridique, on peut avancer assez vite.
> – Au Conseil, sept ou huit États vont bloquer, estime Olivier. On peut approcher ces sept ou huit pour leur dire : « On n'ira pas tout de suite avec

l'article 116 et la majorité qualifiée. Si vous voulez l'éviter, aidez-nous à aller vers une solution structurelle, l'ACCIS à long terme.» L'Irlande, le Luxembourg, il faut les ramener vers nous sinon on tombera toujours là-dessus.
– Nous n'avons pas le droit à la mauvaise foi ou à la paresse, martèle le commissaire. Il faut garder une certaine ambition, mais se tenir sur la ligne de crête. Le bon *output* au final, c'est un court terme qui facilite l'ACCIS. Ce serait un succès politique. Sinon, ce sera une petite merde.
– L'article 116 n'est pas une baguette magique, pense Stephen Quest. Ça peut provoquer l'opposition des autres. Même chose avec le *scope*: si on limite, c'est plus facile d'avancer vite. Mais si c'est trop limité, on rate le coup pour que ce soit substantiel. Si le Conseil n'avance pas assez vite, au moins on aura été «de bonne foi». Je retiens ce terme.
– Bien sûr qu'il faut être de bonne foi, s'avance le fonctionnaire qui connaît le mieux le dossier, mais il faut aussi faire attention de ne pas empiler des propositions robustes, mais jamais adoptées. On aurait l'ACCIS, le *spin-off*, le digital, que des propositions intelligentes que tout le monde va comprendre, mais que le Conseil n'adoptera jamais: impact zéro. Si nos interlocuteurs ne sont pas bousculés... Les histoires racontées par certains États membres polluent...
– Que voulez-vous dire?, l'interrompt le commissaire.
– Luxembourg, Malte, Chypre, l'Irlande qui parlent tout le temps de souveraineté. Les Pays-Bas et la Belgique, c'est en train de changer, mais...
– Comment les empêcher?
– La France va taper comme des dingues, on doit la laisser les brutaliser, après, ils viendront vers nous, pense Olivier.
– Bruno Le Maire et moi, nous avons eu un désaccord, raconte le commissaire. Les Français parlent d'un truc et, deux semaines après, ils remballent. Hier, je leur ai demandé des propositions précises... Je leur ai aussi demandé d'être un peu moins bourrins.

Le lendemain de ce jour fixe, je demande aux participants si la rencontre a permis d'avancer. «Aaaarrrghh...», agonise l'un. «On fait comme on a dit», sourit l'autre, reprenant une expression souvent entendue à la sortie d'une réunion peu concluante. Que doivent-ils privilégier? L'approche ciblée? La structurelle? Ni le directeur général ni le commissaire n'ont exprimé une préférence claire.

Ce qu'on va faire? Mais les deux voyons! La ciblée et la structurelle, espère David. Le problème c'est qu'on ne sait pas encore comment on va «structurer» la «ciblée». Moi je vais pousser pour qu'on fasse une

> recommandation, comme ça, on n'a pas à perdre trois ans au Conseil [ce qui pourrait être le cas avec une directive, une proposition législative]. Certains États ne la mettront pas en œuvre. Alors on pourra dire, voilà, nous constatons des distorsions à la concurrence, ce qui justifiera d'utiliser la procédure législative ordinaire [donc le vote à la majorité qualifiée sur une base juridique différente].

En tout état de cause, les propositions de la Commission doivent être adoptées par les ministres des Finances en décembre 2017 et soumises aux chefs d'État et de gouvernement en mars 2018. Au mois d'avril, les propositions doivent « converger » avec celles, plus modestes, de l'OCDE au sommet du G20. « C'est pour ça qu'on doit avancer notre paquet », m'explique Olivier.

« Donner aux Français les moyens de taxer Google »

Au cours de l'hiver 2018, David m'explique l'avancement des travaux. La proposition n'est pas encore écrite – certains poussent pour une directive (une loi transposable par les États membres), d'autres pour une recommandation (sans force de loi) – mais la réflexion se poursuit sur la méthodologie. En ce qui concerne l'approche structurelle, les États membres pourraient obliger les entreprises numériques à partager leurs données sur la conclusion de contrats et les interactions avec les usagers. La méthodologie s'appliquerait aux réseaux sociaux (par exemple Facebook), aux moteurs de recherche (par exemple Google) et aux places de marché (par exemple Airbnb) qui recueillent et revendent des données, mais pas aux abonnements ou au commerce en ligne, fondés sur des transactions. L'UE déterminerait quelle part du revenu imposable revient à chaque État membre, chacun fixant par la suite à son tour son propre taux d'imposition. L'approche ciblée, plus rudimentaire, produirait des effets plus modestes, mais plus rapides. Ce serait une taxe sur le chiffre d'affaires plutôt que sur les bénéfices.

> – On va essayer que ce soit adopté avant la fin de la législature, enchaîne David. Le principe de cette Commission, c'est que rien ne doit être laissé en plan. C'est l'excuse qu'on nous donne pour nous empêcher de présenter quoique ce soit après mai [2018, quand la Commission, dans sa dernière année, cessera de soumettre des propositions législatives]. En théorie, ça pourrait se faire. En pratique, ça va être compliqué.

– Êtes-vous confiants ?
– Non. Mais à partir du moment où on aura fait la proposition, on aura changé les règles du jeu… Si, aujourd'hui, un État membre voulait appliquer une taxe de ce type, ça pourrait être jugé non compatible avec le droit de l'UE. Notre taxe sera compatible, et si les États membres veulent l'appliquer précocement, la Commission ne devrait pas avoir besoin de les poursuivre. L'objectif, c'est d'éviter la fragmentation du marché intérieur.

Les ardeurs du début, quand certains membres du cabinet pensaient pouvoir faire entrer l'ACCIS par une porte dérobée, se sont calmées. À court terme, le pragmatisme s'impose. Le commissaire mène quelques rencontres avec les PDG des grandes entreprises du numérique pour les rassurer sur le coût modeste de la taxe. En même temps, le fonctionnaire responsable du dossier « s'éclate » :

L'enjeu, m'explique-t-il, c'est d'établir qui a la souveraineté sur les données. Ce qu'on veut, c'est établir le principe de géolocalisation fiscale pour transformer complètement la façon dont on impose. Je viens de passer devant le *Regulatory Scrutiny Board* [Comité d'examen de la réglementation] qui me posait des questions sur le *burden* [poids réglementaire] pour les entreprises. Le *burden* ! Il y a une telle granularité de l'info dans ce que les entreprises collectent déjà ! Les comptables eux-mêmes sont impressionnés par ce dont elles disposent. Elles vont simplement devoir ouvrir leurs données comme on leur demande d'ouvrir les livres pour les comptables. Ensuite, évidemment, il faudra développer des *common reporting standards* [normes communes]. Avec la solution ciblée, on ouvre une brèche.

Mais lui non plus ne pense pas que les propositions de la Commission vont être adoptées pendant la législature en cours.

Ce qu'on essaie, c'est de faire une directive conceptuellement perturbatrice, de l'innovation disruptive. On met en place un cadre juridique pour ceux de nos États membres qui veulent mettre une taxe en œuvre chez eux sans l'accord des autres. On va donner les moyens aux Français de taxer Google, qui ensuite va demander à son siège irlandais de soustraire ça de ses comptes. Ça va mettre la pagaille. Actuellement, c'est trop facile pour les GAFA : l'Amérique est forte, l'Irlande a un *vested interest* [intérêt personnel] pour que rien ne bouge… On veut instiller une insécurité juridique et politique, semer le doute.

Scepticisme à Washington

Le 21 mars 2018, la Commission dépose son paquet « fiscalité du numérique », qui comprend deux directives. La première est une taxe intérimaire de 3 % sur les recettes des entreprises dont les activités concernent la collecte de données et le chiffre d'affaires dépasse 750 millions d'euros à l'échelle internationale (50 millions sur le marché européen). C'est l'approche ciblée. Avec la seconde directive, la Commission propose d'élargir la définition de l'établissement stable pour inclure le nombre d'utilisateurs de l'interface et de contrats signés. C'est un début d'approche structurelle. « Mon combat d'ici novembre 2019, explique le commissaire, ce sera la fiscalité. Il faut convaincre vingt-huit États membres, alors je vais avoir des journées très actives d'ici la fin de mon mandat. Mes amis luxembourgeois et irlandais ? En fait, ils me détestent… Mais j'ai mordu l'os et je ne vais pas le lâcher. »

En avril, j'accompagne le commissaire à Washington. Accueillant les réunions printanières du FMI, la capitale américaine est l'endroit idéal pour rencontrer d'autres grands argentiers. À chacune des bilatérales préparatoires au sommet du G20 de Buenos Aires, le commissaire évoque la fiscalité du numérique et des multinationales. Il rappelle les récentes propositions européennes et, de l'Argentine à l'Afrique du Sud, semble se faire plusieurs alliés. Sans surprise, les États-Unis sont vent debout contre ses propositions. S'il ne ferme pas la porte à une approche structurelle à long terme, le secrétaire américain au Trésor, Steven Mnuchin, s'oppose à l'approche ciblée qui touchera surtout des entreprises américaines.

Le commissaire rencontre aussi les membres de l'American Enterprise Institute, un *think tank* proche des milieux d'affaires. La salle est comble, la présentation informelle. Le commissaire commence sans préambule.

> L'économie numérique apporte des défis sans précédent. L'impôt sur les sociétés n'a pas pu suivre le rythme, et il existe un schisme entre le lieu de génération des bénéfices et celui de leur imposition. C'est une question d'équité, mais aussi de sécuriser nos bases fiscales. Idéalement, cette discussion devrait se dérouler au niveau mondial et ce soir, nous aurons une réunion du G20 au cours de laquelle nous en discuterons. Mon message ici est le suivant : nos propositions ne ciblent pas les États-Unis. Nous sommes les défenseurs d'une approche globale. Mais

> le progrès international ne suscite pas l'optimisme. Notre objectif est de donner une impulsion au débat mondial tout en évitant la fragmentation du marché en Europe. Nous voulons capturer de nouvelles formes de création de valeur, telles que la participation des utilisateurs. Notre proposition phare, c'est l'ACCIS. Nous avons également présenté quelque chose de plus spectaculaire, mais de moins fondamental. C'est une taxe provisoire sur le chiffre d'affaires, une taxe sur les services numériques, pour éviter le risque de prolifération de mesures qui compromettraient la compétitivité du marché.

Après sa présentation, le commissaire se livre à un dialogue. Son interlocuteur avance que l'approche ciblée (« spectaculaire ») est un tarif d'importation caché sur les entreprises de technologie américaines, ce qui contreviendrait aux règles de l'Organisation mondiale du commerce.

> Je ne peux pas nier que les États-Unis sont un leader, mais notre taxe n'est pas anti-GAFA, elle n'est pas anti-américaine. Nous avons besoin d'une approche ciblée parce que nous ne pouvons pas attendre. Intérimaire signifie intérimaire. Vous connaissez *Alien*, le film ? Je ne veux pas créer un monstre. Nous allons lever 5 milliards d'euros. C'est important, mais ce n'est pas monstrueux. Il ne va tuer personne.

Dans la salle, une personne s'inquiète de l'ajout d'une troisième taxe, sur le chiffre d'affaires, en sus de la TVA et de l'impôt. Le commissaire en convient, mais pointe les initiatives nationales qui risquent de fragmenter le marché unique. « Nous ferons en sorte qu'il n'y ait pas de double imposition. Mais si nous ne faisons pas l'intérimaire, les États membres le feront. » En terminant, le commissaire livre son analyse de la dynamique diplomatique au Conseil :

> Ce n'est un secret pour personne : l'Irlande et le Luxembourg sont réticents. L'unanimité n'est pas encore là. Pour ceux qui craignent la taxe, il y a de l'espoir ! La presse ne parle que des pays réticents, mais il existe un appui très fort : vingt États nous soutiennent, les huit autres pas encore. Nous devons investir beaucoup de capital politique et d'énergie. Nos propositions ne sont jamais à prendre ou à laisser. Il y a une chance raisonnable – ou un risque ! [*il sourit*] – que la proposition soit adoptée.

Tergiversations à Berlin

S'ils avaient pu prévoir la seconde moitié de 2018, les conservateurs de l'American Enterprise Institute auraient été rassurés. La fiscalité du numérique s'enlise au Conseil. Mes interlocuteurs me décrivent la situation à l'ECOFIN, où il y a trois groupes principaux. Les promoteurs sont la France et la Commission. Quatre États sont contre : l'Irlande, le Luxembourg, le Danemark et la Suède. Et deux hésitent : Malte et la Finlande. « Les Nordiques, me dit-on, ne veulent pas irriter les Américains et craignent pour le développement des entreprises numériques. Ils ne vont pas sortir le bazooka pour une proposition symbolique. » Mais la véritable inquiétude porte désormais sur Berlin. Si l'Allemagne a d'abord été favorable à la mesure – Wolfgang Schäuble avait même signé une lettre de soutien –, elle est en train de se retourner. Selon mes informateurs, le nouveau ministre des Finances, Olaf Scholz, s'inscrit dans la lignée de Schäuble, mais Angela Merkel ne veut pas heurter Donald Trump, alors que l'Allemagne est au cœur d'une bataille commerciale avec les États-Unis. Repousser la discussion au G20 et à l'OCDE est une façon pour les Allemands d'éviter un sujet délicat. « Tant qu'on ne ramène pas l'Allemagne de façon définitive vers nous, [les propositions du commissaire sont en danger], s'inquiète Olivier. En ce moment, on déploie des efforts d'explication intense. »

Depuis les élections de l'automne 2017, la coalition CDU-SPD à Berlin est devenue un partenaire de plus en plus difficile, pour la France comme pour la Commission. Bruno Le Maire veut réaliser une promesse électorale le plus rapidement possible. Il propose aux Allemands d'adopter la directive dès maintenant, avec une entrée en vigueur en 2021 *à moins* qu'une entente soit trouvée à l'OCDE. Les Allemands, eux, préfèrent prendre leur temps, quitte à mettre en œuvre l'approche structurelle beaucoup plus tard si l'OCDE n'arrive à rien. « Depuis six mois, les Français et les Allemands disent qu'ils sont d'accord alors qu'ils ne le sont pas. En fait, ils ne comprennent pas la même chose. » Nous avons vu au chapitre 7 les obstacles posés par Berlin dans la réforme de la zone euro après 2017. Ce sont plus ou moins les mêmes en ce qui concerne la fiscalité du numérique. En octobre 2018, un fonctionnaire de la DG TAXUD me raconte :

> Il y a deux semaines, j'ai pris un avion pour Berlin avec mon équipe. On venait leur parler « fiscalité du numérique ». Dans l'avion, il y avait une délégation d'ECFIN qui allait faire la même chose sur l'UEM. Ah

bon ? Toi aussi ? Ils t'ont dit ça ? C'est pareil. Au retour, eux comme nous, on avait la mine dépitée. Rien ne bouge. Les Allemands ont une élection régionale toutes les deux semaines, il y a les histoires de la coalition... C'est insupportable.

Sur le fond, ses regrets sont limités :

L'approche ciblée, privilégiée au Conseil, ce n'est pas génial sur le plan économique. Il y a un pays, la France, qui a décidé du jour au lendemain qu'il fallait le faire, il en a convaincu une dizaine de suivre, ils l'ont fait on ne sait pas trop pourquoi, et nous, il faut qu'on assure. Sans trop de temps pour étudier, sans que les résultats de l'analyse ne poussent dans ce sens... Mais ça montrait qu'on pouvait faire fonctionner la Commission comme une institution vraiment politique.

Au cabinet, même état d'esprit. L'approche ciblée n'y a jamais été populaire, elle est un peu trop associée au calendrier politique français. En même temps, les Moscovici auraient bien aimé réussir un grand coup : « La taxe GAFA, c'est con économiquement, mais si tu veux battre les populistes... Taxer les entreprises qui font des milliards de profits ! Et ce serait la première taxe harmonisée au niveau européen depuis des décennies. »

L'OCDE reprend la main

Croisant David dans le couloir au début de l'hiver, le commissaire lui lance : « Elle est morte, votre taxe GAFA... » David préfère rester optimiste. Bruno Le Maire, explique-t-il, insiste pour trouver un accord avec les Allemands. Le ministre français des Finances évoque la trahison de la parole donnée par Schäuble. « Depuis les *LuxLeaks*, je n'ai jamais vu une telle pression politique, confirme un fonctionnaire. Si Berlin cède, tout devient possible. Si l'Allemagne tourne, la Suède et le Danemark n'auront pas le choix. Personne ne comprendra leurs arguments. » Entre-temps, la présidence autrichienne fait du *forcing* au Conseil. À l'ECOFIN, Le Maire et Moscovici rivalisent d'enthousiasme pour engranger un succès européen, du moins en apparence.

Il y a toujours les mêmes trois États membres qui sont opposés : la Suède, le Danemark et l'Irlande, me raconte un observateur du Conseil. Le ministre suédois, tu vois, il a marqué son opposition, mais il a

répondu aux questions techniques de l'Autrichien. En principe, tu n'as pas besoin d'expliquer comment tu mettrais en œuvre une proposition à laquelle tu t'opposes. Donc, ce n'était pas si mal.
Les Allemands continuent à dire que la solution, c'est une approche globale. La réunion d'hier, ce n'était rien de contraignant. Juste une discussion. On verra. Honnêtement, je n'y crois pas trop. Les Allemands sont fuyants. C'est de plus en plus clair qu'ils sont opposés. Il y a une issue possible avec les Suédois, c'est ce qu'on a vu hier. Mais les Danois sont fermement opposés. Tous les opposants au texte disent qu'ils sont pour une solution globale, mais ils savent qu'on ne la trouvera pas parce que les Américains sont contre.

Comme pour la réforme de la zone euro, la fiscalité du numérique devient un enjeu franco-allemand. Devant le blocage au Conseil, Le Maire essaie d'obtenir un compromis entre Paris et Berlin. Le 4 décembre 2018, Le Maire et Scholz s'entendent sur le principe de la taxe sur le numérique à 3 %, reprenant le modèle de l'approche ciblée. Alors que la France voulait faire adopter une entrée en fonction conditionnelle le 1er janvier 2021, l'Allemagne insiste pour qu'aucune décision ne soit prise avant d'avoir donné une chance à l'OCDE. Le compromis avec Berlin édulcore les propositions de la Commission, et même celles, plus modestes, de la France.

C'est une chance que l'organisation parisienne saisit le 29 janvier 2019, quand cent vingt-sept pays s'entendent pour adopter de nouvelles règles fiscales mondiales visant à taxer les géants du numérique d'ici 2020. Si elles sont adoptées, ces règles viendraient remplacer les initiatives nationales. À Bruxelles, le Conseil profite de cette avancée hypothétique pour botter en touche et ne rien décider. Le peu d'enthousiasme affiché par Berlin n'entraîne pas la conversion souhaitée des opposants. Après avoir repoussé la décision en décembre, la Suède et le Danemark utilisent le prétexte de la déclaration politique chapeautée par l'OCDE pour rejeter la directive européenne en mars 2019. Tirant les leçons de cet échec, la France adopte sa propre taxe, comme l'Espagne et l'Italie ont commencé à le faire. La Commission, elle, n'est plus vraiment dans le coup.

*

Malgré des contraintes institutionnelles fortes en matière de fiscalité, une fenêtre de tir s'est ouverte en 2015-2016 dans le combat pour la *transparence*. Elle se referme peu à peu au cours de la seconde partie du mandat, alors qu'un contexte politique moins favorable hypothèque le projet de *justice* fiscale. Le travail politique des Moscovici, mené en enrôlant l'opinion publique, les médias et le Parlement, se brise sur l'obstacle institutionnel : celui de l'unanimité, qui permet à un seul État membre de bloquer les avancées à Bruxelles. L'ACCIS a ainsi échoué. Même la fiscalité du numérique, qui semblait l'objet d'un consensus initial, finit enterrée par le manque d'enthousiasme des Allemands. À partir de 2017, l'impact des scandales fiscaux s'est quelque peu atténué, entraînant une perte d'intérêt médiatique. Le nouveau gouvernement français a encouragé une fiscalité du numérique différente de la politique privilégiée par la Commission, et, à l'ère de Trump, la coalition allemande a été paralysée par la peur des représailles américaines. Dans ce contexte, la tentation de déplacer le débat vers l'OCDE, où les États-Unis sont incontournables, a été la plus forte.

En définitive, si le travail politique a érodé les contraintes institutionnelles, l'édifice de la souveraineté nationale ne s'est pas effondré. Le commissaire, David, Maud et les fonctionnaires de la DG TAXUD se consolent en se disant qu'ils ont bousculé les États membres et, avec les Français, forcé l'OCDE à maintenir le dossier à l'agenda mondial. Les chercheurs confirment d'ailleurs l'*entrepreneurship* joué par la Commission au cours de ces années – utilisant le langage de cet ouvrage, on pourrait parler d'un succès partiel du travail politique mené par les Moscovici[14].

En ce qui concerne les fonctionnaires de TAXUD, l'enjeu en 2019 n'est plus de faire adopter des propositions, mais de préparer l'agenda de la prochaine Commission. Pendant cette dernière année de mandat, la Commission est un canard boiteux. Il ne se passe plus grand-chose. Dès janvier, le responsable du dossier me résume sa vision des choses :

14. Wouter Lips, « The EU Commission's Digital Tax Proposals and Its Cross-Platform Impact in the EU and the OECD », *Journal of European Integration*, 42 (7), 2020, p. 975-990.

Dès maintenant, j'ai dit à mes collaborateurs : préparons des scénarios pour l'avenir. On doit être prêt à présenter un agenda qui se tient au prochain commissaire, que ce soit un PPE maltais ou un S&D portugais. Honnêtement, avec la transparence et la législation contre l'optimisation fiscale, on a fait des avancées énormes et ça va continuer. Le reste, c'est la cerise sur le gâteau. Mais on sait qu'à la fin, on aura travaillé pour améliorer l'UE sur un sujet très visible pour ses citoyens.

Conclusion

Avant la pandémie

« La force de la Commission, cette créature indécise, moitié archange et moitié dragon, tenait précisément à sa nature hybride. C'était une créature juridique dissimulée dans un corps politique, ou bien un acteur politique résolu à emprunter les seules lignes du droit pour traverser la grille serrée des États-nations[1]. »

Cette ethnographie politique prend fin en même temps que la Commission Juncker, en 2019. En principe, le mandat du collège se termine le 31 octobre. Dans la nouvelle équipe d'Ursula von der Leyen, nommée au cours de l'automne, l'ex-Premier ministre italien Paolo Gentiloni remplacera Pierre Moscovici aux Affaires économiques et financières, à la Fiscalité et à l'Union douanière. Le cabinet va se disperser, certains retournant à leur direction générale d'origine dans la Commission, d'autres devant se chercher un nouvel emploi. L'avenir professionnel du commissaire, lui, est encore incertain. Moins présent dans les médias, il donne des conférences, continue à représenter l'institution au G20, visite

1. Aurélien Bellanger, *Le Continent de la douceur*, Paris, Gallimard, 2019, p. 148.

une dernière fois Athènes pour y rencontrer le nouveau Premier ministre Kyriákos Mitsotákis, un conservateur qui a remplacé son ami Aléxis Tsípras.

Pour célébrer la fin du mandat, les membres et ex-membres du cabinet se réunissent dans la forêt de Soignes, aux alentours de Bruxelles. Le commissaire se joint à eux pour le déjeuner. Une discussion collective sur le manuscrit de ce livre, que je leur ai soumis, est l'occasion de faire un retour sur les cinq années écoulées. De dresser un bilan, aussi. Sans surprise, les Moscovici trouvent mon analyse sévère à propos du traitement de la crise grecque ou approximative sur les divisions entre les Parisiens et les Bruxellois que j'ai perçues au sein du cabinet. Dans l'ensemble, ils se reconnaissent néanmoins dans la chronique de ce qui a été leur histoire collective. Le soir même de notre arrivée, une nouvelle vient toutefois perturber l'espoir d'une transition rapide. La candidate pressentie par la France pour le portefeuille du marché intérieur, Sylvie Goulard, est rejetée par le Parlement européen où on lui reproche une possible mise en examen dans une affaire de financement politique, ainsi que de possibles conflits d'intérêt. Le chauffeur du commissaire, Stéphane, l'a raccompagnée à sa sortie de l'audition au Parlement. C'est un choc à Bruxelles comme à Paris, où le président Macron, qui a pourtant désigné Goulard, rejette la faute sur Ursula von der Leyen.

Comme le collège des commissaires doit être approuvé en un seul bloc, la passation de pouvoir est retardée. Dans la forêt de Soignes, le commissaire confirme au cabinet que leur mandat sera prolongé au moins jusqu'en décembre, peut-être jusqu'en janvier. « Nous avons gagné un mois de plus ensemble… », soupire Olivier. Ce délai signifie que certains dossiers, qui devaient être transférés à l'équipe de Gentiloni, seront traités par les Moscovici. Dans le calendrier du semestre européen, les avant-projets budgétaires doivent être soumis par les États membres le 15 octobre (voir chapitre 5). Le commissaire devait communiquer la première évaluation des services, mais il faudra maintenant qu'il fournisse un avis en bonne et due forme au cours du mois de novembre. À cette transition heurtée, révélatrice des dynamiques de l'Europe politique qui prend forme, vient s'ajouter le Brexit, qui connaît de nouvelles péripéties. Ayant remplacé Theresa May pendant l'été,

le flamboyant Premier ministre Boris Johnson tient les Européens en haleine en convoquant des élections anticipées à Westminster. Celles-ci doivent lui permettre d'obtenir une majorité claire pour approuver l'accord de sortie qu'il a renégocié en quelques jours à Bruxelles à la mi-octobre.

En guise de conclusion à cet ouvrage, je tenterai un double bilan du cabinet Moscovici : d'abord à la lumière d'une sociologie du travail politique, puis à celle de la politique européenne en général. Cela nous permettra de répondre à la question posée en introduction : qu'est-ce qu'une Commission politique ? Et, de manière plus large, que signifie faire de la politique dans une organisation internationale comme l'Union européenne ?

De la Commission politique à la Commission géopolitique

La « Commission politique » imaginée par Jean-Claude Juncker était moins fondée sur une réflexion de philosophie politique que sur une froide évaluation des forces en présence. Lorsqu'il est nommé en 2014, le Parlement est dominé par deux grandes familles : le Parti populaire européen (PPE) et l'Alliance des socialistes et démocrates (S&D). À elles deux, ces familles jouissent d'une majorité absolue, au Parlement comme au Conseil où les gouvernements sont le plus souvent conservateurs (Royaume-Uni, Espagne) ou socialistes (France, Italie), quand les familles ne sont pas unies dans une seule et même coalition (Allemagne, Pays-Bas).

Imposer le principe des *Spitzenkandidaten* pendant la campagne électorale de 2014 a permis aux partis politiques de couronner Juncker. En échange, celui-ci a proposé un programme « social-chrétien », un équilibre entre la droite et la gauche modérée. Cette *große Koalition* a bien fonctionné pendant les deux premières années du mandat, alors que le social-démocrate Martin Schulz présidait le Parlement, et le conservateur Donald Tusk le Conseil. Se partageant les postes, la gauche et la droite faisaient des compromis programmatiques.

Les élections de 2019 ne produisent pas une configuration politique aussi claire. Des dirigeants conservateurs et sociaux-démocrates sont toujours à la tête de la plupart des États membres, mais, au Parlement, le PPE et les S&D n'ont plus la majorité, même

avec l'appui des libéraux. Le PPE est arrivé en tête, mais son leader, Manfred Weber, ne jouit pas d'un grand prestige. L'arrivée du groupe macroniste Renaissance au sein de la famille libérale, rebaptisée *Renew*, renforce la députation de cette formation, mais la rend aussi plus hétérogène. La présence de groupes eurosceptiques demeure contenue, mais les Verts, dont le nombre de députés a aussi bondi, ont moins l'habitude du compromis que les partis traditionnels. Ce Parlement éclaté ne réussit pas à imposer le principe des *Spitzenkandidaten* au Conseil, qui nomme Ursula von der Leyen de manière plus ou moins improvisée. Emmanuel Macron a réussi son pari, qui était de casser l'hégémonie du binôme PPE-S&D.

Certains parlementaires, de toutes les familles politiques, sont tentés de venger cet affront. Passant à un cheveu de voir sa propre candidature rejetée lors de sa confirmation en juillet, Ursula von der Leyen ne met pas l'accent sur un programme construit autour de politiques publiques distinctes de son prédécesseur. Les dix priorités du programme Juncker passent simplement à six chez la nouvelle présidente. La plupart des observateurs doutent de sa capacité à faire adopter des lois pendant son mandat, tant sa majorité est mince. Visant un horizon plus large, celui des relations internationales, elle propose alors une « Commission géopolitique » axée sur l'ambition de façonner un rôle pour l'Europe dans le monde. Façon de contourner la complexité de l'équation politique par le haut, ou incapacité de dégager une formule politique viable qui lui permettrait de gouverner ?

Sans nier la complexité du problème, Pierre Moscovici a sa propre idée. Trois jours après le rejet de la candidature de Goulard, il rencontre les correspondants de la presse française à Bruxelles. De but en blanc, il leur avoue avoir failli annuler un entretien où, en raison de la prolongation de la Commission, il prétend n'avoir rien à dire. En tout état de cause, avertit-il, leur conversation sera *off the record*. Les journalistes plaisantent en lui demandant s'il pourrait être le candidat de substitution de la France, après la débâcle Goulard. Le commissaire insiste sur un point. Au-delà des personnalités, il faut trouver une coalition politique stable qui réunira « trois, idéalement quatre » partis : les conservateurs, les sociaux-démocrates et les libéraux, mais aussi les Verts.

Au cabinet, où l'on exprimait peu de sympathie pour le *Spitzenkandidat* du PPE Manfred Weber au printemps, des regrets

se font entendre. Peut-être le processus des *Spitzenkandidaten* avait-il du bon, en fin de compte ? En même temps, ce sont les citoyens européens qui ont élu un Parlement plus fragmenté que le précédent. Ce sera aux nouveaux leaders de l'UE – Ursula von der Leyen (issue de la famille conservatrice), le président du Conseil Charles Michel (libéral belge) et le président du Parlement David Sassoli (social-démocrate italien) – de confectionner une coalition qui tienne la route.

C'est ce que von der Leyen essaie de faire en développant le Pacte vert (*Green Deal)*, un projet de transition écologique qui vise à attirer le soutien des écologistes et des centristes. De leur côté, Angela Merkel et Emmanuel Macron tentent de convaincre leurs homologues et les chefs de parti politique d'éviter un rejet du collège par le Parlement. À Bruxelles, on entend un soupir de soulagement lorsque Thierry Breton, le candidat de substitution de la France, un homme d'affaires, ex-ministre de l'Économie passé de la droite à La République en Marche, est « adoubé » par les eurodéputés le 14 novembre. Il reprend le grand portefeuille du marché intérieur prévu pour Goulard. Les deux derniers candidats, la Roumaine Adina-Ioana Vălean et le Hongrois Olivér Várhelyi, ayant aussi passé le test parlementaire, la Commission von der Leyen est approuvée en bloc le 27 novembre 2019. Le soutien, cette fois, est très large : une majorité confortable de 461 députés sur 751. Si les Verts s'abstiennent, l'appui du PPE, des S&D et de Renew est au rendez-vous. La nouvelle Commission entre en fonction le 1er décembre 2019, avec un mois de retard[2].

Le retour de la Commission politique ?

La grande coalition a-t-elle été renouvelée pour les cinq prochaines années ? Si oui, est-il encore possible pour Ursula von der Leyen de mener une Commission politique ? Pour certains, l'aventure est terminée : une Commission affaiblie doit apprendre à laisser sa place face au Conseil, seul véritable responsable de

2. Jean-Pierre Stroobants et Virginie Malingre, « Commission européenne : Thierry Breton adoubé par les eurodéputés », *Le Monde*, 15 novembre 2019 (https://www.lemonde.fr/international/article/2019/11/15/commission-europeenne-thierry-breton-passe-le-cap-des-auditions_6019223_3210.html).

la politique européenne. En février 2019, le ministre néerlandais des Affaires étrangères, Stef Blok, avait livré son jugement : « Une Commission qui se vante d'être politique mine sa propre objectivité. » Pour d'autres, il ne peut y avoir de retour en arrière. La fragilité de la nouvelle présidente et l'épisode Goulard démontrent que le Parlement ne va pas rendre les pouvoirs qu'il a acquis au cours des cinq dernières années.

Chose certaine, sans un conséquent travail politique, la machine européenne risque d'être paralysée. Il y a déjà longtemps qu'un accord entre Berlin et Paris ne suffit plus pour dégager des compromis susceptibles de rallier les vingt-cinq autres. L'Allemagne de la fin du règne d'Angela Merkel n'étant plus le moteur de l'Europe, elle est souvent devenue un frein. Sur les enjeux économiques, la formation de la nouvelle Ligue hanséatique a consolidé une minorité de blocage avec laquelle il faut composer. En 2020, quatre de ces pays, les Pays-Bas, la Suède, l'Autriche et le Danemark, aussi appelés les « frugaux », tenteront d'empêcher la mise en place d'une solidarité fiscale avec les pays affectés par la pandémie.

D'où l'idée de faire de la géopolitique plutôt que de la politique, y compris sur les questions climatiques. Si la Commission éprouve de la difficulté à forger des coalitions autour de politiques publiques, pourquoi ne pas répondre à la demande des citoyens et des citoyennes pour une Europe plus forte sur la scène internationale, dotée de véritables moyens pour faire avancer son agenda en matière de commerce international, de lutte contre les changements climatiques, de paix et de sécurité internationale, voire de défense collective ?

Face aux États-Unis de Donald Trump, à la Chine et à la Russie, l'idée d'une sortie par le haut est tentante. Néanmoins, même pour « faire de la géopolitique », des conditions politiques doivent être réunies. En ce qui concerne la lutte contre les changements climatiques ou le commerce international, la Commission jouit de véritables compétences. Mais Bruxelles souffre d'un isolement croissant dans un monde où la coopération multilatérale est devenue difficile. Quant à la défense ou à la politique étrangère, les traités confèrent peu de moyens à la Commission, au mieux l'exécutante d'une volonté de coopération exprimée au Conseil. De ce point de vue, le Brexit a été un cas d'exception : la Commission y a joué le

rôle clé, aidée par un consensus inattendu parmi les chefs d'État et de gouvernement qui, entre 2016 et 2019, ne s'est jamais fissuré. Entre la diplomatie traditionnelle conduite par Michel Barnier et le travail politique de Pierre Moscovici, tel que je l'ai ici décrit, la différence était parfois mince.

En 2020, la pandémie de la Covid-19 a rapproché le politique, la diplomatie et la géopolitique plus que jamais auparavant. Face à la pire récession économique depuis la seconde guerre mondiale, à l'effondrement du régime Schengen, à la montée des tensions sino-américaines et à la menace de désintégration européenne, Angela Merkel et Emmanuel Macron ont proposé le 18 mai un fonds de relance de 500 milliards d'euros comprenant des emprunts européens et des transferts substantiels aux États membres les plus affectés par la pandémie. Quelques jours plus tard, Ursula von der Leyen a fait monter les enchères en annonçant un plan de relance intitulé *Next Generation EU* de 750 milliards d'euros – une augmentation importante du budget de l'UE, avec des subventions et des prêts financés par des obligations européennes, ouvrant la possibilité à de nouveaux revenus propres – peut-être même un impôt européen ? La volte-face de l'Allemagne, historiquement chef du camp ordolibéral, a marginalisé les quatre « frugaux » dans les négociations du Conseil. Même si le plan originel a été quelque peu dilué au cours de l'été, une plus grande proportion prenant la forme de prêts plutôt que de subventions, les idées solidaristes d'union fiscale et de partage des risques que Juncker et Moscovici n'avaient pas pu faire approuver en théorie sont, au moment d'écrire ces lignes, sur le point de devenir une réalité.

Travail politique, travail d'autocritique

Lors de notre séance collective de lecture du manuscrit, j'ai été surpris de constater que les Moscovici partageaient, dans les grandes lignes, l'évaluation que je propose du travail politique qu'ils ont accompli. Dans les interviews qu'il a données aux médias à la fin de son mandat, le commissaire a parfois repris des mots qui auraient pu être les miens. Ce constat m'a d'abord inquiété. Aurais-je failli dans mon analyse critique ? La nécessaire rupture épistémologique qui m'aurait permis de dévoiler des forces que les acteurs ne voient peut-être pas eux-mêmes s'est-elle, au cours du temps, émoussée ?

À la réflexion, je pense plutôt que la convergence de nos points de vue est un résultat normal de l'expérience ethnographique. Après huit mois d'observation embarquée sur une période de près de cinq ans, il n'est pas étonnant que j'aie rejoint le « sens commun » du cabinet : ce qui les préoccupait a fini par me préoccuper, leurs échecs sont aussi les miens. Plus encore, j'ai en partie internalisé la marge de manœuvre, les possibilités politiques qu'ils ont cru être les leurs. Par ailleurs, il n'est pas impossible que les Moscovici, confrontés à mon regard inquisiteur permanent, aient aiguisé leur propre réflexivité, leur capacité de réfléchir de manière critique à leurs pratiques et aux résultats de celles-ci. Les discussions dans la forêt de Soignes en témoignent.

Dans l'affaire grecque, le travail politique du commissaire et de son cabinet a donné des résultats – décevants pour plusieurs, mais concrets. Ioana et Leila insistent sur l'importance de s'affranchir d'une lecture centrée sur le « moment Varoufákis ». Ce fut, selon elles, un épisode peu représentatif de l'action de la Commission : une distraction qui a fait perdre beaucoup de temps, d'argent et de bonne volonté des deux côtés. Elles trouvent que j'y donne moi-même trop de crédit. D'autres membres du cabinet conviennent que le récit de Varoufákis, *Adults in the Room* – porté à l'écran par le réalisateur Costa-Gavras au moment même où nous faisions ce bilan –, a cadré les perceptions du public d'une manière qui ne leur est pas favorable. Certains, particulièrement les Parisiens, sont très sévères à l'endroit de la Commission. Pour leur part, Ioana et Leila préfèrent mettre l'accent sur le climat de bonne entente qui s'est instauré entre le gouvernement Tsípras et la Commission après l'été 2015, ou encore sur la stratégie technocratique du FMI que le commissaire a cherché à contrecarrer par une approche plus sensible sur le plan politique. Permettre au gouvernement grec de dégager une marge de manœuvre à l'intérieur du programme a aidé la Grèce à en sortir en 2018, tout en atténuant les dommages sociaux, en matière de retraites, par exemple. La fierté d'avoir fait l'histoire, même si ce n'est pas leur version qui est la plus répandue, est palpable.

À propos de la surveillance budgétaire, les sentiments sont aussi mitigés. « Nous avons peut-être eu tort sur le plan politique, mais raison sur le plan économique », estime Fabien. Une application

souple du Pacte a permis à l'Espagne et au Portugal de retrouver le chemin de la croissance économique tout en réduisant les déficits. À propos de l'Italie, Olivier souligne que leurs efforts ont amené le gouvernement populiste à diminuer de 10 milliards d'euros son déficit anticipé en 2019. À l'inverse de la période 2010-2013, quand la diminution drastique des dépenses publiques avait aggravé la situation économique dans la zone euro, la « lecture intelligente » du Pacte a permis d'éviter les dérapages.

> La stratégie, se justifie le commissaire, ça a été de réduire les déficits. Pas par la sanction, mais par le dialogue. Et ça a été d'une efficacité redoutable. On se demande à quoi ça aurait servi de flinguer deux ou trois pays pour en arriver au même résultat. Nous ne nous sommes pas contentés de la règle : nous l'avons interprétée, nous avons pris des initiatives, nous avons mis des choses à l'agenda.

En même temps, modère Fabien, les États membres ont graduellement internalisé le travail politique de la Commission qui démontre de la souplesse sur les cas limites. Les avant-projets budgétaires soumis par l'Italie et par d'autres pays prennent maintenant pour *acquis* que la Commission fera preuve de mansuétude, ce qui mine la croyance dans les règles et donc leur impact. « Avant, poursuit Olivier, ils nous envoyaient des chiffres *borderline* et on leur opposait nos propres calculs. Maintenant, ils nous envoient des chiffres complètement hors des clous. » Dans ce sens, le travail politique a eu des effets négatifs pour la crédibilité du Pacte. La Commission sera-t-elle toujours prise au sérieux à l'avenir ? Plusieurs pays, à commencer par les Pays-Bas et ses alliés de la nouvelle Ligue hanséatique, en doutent depuis un certain temps. Après la pandémie, durant laquelle les règles ont été assouplies et les déficits ont explosé, Paolo Gentiloni, le social-démocrate italien qui a remplacé Pierre Moscovici, demeurera le tributaire de cette méfiance entre les pays du Nord et ceux du Sud.

Toujours à propos du Pacte, les Moscovici ne manquent pas de rappeler que, si les sanctions n'ont pas été appliquées, au moins la procédure de déficit excessif a été administrée avec sérieux. Ce n'est pas le cas de la procédure de déséquilibre macro-économique, le volet « keynésien » du Pacte avec lequel ils étaient le plus en accord, mais qu'ils n'ont pu mettre en œuvre. Cette procédure vise à

éviter une balance des paiements excédentaire dans un pays, signe d'un niveau de consommation trop faible par rapport aux voisins, dont les exportations souffrent. Elle n'est pas évidente à mettre en œuvre puisque, à la différence du budget, les gouvernements ont un contrôle limité sur les investissements et la consommation des entreprises et des ménages. En outre, il faut obtenir une majorité qualifiée pour la *déclencher*, alors que la procédure de déficit excessif doit être *bloquée* par une majorité qualifiée au Conseil.

L'Allemagne, principale délinquante de la zone euro sur ce chapitre, n'a jamais été inquiétée. Les énormes excédents de son compte courant (de 8 à 10 %, alors que la limite est de 6 % du PIB) ont nui aux exportations italiennes ou françaises, donc à la croissance dans la zone euro. Au-delà des contraintes institutionnelles, ce sont surtout les conservateurs dominant la Commission et le Conseil qui ont refusé de mettre en cause Berlin et d'autres pays de la nouvelle Ligue hanséatique. « On aurait eu plus de légitimité morale et économique si on avait été aussi rigoureux par rapport à l'Allemagne, le pays qui a un surplus externe excessif, avoue Marco Buti, le directeur général ECFIN. Ça aurait été plus légitime par rapport à l'Italie, l'Espagne et le Portugal qui ont, eux, un déficit externe excessif. » Ce débat, que les Moscovici souhaitaient, n'a pas eu lieu, suggérant que l'application des règles peut être tout aussi arbitraire chez les conservateurs que chez les socialistes.

En tout état de cause, le froid entre la Commission, d'une part, et l'Allemagne et la nouvelle Ligue hanséatique, d'autre part, explique en bonne part l'échec de la réforme de la zone euro. Personne au cabinet ne le conteste. Fondé sur la promotion de nouvelles idées susceptibles de transformer la gouvernance de l'Union économique et monétaire, le travail politique des Moscovici s'est heurté à une coalition d'États membres qui n'étaient pas prêts à changer ces institutions. Même si des éléments de réforme avaient été acceptés par l'ensemble des États membres pendant la période 2012-2014, la disparition des craintes de contagion et la reprise économique ont retiré au commissaire les arguments qui lui auraient peut-être permis de convaincre l'opposition ou, du moins, d'obtenir des avancées, par exemple la création d'un embryon de Trésor.

« Le seul moment d'espoir, ça a été le *reflection paper*, quand on a parlé de convergence en 2017 », juge Olivier. Mais rapidement, les critiques sur la « doctrine Juncker-Moscovici » et la politisation

du Pacte ont fourni des munitions à ceux qui voulaient restreindre les compétences de la Commission en matière de surveillance budgétaire, voire les transférer à un Mécanisme européen de stabilité strictement fondé sur l'application des règles. Certains au Berlaymont ont peut-être aussi voulu aller trop vite, braquant les ordolibéraux en proposant d'accélérer le calendrier alors que, dans les faits, la Commission multipliait les concessions. Citant Winston Churchill, Fabien conclut : « Finalement, on a eu la défaite *et* le déshonneur. » L'inertie institutionnelle et diplomatique l'a emporté, jusqu'à ce que la crise de la Covid-19 vienne changer la donne et que l'Allemagne fasse volte-face.

À l'inverse, la fiscalité a été l'objet du travail politique le plus efficace. En misant sur les scandales relayés par les médias, en construisant leur propre majorité politique au sein du Parlement, le commissaire et ses collaborateurs ont réussi à forcer la main des États et à faire adopter des directives qui ne l'auraient peut-être pas été autrement. Dans les deux premières années, on peut mettre au crédit de la Commission de véritables réalisations en matière de transparence et ce, malgré la règle de l'unanimité. Plusieurs projets étaient déjà en préparation, mais encore fallait-il les saisir, les cadrer et mobiliser des alliés pour transformer le possible en réel. Toutefois, lorsque le commissaire passe à des propositions plus ambitieuses en matière d'impôt sur les sociétés, le contexte est devenu moins favorable. L'existence de discussions parallèles à l'OCDE, où se retrouvent les États-Unis, devient un prétexte pour bloquer toute avancée en Europe. Sur le bilan du cabinet, les avis des membres ici divergent. Dans la forêt de Soignes, j'assiste à un échange instructif entre David, qui se félicite que l'OCDE reprenne les idées de l'UE (« on joue au ping-pong, et disons que, là, on est dans le "pong" »), et Elena, qui craint que la Commission ne soit simplement plus dans le coup. Comme je l'ai souvent entendu dire au Berlaymont en fin de mandat, la table est mise pour une prochaine Commission.

Pratiques et stratégies du travail politique

La sociologie du travail politique dévoile des pratiques qui élargissent l'espace de liberté des acteurs. Le travail politique « requalifie » la logique apparemment implacable de ces contraintes

en une question de choix parmi des options possibles, non évidentes, donc conflictuelles[3]. Il permet d'affirmer qu'une alternative est « possible ». Ce faisant, le travail politique suppose la possibilité de s'affranchir de la structure des relations entre États, des contraintes du droit international ou de l'expertise technocratique.

Parmi les pratiques observées pour repousser ces contraintes, certaines relevaient de la mobilisation de liens interpersonnels avec les détenteurs de pouvoir. De ce point de vue, le cabinet a joui des relations étroites entretenues par le commissaire avec le président Juncker et le président Hollande, qui lui ont donné un crédit auprès des autres commissaires et de l'Allemagne. D'autres pratiques concernaient l'activation d'identités nationales ou partisanes, le cabinet étant perçu, à l'aune de son commissaire, comme « socialiste et français », ce qui lui a donné un poids et une légitimité correspondants dans le paysage européen. Avec le temps, nous l'avons vu, ces deux ressources ont été quelque peu démonétisées. Un facteur qui est resté stable, c'est la volonté politique du commissaire lui-même, ou plutôt sa volonté de *faire* de la politique, épousée avec plus ou moins d'enthousiasme par une bonne partie de son cabinet : plutôt les Français que les Bruxellois. Le travail politique a aussi consisté en l'élaboration d'un vocabulaire, d'une communication visant à enrôler les parlementaires et, au-delà, une partie de l'opinion publique. Sur ce dernier facteur, le commissaire et Olivier ont imprimé de leur marque les pratiques du cabinet.

Toutes ces pratiques étaient cadrées par la trajectoire du commissaire et des membres de son cabinet dans le champ européen du pouvoir[4]. La plupart du temps, elles n'étaient pas inconscientes. Ce qui caractérise les Moscovici, c'est d'avoir pensé le travail politique de manière assez réflexive et intentionnelle, sans qu'il soit nécessairement le résultat d'un grand dessein[5]. Surfer sur l'indignation dans l'opinion publique en enrôlant des journalistes, construire

3. Pierre Bourdieu, « La représentation politique », art. cité ; Jacques Lagroye (dir.), *La Politisation*, *op. cit.*

4. Didier Georgakakis et Antoine Vauchez, « Le concept de champ à l'épreuve de l'Europe », dans Johanna Siméant (dir.), *Guide de l'enquête globale en sciences sociales*, Paris, CNRS Éditions, 2015, p. 197-217.

5. Vincent Pouliot, « Practice Tracing », dans Andrew Bennett et Jeffrey T. Checkel (eds), *Process Tracing : From Metaphor to Analytic Tool*, Cambridge, Cambridge University Press,

des coalitions avec des partis et des dirigeants politiques, jouer de la rivalité entre les familles conservatrice et social-démocrate, ces stratégies ont été le produit de longues discussions, dont j'ai montré plusieurs exemples.

En même temps, il est frappant de constater le rôle de l'induction, de l'essai et de l'erreur, du bricolage et parfois des opérations de reconstruction mentale rétrospective[6]. Dans certains cas, les Moscovici ont tenté de transformer une contrainte en ressource contre d'autres contraintes. Par exemple, les projets de réforme de l'UEM se sont appuyés sur une théorie répandue chez les économistes baignant dans la culture solidariste, celle du fédéralisme fiscal, contre les États qui ne voulaient pas changer les institutions existantes[7]. À propos de la Grèce, le commissaire a tiré parti du poids de la France à l'Eurogroupe. Sans leur alliance contre Berlin et les marchés, la Grèce serait peut-être sortie de la zone euro.

En matière de surveillance budgétaire, ce sont les marchés qui ont facilité le travail du commissaire, d'abord en renforçant la pression objective sur la dette de pays comme l'Italie, puis en produisant une embellie économique qui a permis de réduire les déficits de manière plus ou moins mécanique. Le tout, sans jamais appliquer les sanctions : c'est la doctrine Juncker-Moscovici qui s'est imposée aux commissaires de droite et à la nouvelle Ligue hanséatique. Le soutien du président de la Commission a été déterminant. « Sur les règles, c'était dur au début, se rappelle Olivier. On ne savait pas qu'en fait, le président Juncker était d'accord avec nous. Le 13e étage orchestrait notre soutien, il organisait la division du PPE. Ça a progressivement isolé la minorité. »

Quelles étaient les intentions des Moscovici dans le déploiement de ces stratégies ? Tous de gauche comme le commissaire, les membres n'étaient pas des révolutionnaires. Ils avaient en commun une sensibilité réformiste, pro-européenne et social-démocrate.

2014, p. 237-259 ; Frédéric Mérand et Amélie Forget, « Strategizing about Strategy », dans Rebecca Adler-Nissen (ed.), *Bourdieu in International Relations. Rethinking Key Concepts in IR*, Londres, Routledge, 2013, p. 93-113.

6. John L. Campbell, *Institutional Change and Globalization*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 2004.

7. Nicolas Jabko, « The Elusive Economic Government and the Forgotten Fiscal Union », dans Matthias Matthijs et Mark Blyth (eds), *The Future of the Euro*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 70-89.

À l'intérieur de ce socle, leurs intentions étaient néanmoins teintées par leur trajectoire personnelle : Collège d'Europe, concours européen ou passage dans le secteur privé pour les Bruxellois ; grande école, ministère des Finances ou militantisme socialiste pour les Parisiens. Alors que les premiers voulaient façonner l'agenda européen qui restera le principal horizon pendant toute leur carrière, les seconds espéraient soigner la gauche française : leur expérience, leurs sensibilités, leurs ambitions professionnelles y étaient liées.

Au-delà des objectifs politiques, il est intéressant de remarquer que le cabinet a constitué une expérience de socialisation croisée pour les protagonistes : les Parisiens ont découvert, d'abord avec stupéfaction puis avec curiosité, les contraintes d'un jeu européen à vingt-huit États membres ; les Bruxellois ont goûté à la politique menée par un commissaire sûr de sa ligne et soucieux de son image d'homme politique. La socialisation européenne qui s'est déroulée au 10e étage du Berlaymont a produit des effets tangibles. D'entrée de jeu, la vie du cabinet a été structurée par la décision de nommer un commissaire français qui allait devoir appliquer des règles voulues à l'origine par l'Allemagne. Si le couple franco-allemand s'est incarné dans un binôme traditionnel entre le chef de cabinet français et son adjoint allemand, je l'ai aussi souvent observé dans les échanges amicaux mais vigoureux entre Reinhard, l'économiste allemand, et Fabien, l'économiste français. Pour Olivier, le cabinet a fonctionné comme une délibération franco-allemande permanente, ce qui a cadré les positions du commissaire au sein de la Commission.

Les limites du cas Moscovici

« Le pessimisme de la raison, mais l'optimisme de la volonté » : comme Étienne, le commissaire utilise volontiers cette phrase du penseur et militant communiste Antonio Gramsci. Elle s'applique bien aux pratiques de travail politique que j'ai observées au sein de son cabinet. Si certains étaient fédéralistes de cœur, si d'autres mettaient beaucoup de conviction dans leur engagement de gauche, personne n'avait l'illusion de pouvoir transformer l'Europe en profondeur. Ils pensent tout au plus avoir réussi, selon leurs propos, à « faire bouger les lignes ».

À toutes les étapes de la fabrication des politiques, et jusqu'au bilan final, j'ai été frappé par leur conscience aiguë des limites

du travail politique. Ce n'est pas qu'une question de sensibilité réformiste. Dans tous les domaines étudiés, la Commission n'est qu'un acteur parmi beaucoup d'autres. Que ce soit à propos du programme grec ou de la surveillance budgétaire, c'est le Conseil ou l'Eurogroupe qui décide. Le commissaire propose, mais n'a pas le droit de vote. En matière de fiscalité, l'unanimité est requise. Et lorsqu'il s'agit de proposer de nouvelles idées pour renforcer le gouvernement économique, une modification de nature quasi constitutionnelle, l'impulsion ne peut venir que du Conseil européen. Les contraintes étaient fortes, ce qui rend le travail politique d'autant plus intéressant.

« Était-ce une expérience ou une méthode ? »

« Bref, c'était passionnant. Mais pourrait-on le refaire ? » se demande Olivier lors de notre dernière rencontre avant mon départ. Devant une impasse comme celle que connaît l'Union européenne à l'automne 2019, avec l'impossibilité de former une nouvelle Commission et l'imbroglio du Brexit, les chefs d'État et de gouvernement reprennent la main. Le Conseil se réunit jusqu'à tard dans la nuit, le président Macron rencontre la chancelière allemande, de nouveaux consensus doivent émerger au plus haut niveau afin de permettre à l'UE de trouver une sortie de crise. Impuissante face au grand jeu diplomatique, la Commission redevient un acteur passif, voire un jouet des États.

Cela nous ramène à la question de départ de cet ouvrage, celle de l'Europe politique. Pendant longtemps, vouloir l'Europe politique signifiait vouloir davantage d'Europe. Depuis 1950, les bâtisseurs de l'Europe ont voulu lui donner les attributs d'un État : une ambition fédérale dès le traité de Paris sur la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), un Parlement (1962), des élections au suffrage direct (1979), un drapeau (1986), une citoyenneté (1992) et, il s'en fallut de peu en 2005, une Constitution. On pouvait s'interroger sur le fonctionnement des institutions, mais il était clair qu'une Europe plus politique serait probablement plus fédérale, avec à sa tête un gouvernement, la Commission.

Avec la polycrise des années 2010, le regard s'inverse. Lorsque la politique s'invite à Bruxelles, elle semble désormais *menacer* l'UE. La politique n'a plus le visage d'une Simone Veil ou d'un Daniel

Cohn-Bendit investissant les institutions européennes d'une charge symbolique positive, mais celui d'un Nigel Farage ou d'un Matteo Salvini cherchant à les détruire. Ces « ennemis », la Commission politique les a affrontés : par le truchement de Pierre Moscovici dans le dossier italien, mais aussi de Jean-Claude Juncker vitupérant contre les *leavers* britanniques, de Frans Timmermans admonestant l'État polonais ou encore de Margrethe Vestager refusant de céder devant les intérêts économiques allemands et français.

Faire de la politique, c'est-à-dire ne pas refuser, mais assumer le conflit, est-il une bonne chose pour l'Europe ? Beaucoup de commentateurs répondent par la négative. Parmi eux, Giandomenico Majone formule l'argument que l'UE doit se concentrer sur la production de biens publics qui ne se prêteraient pas au conflit, comme la régulation des marchés ou la lutte face aux changements climatiques. La politique est ici vue comme une distraction qui empêche l'atteinte d'une solution optimale[8]. Andrew Moravcsik, pour sa part, estime que l'UE n'a pas vocation à produire davantage que des compromis entre ses États membres. La politique démocratique se déroulant fort bien au sein des parlements et des gouvernements nationaux, il n'est pas nécessaire de la reproduire au niveau supranational[9]. Sans aller jusque-là, Stefano Bartolini nous avertit que le principe de consensus qui a présidé à la construction européenne est trop précieux pour être sacrifié sur l'autel de la démocratie majoritaire. Le modèle à suivre est peut-être celui de la Suisse, où la politique fédérale consiste en la recherche de compromis entre les groupes[10]. C'est dans ce sens que Kalypso Nicolaïdis et Jan-Werner Müller parlent d'une *démoï-cratie* européenne qui doit, un peu à l'image de la Confédération helvétique, cultiver les démocraties nationales plutôt que de chercher à les supplanter. Le « patriotisme constitutionnel », cher au philosophe Jürgen Habermas, ne se construit pas sur le conflit politique, mais sur le bien commun[11].

---

8. Giandomenico Majone, *Dilemmas of European Integration : The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

9. Andrew Moravcsik, « Le mythe du déficit démocratique européen », *Raisons politiques*, 10, 2003, p. 87-105.

10. Stefano Bartolini et Simon Hix, « Politiser l'UE : remède ou poison ? », *Policy Paper*, 19, Paris, Notre Europe – Institut Jacques Delors, août 2006 (https://institutdelors.eu/publications/politiser-lue-remede-ou-poison/).

11. Kalypso Nicolaïdis, « Notre démocratie européenne : la constellation transnationale à l'horizon du patriotisme constitutionnel », *Politique européenne*, 19, 2006, p. 45-71 ;

Certes, l'Europe ne peut pas éluder la politique. Mais, dans ces perspectives qui ne sont pas hostiles à l'UE, la Commission n'est pas l'institution la mieux outillée pour s'ingérer dans les processus politiques. Luuk van Middelaar a développé la thèse que, si l'UE est bien entrée dans l'ère de la politique, cette dernière doit être confiée aux chefs d'État et de gouvernement réunis au sein du Conseil européen. Jouissant d'une véritable légitimité, démocratique parce que nationale, ils sont les seuls à pouvoir décider au nom des peuples[12], surtout en période de crise. Même s'il voit cette évolution d'un meilleur œil qu'eux, van Middelaar partage le constat posé par Jonathan White, Christopher J. Bickerton, Dermot Hodson et Uwe Puetter qui observent, à la faveur de la crise, un déplacement du pouvoir européen vers les organes intergouvernementaux réputés plus aptes à la décision rapide, « discrétionnaire »[13].

Pour la plupart de ces commentateurs, la Commission est la « gardienne des traités » : elle ne devrait pas trop se mêler de politique. Son rôle est d'exécuter les règles fixées par les États membres, conseiller ces derniers et, le cas échéant, sanctionner ceux qui ne tiennent pas les engagements qu'ils ont contractés. Dans une certaine mesure, je partage l'avis de Luuk van Middelaar qui attribue au Conseil la responsabilité politique suprême de façonner les institutions et d'imprimer une direction collective sur les grands dossiers. En raison des contraintes que nous avons évoquées, la Commission n'est pas formatée pour répondre à ce que Jonathan White appelle la « politique de l'urgence[14] ». Là où mon analyse diffère, c'est dans l'attention que je porte au travail politique déployé au sein des organisations présumées technocratiques, comme la Commission. Dans son livre, van Middelaar oppose la « politique de l'événement », qui repose sur la prise de responsabilité,

---

Jan-Werner Müller, « The Promise of "Demoi-Cracy" : Democracy, Diversity, and Domination in the European Public Order », dans Jürgen Neyer et Antje Wiener (eds), *Political Theory of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 187-203 ; Jürgen Habermas, *La Constitution de l'Europe*, trad. de Christian Bouchindhomme, Paris, Gallimard, 2012.

12. Luuk van Middelaar, *Quand l'Europe improvise*, *op. cit.*

13. Christopher J. Bickerton, Dermot Hodson et Uwe Puetter (eds), *The New Intergovernmentalism : States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

14. Jonathan White, *Politics of Last Resort : Governing by Emergency in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

à la « politique des règles », qui repose sur l'autorité. Pour ma part, je ne crois pas que la Commission doive se cantonner à l'application scrupuleuse des règles. Comme nous l'avons vu, il existe un espace dans lequel des choix politiques seront, de toute manière, effectués *à l'intérieur* des règles. La Commission ne peut pas dessiner l'« ordre européen », mais, en fonction de ses compétences, des pressions du Parlement et de l'initiative de ses dirigeants, il est impensable qu'elle ne soit pas amenée à interpréter, voire à infléchir, cet ordre.

Comme l'écrit Renaud Dehousse, la Commission ne peut donc pas, comme institution, échapper au politique[15]. De nombreux enjeux interpellent ses compétences ou, en puissance, lui permettent de les élargir. Les tensions avec la Russie confèrent une dimension stratégique aux instruments pilotés par la Commission, comme la politique de voisinage. Les crispations autour de l'enjeu migratoire sont indissociables des règles de la zone Schengen, elle aussi de compétence communautaire. Le marché unique, le cœur des compétences communautaires, devient un enjeu stratégique lorsqu'il s'agit de transformer l'industrie de défense ou de préparer l'économie numérique. La Commission ne pourra pas éternellement faire l'économie d'une politique économique permettant d'encadrer la monnaie commune : on ignore trop souvent que l'euro, comme la lutte contre les changements climatiques, a des effets distributifs qui reposent sur des choix politiques. Alors que l'UE augmente ses ressources financières et s'engage dans des transferts réels pour financer la reprise post-Covid-19, le rôle politique de la Commission reviendra à l'avant-scène.

*

En 2014, Jean-Claude Juncker a pu composer une Commission politique parce qu'il y croyait, mais aussi parce que le contexte y était favorable. Les États membres étaient dirigés par des gouvernements de droite ou de gauche modérée. Les élections européennes avaient produit des résultats qui permettaient d'envisager une « grande coalition » stable à Bruxelles. Pierre Moscovici

15. Renaud Dehousse, « The Euro Crisis and Beyond : The Transformation of the European Political System », *RSCAS Working Paper*, 2018/67, Florence, Institut universitaire européen, 2018 (http://hdl.handle.net/1814/60250).

et son cabinet ont trouvé leur place dans cette coalition, dont ils ont constitué le « flanc gauche ». Jusqu'en 2017, le soutien de François Hollande et la collaboration étroite entre le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, et le président du Parlement, Martin Schulz, ont permis aux Moscovici de jouir d'une marge de manœuvre qu'ils ont investie, exploitée et cherché à accroître : parfois *contre* la chancelière allemande Angela Merkel et les institutions européennes, souvent *malgré* elles. À partir de 2017, le remplacement du social-démocrate Martin Schulz par le conservateur Gianni Pittella au Parlement, l'arrivée au pouvoir d'Emmanuel Macron à Paris et les difficultés de la coalition gouvernementale à Berlin ont réduit cette marge de manœuvre. Les alliés sont tombés les uns après les autres. Il est dès lors devenu plus difficile de mettre en place une politique de gauche. « Il y a eu un moment, se souvient Rémi, où on était paumés. On s'est dit, où est-ce qu'on habite ? »

Le travail politique que j'ai observé au cabinet Moscovici a donc été situé dans l'espace, dans le temps et dans l'institution. Sans doute aurais-je observé des pratiques différentes au sein du cabinet de Günther Oettinger, un Allemand responsable du budget, ou de celui de Marianne Thyssen, une Belge responsable des affaires sociales, ou encore sous la Commission Barroso – avec d'autres effets. Il est probable que la « Commission géopolitique » d'Ursula von der Leyen, qui utilise elle aussi le vocabulaire de la Commission politique, prenne des formes tout à fait différentes que celles que j'ai explorées. Néanmoins, les conditions structurelles de possibilité d'un travail politique à l'échelle de la Commission demeurent à mon avis assez stables. Pourquoi ? Parce que la politisation de l'Europe n'est pas une vue de l'esprit. Toutes les études sur l'opinion publique démontrent la saillance croissante des enjeux européens au sein des espaces nationaux. Après le Brexit, 93 % de la population européenne vivra dans l'espace Schengen et 85 % dans la zone euro. Le départ du Royaume-Uni affaiblit le camp de ceux qui ne voient dans l'UE qu'un accord commercial. Or, par ses politiques, l'UE crée des gagnants et des perdants[16]. Il est normal que les

16. Neil Fligstein, *Euroclash : The EU, European Identity, and the Future of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2008 ; Hanspeter Kriesi, « The Politicization of European Integration », *Journal of Common Market Studies*, 54 (S1), septembre 2016, p. 32-47 ; Jason Beckfield, *Unequal Europe*, *op. cit.*

citoyens et les citoyennes s'y intéressent, soutenant un candidat qui promet d'assurer l'influence de leur pays en Europe ou rejetant une politique qu'ils jugent contraire à leurs intérêts.

Par ailleurs, issu d'une élection dont le taux de participation est comparable aux législatives américaines, le Parlement n'est pas prêt à renoncer à son pouvoir de bloquer la nomination de la Commission ou ses propositions législatives[17]. Je partage l'avis des collègues qui voient dans la démocratisation de la Commission, de l'Eurogroupe ou de la Banque centrale européenne la meilleure voie pour renforcer l'UE[18]. Mais il ne faudrait pas que cette démocratisation se fasse au prix d'une forme d'impuissance politique. Une démocratie de façade, rendant transparentes des institutions affaiblies, procédant à l'élection directe d'une Commission soumise aux États ou politisant des enjeux sur lesquels l'UE ne peut rien faire, serait vouée à l'échec. Le choix, pour exister réellement, doit être *construit* contre les contraintes fortes qui pèsent sur la démocratie. C'est tout l'enjeu du travail politique dont j'ai essayé de dessiner les contours.

Même si l'on peut en voir les dangers – et ce livre en soulève plusieurs –, le projet de Commission politique garde donc un sens. Ni organisation internationale ni État fédéral, l'Union européenne demeurera un régime politique singulier parce qu'il fait place à l'exercice de la démocratie *entre* des démocraties[19]. Forger des programmes d'action publique qui conviennent aux réalités de vingt-sept États membres, réunir des coalitions à partir de familles politiques elles-mêmes kaléidoscopiques, humaniser l'application de traités produits par les compromis du passé ou communiquer en vingt-quatre langues ne sera jamais chose facile. On peut rejeter cette ambition comme vaine et nuisible à la démocratie nationale. On peut aussi l'embrasser comme une exigence propre au défi de la cohabitation des peuples au XXIe siècle.

---

17. Laurie Beaudonnet et Frédéric Mérand, « Qu'est-ce que l'Europe politique ? Un agenda de recherche sur la politisation », *Politique européenne*, 64, 2019, p. 6-30.

18. Stéphanie Hennette, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste et Antoine Vauchez, *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, *op. cit.*

19. Paul Magnette, *Le Régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017 [4e éd.].

Épilogue

L'entrée en fonction de la Commission von der Leyen le 1er décembre 2019 permet au commissaire et aux membres du cabinet d'envisager une transition professionnelle avant la fin de l'année. Les fonctionnaires de carrière retournent dans les services. Pour eux, l'expérience politique du cabinet est terminée. Olivier est pressenti pour un poste de directeur général adjoint dans un autre secteur de la Commission que celui des affaires économiques, Reinhard pour une direction à ECFIN. David et Ioana retournent à leur DG respective, TAXUD et ECFIN, Maud à la *task force* dirigée par Michel Barnier sur les relations avec le Royaume-Uni. Yannick passe au service juridique.

Quelques collaborateurs restent dans le circuit des cabinets, donc au Berlaymont. Ayant réussi le concours interne réservé aux anciens « cabinettards », Fabien rejoint le cabinet du commissaire luxembourgeois responsable de l'Emploi, tandis que Simon devient membre du cabinet Gentiloni, où il est rejoint par Elena et Marco Buti, le directeur général ECFIN. Cecilia devient l'assistante de la commissaire suédoise.

Parmi les assistants politiques, Rémi décide de préparer le concours de l'ENA. Étienne et Alice explorent leurs options dans le secteur des relations publiques, peut-être à Paris. À Bruxelles, leurs réseaux n'ont pas survécu aux élections européennes, où la liste du PS français n'a fait élire que six députés.

Pour ce qui est du commissaire lui-même, une période de flottement s'impose. Ne jouissant pas du soutien d'Emmanuel Macron

et, contrairement à ses collègues Frans Timmermans et Margrethe Vestager, n'ayant pas mené la campagne électorale européenne, il quitte Bruxelles. C'est pourtant, me confie-t-il, « le job où j'ai été le plus heureux et j'ai le mieux réussi. Pas à Bercy où je n'ai pas été heureux et je n'ai pas très bien réussi. Bon, il y avait des circonstances… »

Sa nomination à titre de président de la Cour des comptes, évoquée dans le chapitre 4, est incertaine pendant les mois suivant son départ de Bruxelles. Pierre Moscovici dit vouloir se consacrer à l'écriture et à l'enseignement, voire à la pratique du droit, mais je sens que l'animal politique a du mal à se résigner. « Que se passe-t-il quand la lumière s'éteint ? Cette sérénité va-t-elle durer ? Le 1er décembre, je serai avec mon portable, ma bite et mon couteau… et mon bureau à la Cour des comptes comme conseiller maître. Un conseiller maître chevronné… », sourit-il avant d'ajouter : « et à la disposition des événements ».

En forêt de Soignes

Photo : cabinet Moscovici.

De gauche à droite
Premier rang : Cecilia, Elena, Leila, le commissaire, Paola, Alice, Reinhard, Delphine, Olivier, Stéphane.
Deuxième rang : Chloé, Ioana, Franck, David, Isabelle II, Yannick, Maud, Étienne, Rémi, Simon, Fabien, moi, Olga.