

À la virgule près

Entretien avec Christian Braun, Représentant permanent auprès de l'UE, sur les alliances à géométrie variable, la défense des intérêts nationaux et l'impératif européen

Pourriez-vous brièvement présenter les caractéristiques principales du travail de la Représentation permanente (RP) ?

Christian Braun : Notre principale caractéristique, c'est de ne pas être politiques ; et ceci dans un système décisionnel européen qui l'est beaucoup. Le Conseil de l'Union européenne est en effet formé de représentants des gouvernements, les commissaires sont nommés politiquement et le Parlement européen est issu d'élections directes. Le travail de la Représentation permanente consiste dans l'exécution d'instructions que nous recevons au niveau politique à Luxembourg. Or, comme nous sommes une administration assez petite, la ligne de partage entre définition des politiques et leur expression dans les enceintes à Bruxelles n'est pas toujours aussi évidente que pour les grands pays, où la Représentation permanente se borne à traduire une position en termes communautaires. Dans notre situation, nous sommes souvent amenés – avec la capitale – à intervenir sur la définition technique de la position luxembourgeoise. Il reste que, en principe, ce sont le Conseil de gouvernement et les différents responsables ministériels qui fixent les grandes orientations de notre travail.

Votre service nous a été décrit comme une « petite unité spéciale » connaissant tous les rouages de la politique européenne et défendant les intérêts luxembourgeois avec beau-

coup de pragmatisme. Vous reconnaissez-vous dans cette description ?

C. B. : Il y a la défense de nos intérêts, c'est vrai, mais je crois qu'il ne faut pas voir les choses de manière trop étroite. Dans le cadre du triangle institutionnel, le Conseil rassemble les États membres, mais ne fait pas que de l'intergouvernemental. Nous participons – et j'insiste là-dessus – à la définition de la politique communautaire, et donc au projet européen. De ce point de vue, la RP luxembourgeoise n'est pas seulement en charge de la défense des intérêts nationaux luxembourgeois. Nous tâchons de traduire dans notre action quotidienne les grandes orientations – évidemment pro-européennes – qui sont celles de notre pays depuis 60 ans. On a parfois été présentés comme des requins qui s'acharnent sur les dossiers, or c'est tout simplement une caricature.

Les groupes de travail du Conseil sont très nombreux et, en comparaison avec d'autres pays, vos moyens sont réduits. Comment la RP parvient-elle à traiter les dossiers avec le suivi nécessaire ?

C. B. : La Représentation rassemble plus de 40 fonctionnaires dans la carrière supérieure. *Für Luxemburger Verhältnisse*, cela fait beaucoup de monde ! De plus, nous avons une très, très grande stabilité dans notre personnel. Cela a certains désavantages comme le manque de mobilité, mais

l'expérience et la continuité sont de grands avantages par rapport aux représentations d'autres pays. Nous sommes aidés par la proximité du Luxembourg, et de très nombreux collègues dans les groupes de travail font le trajet depuis le Luxembourg tous les matins. Quand le train de Luxembourg arrive à Bruxelles le matin, il y a 20 à 30 fonctionnaires luxembourgeois qui en descendent. Les autres pays assurent ce travail par des personnes de leur Représentation. Cela explique pourquoi le Luxembourg a une Représentation relativement petite par rapport aux autres États.

Comment la coordination politique avec les ministères est-elle assurée ?

C. B. : La structure de coordination par définition est le Conseil de gouvernement, où une série de dossiers européens sont évoqués chaque semaine. Il ne s'agit pas forcément de grandes avancées européennes, ce sont des petites choses de tous les jours. Je ne me souviens pas d'un Conseil de gouvernement qui n'ait pas traité d'une façon ou d'une autre des questions européennes. En dessous, vous avez des organes spécialisés. Le CICPE [Comité interministériel de coordination de la politique européenne] en est un. Il se réunit régulièrement pour faire le point sur les dossiers européens et les transpositions des directives, les procédures d'infraction, etc. Ensuite, il y a une coordination qui se fait ici *on the spot*, soit parce que la coordination

n'a pas pu se faire en amont, soit parce que les dossiers n'étaient pas assez importants. Nous sommes rarement dans une situation d'opposition entre un ministère et un autre, et si c'est le cas, ce ne sera pas ici où ce différend sera tranché. La plupart des fonctionnaires à la RP ont été détachés de ministères sectoriels et disposent de la confiance directe et personnelle de leur ministre. Nous ne recevons pas toujours des positions très détaillées de la part de la capitale, aussi parce que la Représentation a toujours joui d'un haut degré de confiance de la part du monde politique luxembourgeois.

Sur quels dossiers travaillez-vous prioritairement ?

C. B. : Les dossiers prioritaires sont ceux qui sont de la plus brûlante actualité ou qui, en termes d'agenda législatif, arrivent à leur degré de maturité. Sinon, il s'agit simplement de dossiers où les intérêts luxembourgeois sont plus marqués. Pour un petit pays, nous avons des intérêts qui sont remarquablement diversifiés. L'image du Luxembourg comme centre financier ne doit pas induire en erreur, nous avons également des intérêts dans le secteur industriel qui sont importants. Je pense p. ex. à la régulation des émissions de gaz à effet de serre, qui a un impact direct sur notre sidérurgie ou encore à la directive REACH et ses effets sur l'industrie chimique. Nous avons donc un savoir particulier et souvent technique sur beaucoup de dossiers. Nous ne sommes pas spécialisés dans tout, mais l'avantage est que les fonctionnaires qui travaillent ici sont multitâches. Ce qu'ils perdent en profondeur, ils le gagnent en capacité à traiter plusieurs dossiers en même temps et à établir des relations entre différents sujets. Lors de la dernière présidence luxembourgeoise en 2005, nous avons présidé quasiment tous les groupes de travail, à quelques exceptions près.

Quelle est dans votre travail l'importance des dossiers concernant la place financière ?

C. B. : L'importance des services financiers dans notre économie est telle que ce serait tout à fait bizarre que ce ne soit pas notre principal défi. De plus, notre place financière n'a d'égal ailleurs, elle est ce qu'on ap-

pelle une place « host » : elle est très grande, mais les maisons mères sont ailleurs. Nous ne sommes ni comparables à Chypre, ni à l'Islande, ni à l'Irlande. Le nombre de banques est très élevé, l'exposition est très grande et, en même temps, le système est ultrasolide avec une supervision qui fonctionne. Dans le cadre de l'union bancaire, des directives sur le capital minimum et la supervision bancaire, nous sommes dans une situation qui n'existe dans aucun autre État membre et il est évident que sur ces dossiers, nous défendons nos intérêts de façon différente que dans des dossiers comme les aides directes à l'agriculture, où tous les États membres sont exactement dans la même position.

Cependant, il s'agit de dossiers très techniques. D'où vient l'expertise pour traiter ces sujets-là ?

C. B. : D'abord, trois conseillers financiers travaillent à la RP, ce qui est une représentation assez grande pour le ministère des Finances. Ensuite, nous accueillons très régulièrement des personnes qui viennent de Luxembourg pour nous conseiller dans des domaines ayant trait à la fiscalité et aux services financiers. Les personnes qui participent aux groupes de travail du Conseil de Luxembourg pour nous conseiller dans des domaines ayant trait à la fiscalité et aux services financiers. Les personnes qui participent aux groupes de travail du Conseil de Luxembourg pour nous conseiller dans des domaines ayant trait à la fiscalité et aux services financiers. Les personnes qui participent aux groupes de travail du Conseil de Luxembourg pour nous conseiller dans des domaines ayant trait à la fiscalité et aux services financiers. Dans ces domaines, une virgule peut déplacer un courant d'affaires extrêmement important. La vigilance est donc de mise.

Pour savoir où « mettre la virgule », avez-vous des échanges avec des représentants de la place financière, l'ABBL [Association des banques et banquiers, Luxembourg] ou l'ALFI [Association luxembourgeoise des fonds d'investissement] ?

C. B. : Certainement, nous sommes en contact régulier avec l'ALFI et l'ABBL. Cela étant, les positions de base sont conçues dans la capitale et, évidemment, l'ALFI et l'ABBL ont directement accès aux personnes qui élaborent les politiques, voire au ministre. Quand nous sommes en contact avec ces deux associations, ils nous rendent attentifs sur des questions de détail où nous pouvons peut-être faire l'une ou l'autre différence. Ils ont un bureau à Bruxelles, qui joue d'ailleurs bien son rôle à l'égard des parlementaires. Or nous



n'allons pas changer la position définie au ministère des Finances à cause de contacts que nous avons avec des représentations professionnelles. En revanche, celles-ci nous aident souvent à comprendre les dossiers.

S'agit-il d'un défi pour défendre les intérêts de la place financière ? Quels sont les changements intervenus depuis le début de la crise en 2008 ?

C. B. : La crise actuelle a beaucoup d'aspects structurels, mais c'est avant tout une crise du secteur bancaire. Or, notre économie vit de ce secteur et la crise a donc forcément eu un impact. À Wall Street ou à Londres, nous avons assisté à une réduction de l'opacité du secteur financier tout à fait extraordinaire, beaucoup plus forte qu'à Luxembourg. La crise a provoqué une restructuration du secteur, qui a notamment

touché les Landesbanken allemandes qui, sur pression de la Commission, ont réduit leurs activités extérieures. Cela a eu un impact sur le paysage bancaire à Luxembourg. S'ajoutent à cela les nouvelles règles pour certains produits financiers. Nous dépendons, pour certains aspects, de politiques de niches ; et si nous ne sommes pas très attentifs, un accident est vite arrivé. Nous faisons un effort important, mais cela ne veut pas dire que nous sommes contre tout...

Avez-vous l'impression qu'il y a plus de tensions dans les négociations aujourd'hui qu'avant 2008 ?

C. B. : Le gâteau s'est réduit et tout le monde veut garder la même part. Il est vrai que les négociations sont devenues plus dures et égoïstes et que, parfois, on oublie l'intérêt européen. Malgré cela, nous avons fait de remarquables progrès depuis 2008 en matière d'Union économique et monétaire. Les décisions ont souvent été prises dans un cadre intergouvernemental, mais les institutions restent intégrées dans le processus. En même temps, il y a des éléments de renationalisation qui vont mettre en cause le marché intérieur. Certaines propositions posent de vraies difficultés. C'est vrai dans certains dossiers de la fiscalité de l'épargne ou encore de la taxe sur les transactions financières. Dans le premier dossier, on nous dit qu'il faut absolument passer à l'échange automatique d'informations et il y a eu l'annonce du Premier ministre qu'on connaît. Les mêmes États qui demandent l'échange automatique d'informations pratiquent la retenue à la source à l'intérieur de leurs frontières. Il y a un danger que chacun retourne sur son marché intérieur, ce qui est évidemment un grand problème pour le Luxembourg. La vocation de notre économie est européenne et mondiale par essence. L'impératif européen, quelques soient les difficultés, reste pour nous absolu.

À l'étranger, la place financière n'a pas toujours bonne presse. Ce problème de réputation influence-t-il votre travail ?

C. B. : Dans les médias des autres États membres paraissent régulièrement des contributions désagréables. C'est moins le cas dans la presse accréditée à Bruxelles.

Quand je travaille dans le cadre de mes fonctions, je n'ai pas le sentiment qu'il y ait une agressivité particulière à l'égard du Luxembourg. Mes collègues comprennent nos problèmes particuliers en termes de fiscalité et de services financiers. Il faut expliquer, rester ouvert et surtout être prévisible. Cela vaut tant pour les dossiers où les décisions se prennent à l'unanimité que pour ceux à majorité qualifiée. Nous expliquons à tout un chacun qu'il pourrait très bien avoir besoin du Luxembourg dans certains cas. Ainsi, lors de la crise de 2008, le Luxembourg a été ce qu'on appelle un « liquidity provider » pour l'ensemble du secteur bancaire européen. Sur la fiscalité de l'épargne, il nous a parfois été fait un mauvais procès. Nous étions tenants du modèle de coexistence, parce que celui-ci nous semblait être le plus efficace. Or, il faut tenir compte des évolutions européennes et mondiales : le FATCA [Foreign Account Tax Compliance Act] américain est l'une d'entre elles. Cela va changer la donne dans le cadre communautaire, sans bouleverser les choses.

Quant à la coopération renforcée pour la taxe sur les transactions financières (TTF), vous ne siégez pas à la table de négociations. Pour vous, c'est sans doute une expérience nouvelle...

C. B. : C'est vrai que c'est une situation moins agréable que d'habitude, mais qui, pour l'instant du moins, n'est pas encore traumatisante... Nous continuons à avoir des doutes tant sur la proposition que sur sa faisabilité. Je constate d'ailleurs que parmi les États membres qui y ont été favorables, il n'y a pas d'unanimité quant au modèle à retenir. À l'heure actuelle, il est donc encore trop tôt pour trancher cette proposition. [Ndlr. : L'interview a été enregistré le 12 avril 2013] Nous pensons qu'elle pose des problèmes importants tant du point de vue de la procédure que du point de vue de ce qu'on appelle les « effets extraterritoriaux » ou encore les effets de discrimination ou de limitation en matière de libre circulation des capitaux. Une fois le processus finalisé, nous verrons comment nous nous positionnerons. Tout ce que je peux vous dire, c'est qu'à l'heure actuelle, nous n'avons exclu ni la possibilité de nous joindre à cette coopération, ni celle de ne pas la rejoindre.

On dit que le Coreper [Comité des représentants permanents] fonctionnerait dans une atmosphère collégiale et les arrangements y seraient fréquents. Cette description correspond-elle à la réalité ? Si on cède sur un point, peut-on s'attendre à un retour sur un autre point ?

C. B. : Votre description valait pour le Coreper d'antan, qui était un club de gentlemen-ambassadeurs. Je ne sais pas si elle a jamais existé, mais l'époque mythique du Coreper où tout le monde fumait le cigare et buvait du whisky est bel et bien terminée... À l'époque, les arrangements étaient encore possibles et ont probablement constitué un moteur de la construction européenne, mais dans la configuration actuelle avec 27 États membres autour de la table, c'est devenu très rare. De toute façon, ce serait extrêmement difficile, étant donné le rôle de premier plan que joue désormais le Parlement européen. Si vous faites un deal avec votre voisin d'en face sur trois dossiers, rien ne vous garantira que le Parlement se sentira lié par cet accord. Ce serait donc un jeu dangereux. Des fois, on le fait encore, mais ça reste l'exception. Très concrètement, le *modus operandi* est que chacun donne sa position et mette ainsi les éléments de négociation sur la table. La négociation se déplace alors en coulisses : entre la Commission, la présidence et l'un ou l'autre État membre. La semaine d'après, nous nous réunissons avec une proposition amendée, un nouveau paquet de compromis sur lequel chacun se prononce et, au bout du compte, il relève de l'habileté des délégations particulièrement concernées, de la Commission et de la présidence, d'en dégager un accord qui permette d'entrer dans une négociation avec le Parlement pour arriver à un résultat positif.

Vous dites que les dossiers concernant la place financière sont très importants dans votre travail. Or cela ne vous prive-t-il pas du crédit d'influence nécessaire pour intervenir sur d'autres dossiers ?

C. B. : Mais nous avons plein de dossiers dans lesquels nous avons des intérêts « offensifs » et pour lesquels nous nous battons ! Prenez p. ex. les dossiers concernant la justice et les affaires intérieures dans lesquels, du fait que nous avons une énorme

masse d'éléments d'extranéité (c'est-à-dire impliquant des étrangers ou des non-résidents), nous plaïdons pour des avancées importantes. Ceci pour rendre la vie plus facile aux 150 000 frontaliers ainsi qu'aux couples de nationalités différentes et à leurs enfants. Au niveau économique, il est primordial pour le Luxembourg de pouvoir offrir des services sur un marché où il n'y a pas 27 droits de la consommation différents qui empêchent de commercialiser des produits, qu'ils soient financiers ou manufacturés. Ce n'est qu'au sein de ce marché intérieur européen que nous pouvons être un agent de la mondialisation, dans le sens positif du terme.

Par le passé, le Luxembourg s'est souvent aligné sur la position belge dans les négociations. Aujourd'hui, les alliances semblent plus se faire à géométrie variable...

C. B. : Je ne sais pas si nous nous sommes jamais « alignés » sur la position belge. Sur un certain nombre de politiques, nous continuons à être assez proches des Belges. C'est notamment le cas pour l'attachement au bon fonctionnement du triangle institutionnel, le rôle des institutions, le budget communautaire et les moyens qu'on donne à l'Europe pour agir. Cela étant dit, quand vous regardez les alliances au niveau européen, elles sont presque toujours à géométrie variable pour tous les pays. Vous avez des alliances par bloc thématique qui s'inscrivent très souvent dans une longue durée.

On a l'impression que dans les réactions à la crise, le rôle de l'intergouvernemental a augmenté. S'agit-il d'une évolution positive pour le Luxembourg ?

C. B. : Pour ce qui est de la crise et des moyens qui ont dû être mobilisés pour éviter qu'elle ne s'aggrave, seuls les grands États membres disposaient des moyens financiers nécessaires. Cette situation de fait a remis en cause un certain nombre de mécanismes communautaires. Pourtant, même quand on utilise des voies intergouvernementales, comme le traité sur le pacte budgétaire, les institutions participent au jeu. Il n'en reste pas moins que les grands États jouent alors un rôle probablement plus dominant que dans la méthode communautaire pure, bien que celle-ci n'ait



Document d'une inimitié : Lucien Métivet « Marianne et Germania » paru en avril 1918 dans *La Baïonnette*

jamais été une méthode totalement égalitaire. Parfois, je m'inquiète de ce qu'on appelle la dérive intergouvernementale. Reste qu'il faut constater que c'est au fond cette méthode qui a fait que l'Union – qui reste tout de même une institution internationale – tient d'une manière tout à fait extraordinaire dans la tempête financière.

Le fait que le Luxembourg est devenu membre non permanent du Conseil de sécurité des Nations unies a-t-il eu une influence sur votre travail ?

C. B. : C'est mon collègue Stefan Müller en charge du COPS [Comité politique et de sécurité] qui traite les questions qui relèvent du Conseil de sécurité. Pour en dire un mot, c'est évident que lorsque vous êtes membre du Conseil de sécurité, vous serez un peu plus écoutés dans le COPS. D'autant plus que les États membres sont a priori obligés de défendre l'intérêt européen au Conseil de sécurité. D'une certaine façon, nous sommes donc censés porter la voix de l'UE dans les enceintes où l'Union n'est pas représentée en tant que telle. La campagne luxembourgeoise pour devenir membre non permanent du Conseil de sécurité était axée sur cette promesse-là.

Le Luxembourg va assurer la présidence de l'Union pendant le deuxième semestre 2015. Préparez-vous déjà le programme de cette présidence ?

C. B. : Avec les contraintes administratives et budgétaires, vous devez vous y prendre trois ans à l'avance. Nous sommes donc dans la phase de préparation depuis l'année passée déjà. Quand vous prévoyez les dépenses, les recrutements, *nolens volens*, vous êtes obligés de vous demander quelles pourraient être les priorités politiques de cette présidence. Or, lorsque nous aurons la présidence en 2015, il y aura – tenez-vous bien – un nouveau gouvernement luxembourgeois, une nouvelle Commission, un nouveau président du Conseil européen, un nouveau Parlement européen et un nouveau programme législatif de la Commission. Alors je pourrais vous esquisser quelques priorités, mais elles resteraient relativement théoriques. Ceci dit, la présidence est un effort énorme et nous allons considérablement renforcer la Représentation par au moins une quarantaine de personnes. C'est un défi extraordinaire pour les gens qui feront la présidence à Bruxelles, mais aussi pour ceux à Luxembourg. Ce sera une occasion de rapprocher finalement la chose européenne des décideurs à Luxembourg. Quand ils devront présider les réunions, d'une certaine façon, ils intérioriseront l'Europe.

Merci pour cet entretien ! ♦

Entretien réalisé le 12 avril 2013 à Bruxelles par Max Gindt et Laurent Schmit.