

GRASPE

Groupe de Réflexion sur l'avenir du Service Public Européen
Reflection Group on the Future of the European Civil Service

Cahier n° 45
Juillet 2022

G

R

A

S

P

E

Ukraine: un moment historique pour l'Europe	3
Règles budgétaires européennes Et si la dérogation devenait la norme ?	7
Pourquoi la guerre en Ukraine risque d'affaiblir l'Europe dans le monde	22
La nécessité d'une union politique	33
Le Plan de relance européen, une percée historique On ne peut vivre durablement en dessous de ses moyens	48
Face à la guerre en Europe, vers un sursaut de la politique de sécurité ?	58
Vieillir au travail avec S. Volkoff	67
La réforme de l'Union européenne : de l'UE à l'union fédérale par Paolo Ponzano	86
Courrier des lecteurs : Travail sans dimension sociale, libération ou nouvelle forme d'aliénation ?	95

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

Diffusion strictement limitée aux personnels des Institutions européennes

Éditeur responsable : Georges VLANDAS

Rédaction : Tomas GARCIA AZCARATE, Ollivier BODIN, Tremeur DENIGOT, Guillaume DUVAL, Andréa MAIRATE, Paolo PONZANO, Kim SLAMA, Bertrand SORET, Jean-Paul SOYER, Catherine VIEILLEDENT, Sylvie VLANDAS.

Site web et maquette : Jean-Paul SOYER

Diffusion : Agim ISLAMAJ

Société éditrice : GRAACE AISBL

© GRASPE 2022

[Contributeurs et personnes ayant participé aux travaux du GRASPE](#)

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

Retrouvez tous les numéros de GRASPE sur notre site

graspe.eu

Ukraine: un moment historique pour l'Europe

Le 23 juin, le Conseil européen a approuvé le statut de pays candidat pour l'Ukraine et la Moldavie. Le résultat était acquis d'avance et les déclarations emphatiques des dirigeants européens qualifiant leur décision d'« historique » ne manquaient pas. Ils ont certainement une forte valeur symbolique vis-à-vis de la Russie, mais en fait, ils comportent des coûts politiques négligeables. Ce qui compte réellement, ce sont les négociations d'adhésion qui malgré les bonnes intentions, seront longues et difficiles. La Turquie est un pays candidat depuis 1999 et les négociations ont été interrompues depuis bien longtemps. La Macédoine du Nord l'est depuis 2005 et le Monténégro depuis 2008 et les discussions n'ont jamais été entamées.

L'accord conclu au Conseil européen est riche en symbolisme politique dans le but de permettre aux dirigeants de l'Union Européenne de se livrer à des considérations sur leur rôle historique. L'Ukraine ne fera pas partie de l'Union tout de suite, si jamais elle y parvient un jour. Le plus grand obstacle à l'adhésion de l'Ukraine n'est probablement même pas l'état de préparation pour réaliser les réformes nécessaires, mais peut être l'Union Européenne elle-même.

L'Ukraine, en tant que grand pays, deviendrait un bénéficiaire net important des fonds européens, au détriment d'autres bénéficiaires nets, tels que la Pologne. Dans le cadre des critères de Copenhague de 1993, il devient clair que l'élargissement va de pair avec des réformes du fonctionnement des institutions de l'UE.

En conséquence, le droit de vote et le nombre de députés au Parlement européen devraient changer. On sait bien que les droits de vote sont un jeu à somme nulle. Il ne s'agit pas seulement du nombre de voix dans le système de vote à la majorité qualifiée au Conseil, mais aussi de la capacité des pays à former des coalitions. Combien de petits pays faudra-t-il pour former des coalitions pour contrecarrer le poids de l'Allemagne et de la France ? Avec l'adhésion (tout à fait hypothétique) de tant de petits pays, nous nous rapprocherions de cet objectif à ce

stade. L'Allemagne a déjà exigé une plus grande représentation proportionnelle pour réduire la probabilité d'être dépassée.

Aujourd'hui, outre l'Ukraine et la Moldavie, sept pays ont le statut de candidat, tous situés en Europe de l'Est et du Sud-Est. La Bosnie et la Géorgie ont postulé et le Kosovo est un autre candidat potentiel. Après la sortie d'un grand pays occidental, l'adhésion de tant de pays pourrait modifier l'équilibre géopolitique au détriment d'autres régions européennes, en particulier la rive nord de la Méditerranée. Il est peu probable que la France et l'Allemagne conservent leur pouvoir actuel dans une Union élargie, ni même leur rôle informel de *faiseur d'agenda* (*agenda setter*).

Le centre géographique d'une Union européenne qui inclut l'Ukraine serait quelque part à l'est de la frontière allemande. Avec une population de 44 millions d'habitants, l'Ukraine est plus grande que la Pologne et se situe juste derrière l'Espagne. L'Ukraine et la Pologne réunies seraient plus grandes que l'Allemagne. La population totale de tous les pays candidats ou candidats potentiels est proche de 80 millions d'habitants, sans la Turquie. Si la Turquie est incluse, le total passerait à 150 millions. L'adhésion à l'UE est une option binaire: on est dedans ou dehors.

La Norvège et la Suisse ont des accords d'association, tout comme le Royaume-Uni. Mais ces accords n'ont pas donné lieu à des processus vertueux après des négociations incessantes sur les questions les plus diverses, des flux migratoires à la pêche. Une voie viable pour l'Union Européenne pourrait être une « intégration différenciée » (que certains ont qualifié de processus à géométrie variable ou « à la carte ») où l'accent est mis non pas tant sur les dérogations (*opt-out*) que sur *les opt-ins*. À ce propos, il convient de relever la proposition du ministre autrichien des affaires étrangères selon laquelle l'Ukraine devrait adhérer au marché unique comme première étape d'intégration afin d'éviter tôt ou tard des réactions négatives des populations concernées.

Derrière la décision d'accorder immédiatement à l'Ukraine et à la Moldavie le statut de candidat il y a eu une lutte acharnée pour le début des négociations d'adhésion avec la Macédoine du Nord et l'Albanie, les deux pays qui sont restés dans l'antichambre de l'UE pendant des années. En fait, le feu vert pour ouvrir ces négociations avaient été bloquées par la Bulgarie pour des raisons tactiques. Il aura fallu que le 24 juin, le parlement bulgare décide de débloquent son veto afin d'éviter au

Conseil l'embarras de devoir à nouveau dire « non » à ces deux pays. Le gouvernement autrichien voulait que l'UE accorde le statut de candidat à la Bosnie, mais on lui a promis que le Conseil aborderait la question à une autre occasion.

Derrière ces équilibres fragiles et intérêts opposés, les véritables enjeux concernent l'avenir de l'UE. La Conférence sur l'avenir de l'Europe, qui s'est achevée le 9 mai 2022, après un an de travail a permis de dégager 49 propositions citoyennes réparties en plus de 300 mesures concrètes pour faire évoluer l'Union Européenne, issues de près de 40 000 contributions. Pour certaines, comme par exemple la fin du droit de veto, la possibilité d'accorder au Parlement européen le droit d'initiative sur les lois européennes, une plus large place à la majorité qualifiée, la création de référendums à l'échelle de l'Union ou encore la mise en place d'une compétence européenne partagée dans le domaine de la santé, la modification des traités serait nécessaire.

Les institutions semblent être prêtes à voir ces derniers évoluer. Le 4 mai, les députés européens ont voté une résolution en faveur d'une révision des traités, tout en reconnaissant l'ensemble des mesures mises en avant par la Conférence. Ils ont été suivis le 9 mai par la présidente de la Commission européenne qui a annoncé être encline à une réforme de l'UE, y compris *“en changeant les traités si nécessaire”*. Une position endossée également par Emmanuel Macron qui a évoqué la convocation d'une convention de révision des traités européens. Le président français a soutenu en particulier la prise de décision à la majorité qualifiée au sein du Conseil (même si cette proposition trouve déjà une opposition parmi 13 pays de l'UE).

Par ailleurs, il avait fait allusion à l'idée d'une « communauté politique européenne », une formule assez vague, que de nombreux analystes ont interprétée comme la fin de l'élargissement qui permettrait plutôt aux pays candidats de rester associés au fonctionnement de l'UE sans toutefois en faire partie intégrante.

Comme le montre l'histoire récente de l'UE, le balancier oscille entre les vellétés de l'approfondissement économique, monétaire et social et les forces d'attraction vers des élargissements futurs. Mais tant l'un que l'autre ont besoin d'être repensés dans des termes inédits face à la tragédie de l'Histoire.

L'Union européenne doit se doter d'un nouveau cadre institutionnel qui lui permette de fonctionner de manière souveraine et démocratique sans devenir l'otage du diktat de la règle de l'unanimité. Elle est appelée à jouer un rôle historique pour faire face aux défis d'un nouveau monde multipolaire instable et incertain dans lequel les multiples crises déclenchées par la guerre en Ukraine, de la crise énergétique à l'insécurité alimentaire, attendent des réponses urgentes et immédiates.

L'avenir de l'Europe réside plus que jamais dans la construction de nouvelles *solidarités de fait* autour de l'énergie, du climat et de la défense, c'est-à-dire de ces biens communs européens qui rapprochent les citoyens de l'UE et répondent à leurs aspirations et besoins profonds.

Bruxelles, 4 juillet 2022

Règles budgétaires européennes Et si la dérogation devenait la norme ?

Note également publiée sur le site de Greentervention

Résumé

2023 sera la quatrième année consécutive de suspension des règles budgétaires du pacte de stabilité et de croissance. Cette suspension permet de répondre aux besoins budgétaires ayant résulté de la pandémie, et maintenant de la guerre en Ukraine. Quelles leçons tirer de cette expérience quadriennale sans précédent depuis l'accord sur le Pacte de stabilité et de croissance en 1997 ? Signe-t-elle l'échec définitif d'une coordination des politiques budgétaires focalisée sur les objectifs de dette et de déficit sans considération de la complexité des interactions de ces politiques avec l'économie, la société et l'environnement ?

La suspension des règles budgétaires du PSC ne signifie pas que les politiques budgétaires des pays de l'Union ne soient plus coordonnées ou qu'il n'y ait pas de nécessité à le faire. Mais cette suspension est allée de pair avec une double inflexion. D'une part, les règles numériques ont laissé la place au jugement pour guider cette coordination selon les besoins de stabilisation macroéconomique de l'Union et de chaque pays ; d'autre part, un consensus a été aussi établi sur les mesures budgétaires particulières à prendre en réponse aux ruptures entraînées par la pandémie et la guerre en Ukraine. Il en résulte une réinterprétation du principe de subsidiarité qui limitait la coordination des politiques budgétaires nationales aux seuls aspects macroéconomiques et niveaux de dette et déficit publics.

Cette inflexion devrait inspirer la réforme du cadre budgétaire à venir. Le nouveau cadre devra conduire à élaborer des recommandations fondées sur un diagnostic partagé mais non contraint par les règles numériques. Il devra orienter les politiques budgétaires dans une espace à deux dimensions : la

correction des déséquilibres macroéconomiques dans l'Union, d'une part et, de l'autre, les objectifs d'intérêt commun européen, notamment la réalisation des objectifs du Pacte vert pour l'Europe et le socle des droits sociaux fondamentaux. La Facilité Reprise et Résilience, en allégeant la contrainte financière de certains pays, est une contribution supplémentaire à l'atténuation des déséquilibres macroéconomiques entre les pays et permet de maintenir le cap sur des priorités de moyen et long terme. Un tel instrument restera nécessaire.

L'élaboration d'un consensus année après année depuis 2020 a été facilitée par l'urgence. On ne peut pas s'attendre à ce que l'alignement des priorités nationales sur un consensus européen soit toujours aussi facile. Les processus démocratiques nationaux conduiront inévitablement à l'émergence de divergences d'appréciation ou d'intérêt entre les pays. Mais, l'expérience a montré que de telles tensions peuvent tout autant advenir lorsque la coordination est régie par des règles numériques maintenant inadaptées. Le dialogue entre démocraties matures est certainement plus à même de dégager un compromis. Il est moins préjudiciable dans le long terme à la cohésion européenne que l'application de règles opaques et inadaptées. Pour pérenniser la nouvelle approche qui encastre les politiques budgétaires dans leur contexte monétaire, économique et environnemental, trois conditions doivent être remplies : une efficacité accrue notamment par une programmation à moyen/long terme au service des politiques sectorielles de transition, des évaluations d'impact et des méthodes de « budgétisation verte » garantissant l'efficacité des dépenses et qui ne soient pas du « badigeonnage vert » ; des procédures délibératives permettant de faire converger année après année les priorités nationales et européenne de court, moyen et long terme.

Quatre années de dérogation aux règles budgétaires numériques européennes

2023 sera la quatrième année consécutive de suspension des règles budgétaires du [Pacte de stabilité et de croissance](#) (PSC). Cette suspension signe-t-elle l'échec définitif d'une coordination des politiques budgétaires focalisée sur les objectifs de dette et de déficit sans considération des interactions complexes du budget avec l'économie, la société et l'environnement ? La montée en puissance de ces complexités était manifeste avant la pandémie : soutien qualitativement et quantitativement insuffisant des politiques monétaire et budgétaire à l'activité économique, érosion de la base fiscale, montée des inégalités

sociales et entre les pays européens, détérioration des services publics, affaiblissement des infrastructures publiques, réchauffement climatique, effondrement de la biodiversité et épuisement des ressources naturelles. Mais les réponses apportées par les réformes successives des règles budgétaires au lieu d'élargir la focale et de prendre en compte la substance de ces complexités, n'ont fait que rajouter de la complication et de l'opacité aux calculs interprétatifs des deux agrégats, déficit et dette publics. Cette coordination budgétaire désencastrée et ne faisant référence qu'à des indicateurs financiers s'est effondrée avec la pandémie, et maintenant la guerre d'Ukraine. Dans les deux cas, la limitation apportée pour des raisons politiques aux activités dans certains secteurs, dits non essentiels dans le cas du COVID ou liés aux échanges avec la Russie actuellement, a été à l'origine de cet effondrement. Quelles leçons tirer de cette expérience quadriennale sans précédent depuis l'accord sur le Pacte de stabilité et de croissance en 1997 ?

Un infléchissement vers une coordination fondée sur des arguments

La suspension des règles budgétaires du PSC ne signifie pas que les politiques budgétaires des pays de l'Union, et plus particulièrement de la zone Euro, ne soient plus coordonnées ou qu'il n'y ait pas de nécessité à le faire. Mais la pratique qui s'est imposée depuis 2020 ne rend ni probable ni souhaitable le retour à des règles aveugles au contexte. Dès le printemps 2020, la dérogation aux règles budgétaires a permis un calibrage plus fin des recommandations en matière de déficit et de dette que celui pratiqué jusque-là. Année après année, l'accord sur les politiques à mener s'appuie non seulement sur un diagnostic partagé de la situation macroéconomique mais aussi sur les mesures budgétaires prioritaires. Le consensus a évidemment porté en 2020 sur les dépenses de santé, mais aussi sur des mesures non-conventionnelles de préservation de l'emploi salarié, de la liquidité et solvabilité des entreprises et du tissu économique¹. De même, en 2021, les recommandations de politique budgétaire pour 2022 spécifiaient comme objectif prioritaire une accélération de la transition énergétique et digitale par l'investissement². La prolongation de la clause dérogatoire au moins jusque fin 2023 s'accompagne également de recommandations assez précises. Ces dernières visent le

¹ Commission européenne, 2020, [Semestre européen : recommandations par pays](#)

² Commission européenne, 2021, Communication, [Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire](#)

soutien des revenus des ménages ou entreprises les plus impactés par la hausse des prix de l'énergie et des produits alimentaires et à limiter la répercussion des hausses de prix à l'importation de l'énergie sur les prix à la consommation. Elles incluent aussi le financement de la stratégie d'affranchissement des importations de gaz russe.³

Ces évolutions marquent un infléchissement important des modes de coordination.

D'une part, l'orientation recommandée et poursuivie des politiques en matière de déficit public et de soutien budgétaire à l'activité macroéconomique s'appuie sur un diagnostic argumenté et non contraint par des règles numériques. Ce diagnostic est élaboré par la commission et partagé avec et par les États membres. Il n'a pratiquement plus été question depuis 2020 de l'application stérile de règles numériques. Ce qui permet de remplacer les arguties sur le respect des règles par un débat de substance sur l'évolution souhaitable des déficits et endettement public. L'approche permet aussi de tenir compte des interactions entre politique monétaire et politique budgétaire et de penser en terme de dosage des deux politiques. Dans le contexte actuel de hausse des prix à l'importation et de ruptures structurelles des approvisionnements énergétiques ce dernier aspect est devenu crucial. La gestion des politiques budgétaires ne peut suivre des règles qui, au mieux, sont opérationnelles par temps calme.

D'autre part, la flexibilité accrue accordée va de pair avec une exigence d'alignement de certaines mesures relevant des budgets nationaux sur des objectifs d'intérêt commun européen. Ce deuxième point est loin d'être anodin. Il remet en cause un principe de l'Union monétaire bien établi dès le rapport Delors de 1989⁴. Au nom du principe de subsidiarité⁵ le niveau

³ Voir la communication [RePowerEU](#) de la Commission européenne pour la réorientation de la stratégie énergétique européenne et pour la stratégie budgétaire complémentaire les documents [Semestre Européen 2022 – Paquet de printemps](#)

⁴ [Rapport Delors sur l'union économique et monétaire dans la Communauté européenne, Point 30](#)

⁵ Le principe de subsidiarité protège la capacité de décision et d'action des États membres pour les domaines qui ne sont pas de la compétence exclusive de l'Union. Il ne légitime l'intervention de l'Union que si les objectifs d'une action ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres, mais peuvent mieux l'être au niveau de l'Union, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée. Son application pour la coordination des politiques budgétaires nationales est d'autant plus sensible que ces dernières sont au cœur des débats démocratiques nationaux et

européen n'aurait pas à interférer avec les choix budgétaires nationaux, sauf pour ce qui concerne la dette et le déficit qui ont potentiellement un impact macroéconomique sur l'ensemble des partenaires européens. Ce principe de subsidiarité est encore souvent invoqué pour s'opposer par exemple à une « règle d'or pour les investissements » qui permettrait de soustraire certaines dépenses du déficit pertinent pour appliquer la règle. Toutefois, en liant les recommandations de nature macroéconomique sur le déficit à des recommandations sur la composition des dépenses et des recettes la Commission et le Conseil ont fait évoluer l'interprétation donnée à la subsidiarité. La pratique depuis 2020 a pris en compte de façon beaucoup plus différenciée la contribution des mesures budgétaires particulières aux priorités européennes de court, moyen et long terme et à leurs synergies.

Une autre innovation a accompagné et renforcé ce changement de paradigme, la Facilité pour la Reprise et la Résilience (FRR). Il s'agit d'un mécanisme de financement européen de dépenses qui sont programmées et mises en œuvre via les budgets nationaux. Ces dépenses doivent contribuer à un intérêt commun validé par les instances européennes, comme la transition énergétique, la transition digitale ou la cohésion sociale. La contribution à un intérêt commun est validée par les instances européennes. L'objet premier de la FRR est la réduction des déséquilibres macroéconomiques entre les pays qui risquent de s'aggraver sous l'impact de la pandémie. Dans le même temps, elle favorise la coordination verticale des politiques budgétaires nationales et communautaire.

Un modèle pour le futur ?

L'émergence de nouveaux modes de coordination des politiques budgétaire et d'un nouvel instrument est-elle de pure circonstance ou correspond-elle à une nécessité durable ? Et que manque-t-il éventuellement pour la parachever ?

Le recours à la clause dérogatoire aux règles budgétaires du pacte de stabilité a été justifié par l'augmentation indispensable des déficits publics et la priorité à donner à certaines dépenses budgétaires nationales pour éviter un effondrement de l'économie européenne. Il l'a été aussi par la nécessité de disposer de flexibilité dans un contexte macroéconomique très incertain.

perçues comme une dimension importante de la souveraineté nationale. Voir par exemple [le site du Parlement européen](#).

Ces trois facteurs perdurent, voire vont s'intensifier dans le court, moyen et long terme. La coordination des politiques budgétaires nationales avec la politique monétaire se complexifie en raison des risques de récession et des hausses des prix de l'énergie et alimentaires hors contrôle de la politique monétaire. Dans ce contexte, des mesures budgétaires non conventionnelles, comme la baisse des taxes indirectes sur certains produits, aide à la pompe, transferts sociaux exceptionnels ont été prises. La transition énergétique et la priorité donnée à l'affranchissement des hydrocarbures russes, notamment du gaz russe, impose de déployer des énergies renouvelables et d'améliorer l'efficacité énergétique à un rythme inégalé à ce jour. Ce rythme devra être maintenu pendant des décennies (voir Annexe 1). A cela s'ajoute une nécessaire plus grande sobriété dans l'usage de l'énergie.

Des mesures budgétaires en soutien d'emplois ou investissements « verts » vont être d'autant plus nécessaires pour tenir le cap de la transition que le durcissement de la politique monétaire risque d'affecter les activités et investissements sans différencier à priori leur impact sur la transition énergétique.

Plus généralement, l'hypothèse qu'il sera possible de réaliser au cours des trente prochaines années une croissance positive suffisamment verte, inclusive et juste doit être encore validée de même que la possibilité d'un découplage absolu de la croissance de l'exploitation de ressources naturelles limitées⁶ ;. Et l'on sait qu'il n'est pas possible de ne compter que sur des ajustements de prix pour susciter les transformations nécessaires. De nouvelles réorientations des politiques budgétaires et des nouvelles mesures sectorielles pourraient donc s'imposer sans que l'on ne soit capable d'en anticiper la nature : l'occurrence d'événements qui ne peuvent pas être anticipés car inédits par leur nature et leur ampleur est très probable, si non certaine.

L'Union européenne est collectivement engagée sur les objectifs climatiques de l'accord de Paris ainsi que sur les autres objectifs du Pacte vert pour l'Europe (Green deal), notamment la biodiversité et la préservation des ressources naturelles. Toutefois, nombre des politiques pour réaliser ces objectifs relèvent d'une programmation et d'une mise en œuvre nationales: efficacité énergétique des bâtiments, transports urbains et régionaux, stratégie de transformation agroécologique, déploiement de la production décentralisée d'énergie

⁶ Pour en savoir plus, sur le sujet du [découplage, voir le module PIB, croissance et limites planétaires de la plateforme The Other Economy.](#)

renouvelable, économie circulaire et gestion des déchets, entre autres. Le niveau européen a un rôle de suivi des résultats et de coordination de régulation ou d'orientation à jouer ainsi que de financement des réseaux transeuropéens. En outre, comme le fait la Facilité Reprise et Résilience, il sera essentiel que les contraintes financières qui pourraient peser sur les dépenses nationales nécessaires à la réalisation des objectifs d'intérêt commun soient allégées par un instrument européen financé par une ressource propre européenne pérenne

Les modes de coordination horizontale et verticale des politiques budgétaires nationale et européenne qui ont émergé depuis 2020 pourraient donc utilement inspirer la réforme du Pacte de stabilité et de croissance. Ces nouveaux modes devraient permettre aux États de disposer des marges nécessaires aux politiques de transition juste et les inciter à calibrer la composition particulière de leurs dépenses et recettes en conséquence. Les incertitudes inhérentes à cette transition font cependant qu'aucune règle ne peut durablement se substituer à un jugement circonstancié pour orienter et coordonner année après année les politiques budgétaires nationales.

Quatre conditions de légitimité et d'efficacité.

La légitimité et donc la durabilité de la nouvelle gouvernance dépendra cependant de la réalisation de quatre conditions encore insuffisamment remplies:

Préférer le jugement circonstancié aux règles numériques

La réforme nécessaire du pacte de stabilité ne pourra pas signifier un retour en arrière, c'est à dire la réintroduction de règles même simplifiées pour les déficits et dettes publics qui soient aveugles au contexte. La coordination des politiques budgétaires devra être guidée dans un espace en deux dimensions : sur un axe les besoins de stabilisation macroéconomique et sur l'autre les mesures budgétaires qui permettront de réaliser les objectifs d'intérêt commun, notamment lorsqu'ils contribuent à soutenabilité sociale et environnementale de l'économie européenne⁷. Un arbitrage doit être possible entre de telles mesures et le niveau du déficit comme cela est le cas depuis 2020. Elle devra également bien articuler les niveaux européen et nationaux de décision et de financement. Il faut résolument abandonner une interprétation

⁷ voir par exemple, [la proposition de Greentervention](#)

du principe de subsidiarité qui cantonne la coordination des politiques budgétaires nationales à un exercice macroéconomique et s'appuyer sur une vision holistique de l'articulation des budgets nationaux et européen.

Préciser les objectifs et démocratiser le processus de coordination

La coordination européenne des politiques budgétaires nationales est inévitablement source de tensions. Les parlements nationaux restent maîtres des budgets nationaux tandis que chaque pays doit pouvoir évaluer que la politique budgétaire de ses partenaires contribue à des objectifs partagés et, tout au moins, ne leur nuit pas. Créer les conditions année après année d'une convergence des vues entre les niveaux européen et nationaux sur les objectifs est indispensable à l'efficacité de la coordination. La référence à des règles numériques supposées garantir la stabilité macroéconomique ou à un objectif aussi général et imprécis qu'une « croissance durablement soutenable » ne fournit pas une légitimité durable à une coordination européenne des politiques budgétaires nationales. Retenir des objectifs d'intérêt communs, comme ceux associés à la décarbonation de l'économie européenne et la protection de la biodiversité ainsi que la réalisation du socle européen des droits sociaux le peut. Bien entendu, les objectifs opérationnels devront être adaptés année après année aux circonstances du moment, comme cela a été le cas depuis 2020. Des échanges renforcés entre les parlementaires nationaux en incluant des parlementaires européens pourront renforcer la compréhension mutuelle entre ces derniers qui sont les décideurs en dernier ressort. Par ailleurs, le dialogue social européen devrait se transformer en un dialogue social et environnemental en incluant les organisations défendant l'environnement. Finalement, lorsque les dépenses contribuent de toute évidence à la production de biens européens publics ou communs, les tensions seront plus facilement absorbées par des instruments de financement européens pérennes sur le modèle de la FRR ou du budget communautaire. La légitimité de tels instruments est acquise au niveau européen.

Mettre les États membres en ordre de marché par une programmation à moyen terme et des indicateurs de performance

La coordination des politiques budgétaires doit s'appuyer sur une programmation budgétaire à moyen terme au service des différentes politiques sectorielles qui structurent la transition.

Des indicateurs quantitatifs de résultats spécifiques et mesurables⁸ peuvent guider et permettre de vérifier le choix des volumes et d'affectation des financements publics et des politiques les accompagnant. Comme montré dans l'annexe 2, l'approche macroéconomique qui met de façon indifférenciée le focus sur une estimation par modèle des besoins d'investissement n'aide pas, y compris parce qu'elle ne différencie pas entre les investissements de nature à être financés par le privé, et les autres. La prochaine version des Plans nationaux Énergie Climat prévus par la réglementation européenne pourraient être le bon instrument de programmation budgétaire. Mais beaucoup reste à faire : la Commission a noté dans son évaluation de leur dernière mouture que « .. ces plans ne sont pas toujours suffisamment détaillés et précis concernant les actions et mesures prévues pour des dimensions importantes telles que l'identification des investissements nécessaires, la mobilisation de financements,... »⁹.

Renforcer l'efficacité environnementale des dépenses budgétaires

La confiance dans l'efficacité des dépenses budgétaires est également une condition de durabilité d'une coordination budgétaire guidée par les résultats. En tout état de cause, le succès du Pacte vert pour l'Europe dépend de la capacité des politiques budgétaires à susciter les transformations requises. Beaucoup reste là aussi à faire tant dans les États-membres qu'au niveau européen. Les méthodes utilisées à ce stade pour évaluer la contribution des dépenses publiques aux objectifs climatiques de l'UE ne sont satisfaisantes que dans très peu de pays. En ce qui concerne les dépenses au titre du budget communautaire, la Cour des comptes européenne critique sévèrement la méthode utilisée : elle note que "la méthodologie utilisée n'exige pas la quantification de l'impact des dépenses sur les émissions de GES ni ne fixe d'indicateurs spécifiques concernant l'adaptation. ». En réponse, la Commission reconnaît que le suivi de l'obtention des résultats est essentiel pour garantir l'efficacité de l'effort d'intégration, mais qu'elle n'a pas mis en place de système de suivi des résultats en matière de climat¹⁰. Par ailleurs, la méthode utilisée pour évaluer les "investissements verts" dans le cadre de la Facilité Reprise et

⁸ voir l'encadré de la proposition de [Greentervention](#). Voir aussi la recommandation du Haut Conseil Climat dans son rapport annuel 2022, [Points 3.3.2](#)

⁹ Commission européenne, Communication (2020) 564, Évaluation à l'échelle de l'UE des plans nationaux en matière d'énergie et de climat

¹⁰ Rapport spécial de la cour des comptes européenne, [CCE, 2022](#)

Résilience est basée sur une liste de dépenses. Comme la méthode utilisée pour le budget communautaire, il s'agit d'un exercice a priori, qui n'évalue pas la contribution finale aux objectifs climatiques de l'UE.

Ce qui vaut au niveau européen vaut aussi au niveau national. Par exemple, la cour des comptes allemande conclut à des analyses d'impact totalement insatisfaisantes ¹¹. L'Autorité environnementale française note dans son rapport 2021 « un écart préoccupant entre les objectifs fixés à moyen et long terme, les ambitions affichées pour les atteindre et les actes censés les traduire » ¹². Finalement, une enquête sur les pratiques de budgétisation verte menée par la Commission européenne ¹³ souligne que seuls cinq États membres procèdent à des évaluations de l'impact environnemental. En outre, seuls six États membres étiquettent les dépenses ayant un objectif environnemental, condition d'une transparence à minima.

Conclusion

Les modes de coordination des politiques budgétaires nationales adoptés en réaction à la pandémie, et maintenant à la guerre d'Ukraine, devraient inspirer la réforme du cadre budgétaire à venir. Ils doivent s'affranchir de règles numériques rigides et maintenant inadaptées au vu des niveaux de déficit et de dette. Ils doivent permettre d'élaborer des recommandations fondées sur un diagnostic partagé. Il s'agit de tenir à la fois compte de la situation macroéconomique de l'Union et des particularités de chaque pays et d'orienter les budgets nationaux vers des objectifs d'intérêt commun européen bien spécifiés. La Facilité Reprise et Résilience en allégeant la contrainte financière de certains pays est une contribution supplémentaire au rééquilibrage des déséquilibres macroéconomiques entre les pays et permet de maintenir le cap sur des priorités de moyen et long terme. Un tel instrument restera nécessaire.

L'élaboration d'un consensus année après année depuis 2020 a été facilitée par l'urgence. On ne peut pas s'attendre à ce que l'alignement des priorités nationales soit toujours aussi facile. Les processus démocratiques nationaux conduiront inévitablement à l'émergence de divergences d'appréciation et d'intérêt entre les pays sur la façon d'aligner priorités nationales et européennes. Mais, l'expérience a montré que de telles tensions

¹¹ Rapport spécial de la [Cour des comptes allemande, 2022](#)

¹² Rapport 2021 de l'[Autorité environnementale française](#)

¹³ Voir [le site de la commission européenne sur la « budgétisation verte »](#)

apparaissent aussi lorsque la coordination est régie par les règles. Et le dialogue entre démocraties matures est certainement plus à même de dégager un compromis et moins préjudiciable dans le long terme à la cohésion européenne que de forcer l'application de règles ne tenant pas compte de la complexité des situations. Pour pérenniser la nouvelle approche qui encastre les politiques budgétaires dans leur contexte monétaire, économique et environnemental, trois conditions doivent être remplies : mettre en place une programmation budgétaire à moyen/long terme, adopter des méthodes de « budgétisation verte » et d'évaluation d'impact qui ne soient pas du « badigeonnage vert » et promouvoir des procédures délibératives permettant de faire converger année après année les priorités nationales et européenne de court et long terme.

Annexe 1 :

Le changement des priorités énergétiques en conséquence de la guerre d'Ukraine

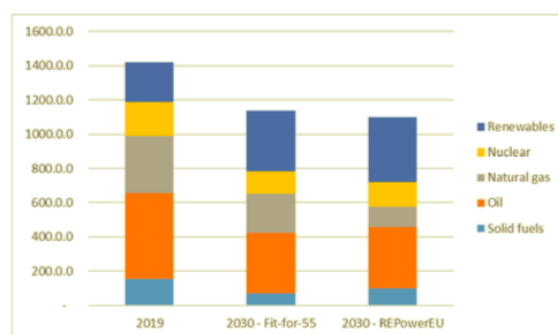
Rendre l'Europe indépendante des importations russes de pétrole, de gaz et de charbon est devenu une priorité européenne. La Commission européenne a proposé en mai 2022 à cet effet une stratégie dite [RePowerEU](#). Cette nouvelle stratégie adapte la stratégie adoptée en juillet 2021 « [Ajustement à l'objectif 55](#) » dont l'objet est une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55% entre 1990 et 2030 conformément au Pacte Vert pour l'Europe.

Selon RePowerEU, la réduction prévue des importations de combustibles fossiles russes (solides, gaz et pétrole) dépend de trois paramètres principaux. Le premier consiste à remplacer le gaz russe par du gaz d'une autre origine : cette solution est toutefois limitée par le manque d'infrastructures de transport et d'approvisionnement; le deuxième consiste à remplacer le gaz par d'autres combustibles fossiles "faciles" à importer (charbon et pétrole) ; le troisième consiste à remplacer le gaz par des énergies renouvelables et à accroître l'efficacité énergétique.

La stratégie REPowerEU ne comprend pas des alternatives significatives. Des changements de comportement des consommateurs font certes partie de la panoplie proposée par la Commission, mais n'auraient qu'un effet limité. Certains observateurs contestent cependant qu'il ne faille pas miser

beaucoup plus sur la sobriété énergétique¹⁴. Le développement de la filière hydrogène devrait contribuer à économiser du gaz, mais pas avant 2027, au plus tôt. Le report de l'abandon progressif de l'énergie nucléaire annoncé par la Belgique et la France n'aura qu'un impact marginal. En outre, pour le très court terme (2022 et 2023), la compagnie d'électricité française a annoncé qu'elle devait réduire la production d'énergie nucléaire pour des raisons de sécurité. Et les nouvelles centrales nucléaires françaises, s'il y en a, ne devraient pas être opérationnelles avant 2035.

Figure 1: Gross inland consumption by fuel in 2019 and in 2030 in the Fit-for-55 and REPowerEU scenarios (Mtoe)



Source: Eurostat (2019) and Primes (2030)

Consommation brute domestique (Mtep) par source d'énergie en 2019, et en 2030 selon scénario « Ajustement à l'objectif -55% » ou nouveau scénario « REPowerEU Commission Européenne; [SWD \(2022\) 230](#), P.13

Comme on peut le voir sur le graphique ci-dessus, la Commission considère qu'une augmentation de la consommation de pétrole et des combustibles solides par rapport au précédent scénario « Ajustement à l'objectif 55 » est inévitable avec son impact négatif sur le budget carbone. En outre, l'arrêt des importations de gaz en provenance de Russie sans perturber l'approvisionnement énergétique non substituable à court ou moyen terme dans certaines régions d'Europe (Europe orientale et centrale, Allemagne du Nord) nécessite des investissements complémentaires dans les infrastructures de transport, de transformation et de stockage du gaz (GNL) dont la teneur en GES est cependant relativement élevée et/ou dont l'extraction peut endommager gravement l'environnement (gaz de schiste). La conséquence est qu'un succès dans la réduction de la dépendance au gaz russe pourrait bien se solder par un

¹⁴ Voir par exemple [la publication de Carbone 4](#)

échec dans la réalisation des objectifs d'émissions de GES. Il en résultera également des "actifs échoués" en Europe et, le cas échéant dans les pays exportateurs, en raison de l'obsolescence rapide des investissements dans les infrastructures gazières nécessaires à court et à moyen terme, mais destinés à devenir inutiles au moment de finaliser la décarbonisation de l'économie européenne (sauf si elles sont construites de manière compatible avec le transport de l'hydrogène).

Ainsi, la capacité de l'Union européenne à atteindre ses objectifs climatiques 2030 sans gaz russe dépendra principalement de sa capacité à déployer les énergies renouvelables à une vitesse jamais atteinte jusqu'à présent tout en diversifiant dans le court terme les sources d'importation de gaz. Toutefois, [CAN, le Réseau Action Climat européen](#), juge qu'il est possible de remplacer entièrement les importations de gaz russe sans recourir à des alternatives carbonées en quatre ans à condition d'accélérer le développement des énergies renouvelables et des investissements dans l'efficacité énergétique,

Annexe 2 :

Estimation des besoins d'investissement pour la transition par la Commission européenne

La Commission présente dans le cadre de ses travaux sur la transition énergétique des estimations des investissements nécessaires pour atteindre les objectifs fixés. Pour le programme « Ajustement à l'objectif 55 »¹⁵ le besoin a été estimé par la Commission) à 340 milliards d'euros par an uniquement pour la décarbonation de l'économie¹⁶. Pour atteindre l'objectif de [Re Power EU](#) qui ajoute la contrainte d'un affranchissement des importations d'hydrocarbures en provenance de Russie, il faudrait ajouter environ 40 milliards d'euros par an. Le montant total estimé, 380 milliards d'euros, représente 2,8 % du PIB de 2020.

Ces chiffres nécessitent deux qualifications : le lien avec les budgets publics et la coordination des décisions d'investissement.

¹⁵ La stratégie énergétique « [Ajustement à l'objectif 55](#) » a pour objet une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55% entre 1990 et 2030 conformément au Pacte Vert pour l'Europe.

¹⁶ Voir paragraphe 3.2.3 du [Staff Working Document \(2020\) 98](#) de la Commission européenne

Un lien très flou avec les besoins de financements publics

Les estimations ne fournissent pas une orientation claire sur les dépenses publiques nécessaires pour accomplir la transition pour deux raisons :

- elles ne distinguent pas ce qui doit être financé ou cofinancé par le public et ce qui peut et sera financé par le privé ;
- et elles n'incluent pas toutes les dépenses publiques nécessaires pour accomplir la transition.

En effet, l'estimation des coûts est basée sur un modèle pouvant évaluer les investissements nécessaires pour passer du système énergétique actuel à un système énergétique n'émettant pas plus de GES que l'objectif fixé par le Pacte vert européen. Les principales hypothèses sous-jacentes ¹⁷ sont notamment que l'égalisation de l'offre et de la demande d'énergie est le résultat d'ajustements de prix sans heurts ("marchés parfaits") et que les agents représentatifs prennent des décisions d'investissement basées sur un calcul d'optimisation des coûts. Cependant, dans la réalité, plusieurs obstacles peuvent empêcher les investisseurs ou les ménages d'entreprendre les investissements jugés "optimaux" et de nombreux cas nécessitent au moins un cofinancement public. L'investisseur, qu'il s'agisse d'un entrepreneur ou d'un ménage, peut être confronté à des contraintes de liquidité ou de crédit pour investir; le rendement attendu peut nécessiter de considérer une période au-delà de l'horizon temporel de l'investisseur ou être trop incertain. Le financement d'une infrastructure de réseau nécessite également, en général, au moins un cofinancement public. D'autre part, il existe plusieurs dépenses qui ne sont pas prises en considération dans le modèle mais qui sont nécessaires pour soutenir la transition. Il s'agit notamment des transferts sociaux en faveur des ménages touchés par les hausses des prix de l'énergie, des dépenses liées à l'amélioration et au renouvellement des compétences professionnelles et du renforcement des capacités de mise en œuvre administrative. Du côté des recettes nettes, il faudrait également tenir compte de l'augmentation transitoire de la taxe sur le carbone et de la réduction des subventions au carbone.

¹⁷ [Voir la description du modèle PRIMES](#)

Un lien inexistant avec l'organisation des politiques publiques de la transition

Il est largement reconnu que les politiques publiques et donc les choix budgétaires pour la transition, doivent être organisés au niveau sectoriel et à différents niveaux de décision, européen, national, local. Par exemple, les investissements stratégiques destinés à compléter le réseau transeuropéen de transport et le réseau énergétique, ainsi que leur financement, doivent être coordonnés au niveau européen. Il en va largement de même pour le soutien à l'innovation et au développement de nouvelles productions industrielles, comme la batterie. Cependant, la plupart des besoins d'investissement identifiés pour atteindre les objectifs climatiques se situent dans le secteur du bâtiment ainsi que dans les investissements dans les énergies renouvelables, et dans le secteur des transports urbains et interurbains¹⁸. Dans ces secteurs, la nécessité d'une coordination européenne reste limitée à la fixation de grands objectifs (part des énergies renouvelables dans le mix énergétique, nombre de bâtiments publics rénovés par an, étalonnage des énergies renouvelables à utiliser dans les bâtiments) ou à la réglementation du marché (voitures neuves zéro carbone commercialisées après 2035). Les dépenses publiques dans de nombreux secteurs sont mieux planifiées, programmées et mises en œuvre au niveau national ou local. Les politiques sous-jacentes ne peuvent être efficaces et largement acceptées que si elles tiennent compte des préférences nationales et locales, des dispositions institutionnelles telles que la structure de propriété des terrains et des bâtiments, de l'impact distributif ainsi que des infrastructures de transport ou d'énergie existantes. Souvent, elles prennent également en compte des paramètres tels que la pénurie de main-d'œuvre qualifiée ou les capacités administratives, et doivent être intégrées dans des politiques plus larges telles que la planification urbaine, l'utilisation des sols ou les politiques sociales.

¹⁸ voir le tableau 1 du [Staff Working Document \(2020\) 98](#) de la Commission européenne et l'annexe 1 de la communication [REPowerEU Plan](#)

Pourquoi la guerre en Ukraine risque d'affaiblir l'Europe dans le monde

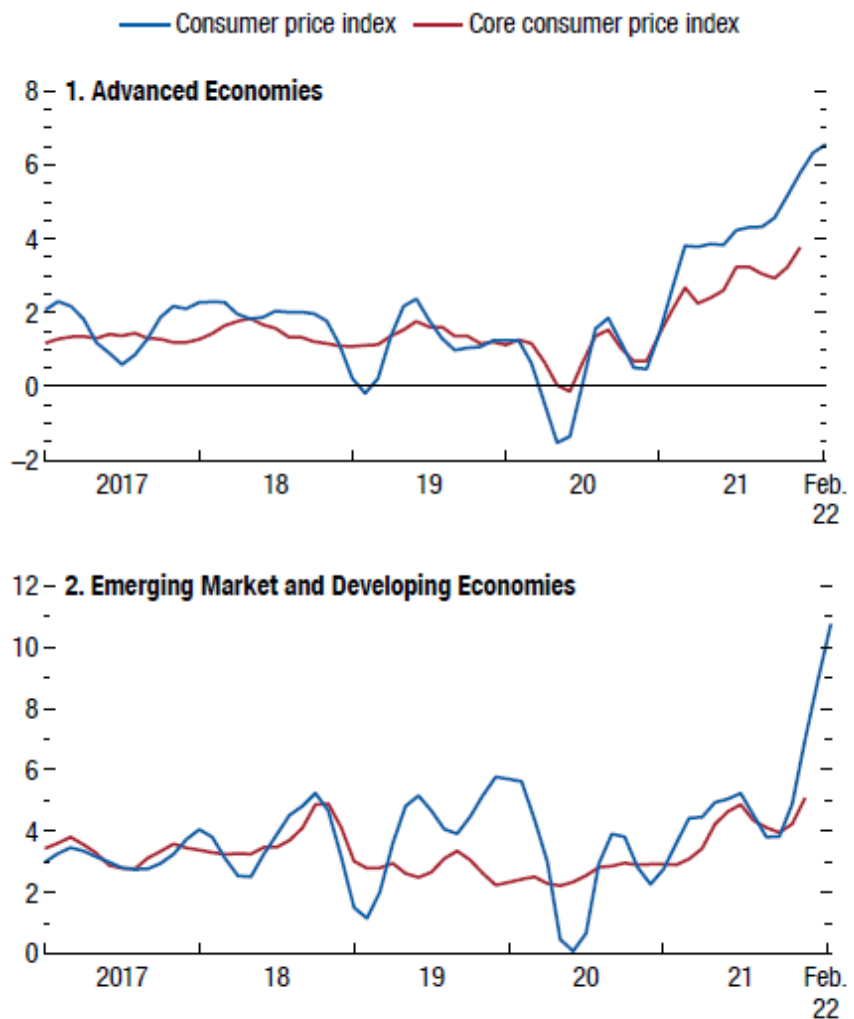
Venant s'ajouter aux effets persistants de la pandémie de COVID-19, la guerre déclenchée par Vladimir Poutine contre l'Ukraine a déjà un impact négatif majeur sur la marche du monde. Et elle risque de l'avoir encore plus dans le futur. Les conséquences tant de la pandémie que de la guerre contre l'Ukraine sont en effet nettement plus importantes dans les pays du Sud que dans les pays riches. Ces deux crises cumulées en un temps très bref ont remis en cause le mouvement - certes lent - de convergence des niveaux de vie à l'échelle mondiale observé depuis plusieurs décennies. Les Européens doivent être conscients des risques géopolitiques majeurs associés à ce changement de paradigme et agir pour les limiter. Dans le contexte difficile où ils se trouvent eux-mêmes, il n'est pas sûr cependant qu'ils en aient aujourd'hui les moyens ni peut-être une volonté politique suffisante.

La guerre contre l'Ukraine entraîne ce qu'on appelle une "stagflation" mondiale, combinant une forte inflation et une stagnation économique, voire une récession. Une situation qu'on n'avait plus connue depuis les années 1970. Elle s'est accompagnée en effet d'une hausse rapide et brutale de l'inflation sous la pression de la hausse des prix des denrées alimentaires, de l'énergie et des principales matières premières. L'inflation avait certes déjà augmenté tout au long de l'année 2021 en raison de la hausse de la demande provoquée par la reprise économique post COVID-19 et des perturbations persistantes dans nombre de chaînes de valeur suite à la pandémie. Elle s'est cependant nettement accélérée depuis le déclenchement de la guerre.

L'inflation accélère davantage dans les pays du Sud

Source : Fonds monétaire international

Figure 1.2. Inflation Trends
(Three-month moving average; annualized percent change)



Sources: Haver Analytics; and IMF staff calculations.

Note: Average inflation rates by economy group are purchasing-power-parity GDP-weighted averages. In terms of International Organization for Standardization (ISO) country codes, advanced economies comprise AUT, BEL, CAN, CHE, CZE, DEU, DNK, ESP, EST, FIN, FRA, GBR, GRC, HKG, IRL, ISR, ITA, JPN, KOR, LTU, LUX, LVA, NLD, NOR, PRT, SGP, SVK, SVN, SWE, TWN, USA; emerging market and developing economies comprise BGR, BRA, CHL, CHN, COL, HUN, IDN, IND, MEX, MYS, PER, PHL, POL, ROU, RUS, THA, TUR, ZAF.

Ce n'est pas surprenant dans la mesure où l'Ukraine était l'un des principaux greniers à blé (et à huile de tournesol dont elle

exportait quasiment la moitié des flux échangés à l'échelle mondiale) de la planète. Tandis que la Russie est un des principaux acteurs sur les marchés mondiaux du gaz et du pétrole. La guerre a aussi gravement perturbé les exportations de céréales et d'engrais russes, domaines dans lesquels ce pays est lui aussi un des plus importants acteurs mondiaux. Or l'impact de la hausse des prix alimentaires est bien plus important dans les pays du Sud que dans les pays développés : l'alimentation pèse pour moins de 20 % du budget des ménages dans les pays riches mais elle en représente 40 % en Afrique Subsaharienne.

La hausse des prix des produits alimentaires handicape plus les pays du Sud

Source : Fonds monétaire international

Eating expenses

Consumers in countries with lower incomes spend more on food and are most affected when those prices rise.

Food's share of consumer price index
(percent)



Food prices index
(Sep 2021=100)



Source: Haver Analytics, Bloomberg LP and IMF staff calculations

IMF

Cette guerre est en train de déclencher une crise alimentaire de grande ampleur qui menace de déstabiliser de nombreux pays et régions du monde. Depuis les années 1980, la faim avait reculée et la communauté internationale s'était même engagée en 2015 à y mettre un terme au niveau mondial d'ici 2030 dans le cadre des Objectifs de développement durable (ODD)¹⁹. Cependant,

¹⁹ Les Objectifs de Développement Durable des Nations Unies <https://sdgs.un.org/goals>

depuis le milieu des années 2010, le nombre de personnes sous-alimentées avait cessé de diminuer à cause du cumul des premiers effets du changement climatique, et notamment de la sécheresse dans l'Est de l'Afrique, de la persistance de nombreux conflits locaux et de l'accroissement du nombre des Etats faillis.

La pandémie de COVID-19 avait ensuite déjà beaucoup aggravé la situation du fait de la désorganisation de la chaîne logistique des produits agro-alimentaires associée aux confinements dans de nombreux pays et des pertes de revenus qu'ils avaient occasionné pour les plus pauvres dans les pays du Sud qui ne disposent pas de « filets sociaux » importants. Le Programme alimentaire mondial (PAM) estime que le nombre des personnes sous-alimentées est ainsi passé de 132 millions de personnes avant la pandémie de COVID-19 à 276 millions début 2022. Avant même la guerre contre l'Ukraine, nous perdions donc du terrain dans la lutte mondiale contre la faim. Mais cette guerre risque de déclencher une famine mondiale de grande ampleur. Depuis le déclenchement de la guerre, le nombre des personnes sous-alimentées atteint déjà 323 millions de personnes aujourd'hui selon les Nations Unies et les perspectives sont très sombres pour les mois qui viennent²⁰.

Faim dans le monde : le pire est à venir

De nombreux experts préviennent en effet que le pire est à venir si les exportations ukrainiennes restent bloquées jusqu'à la prochaine récolte qui ne pourrait dans ce cas pas être stockée. D'autant que plusieurs pays ont introduit des restrictions unilatérales sur leurs propres exportations agricoles, tandis que d'autres cherchent à constituer des stocks, exacerbant ainsi les problèmes sur les marchés mondiaux. La hausse des coûts de l'énergie et les difficultés d'approvisionnement ont entraîné également une hausse encore plus forte des prix des engrais par rapport à celle des denrées alimentaires. De ce fait, le prix du riz, l'aliment de base le plus consommé au monde, qui n'avait pas significativement augmenté jusqu'ici, pourrait s'accroître de manière significative dans les prochains mois et la production alimentaire mondiale pourrait se révéler insuffisante. Les Nations unies ont mis en garde contre une "catastrophe alimentaire de portée mondiale en 2023".

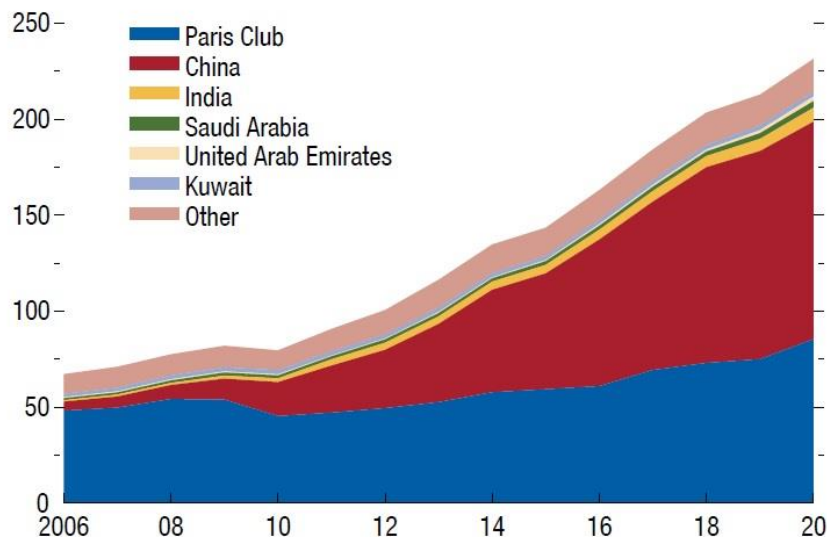
²⁰ War in Ukraine drives global food crisis, World Food Program, 24 June 2022

<https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000140700/download/>

La montée de l'endettement des pays du Sud

Source : Fonds monétaire international

Figure 1.23. Public External Debt, by Creditor
(Billions US dollars)



Source: World Bank, International Debt Statistics.

Note: The figure shows public and privately guaranteed debt of countries eligible for the Debt Service Suspension Initiative. In terms of International Organization for Standardization (ISO) country codes, the Paris Club is composed of AUS, AUT, BEL, BRA, CAN, CHE, DEU, DNK, ESP, FIN, FRA, GBR, IRL, ISR, ITA, JPN, KOR, NLD, NOR, RUS, SWE, USA.

Dans le même temps, les banques centrales font monter partout les taux d'intérêt pour combattre l'inflation. Mais là encore, ce mouvement est nettement plus marqué dans les pays émergents et en développement. Les spreads, déjà élevés, s'accroissent encore en effet pour ces pays et les taux d'intérêt réels (taux d'intérêt - taux d'inflation) y redeviennent positifs. On observe un début de défiance des investisseurs à l'égard des pays du Sud. Ceci dans un contexte où la dette extérieure de ces pays avait fortement augmenté ces dernières années, poussée souvent par la Chine qui détient aujourd'hui plus de la moitié de la dette extérieure des pays du Sud. Une tendance à la croissance de l'endettement extérieur qui s'est encore aggravée durant la pandémie du COVID-19.

Les pays émergents et en développement ont moins de marge de manœuvre fiscale et budgétaire que les pays développés pour lutter contre les crises. C'était déjà le cas par le passé, mais c'est plus que jamais le cas aujourd'hui. Selon le Groupe de Réaction

aux Crises Mondiales des Nations unies²¹, 60 % des pays les plus pauvres sont en situation de surendettement ou courent un risque élevé de l'être après la pandémie, il manque 4,1 billions d'euros par an - davantage que jamais - pour atteindre les ODD, et 1,2 milliard de personnes - soit un sixième de la population mondiale - vivent dans des pays menacés par une « tempête parfaite » parce qu'ils sont très exposés à la fois à la hausse des prix des denrées alimentaires, à celle des prix de l'énergie et à un durcissement des conditions financières.

Un risque de crise financière

Dans ce contexte inquiétant, on a également observé ces dernières semaines une chute rapide des cours sur les marchés financiers et notamment une perte de valeur spectaculaire des crypto-monnaies. Un mouvement qui pourrait signifier l'arrivée d'une nouvelle crise financière, accompagnée d'une " fuite vers la qualité " des capitaux internationaux. Ce risque commence déjà à se matérialiser sous la forme d'une hausse du taux de change de la monnaie américaine ; un mouvement qui alimente lui-même l'inflation dans les pays dont la monnaie se déprécie. Ce contexte a conduit le FMI à abaisser sensiblement ses prévisions économiques, notamment pour les pays émergents²².

Si l'on s'intéresse de plus près aux différentes régions du monde, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, les pays non producteurs d'énergie et importateurs de produits alimentaires comme l'Égypte ou le Maroc sont fragilisés. Dans les pays qui connaissaient déjà des crises majeures comme le Liban et plus encore au Yémen, en Syrie ou en Afghanistan, l'impact de la guerre en Ukraine risque d'être dévastateur. En Turquie, qui traversait déjà une période économique difficile, l'inflation est montée en flèche et devrait dépasser 60 % cette année, selon le FMI, tandis que les Balkans occidentaux, une région déjà très déstabilisée, sont eux aussi fortement affectés. Les pays du Caucase et de l'Asie centrale figurent eux aussi parmi les plus durement touchées par les conséquences de la guerre, en raison de leurs liens étroits avec la Russie et l'Ukraine. Les pays non

²¹ Global impact of the war in Ukraine: billions of people face the greatest cost-of-living crisis in a generation, UN Global Crisis Response Group, 8 June 2022 https://news.un.org/pages/wp-content/uploads/2022/06/GCRG_2nd-Brief_Jun8_2022_FINAL.pdf

²² War sets back the global recovery, World Economic Outlook, International Monetary Fund, April 2022 <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022>

producteurs de gaz ou de pétrole, notamment l'Arménie et la Géorgie, sont les plus menacés.

Des risques majeurs en Afrique Sub-saharienne

En Afrique sub-saharienne, les risques sont majeurs. Ce continent, qui connaît une forte croissance démographique, est déjà le plus touché par les effets du changement climatique, avec notamment des sécheresses prolongées en Afrique de l'Est. Il connaît également une déstabilisation chronique, qui s'est aggravée ces derniers mois, notamment au Sahel et dans la Corne de l'Afrique. Les géants du continent, comme le Nigeria et l'Afrique du Sud, traversent eux aussi des crises sociales et politiques majeures. La dette extérieure de nombreux pays a fortement augmenté ces dernières années, notamment vis-à-vis de la Chine. De nombreux pays dépendent fortement de la Russie et de l'Ukraine pour leur alimentation. Pas moins de 25 pays africains, dont de nombreux pays parmi les moins avancés, importent plus d'un tiers de leur blé d'Ukraine et de Russie et 15 d'entre eux plus de la moitié. Les Nations unies prévoient que près de 120 millions de personnes seront en situation de "crise alimentaire ou pire" en Afrique subsaharienne en 2022, notamment dans la Corne de l'Afrique et au Sahel.

En Asie, les effets de la guerre devraient être plus limités, selon le FMI, notamment parce que le prix du riz reste stable pour le moment, mais la pandémie de COVID-19 avait fortement affaibli l'économie de la région et le ralentissement en Europe et aux États-Unis limitera les exportations. L'économie chinoise devrait connaître un coup d'arrêt cette année du fait de la résurgence de la pandémie de COVID-19 et de la politique très stricte de zéro COVID mise en œuvre en réponse. Certains pays, comme le Sri Lanka et le Pakistan, sont néanmoins déjà déstabilisés par les effets de la guerre, tandis qu'en Indonésie, la hausse des prix de l'huile de palme, conséquence de la pénurie mondiale d'huile végétale provoquée par la guerre, a conduit le pays à bloquer temporairement ses exportations. Pour l'avenir, les vagues de chaleur exceptionnelles enregistrées ce printemps dans le sous-continent indien, combinées aux sécheresses en Europe et aux États-Unis, pourraient avoir un effet très négatif sur la sécurité alimentaire mondiale.

En Amérique latine, la pandémie de COVID-19 a fait des ravages dans de nombreux pays. Les effets significatifs de la guerre en Ukraine viennent s'y ajouter. Là aussi, la hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires accroît la pauvreté

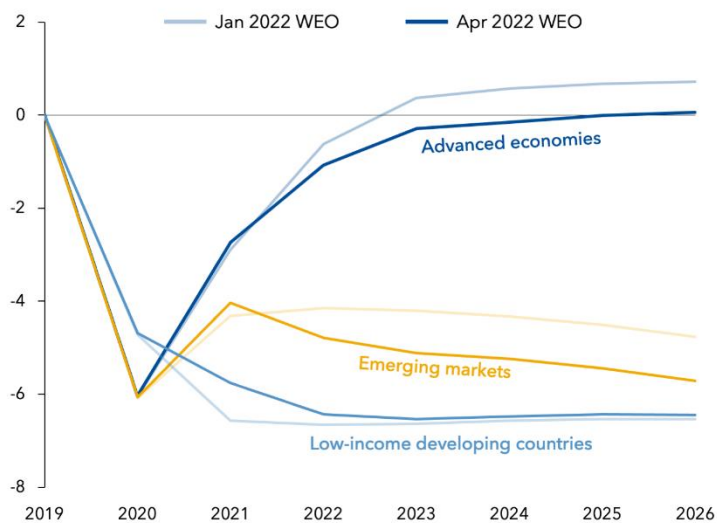
et les tensions sociales dans un contexte d'inégalités croissantes et de polarisation politique. Les pénuries d'engrais vont affecter l'agriculture au Mexique, au Pérou, au Brésil, au Chili, en Colombie et en Argentine. Les perturbations sur le marché des céréales toucheront les pays très importateurs comme le Nicaragua, Haïti, le Pérou, l'Équateur et les îles des Caraïbes. À l'inverse, la hausse des prix des principaux produits de base dopera cependant l'économie de certains pays comme avec le charbon pour la Colombie, le cuivre pour le Chili et le Pérou, le blé et le soja pour l'Argentine.

La pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine pénalisent surtout les pays à bas revenus

Source : Fonds Monétaire International

Persistent scarring

Sustained divergence between advanced and emerging market and developing economies is expected in the medium term.
(percent deviation from January 2020 WEO forecasted level)



Sources: IMF, *World Economic Outlook*; and IMF staff calculations.

IMF

Bref, les perspectives économiques, et donc aussi sociales et politiques, étaient déjà sombres du fait de la pandémie de COVID-19 dans de nombreux pays émergents et en développement. Elles s'assombrissent encore nettement avec la guerre en Ukraine. Depuis 2020, sous les coups cumulés de ces deux crises, la dynamique de rattrapage des pays développés par les pays du Sud s'est arrêtée. Il y a lieu de se demander si ce coup d'arrêt n'est que provisoire ou s'il marque une inversion de tendance durable. Il est trop tôt cependant pour répondre à cette

question d'autant que la réponse dépendra pour une part de la façon dont l'Europe, et plus largement la communauté internationale répondront à la situation actuelle au cours des prochains mois. Il est d'ores et déjà clair cependant qu'un décrochage économique durable des pays du Sud aurait des conséquences géopolitiques majeures et très négatives pour les pays développés.

De la rancœur accumulée pendant la pandémie de COVID-19

On commence d'ailleurs déjà à le percevoir à l'occasion de la guerre en Ukraine. Au cours de la pandémie de COVID-19, beaucoup de rancœur s'était accumulée dans de nombreux pays du Sud en constatant le peu d'empressement des pays développés à venir à leur secours, notamment sur le terrain des vaccins où le nationalisme et l'égoïsme des pays du Nord avait fait des ravages. Aujourd'hui, beaucoup de ces pays, encouragés par l'appareil de propagande russe, ont tendance à rendre les Européens et plus largement l'Occident responsables des problèmes causés par la guerre contre l'Ukraine du fait de leurs sanctions. Il faut bien sûr combattre la désinformation russe et expliquer la réalité des faits et des responsabilités sur lesquels il n'existe aucune ambiguïté. Mais il y a fort à parier que cet effort restera largement vain s'il ne s'accompagne pas d'une action puissante et massive de solidarité concrète pour aider les pays du Sud à limiter les effets négatifs de la guerre.

C'est une politique évidemment d'autant moins aisée à mener que les conséquences économiques et sociales de la guerre sont majeures au sein de l'Europe elle-même, puisque nous sommes les plus proches voisins du théâtre des opérations et que nous entretenons des relations économiques étroites avec l'Ukraine et la Russie dans le domaine de l'énergie mais aussi dans nombre d'autres domaines. La guerre s'est accompagnée également d'un flux de réfugiés d'une ampleur sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale. Entre inflation, pénurie de gaz, réfugiés, hausse des dépenses militaires, soutien à l'effort de guerre ukrainien... la guerre met déjà à rude épreuve à la fois nos économies et nos mécanismes très (trop) limités de solidarité interne. Nos propres difficultés internes ne doivent toutefois pas nous faire oublier celles, encore beaucoup plus graves quand elles touchent en particulier à la faim, auxquelles sont confrontés de nombreux pays émergents et en développement et la nécessité impérieuse de participer activement à les limiter.

Un plan Marshall pour les pays du Sud ?

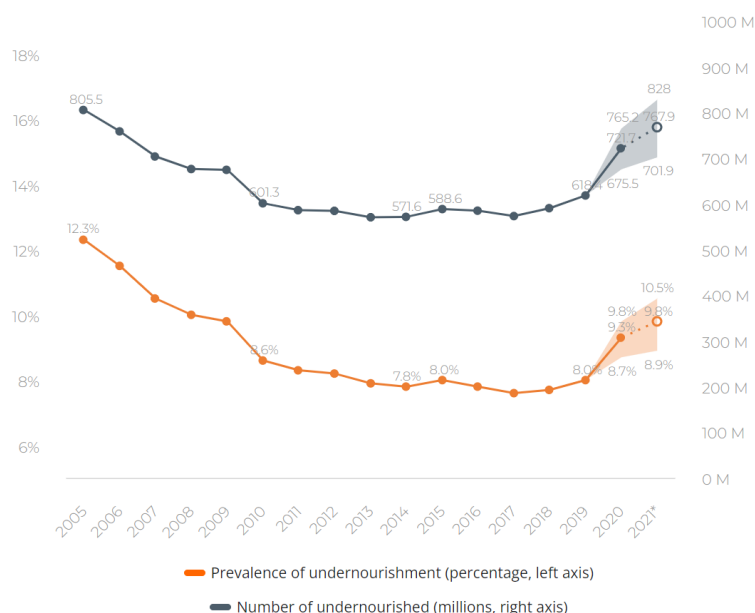
Il faut réussir à mobiliser les institutions internationales, les Nations unies, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture et le Programme alimentaire mondial, le G7 et le G20, pour soutenir activement les pays les plus vulnérables, notamment en matière de sécurité alimentaire mais aussi par un soutien financier suffisant. Il faut également poursuivre et amplifier les efforts déjà (timidement) engagés pendant la pandémie de COVID-19 pour restructurer les dettes des pays les plus menacés, notamment en amenant la Chine à assumer toutes ses responsabilités dans ce domaine. Il faut aussi coordonner très étroitement les politiques macroéconomiques et prudentielles des principales économies pour limiter les risques de récession et de crise financière. Avec les fortes tensions provoquées par la guerre elle-même au sein du système multilatéral, cela ne sera certainement pas aisé d'y parvenir à des niveaux suffisants et dans des délais correspondants à l'urgence de la situation.

Mais l'Union Européenne doit également faire davantage par elle-même, notamment en direction de son voisinage du Sud de la Méditerranée et de l'Afrique. En serons-nous capables ? Le budget européen reste en réalité toujours aussi limité (1 % du PIB européen) et totalement rigide du fait de son caractère pluriannuel et de l'obligation d'équilibre. Il ne laisse absolument aucune marge de manœuvre pour faire face à des niveaux significatifs à des situations exceptionnelles comme celle que nous connaissons actuellement au niveau mondial. De plus, le (petit) effort supplémentaire de solidarité interne qui avait été fait en 2020 pendant la pandémie de COVID-19 avec le plan Next Generation EU, s'était en réalité payé à l'époque en partie par une réduction du budget de l'Union consacré aux affaires extérieures, pourtant déjà très limité. Et dans les circonstances présentes, il n'y a aucune chance pour qu'un effort accru des Etats membres au niveau de leurs budgets nationaux en matière de solidarité internationale permette de compenser les limites du budget de l'Union.

Confrontée aux conséquences majeures de la guerre en Ukraine, l'Union européenne, semble avoir déjà en effet, au-delà des belles paroles, toutes les peines du monde à accroître en pratique sa solidarité interne pour y faire face. Il semble donc peu probable qu'elle soit à l'initiative ou qu'elle participe activement au « Plan Marshall » mondial qui serait pourtant indispensable pour limiter les effets négatifs, voir

potentiellement catastrophiques dans de nombreux pays et régions du globe, de la guerre contre l'Ukraine. Si ce sombre pronostic devait se vérifier, il est à craindre que le prix géopolitique de notre inaction soit élevé et durable pour l'Europe, mais aussi plus généralement pour l'occident démocratique. Notamment en Afrique et sur le pourtour de la Méditerranée...

Between 702 and 828 million people in the world faced hunger in 2021



Source : FAO

La nécessité d'une union politique

Avec Pierre Defraigne et la participation d'Ollivier Bodin, d'Andrea Mairate et de Paolo Ponzano

Cette conférence s'est tenue le 24 novembre de l'année 2021. Au-delà de l'évolution de la situation politique et du rôle accru des institutions de l'Union, les questions soulevées par Pierre Defraigne et par les trois intervenants, demeurent actuelles

Georges VLANDAS

Le thème de cette conférence est la nécessité d'une Union européenne politique. Pour en parler, nous avons avec nous Pierre Defraigne, qui notamment fut Directeur Général honoraire à la Commission européenne, Chef de Cabinet de Pascal Lamy. Après une l'intervention de Pierre suivront les commentaires de trois membres du comité de rédaction de Graspe : Ollivier Bodin, également fondateur de l'association dynamique *Greentervention*, ancien haut fonctionnaire à la Commission européenne, Andrea Mairate, conseiller et ancien chef d'unité à la DG ECFIN, et enfin Paolo Ponzano, ancien conseiller à la Commission européenne, membre de l'Institut de Florence, au Collège d'Europe, et enseignant au Collège Européen de Parme.

Pierre DEFRAIGNE

Merci, chers amis, de me donner l'occasion d'échanger avec vous sur le thème le plus brûlant de notre temps : l'atonie, l'apathie, l'inertie de l'Europe devant les défis qui s'accumulent devant elle, et rendent le contexte où elle opère beaucoup plus hasardeux, et peut-être à la limite mortel. Je dis mortel, parce que le monde est entré dans un nouvel âge, la menace climatique et la perte de biodiversité signifie à terme, si les choses ne s'inversent pas, la disparition de la biosphère. La planète continuera à se porter comme à l'habitude, mais il n'y aura plus d'humains pour jouir de ce cadre exceptionnel qu'est la Terre pour l'Homme, et l'Europe pour les Européens. Nous sommes dans cette situation où notre modèle de civilisation est en train

de changer, que nous le voulions ou non nous ne vivrons plus comme avant malgré les avancées de la technologie, il faudra partager : les écarts de revenus à l'échelle mondiale, qui sont tolérables dans une phase de stabilité, vont devenir insupportables, violents et destructeurs ; et aussi l'ordre mondial va changer parce que nous voyons apparaître de nouveaux acteurs qui pèsent lourds et un autre mode de normalisation, donc de gouvernance pour le monde et particulièrement pour l'Europe. Ces changements, c'est le fond de tableau. Dans le fond de tableau, l'Europe a à faire face à trois défis.

D'abord, celui de la décarbonisation, et la préservation des ressources à l'échelle de la planète. C'est un renversement qui va demander un effort de *leadership* exceptionnel, dont jusqu'à présent nous ne sommes pas capables : nous avons joué la carte du déni d'observation, maintenant nous faisons beaucoup de démonstrations qui n'ont pas beaucoup de contenus, qu'on pourrait appeler le *greenwashing*, nous sommes loin de ce qui est nécessaire pour créer un mouvement à l'échelle du monde.

Tout se complique d'un deuxième facteur : il y a une rivalité sourde entre les États-Unis et la Chine. Rivalité très complexe, parce que doublée d'une complémentarité. L'Occident a voulu s'intégrer à l'Asie renaissante, elle en tire beaucoup de bénéfices, mais en même temps elle en dépend. Nous jouons un jeu où à la fois, nous renforçons les liens économiques, et en même temps nous critiquons radicalement le modèle chinois, considéré comme un danger pour l'Humanité. Sans voir que la Chine a un mode opératoire certes critiquable pour les Droits de l'Homme, ce qui est incompatible avec notre propre vision du monde, mais n'a pas de vocation impérialiste. La Chine a eu des débordements, mais dans son Histoire, elle n'a jamais eu la prétention d'organiser le monde comme, à un moment donné, l'Union soviétique. Il y a une difficulté ici énorme : la capacité de réunir des modèles différents, de tailles différentes, pour arriver à ce que tous les acteurs soient présents dans la lutte contre le réchauffement climatique, qu'il n'y ait pas défections, de fuites, et pas évidemment de tensions ni de guerres. C'est le premier défi.

Le deuxième défi, on pourrait dire, c'est justement que cette rivalité sino-américaine se situe dans un contexte d'éclatement des structures existantes. Le monde s'émiette, les crises se multiplient partout, souvent dans le voisinage de l'Europe, qui est donc obligée de se plier à la pression de ces voisins adversaires ou de se ranger dans la vision américaine, qui n'est pas la nôtre pour beaucoup de raisons. Notre faiblesse est là :

l'Europe a joué depuis 70 ans la vassalisation vis-à-vis des États-Unis. Au prétexte de la protection militaire, qui est la première, mais aussi des liens économiques et technologiques et naturellement de l'influence culturelle très prégnante que l'Amérique exerce sur l'Europe et jusque dans la pensée européenne. Le monde évolue comme il le fait parce que nous n'avons plus la capacité de le lire, de l'expliquer et de lui donner une direction semblable à celle des États-Unis. Notre dépendance vis-à-vis des États-Unis réduit notre crédibilité vis-à-vis des autres partenaires. Si la Chine, l'Inde, la Russie, ou la Turquie veulent quelque chose de l'Europe et doivent passer par les États-Unis, nous sommes des otages d'un système, nous n'en sommes plus un partenaire.

Le troisième problème est interne à l'Europe, c'est celui de sa fragilité structurelle et de son inertie politique, qui prend des proportions que l'Europe n'a jamais connues. L'Europe a toujours été un train en mouvement, nous avons fait des détours, parfois des erreurs de parcours, mais nous avons enrichi le concept, nous avons élargi le *membership*, nous avons gagné en poids économique et en influence. Cette idée fondamentale d'une certaine autonomie stratégique de l'Europe est en train de disparaître. Pourquoi ? Je crois que nous nous souvenons des conditions de la création de l'Europe. Je vais laisser de côté la légende très riche, très vivante, et entretenue de manière presque religieuse par la Commission européenne et par beaucoup de militants européens, et qui nous empêche de voir finalement pourquoi elle est aujourd'hui dans un blocage institutionnel et politique. L'Europe, c'est d'abord une création opportuniste : c'est le fruit de l'effort commun des alliés après la Guerre, d'abord pour gagner la guerre contre l'Allemagne nazie, et aussi pour reconstruire le continent et le mettre à l'abri des pénuries et des tensions qui viendraient inévitablement favoriser le dessein soviétique. Il y a bien sûr fondamentalement une Europe à la fois des affaires, avec pour but de créer un meilleur cadre de développement, et de la peur. Je crois que ce sont des ressorts faibles, sur la durée. Nous avons en deuxième caractéristique, en dehors de l'opportunisme, misé sur la fonctionnalité. C'est l'influence principalement des États-Unis. On s'est dit que l'intégration économique allait de soi, que dès le moment où on faisait un marché intérieur relativement ouvert, sous la pression américaine, un marché intérieur normalisé autant que possible pour permettre la libre circulation et le libre-échange, nous allions avoir par le jeu de la concurrence et des économies d'échelle, la formation d'une économie européenne intégrée, par-delà les frontières. On s'est dit, troisième stade, que cette fonctionnalité économique débouchait naturellement sur la

fonctionnalité politique, à savoir que nous allions devenir quelque chose comme un État. Nous avons accompli certains progrès dans cette direction, mais qui aujourd'hui sont discutables et tout à fait insuffisants. En réalité, quand on voit les mouvements importants depuis les années de départ de l'Union européenne, il y a bien sûr eu les petits élargissements de nos partenaires et des pays européens qui étaient sous dictatures militaires, et puis nous avons vu apparaître à un moment donné la possibilité de réunifier l'Allemagne, donc de réunifier l'Europe. Cette idée a présidé à l'évolution politique de ces dernières années, et c'est un essai qui a été tenté par des changements de traité et par toutes sortes de programmes nouveaux, notamment aux fonds structurels, de rattrapage de nos partenaires. Nous avons cru que nous allions installer une zone de droit de l'Homme, de liberté démocratique, et d'autonomie stratégique notamment vis-à-vis des États-Unis, mais nous avons commis une grave erreur, qui n'est pas tout à fait une erreur : c'est le refus de donner à la défense européenne un commandement européen. Nous sommes dans l'OTAN, c'est très bien, mais sous autorité militaire américaine et sous l'autorité politique de l'Europe, ce qui est très factice. Dans la réalité, quand on n'a pas l'outil, on n'a pas la défense, et on n'a pas la politique étrangère non plus. Il n'y a pas de politique étrangère sans défense. Là, l'Europe a laissé béante une brèche par laquelle l'influence extérieure s'exerce au maximum et empêche de grands *deals* à l'intérieur de l'Europe puisque la survie, la protection, est assurée par l'extérieur.

La deuxième chose, je crois, que nous avons faite dans ces phénomènes d'élargissement, c'est d'avoir misé sur l'euro. Loin de moi de dire du mal de l'euro, je l'ai enseigné et je vois bien ses points forts et ses points faibles. En fait, l'Euro est une fausse monnaie. C'est une monnaie de transaction qui s'élargit à la marge à nos partenaires commerciaux extérieurs. Ce n'est pas une monnaie au sens plein du terme, ce n'est pas une monnaie de réserve, qui compte par son poids propre dans la définition de la politique monétaire et finalement économique. Nous avons refusé les caractéristiques d'une vraie monnaie en refusant un budget. Nous avons refusé un impôt européen. L'impôt européen, c'est le point faible de l'Europe, son talon d'Achille. Il est clair qu'on s'est occupé des impôts indirects, mais on a laissé les États libres de se concurrencer sur l'impôt direct, et notamment l'impôt des sociétés, tout en facilitant pour l'euro la libre circulation des capitaux. Nous avons créé des conditions où l'impôt tombe dans un vide, qui n'est plus national, les États sont trop petits et les capitaux trop mobiles ; avec l'absence d'un coordinateur décideur à l'échelle du continent, qui aurait été

l'Union européenne, avec un rôle pour la Commission et bien sûr le vote par le Parlement. Nous avons donc fait un demi-euro, qui est un point de faiblesse, là où il aurait dû être un point de force. Ce qu'il se passe aujourd'hui avec le gonflement des bilans des grandes banques dans le monde révèle la faiblesse de l'Europe, parce que nous avons été amenés à déroger à nos règles et à faire de la monnaie sur ce financement économique au risque de l'inflation. Curieusement, l'inflation, nous voulons la voir revenir. Nous espérons la contrôler quand elle reviendra.

En réalité cette accumulation d'actifs dans le bilan des banques centrales nous amène à affaiblir la BCE qui a un portefeuille extrêmement déséquilibré avec des actifs forts qui viennent du Nord et les actifs faibles des États en difficulté. Alors que les États-Unis ont pu réaliser une ampleur plus grande encore de leur bilan bancaire avec des produits de qualité, ce qui renforce la place du dollar dans le système et ce qui amène les capitaux ; même en temps de crise les capitaux vont vers l'Amérique, c'est une faiblesse extraordinaire en Europe de ne pas avoir été capable jusqu'ici d'avoir un véritable budget financé par un impôt communautaire sur les profits des entreprises. Et, gravissime : quand l'Europe va se réfugier à l'OCDE pour négocier les normes minimales de taxation des multinationales, en fait elle se tire dans le pied, parce que ce sont alors les Américains qui fixent la norme. Ils ont dit 14 %, tout le monde a dit : « c'est merveilleux, puisque de nombreuses d'entreprises ne payent pas ». En réalité, on bloque la redistribution à travers l'impôt sur les sociétés à 14 %, ce qui est tout à fait insuffisant si on veut rétablir un dynamisme de justice sociale authentique en Europe, il faut avoir la marge pour l'Europe de passer à au moins une vingtaine de pour cent.

Bref, nous avons raté la défense, nous avons raté l'euro, et aujourd'hui je ne vais pas entrer dans le détail de tous les changements qui se produisent en Europe. Il y a bien sûr certaines avancées dont il faut se réjouir, souvent ponctuelles, occasionnelles, décidées avec des délais très longs à cause de la difficulté d'arriver à des compromis, mais on ne peut pas dire pour le moment que l'Europe poursuit sa route d'intégration. Regardons la politique agricole qui est en train d'être renationalisée, la politique commerciale où on fait des accords par exemple avec le Canada ou la Chine et on n'arrive pas à les mettre en œuvre parce que l'opinion s'y oppose : nous acceptons maintenant que la législation nationale, les Cours constitutionnelles nationales, l'emportent en dernier mot sur les décisions de la Cour de justice européenne, et l'exemple français est de ce point de vue là tout à fait navrant. Nous avons

aujourd'hui un laxisme dans la mise en œuvre d'une série de normalisations, que nous avons imaginées intangibles et bien homogènes, et dans la réalité chaque État essaye de tricher. Cette guerre sourde est bien active et réussit souvent. Je crois qu'il faut revenir à ce qui finalement explique tout cela, c'est la règle de l'unanimité : l'unanimité est une escroquerie. Elle renvoie l'Europe à un statut intergouvernemental et permet des jeux de pouvoir qui n'ont pas lieu d'être quand on partage les mêmes idéaux et les mêmes valeurs, mais c'est le cas. C'est le cas notamment parce que, on l'oublie souvent, on glorifie le rôle moteur de l'axe franco-allemand, qui est considéré comme l'outil ultime pour vaincre les faiblesses de l'unanimité. Mais dans la réalité, la relation entre ces deux pays est très ambiguë. L'Allemagne a voulu l'Europe pour se redonner un statut de nation civilisée et joue un rôle, évidemment, dans sa sécurité économique et politique, et cela a été toute la politique assez géniale de Adenauer et de Gaulle a ramené à travers l'Europe l'honneur, perdue, de la France de Pétain, et a construit un mythe du gaullisme français qui est intenable, faute de ressources, et de *leadership* politique. Chacun veut se servir de l'Europe pour se grandir : leur but n'est pas l'Europe, chaque fois ce sont les programmes et les élus nationaux qui sont la cible de l'action politique.

Au fond, si je vais plus loin : ce qui est problématique en Europe, c'est qu'elle est occupée à vivre une sorte de rêve éveillé, où elle n'a pas pris conscience de ce qu'il se passe, mais où son appareil économique, au sens large du terme : technologique, financier, et même culturel ; est devenu une contrainte pour la démocratie, et la démocratie a perdu le contrôle de son système. Cela induit une société individualiste, narcissique, incroyablement régressive : nous voyons aujourd'hui un manque de solidarité, de passion politique, de sens, qui est le nœud du problème politique européen qui pourrait transcender cette rivalité sourde entre la France et l'Allemagne, et réconcilier les nouveaux États membres pour arriver à faire une Europe qui tienne la mer et qui soit capable de relever les grands défis notamment du réchauffement climatique et de la rivalité sino-américaine. Nous sommes en fait dans une crise de société : c'est la société qui est malade en Europe. C'est une société très matérialiste, qui n'a plus la quête du sens comme objectif, où la compétitivité d'un côté, le divertissement de l'autre, sont les valeurs dominantes, où on assiste totalement dans la jeunesse à une perte de contact avec l'héritage prodigieux qui est le nôtre, et que l'Union européenne est censée affirmer et développer. L'éducation est devenue essentiellement pratique, technique, fonctionnelle, la dimension humaniste

disparaît par faute de culture, et l'esprit critique aussi. L'esprit critique est affaibli par les réseaux sociaux, par le jeu des images, qui remplacent les mots, et donc il y a là un risque très grand de passer, et on le vit en ce moment, d'une démocratie à une « émocratie ». C'est là-dessus qu'il faut ouvrir un front et recommencer à penser Européen et à poser les problèmes dans toute leur profondeur et leurs perspectives. Voilà ce que je voulais vous dire d'emblée pour ouvrir le débat, merci de votre attention.

Paolo PONZANO

Je partage largement ce que Pierre nous a dit, à la fois sur le plan du défi géopolitique, climatique, monétaire, fiscal, et surtout, sur la perte de nos valeurs humaines qui sont quand même la force, l'originalité, de l'Europe et de la construction européenne. L'espoir sous la pression de la pandémie est intervenu l'année passée. Non pas pour ne pas reconnaître ce que Pierre nous a raconté, mais pour essayer de l'évaluer à sa juste valeur : on a fait un effort, sous la pression de la pandémie, pour pouvoir introduire des mécanismes comme celui du *Next Generation EU*, qui pour la première fois nous donnent la possibilité d'avoir recours au marché et à l'emprunt pour financer la croissance, la relance des États, surtout des États les plus endettés et les plus en difficulté sur le plan économique, donc il y a eu un sursaut, pas nécessairement une vision commune et éthique de la construction européenne, mais plutôt à une conception économique qui nous permette de compenser la faiblesse de notre budget européen. Comme le budget européen ne permet pas d'être augmenté pour faire face aux défis que Pierre nous a rappelés, on a inventé ce nouveau mécanisme, qui a le mérite d'avoir été introduit, mais la faiblesse d'être temporaire. Nous ne sommes pas sûrs qu'il va continuer, rester, et donner lieu à de nouvelles ressources propres, à de véritables impôts européens qui pourraient nous permettre de faire face à la faiblesse de notre budget.

C'est la première considération très optimiste, mais compensée par l'incertitude sur ce qu'il va arriver lorsque ce mécanisme va prendre fin. Pour le reste, nous assistons à des prises de position que je trouve rhétoriques de la chancelière Merkel et d'autres chefs d'État pour lesquels nous devrions, dans la situation géopolitique actuelle : « reprendre en main notre destinée ». C'est le fameux discours de Mme Merkel lorsqu'il y avait eu la réunion du G7 avec le président Trump. Nous devons « reprendre en main notre destinée », mais après cet appel rhétorique, cette pétition de principe, faisons-nous appel à des instruments pratiques pour « reprendre en main notre

destinée » ? Je ne le vois pas encore, malgré les tentatives du haut représentant pour la politique étrangère de constituer une forme d'autonomie stratégique de l'Europe, de mettre en place une force d'intervention rapide, mais tout cela n'est pas suffisant si nous ne mettons pas en place des instruments permanents, qui doivent prendre la forme d'une révision des traités. Nous ne pouvons pas espérer qu'avec des mécanismes temporaires, qui pourraient même être considérés contradictoires avec les textes des traités, nous pourrions aller de l'avant pour plusieurs années. Il faut que ces mécanismes soient incorporés dans les traités et qu'on procède à la révision des règles à la fois des politiques et institutionnelles qui datent maintenant de 14 ans : le traité de Lisbonne a été conçu en 2007. Avec tous les changements qui sont intervenus, il serait bien temps de réviser ces traités, de donner à l'Union de nouvelles compétences et surtout de la rendre autonome sur le plan stratégique et fiscal, par de véritables ressources propres européennes, donc des impôts. L'impôt européen est décisif, comme celui que Jean Monnet avait induit en 1950 avec la mise en commun des ressources de matières premières du charbon et de l'acier. C'était un élément très réduit, limité à un seul secteur, mais décisif pour donner à l'Europe une ébauche de souveraineté. Il faut maintenant un passage à un autre élément partiel et décisif qui puisse donner à l'Europe en révisant les traités une autonomie stratégique sur le plan extérieur et sur le plan de ses politiques à partir de la politique énergétique et fiscale. Comment prévoir cela au moment où douze États membres ont signé une lettre disant qu'ils s'opposent à toutes modifications des traités ? Si les autres États membres ne sont pas prêts à faire ce que les académiciens expriment sous le nom de « rupture constitutionnelle », c'est-à-dire de dédoubler l'Union en deux parties parce qu'une partie des États membres ne sont pas prêts à aller plus loin, veulent même revenir en arrière sur la suprématie, sur la primauté du droit européen, alors comment peut-on concevoir de réviser les traités pour faire des progrès essentiels dans l'optique de ce que Pierre nous a énoncé ?

Ollivier BODIN

Je partage beaucoup de ce que Pierre a dit sur les défauts de la construction européenne et notamment les déséquilibres qu'on a créés entre d'une part ce qu'on impose : la libre circulation des capitaux et des travailleurs, et d'autre part l'absence de capacité de réguler au niveau politique. C'est extrêmement important, et en effet je partage aussi le fait que pour faire face aux changements climatiques nous devons passer à une réduction annuelle de 5 % par an des émissions de CO₂, alors que nous sommes sur une tendance de -1 % à peu près. C'est

extrêmement significatif et l'effort qui va devoir être fait est énorme. C'est vrai que nous avons besoin là d'une union politique, c'est-à-dire d'une capacité de réguler, d'orienter, ce que le marché ne va pas faire, puisque nous sommes à une phase de défaillance du marché massive, avec ses externalités. Reprendre le pouvoir politique est évidemment un objectif majeur. La question est de savoir comment et dans quelles mesures on peut le faire.

Là, je ne suis pas persuadé par le réflexe que nous avons tous en tant que fonctionnaires européens : « au fond il faut donner plus de pouvoir au niveau européen, c'est ainsi qu'on va régler le problème. » Je pense au contraire que pour régler le problème climatique, il va falloir s'appuyer sur une multitude d'acteurs, au niveau local, national, ou européen. Tout ceci va devoir s'articuler de façon correcte. Nous avons un vrai défaut dans la construction européenne qui est d'avoir misé sur les mécanismes de marché essentiellement. Pierre a parfaitement décrit la concurrence fiscale qui en a découlé, la concurrence sur les régimes sociaux en a aussi découlé, et évidemment une concurrence risque de se mettre en place aussi sur le fait d'avancer correctement vers une énergie décarbonée : on voit que cela existe entre la France et l'Allemagne. La mise en concurrence des États et des régimes de politiques publiques par le fait que quand on n'a pas de solutions politiques, la solution par défaut est le marché, est un vrai problème. Maintenant, cela ne signifie pas qu'il faille toujours miser sur la centralisation, je ne crois pas, parce que je crois beaucoup qu'au niveau inférieur, il faut créer des capacités de coopération beaucoup plus locales.

Je vais prendre deux exemples. Le premier, c'est la gestion de lieux remarquables, naturels, qui sont aussi une source d'économie, je pense à des côtes, des fleuves, des domaines montagnards, ce n'est pas anecdotique parce que ce sont des lieux où il va falloir à la fois avoir des ressources dont on peut tirer des revenus économiques, et protéger la biodiversité, il va falloir mettre en place des mécanismes de lutte contre le changement climatique, de réduction de CO₂, etc. L'accès à cette ressource, à ces lieux, est soumis au régime de concurrence. Je pense qu'on pourrait très bien réfléchir à donner la possibilité à des communautés locales de mettre des barrières à la concurrence venant de l'extérieur de manière à favoriser leur capacité de coopérer ensemble, d'avoir des acteurs locaux qui puissent mieux coopérer. C'est iconoclaste.

L'autre chose, ce sont les marchés publics. En Europe, vous n'avez pas le droit de discriminer des entreprises par rapport à d'autres. Ce n'est pas le cas aux États-Unis. Aux États-Unis, une

communauté locale peut dire : « C'est mon argent, et si je veux favoriser des résidents, je peux le faire. » Je pense que ce sont aussi des réflexions que nous devons avoir pour redonner du pouvoir politique à des entités qui l'ont perdu du fait de la mise au marché. C'est-à-dire que compte tenu du fait que nous ne sommes pas en effet un demos européen, que nous allons avoir besoin à la fois des communautés locales, et des États et du niveau européen, je pense que nous devons un petit peu réfléchir à la façon dont on peut partir des grands principes de la libre circulation, des non-discriminations, pour favoriser des pouvoirs politiques qui pourront se mettre en place à plusieurs niveaux. C'est un des éléments de réponse.

Le deuxième élément de réponse : je suis moins pessimiste sur la question des générations futures. Je travaille beaucoup avec des jeunes, ils ont un sens, ils sont extrêmement conscients des dangers climatiques, ils sont très engagés, il faut les écouter, les encourager, je crois beaucoup à des causes communes de la société civile, notamment sur le changement climatique, sur la biodiversité, sur des questions sociales et de solidarité, je pense que si on s'appuie sur ces jeunes-là et sur cette société civile pour reconstruire une Europe différente, je pense qu'on pourra y arriver. Je suis un peu plus optimiste que Paolo et Pierre, sur le fait que la jeunesse n'aurait pas de sens : il y a beaucoup de jeunes qui veulent donner un sens à leur vie, mais c'est vrai que pour les raisons exposées par Pierre et Paolo, ce que nous avons fait en tant que construction européenne a dérapé.

Andréa Mairate

Je vais prendre la parole après les deux dernières interventions, mais surtout par rapport au message que nous a livré Pierre dans son introduction : il a, effectivement, de bonnes raisons d'être pessimiste sur l'avenir de l'Europe et en particulier son rôle face aux enjeux du monde, comme le climat ou la course aux armements face aux questions de développement. Et, cette relative faiblesse, on peut la voir à travers des exemples.

Un exemple est le cas de Nord Stream 2, source de tension essentiellement entre les États-Unis et l'Allemagne, plus que l'Europe, qui dénote une certaine ambiguïté des rapports avec la Russie et qui nous met indirectement dans cette situation de dépendance vis-à-vis du gaz russe. C'est un exemple qui montre cette relative faiblesse.

En revanche, sur le thème de l'intégration européenne, je serai un peu plus nuancé : je crois qu'on est en train de vivre un moment différent. À travers la crise financière de 2007-2008,

plus la pandémie, et ce qu'il s'est passé entre ces deux crises, je pense que quelque chose est en train de changer dans la dynamique d'intégration européenne. Paolo en a parlé un peu, mais je crois que deux initiatives clés poussent vers plus d'Europe potentiellement et peuvent avoir des conséquences sur l'avenir de l'Europe. Je ne dis pas que ces deux initiatives sont suffisantes, mais je veux dire qu'elles sont porteuses d'une dynamique nouvelle.

La première initiative concerne l'*European Green Deal*. Certains disent que c'est un très beau document, je pense que c'est beaucoup plus que cela. D'abord, c'est un cadre. C'est le cadre le plus complet et le plus cohérent de politiques pour promouvoir le développement durable au niveau de la planète. Je crois qu'il n'y a aucun pays, ni aux États-Unis ni en Asie, dans aucun endroit du monde, où nous avons un cadre qui permet d'opérer ces transformations dans toute une série de domaines. L'*European Green Deal* n'est pas uniquement sur le climat, ce n'est pas uniquement l'objectif de neutralité climatique en 2050 : cela touche à une série très large de domaines, que ce soit la transformation du système industriel et énergétique, les systèmes de chaînes d'approvisionnement alimentaire, l'urbanisation, les systèmes d'éducation et de compétences, les systèmes sanitaires et de bien-être... Nous avons un cadre global qui permet d'opérer ces transformations dont l'Europe a besoin. En plus de cela, c'est quelque chose qui va au-delà des systèmes de gouvernance traditionnels. Nous avons un système de gouvernance dans l'*European Green Deal* avec un pacte sur le climat, en intégrant la société civile et avec une coopération à la fois à travers les différentes parties des gouvernements, et entre niveaux de gouvernements à l'échelle européenne. On a donc quelque chose de potentiellement porteur de nouvelles dynamiques, qui peuvent renforcer la puissance économique européenne. C'est quelque chose de politiquement difficile, cela ne va pas être simple. Je pense que derrière cela, un changement profond peut être opéré. Certes, il y a aussi le problème du financement qui n'est pas tout à fait réglé et celui de la coopération, il y a là un volet global, la coopération à l'échelle mondiale, c'est-à-dire comment l'Europe va coopérer sur le *Green Deal* au niveau mondial ? Donc avec toutes les discussions sur le climat, on l'a vu avec la COP 26, etc. On a donc un premier cadre qui peut être porteur d'une intégration plus forte.

Le deuxième élément qu'a souligné Paolo c'est le plan pour la relance, *recovery plan*, qui a été adopté assez rapidement après l'éclatement de l'épidémie, à la fin du mois de mai 2020, et

adopté par le Conseil déjà au mois de juillet. La réponse a été relativement rapide et d'une certaine ampleur, surtout si on la compare avec la crise financière globale de 2008, où il y a eu d'abord une tentative de relance au niveau européen, mais qui n'a pas très bien fonctionné, et en 2010 on a eu le tournant vers l'austérité qui a eu des effets catastrophiques — cela a été sûrement la plus grande erreur de politique économique que l'Europe ait commise —, et puis il a fallu attendre 2012 pour le *whatever it takes* et la mise en place des achats d'actifs au niveau européen. Effectivement, là il y a un compromis politique. En regardant le plan, il y a un équilibre, il y a eu un compromis entre les réformes d'un côté, les investissements de l'autre, les pays du Nord voulaient davantage de conditionnalités sur les réformes, les pays du Sud davantage d'investissements... Ici, ce ne sont pas les ressources qui manquent, mais la capacité à mettre en œuvre des investissements et à obtenir des leviers pour assurer une croissance durable.

Pour conclure, je pense que nous avons ici deux initiatives à partir desquelles on peut jeter les bases de quelque chose de nouveau. Le premier élément, je crois que c'est d'abord dépasser la logique du marché intérieur vers une logique de biens publics européens. On peut le voir, on le voit à travers la pandémie, la santé, le climat, tous ces biens publics, qui peuvent être fournis à l'échelle européenne, selon une logique, selon des critères fonctionnels. Certains diront que le budget n'est pas assez conséquent, n'est pas assez limité, et même si le fonds de relance devenait permanent, cela ajouterait à peu près 0,3 % chaque année au budget européen, qui est de 1,1, donc cela ferait à peu près 1,5. C'est sûr que ce n'est pas suffisant, mais si on organisait ces biens publics européens à l'échelle européenne selon une logique fonctionnelle, je pense que cela serait déjà un pas important. Le deuxième élément, et la deuxième question sur laquelle nous devrions réfléchir : ce fonds de relance ne crée-t-il pas les bases pour une union fiscale ? C'est vrai que pour la première fois l'Europe a eu recours à des mécanismes d'endettements communs, il ne faut pas les appeler des *eurobonds*, parce que ce n'en sont pas, la différence est que les *eurobonds* sont garantis par l'Europe. Dans le cas du fonds de relance, il y a une garantie des États membres, ce qui est une différence quand même assez substantielle. Ceci changerait effectivement la donne, si on avait une capacité budgétaire centrale au niveau européen. Comme disait Paolo, il faut changer les traités. Cela ne se fera pas avec une baguette magique, il ne faut pas le faire en dehors des traités parce que cela créerait effectivement des problèmes à l'intérieur plus que cela n'en résoudrait. Je suis tout à fait d'accord sur le fait que la

véritable question aujourd'hui pour renforcer la puissance économique, c'est de créer cette capacité budgétaire centralisée au niveau européen. Cela passe aussi par toute une série de réformes institutionnelles, et je crois qu'il faut se concentrer sur les véritables questions pour l'Europe. Deux questions économiques : l'intégration des marchés des capitaux et l'union bancaire, qui me semblent deux projets importants sur lesquels l'Europe doit effectivement trouver des solutions, c'est ce qui va conditionner un peu l'avenir économique de l'Europe.

QUESTIONS

Ma question portait sur un point sous-jacent à l'ensemble des interventions, qui n'a pas été directement abordé à mon sens : peut-on selon vous avancer dans la construction européenne dans une Europe des populismes, des antivaxs, des complotistes ? Moi qui suis français, je m'inquiète de plus en plus de ce défi contre les élites, et j'ai l'impression dans beaucoup de ces échanges que nous sommes entre nous, convaincus de la voie à suivre, mais que nous ratons un peu la cible, parce que nous n'arrivons pas à toucher le public qui devrait être convaincu et qui ne l'est pas du tout.

Ollivier BODIN

C'est clair qu'il y a des forces centrifuges extrêmement puissantes, et que certains aspects de la construction européenne, il ne faut pas le nier, nourrissent à mon avis le populisme. Je reviens sur ce que je disais tout à l'heure parce que je pense que cela fait partie de l'image que nous avons : lorsque nous pensons marché et régulation centrale, nous oublions qu'il y a au niveau local des gens prêts à coopérer entre eux, à condition qu'ils puissent un peu former une communauté gérant un commun. Il n'y a pas que les communs européens globaux, et même les communs européens globaux peuvent, aussi, donner lieu à des gestions au niveau local, qui vont même créer et contribuer au commun global.

J'habite en Ligurie, et en ce moment il y a un clash énorme entre les concessions données aux plagistes de la côte à Gênes et un arrêt de la Cour de cassation italienne qui suit un arrêt de la Cour de justice européenne, qui dit que la façon dont les concessions sont données sur les plages de la Ligurie est contraire au droit européen, simplement parce qu'il n'y a pas suffisamment de concurrence. Cela nourrit évidemment un populisme énorme chez les concessionnaires et même au sein de l'ensemble de la classe politique de la Ligurie. Je ne suis pas

personnellement persuadé que les Italiens aient là le meilleur système pour gérer leurs concessions, il y a certainement des améliorations à faire ; je ne suis pas persuadé que le niveau européen ait à se mêler de ce genre de choses au niveau des États. Je crois que si nous ne réfléchissons pas à une réintroduction de flexibilités dans l'interprétation de ce qu'on appelle la non-discrimination et la libre circulation et la concurrence, nous allons contre le mur. C'est la même chose pour les marchés publics, c'est ce que je disais tout à l'heure : je pense qu'il ne faut pas uniquement penser à centraliser et à donner plus de pouvoir au niveau européen. Il faut se demander si le principe de la libre circulation des capitaux et de la libre concurrence est la seule façon dont la Cour de justice européenne aurait pu interpréter les traités. Aux États-Unis, les marchés publics sont gérés différemment. Je pense qu'en ne réfléchissant pas dans cette dimension-là, nous contribuons à la montée des populismes.

Pierre DEFRAIGNE

Je voudrais d'abord dire que ce qui réjouit dans ce débat, c'est de retrouver un esprit de recherche, d'ambition pour l'Europe, que je ne trouve plus aujourd'hui dans les milieux dirigeants. Ici, la flamme reste vive. Je suis complètement d'accord avec Paolo, nous sommes vraiment sur la même ligne et je trouve que l'ambition de biens publics, de réglementations et de cadres de planifications au niveau de l'Europe que suggère Ollivier est une idée riche, elle doit être cultivée, et le lien avec le local est important ; là je pense qu'il est le bon élève de la classe, toutes ses équations sont justes, c'est ainsi qu'on fait l'Europe. Mais elle n'avance plus, c'est là le problème. Sur le papier, tout cela est bien, mais l'aide pour la pandémie est donnée une fois sans qu'on sache s'il y en aura une deuxième parce que cela n'a pas été écrit dans un système automatique. C'est le mot « automatique » qui est important, il y a là un seuil à franchir, et les idées sont justes, mais j'ai l'impression qu'il faut déclencher un mouvement d'opinion beaucoup plus fort et beaucoup plus lucide.

Là, je terminerai sur la question du populisme : j'ai toujours été mal à l'aise avec le mot « populisme » parce que quelque part, je me dis que c'est la dernière ressource du peuple quand on ne l'écoute pas. Il faut bien qu'il trouve un matériau, des canaux par lesquels il peut faire passer sa frustration, ses abnégations, ses indignations, sa révolte. Pour moi, aujourd'hui, la responsabilité principale du populisme est dans les élites. Je pense que j'ai le privilège d'avoir connu des élites qui avaient un œil sur leurs affaires et un sur le bien commun et qui étaient

capables de voir large. Cette race d'élite, qui méritait son nom quelque part — même si ces élites en abusaient comme toujours, les élites abusent toujours de leur statut — mettait à la disposition des gens une vision qui guidait la société et qui rassurait les gens. Les gens savaient qu'ils avaient leur part dans le système. Maintenant, nous n'en sommes plus sûrs du tout. Je suis affolé par la campagne française où on nous révèle toutes les inégalités, toutes les injustices, toutes les dysfonctions. C'est un système qui a l'air de marcher, mais qui dans la réalité laisse énormément de gens sur le côté, dans la détresse, à un point véritablement révoltant pour une société civilisée. Je trouve que si on n'arrive pas à intégrer l'idée de justice dans le projet européen, et montrer que le projet européen est un projet pour tous, et qu'on se préoccupe d'abord de ceux qui en ont besoin, on aura fait un pas en avant. C'est là-dessus que nous devrions travailler.

Je redis le plaisir que j'ai eu à vous écouter et le sens profond que j'ai de continuer à participer à notre œuvre commune. Merci à tous.

Georges VLANDAS

Cette politique où nous avançons par petits pas, grâce aux crises, ne suffit pas, elle accroît les crises, et le petit pas ne suffit pas, ne fait que nourrir cette politique de petits pas.

Je crois à la capacité de la société civile. Notre rôle, même modeste à chacun d'entre nous, c'est ce que nous faisons ici, c'est de nous interroger, parce que c'est ainsi que les choses avancent. Nous sommes du côté pro-européen, nous avons une liberté de critique et ceux qui gouvernent ont l'obligation de nous écouter, parce que somme toute nous sommes des alliés.

Voilà ce que je voulais dire en réaction à tout ce que j'ai entendu.

Le Plan de relance européen, une percée historique

**On ne peut vivre durablement en dessous de
ses moyens**

Catherine VIEILLEDENT et Jean-François DREVET²³

Publié dans le n°441 de la revue Futuribles (mars-avril 2021)

La presse internationale a présenté les décisions récemment prises par le Conseil européen comme une percée historique. Afin de bien en mesurer les conséquences sur le moyen et le long terme, il est important de comprendre les changements intervenus au niveau des montants impliqués, ainsi que du recours à des instruments jusque-là interdits à l'UE, qui vont apporter au budget européen un poids macro-économique qui lui faisait défaut.

Dans cette analyse, nous avons voulu préserver le lecteur d'un examen approfondi des complexités du budget européen. Quant à l'évaluation de son impact économique futur, elle n'est qu'un ordre de grandeur qui repose sur des données partielles, reflétant à la fois les incertitudes liées à la crise sanitaire et celles relevant de l'utilisation effective des montants mis à disposition des gouvernements, notamment des prêts.

Les mesures adoptées

Après plusieurs décennies de statu quo budgétaire, voire de régressions à petits pas, le Plan de relance proposé par la Commission européenne le 27 mai 2020²⁴ est l'aboutissement de réflexions plus anciennes sur les moyens de remédier à des blocages qui remontent à plusieurs décennies.

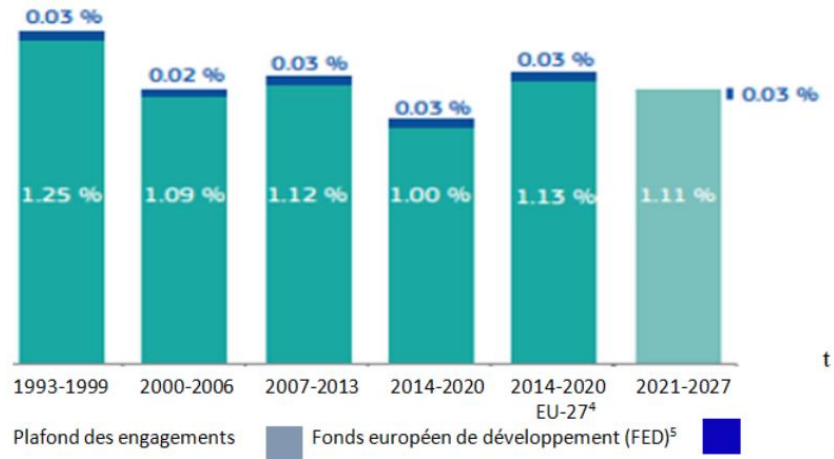
En mai 2018, la proposition de *Cadre financier pluriannuel* (CFP) présentée par la Commission européenne maintient le

²³ Fonctionnaire et ancien fonctionnaire à la Commission européenne, membres du comité de rédaction de la revue Graspe. Cet article a été publié dans la revue Futuribles que nous remercions pour l'autorisation de sa publication dans Graspe..

²⁴ [Le budget de l'Union: moteur du plan de relance pour l'Europe](#), communication de la Commission, COM(2020) 442 final, 27.05.2020.

budget à son niveau inchangé depuis longtemps (1,1% du PIB des 27), tout en compensant la sortie du Royaume-Uni.

Taille du CFP en % du PIB³



En janvier 2020, la Commission européenne ajoute une rallonge de 7,5 milliards dans le cadre du « *Green Deal* », afin d'aider les États les moins avancés dans leur transition énergétique (« *Just Transition Fund* »). Le plafond du budget reste stable, mais la crise sanitaire va changer radicalement la donne.

En avril 2020, le Conseil européen adopte une facilité d'urgence dite *Corona* de 540 milliards d'€, dont €240 milliards pour soutenir les États membres. Il s'agit de prêts d'une part aux États membres du Mécanisme européen de stabilité (MES) pour couvrir les dépenses de santé dans la zone euro, d'autre part aux entreprises via la Banque européenne d'investissement (BEI) et enfin de subventions pour soutenir les travailleurs au chômage grâce à un programme nouveau de 100 milliards d'€, SURE²⁵. Simultanément, le *Pacte de stabilité et de croissance* qui encadre l'Union monétaire depuis sa création est suspendu.

Ensuite, prenant la mesure de l'impact économique de la crise sanitaire (une chute attendue de 7 à 10% du PIB), le Plan de relance approuvé par le Conseil européen fin juillet franchit toutes des lignes rouges, établies de si longue date que seuls quelques experts avaient conservé un souvenir précis de leurs origines. Il comporte une innovation majeure : un plan de relance de l'économie temporaire et exceptionnel²⁶ adossé à une

²⁵ SURE: *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*

²⁶ Communication de la Commission « *L'heure de l'Europe ; réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération* », COM (2020) 456 final, du 27 mai 2020.

refonte du CFP 2021-2027. À celui-ci, qui atteint maintenant 1074 milliards d'€, afin de dynamiser l'investissement et les réformes, est adjoint un emprunt européen massif²⁷ de 750 milliards d'€, à rembourser à long terme, dont 390 milliards de subventions et 260 milliards de prêts.

A ces instruments, il faut ajouter les interventions des différentes institutions et en particulier, l'activation exceptionnelle de l'arme monétaire. En mars 2020, la Banque centrale européenne (BCE) instaure un programme temporaire d'achats d'obligations des secteurs privé et public (**Pandemic Emergency Purchase Programme, ou PEPP**) à hauteur de 600 milliards d'€, porté à 1350 milliards en juin. Le programme est destiné à durer jusqu'à la fin de juin 2021.

Au total, les montants alloués représentent 3074 milliards d'€, soit environ 25% du PIB.

PEPP de la BCE (2020-2021)	1350 milliards, soit	9,5% du PIB
Paquet CORONA	540 milliards (100 SURE, 450 MES+BEI)	3,8% du PIB
CFP (2021-2027)	1074,3 milliards ²⁸ , soit 1,1% du PIB/an	7,5% sur 7 ans
Plan de relance	750 milliards	5,27% du PIB

(collation des chiffres officiels réalisée par les auteurs²⁹)

À titre de comparaison, en 2009, les États-Unis ont adopté un plan de relance post crise financière de quelque 660 milliards d'€, auxquels la banque fédérale (FED) a ajouté un programme d'achat de dettes et d'obligations de presque 1000 milliards d'€. En 2020, après un premier plan en mars destiné à soutenir les industries, les petites entreprises et les citoyens affectés par l'épidémie de Covid-19 ont obtenu plus de 2000 milliards de \$ (1.842 milliards d'€). Puis les États-Unis ont adopté en décembre un nouveau plan de soutien à l'économie de près de 900 milliards de \$ (735 milliards d'€).

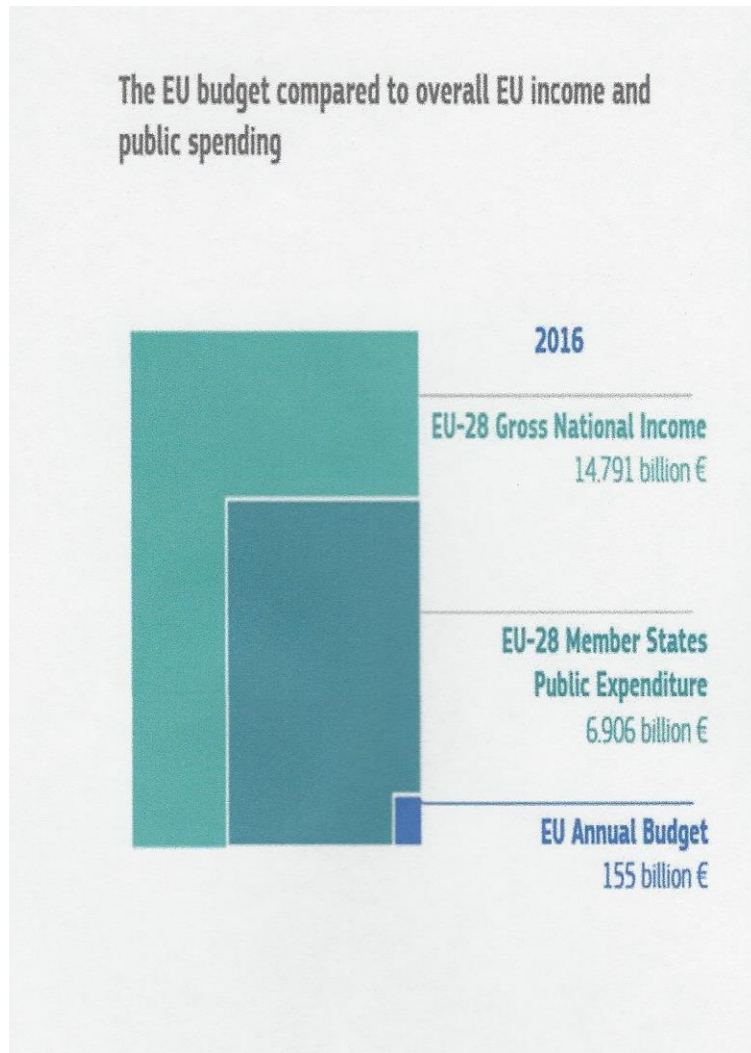
²⁷ A la différence du MES, de nature intergouvernementale et dont la garantie est assurée par les Etats membres.

²⁸ Après les conclusions du Conseil européen de juillet 2020.

²⁹ Communication de la Commission "Le Budget de l'UE, moteur du plan de relance pour l'Europe" COM(2020) 442 final du 27.5.2020, page 2. Sur le programme d'achats pour l'urgence pandémique, le chiffre ci-dessus comprend les interventions de mars et juin 2020, mais pas celle du 10.12.2020 pour €500 milliards, ce qui porte le total de l'intervention de la BCE à €1 850 milliards

https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.en.html

Le déverrouillage du budget européen



Source : Commission européenne

Le plafonnement du budget européen est un problème ancien auquel ont été apportées des solutions différentes suivant les époques. Du point de vue des recettes, dans les premières années de la CEE, le financement du budget était assuré par des contributions des 6 États membres. Par la suite, pour faire face à de nouvelles dépenses, la Communauté fait appel à des versements statistiques sur base de la TVA et depuis les années 1980 à des contributions nationales assises sur le revenu national brut (RNB). Ces ressources placent la CE dans la dépendance exclusive des États membres. Cela veut dire que le contribuable paie pour les politiques européennes à la place des agents économiques, pourtant largement bénéficiaires du marché unique.

La prépondérance du financement national (72% des ressources actuelles) favorise des affrontements comptables et génère des inerties très négatives. S'il permet de remplir de nouvelles obligations, notamment les doubléments des enveloppes structurelles des Paquets Delors 1 et 2, ce mode de financement entraîne les débats au Conseil dans l'obsession du « *juste retour* » », (illustrée par le « *I want my money back* » de Margaret Thatcher). Dans la mesure où ils peuvent calculer exactement ce qu'ils lui apportent, les gouvernements surveillent très attentivement ce qu'ils en reçoivent. À la suite de l'institution du rabais britannique (1984), d'autres pays obtiennent des réductions, sinon des « *rabais sur le rabais* ». Ces discussions acharnées se poursuivent dans la répartition des dépenses, notamment dans la politique de cohésion : il n'y a plus de quotas comme dans le FEDER initial (1975-1988), mais les enveloppes font l'objet de compromis laborieux.

Depuis les années 1980, le budget européen oscille autour de 1% du PIB de l'Union européenne (€148 milliards en 2018, soit environ 1/3 du budget de l'état français). Pour de nombreux observateurs, c'est très en deçà du souhaitable, voire du nécessaire.

En outre, à compter des années 1990, ce sont les budgets des pays de la zone euro qui sont fortement limités dans leur capacité d'endettement par les critères de Maastricht. Un tel corset vaut à l'UE un niveau de croissance faible et un retard de compétitivité, en particulier dans l'économie numérique et le développement vert, alors qu'elle est *leader normatif* mondial dans la lutte contre le changement climatique. On ne peut indéfiniment vivre en dessous de ses moyens, sauf à disparaître de la carte géopolitique.

En 2020, la leçon de l'après crise financière est comprise : il ne s'agit plus de revenir immédiatement à l'équilibre comme cela avait été le cas en 2011, quand le retour précipité à l'équilibre des finances publiques a annulé l'effet de la relance et provoqué une rechute de l'économie européenne (le « *double dip* »). Le choc Covid fait changer de politique : l'eurozone ayant plutôt mal géré la crise de 2008-2011, le Conseil européen accepte de ne pas récidiver. Le fait le plus notable est le revirement de l'Allemagne qui se dissocie de la rigidité et de l'égoïsme des « *frugaux* », qui pouvaient faire exploser successivement la monnaie unique et l'UE.

Coté ressources, alors qu'il a été maintenu depuis des décennies à 1,20% du revenu national brut des États membres (RNB), le

plafond des ressources propres est relevé à 2% du RNB par le plan de relance. L'objectif est d'assurer le remboursement de l'emprunt massif de *NextGenerationEU* (capital et intérêts) et de garantir les obligations émises dans ce cadre.

La condition de toute avancée est que les états membres renoncent au *chacun pour soi*, c'est-à-dire acceptent de ne plus se faire concurrence et s'accordent pour reconquérir, sur une base commune et solidaire, la « *souveraineté* » *fiscale* » perdue dans la mondialisation. Mais il a fallu la crise du COVID pour surmonter les résistances.

Le recours à l'emprunt

Au-delà des adaptations normales qui portent le budget annuel moyen de 139 (période 2014-2020) à 157 milliards (2021-2027), le Plan de relance franchit le Rubicon du sacro-saint « *équilibre budgétaire* », selon l'interprétation dominante de l'article 310 TFUE³⁰ : historiquement, à la différence de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), l'Union européenne n'est pas autorisée à disposer de plus de ressources que celles sur lesquelles les états membres se sont accordés. Les décisions relatives à ses recettes sont prises à l'unanimité et soumises à la ratification des parlements nationaux. En outre, elle ne peut pas emprunter.

Le Plan de relance introduit une innovation fondamentale : l'emprunt de 750 milliards d'€ est souscrit au niveau européen et son remboursement sera à la charge du budget de l'UE, soulageant ainsi les budgets nationaux exsangues. Même si l'instrument est établi à titre temporaire et exceptionnel, il s'agit d'une avancée durable, en raison de la longueur de la période de remboursement (2027 à 2054). C'est d'autant plus remarquable que la succession des crises nous a habitués à une gouvernance à court terme, au souffle court et aux compromis de dernière minute.

À la suite de la crise financière de 2008, les batailles entre États membres concernant la mutualisation des dettes encourues pour sauver les banques avaient été féroces. Elles l'ont été également en 2020 : malgré l'urgence, des discussions longues et difficiles ont été nécessaires pour valider la proposition de mai 2020. Pourtant, il s'agit cette fois de gérer l'avenir et les priorités de

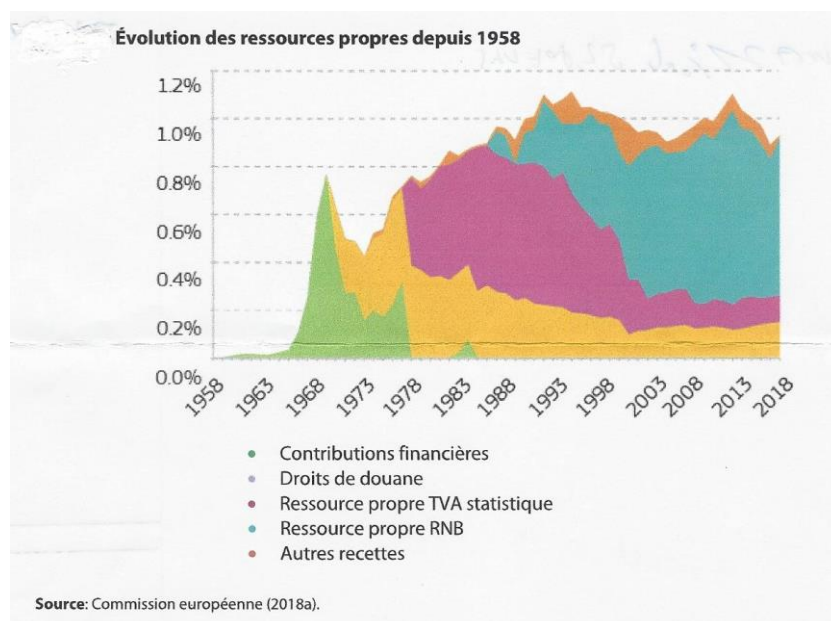
³⁰ L'adoption de *Next Generation EU* repose sur une toute nouvelle interprétation de l'article 310 <https://reconnect-europe.eu/blog/who-is-ultra-vires-now-the-eus-legal-u-turn-in-interpreting-article-310-tfeu/>

l'UE (le numérique, le climat en particulier), en sortant les finances publiques nationales de l'impasse où elles ont été plongées par la contraction de leurs économies (notamment en Grèce, en Italie, en Espagne, au Portugal et même en France).

Le retour des ressources propres

La mutualisation du service de la dette implique des charges supplémentaires pour le budget communautaire. Depuis longtemps, la Commission estime, en bonne logique budgétaire et fiscale, que l'union douanière génère une valeur ajoutée spécifique et que les taxes exigibles à la frontière extérieure, notamment les droits de douane et les prélèvements agricoles, reviennent au budget européen.

Ce fut le cas à partir de 1970, après une période de transition (1958-1970) pendant laquelle ce budget fut alimenté par des contributions nationales. Cela aurait pu être important (jusqu'en 1917, le budget fédéral américain est en grande partie alimenté par les douanes) et évolutif (pendant les dix premières années suivant la création du Zollverein (1834-1844) les recettes douanières ont doublé). Or ces financements connus sous le nom de « *ressources propres* » ont fondu avec l'érosion des droits de douane à la suite des « *rounds* » successifs du GATT. La quasi disparition de ce revenu met en cause le fondement juridique et démocratique d'un financement direct du budget européen et le lien naturel existant entre ce financement et la valeur ajoutée de la construction communautaire.



Communication de la Commission “Un nouveau cadre financier pluriannuel modern pour une Union Européenne qui atteint ses priorités post-2020 » COM(2018) 98 final, 14.02.2018, page 16.

Le Plan de relance remet en cause l’alignement des ressources de l’UE sur la capacité contributive des États membres, ouvrant une opportunité de quasi-résurrection de la capacité fiscale de l’Union.

Depuis 2011³¹ et surtout 2016, les propositions de recréation d’une « *fiscalité* » propre de l’UE, directement liée à la valeur ajoutée européenne, n’ont pas manqué. Ont été avancés des projets de taxes sur le numérique, d’assiette commune consolidée de l’impôt sur les sociétés, de taxes sur le carbone, les transactions financières. Leur adoption pourrait alléger la contribution des États membres et faire contribuer, au lieu des citoyens, les agents économiques qui profitent du marché intérieur européen tout en étant jusqu’ici quasiment exonérés de la charge fiscale. Sont visés les géants de l’économie numérique (Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft), et les multinationales qui ne respectent pas les critères de soutenabilité environnementale.

La proposition de CFP de mai 2018 envisage trois ressources nouvelles : la contribution sur les plastiques non recyclés, le système d’échange des quotas d’émissions de gaz à effet de serre et l’assiette commune consolidée de l’impôt sur les sociétés. Chacun a une logique européenne, prenant en compte les échanges intra-européens, la priorité de la lutte contre le changement climatique et la nécessité d’une contribution au niveau européen des grandes entreprises bénéficiaires du marché unique.

Le nouveau cadre financier pluriannuel (2021-2027) de mi 2020 intègre la création de ressources supplémentaires. À la demande insistante du Parlement européen, il établit une feuille de route pour la mise en place d’un mécanisme d’ajustement carbone aux frontières, d’une taxe numérique (toutes deux à adopter d’ici 2023), la révision du système d’échanges d’émissions de gaz à effet de serre (début 2021), avec une extension possible aux secteurs aéronautique et maritime et l’instauration d’une ressource propre sur cette base. En outre, il prévoit de créer une taxe sur les transactions financières et une taxe liée à une nouvelle assiette commune de l’impôt sur les sociétés. La Commission doit faire une proposition en ce sens avant mi 2024.

³¹ En particulier, le Rapport final et recommandations (dit *rapport Monti*) du groupe de haut niveau sur les ressources propres, décembre 2016.

Cette réforme fondamentale met fin à des décennies d'inertie et de reculs. Elle offre à l'UE des moyens d'action puissants pour mener à bien la relance économique. Elle lui permet de préparer un avenir en affirmant ses ambitions industrielles, environnementales et stratégiques tout en préservant ses valeurs (notamment l'état de droit et l'effort de justice sociale).

Quel impact macro-économique ?

Les Européens peinent parfois à prendre la juste mesure du poids de l'ensemble économique qu'ils ont construit, ce qui n'est pas sans impact sur la conception de leurs efforts collectifs. Une mauvaise perception de notre réalité économique nous condamne à un discours de faiblesse ou d'impuissance. Or, un travail rapide sur les chiffres disponibles permet d'évaluer l'impact des initiatives budgétaires et financières prises en réponse à la crise sanitaire depuis février 2020 et de les mettre en perspective.

Le produit intérieur brut de l'Union européenne en 2019 était de 14210 milliards d'€, derrière celui des États-Unis (19 145 milliards d'€) mais avant celui de la Chine. Les budgets des États membres (France : 338 milliards d'€ en 2019) représentent en moyenne 1/3 de leur PIB respectif, à comparer au budget fédéral américain (3325 milliards d'€), qui ne compte que pour 17% du PIB. En 2019, le budget UE a atteint 148 milliards d'€ (1,13% du PIB).

En dépit des approximations des présentes estimations, il ne fait pas de doute que la somme de ces instruments représente un effort massif et extraordinaire. En valeur annuelle, il pourrait représenter 3 à 4% du PIB sur 7 années, un niveau macro-économiquement crédible. Bien entendu, il reste à bien dépenser, mais cet impact est déjà une bonne manière d'apprécier l'ampleur des progrès obtenus depuis mai 2020.

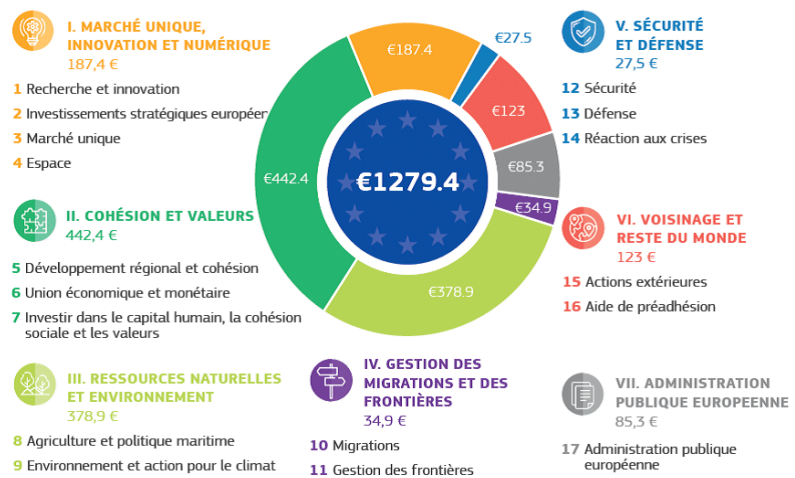
Penser la masse critique et le long terme (pour rembourser l'emprunt de *NextGenerationEU* doit être *l'ardente obligation* d'une Union dotée d'une population abondante (450 millions de citoyens), d'un crédit financier inégalé (« *triple AAA* ») et du statut de première puissance commerciale.

C'est aussi un impératif face à l'insécurité du monde. Depuis une décennie, le paysage international a radicalement changé et l'UE, qui ne se voulait pas d'ennemis, se découvre des adversaires résolus. La multiplication des guerres dans son

voisinage, la dégradation de l'environnement international, la montée d'une concurrence stratégique menant à des guerres commerciales, implique des réponses appropriées. Le plan de relance sera l'une d'entre elles.

LE NOUVEAU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2021-2027 UN BUDGET POUR UNE UNION QUI PROTÈGE, QUI DONNE LES MOYENS D'AGIR ET QUI DÉFEND

En milliards d'euros, prix courants



Face à la guerre en Europe, vers un sursaut de la politique de sécurité ?

28 Mai 2022

Des « petits pas » ont été accomplis depuis la création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) dans le domaine de la politique extérieure, en particulier de la défense et de la sécurité. Mais trop peu de chemin a été parcouru par rapport aux attentes des citoyens comme en témoigne encore récemment le rapport final de la Conférence sur l'avenir de l'Europe présenté au Parlement européen le 9 mai 2022. La réapparition de la guerre à la frontière de l'Union avec l'invasion de l'Ukraine par la Russie pourrait constituer un pivot, beaucoup espèrent maintenant un sursaut.

La construction européenne n'a jamais été linéaire. L'adversité a souvent été le moteur des changements³². La somme des avancées récentes dans l'intégration de l'Union à Traités constants de ce point de vue est impressionnante : de la mutualisation de la dette à l'achat commun de vaccins, en passant par un système de coordination des restrictions aux déplacements avec la standardisation des passes sanitaire et l'harmonisation des règles sur l'entrée sur le territoire européen.

Mais la guerre en Ukraine a créé de nouveaux défis, même s'il est trop tôt pour acter des avancées sur le plan de l'intégration européenne. Est-ce que le conflit a déclenché un véritable changement d'approche de la défense européenne parmi les dirigeants? Si la cohésion a été remarquable sur les sanctions vis-à-vis de la Russie, la Hongrie mais aussi l'Allemagne ont fait état de désaccords concernant l'embargo sur les hydrocarbures qui tempèrent les ambitions, même s'il semble que malgré tout, une politique énergétique commune à plus long terme se profile pour mettre fin à la dépendance aux

³² On ne peut résister à citer Jean-Monnet, même si cela peut paraître galvaudé et prétentieux : « L'Europe se fera dans les crises et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises » ou encore « Les hommes n'acceptent le changement que dans la nécessité et ils ne voient la nécessité que dans la crise ».

importations de Russie. On peut donc à ce stade s'interroger sur les conséquences, y compris sur l'accélération potentielle des élargissements au détriment de l'approfondissement.

Car pour l'instant, cette guerre a surtout renforcé le camp occidental dans son ensemble : L'OTAN qui ne semblait ne plus avoir d'avenir est redevenu la bouée de secours de pays européens empêtrés dans leur confort et leurs contradictions. Finlande et Suède posent leur demande d'adhésion à l'OTAN et rompent avec leur tradition de neutralité jusque-là inébranlable ; l'Autriche se pose aussi des questions. Le concept de souveraineté stratégique européenne dans tout cela se retrouve ainsi à la croisée des chemins. Certes, il y a eu récemment l'adoption au mois de mars 2022 de la « Boussole stratégique » de l'UE³³ – contrainte par les « événements » -, l'Allemagne a déclaré être prête à réinvestir massivement dans le secteur de la défense et le Danemark organisera un référendum sur son adhésion à la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

Les déclarations se multiplient en faveur d'une révision des Traités européens pour donner plus de poids à une Europe de la sécurité et de la défense, car force est de constater que l'Union européenne dans sa configuration actuelle ne peut seule faire face à un conflit armé en Europe³⁴ qui se prolongerait de quelques semaines seulement ; elle n'en a simplement pas les moyens malgré un niveau de dépenses substantiel ! Au-delà des mots et des déclarations de circonstance, il reste à voir ce quels effets concrets de volonté d'intégration accrue pourraient se matérialiser et ce qu'une prolongation ou encore un élargissement du conflit en Ukraine auraient pour conséquence sur la solidarité et détermination affichées. Le ralliement autour d'un concept perçu comme consensuel sur la défense de la démocratie sera-t-il suffisant sur le plus long terme pour continuer à souder un ensemble encore appeler à grandir avec les dernières promesses de processus d'élargissement accéléré à nombre de pays ? Le nouveau concept d'Union politique permettra-t-il de réconcilier les impératifs d'intégration sécuritaire à court terme et le cimentage d'une nouvelle souveraineté sur le plus long terme ?

³³ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>

³⁴ D'ailleurs la Russie ne s'y trompe pas et ne veut pas reconnaître de compétences en matière de défense et de sécurité à l'Union européenne. Refus d'engager la discussion avec le HRVP lors de sa visite à Moscou le 7/02/2021.

Pour cela, il est sans doute utile de revenir sur l'analyse des faiblesses actuelles dans un contexte institutionnel particulier – tout en prenant acte des progrès accomplis du moins de ce qui l'a été sur fond de pandémie mondiale-, avant de pouvoir esquisser la voie pour l'avenir. La publication début 2022 des discours du Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Josep Borrell, « Staying on course in troubled waters »³⁵, est symptomatique en tant qu'illustration du concept de la « boussole stratégique » -donc à Traités constants- et donne à cet égard une perspective aussi peu ambitieuse soit-elle, même si cet ouvrage ne couvre que 2021 et par conséquent n'aborde pas la guerre en Ukraine³⁶ et ses conséquences, malgré sa publication récente. Le choix retenu des avancées dans le domaine multilatéral est d'autant plus symptomatique qu'il manque d'anticipation.

Beaucoup de débats sur la question agitent l'opinion publique, de la révision des Traités sur les compétences à la réflexion sur l'architecture institutionnelle mise en place par le Traité de Lisbonne et qui jusqu'à présent a plutôt renforcé l'intergouvernementalisme³⁷. Il importe de nourrir ces discussions à l'aune de l'expérience de récente³⁸ : de l'approche thématique telle que décrite dans « la Boussole » pour gérer la pandémie qui justement pourtant l'avait déjà mise à mal et lutter contre le réchauffement climatique, à la résurgence d'un monde multipolaire face à la guerre en Europe.

La crise COVID et la lutte contre le réchauffement climatique, occasions de montrer un front commun vis-à-vis de la Communauté internationale

La réaction face la pandémie a largement dominé l'année 2021 et restera dans les mémoires comme un marqueur. Crise des migrants avec le Belarus ou encore tentative de résurrection de l'accord sur le nucléaire iranien, mobilisant les énergies en toile

³⁵ https://www.eeas.europa.eu/eeas/book-staying-course-troubled-waters-eu-foreign-policy-2021_en#:~:text=This%20book%20is%20a%20selection,second%20year%20of%20the%20pandemic .

³⁶ J. Borrell a eu l'occasion depuis de faire le lien avec l'actualité : <https://www.ceps.eu/ceps-events/eu-foreign-policy-a-mid-term-assessment-staying-on-course-in-troubled-waters/>

³⁷ Voir par exemple : https://geopolitique.eu/wp-content/uploads/2022/05/Working-paper-E.Letta_-1.pdf

³⁸ Pour la période précédente, se référer à ouvrage précédent : https://www.eeas.europa.eu/eeas/book-european-foreign-policy-times-covid-19_en et à l'article GRASPE Cahier n° 38, Février 2020 : <https://graspe.eu/document/grasp38.pdf>

de fond, mais resteront largement anecdotiques, n'ayant pas bouleversé pour autant le rôle international de l'UE en championne de la défense du multilatéralisme sur le front « soft power », domaine de prédilection de la Commission européenne.

La COVID a servi de révélateur, de « fluide de contraste », exposant les tensions géopolitiques, exacerbant les faiblesses du système multilatéral. Pour le HRVP Borrell, cette situation a favorisé la multiplication des conflits sur fond de crise humanitaire aggravée (déjà...). La diplomatie vaccinale ou encore l'énergie déployée pour lancer des négociations en vue d'une convention, d'un accord ou d'un autre instrument international en vertu de la constitution de l'Organisation Mondiale de la Santé afin de renforcer la prévention des pandémies ont constitué les grands chantiers et permis à l'UE de faire jeu égal dans ce domaine avec d'autres acteurs, en particulier les Etats Unis.

La réponse à la pandémie a été multiforme et s'est adaptée aux différents formats (G7, G20, OMS, Global COVID-19 Summit, Sommet UE-Union africaine etc.). Dès le départ, l'Union européenne a voulu affirmer sa solidarité avec le reste du monde, tentant de balayer les accusations d'apartheid vaccinal formulées par un certain nombre de pays, en tête desquels l'Afrique du Sud. Il est vrai que les difficultés d'approvisionnement dans les premiers mois, a pu donner l'impression d'un certain protectionnisme conforté par un embargo sur les exportations, même si ce dernier a toujours été accompagné d'une dérogation pour les pays les plus en demande. La politique de l'UE a été d'immédiatement concentrer ses investissements pour que les pays en difficulté puissent recevoir une assistance financière pour faire face à la crise. 46 milliards d'euros ont ainsi été déboursés dans ce cadre en anticipation à travers « Team Europe ». L'UE s'est mobilisée pour alléger la dette des pays les plus fragiles, même si dans ce domaine, l'UE en tant que telle « n'a pas la main » au sein du FMI, avec un plaidoyer appuyé pour l'augmentation substantielle des droits de tirage; Enfin et surtout, l'Union européenne est devenue l'un des principaux contributeurs au mécanisme COVAX pour l'acquisition et la distribution équitable de vaccins dans le monde. De plus, 750 millions de vaccins ont été donnés par l'UE et ses Etats membres aux pays ne pouvant se les procurer. Le problème actuel est plutôt « l'embouteillage » et l'impossibilité d'utiliser les stocks disponibles en particulier en Afrique où la résistance contre la vaccination bat son plein alors que nous sommes entre deux

vagues de la pandémie et que le continent n'a pas été aussi touché que d'autres. Ceci met d'ailleurs à mal l'investissement de plus d'un milliard d'euros mis en place en partenariat avec la Banque européenne d'investissement (BEI) pour la production locale de vaccins, dans un premier temps en Afrique du Sud, au Rwanda et au Sénégal. Ceci occulte temporairement le débat à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) sur la suspension des droits de propriété intellectuelle promue à un moment par l'Afrique du Sud et l'Inde et soutenue à la surprise de l'UE par les Etats Unis. Cette diplomatie vaccinale a été conçue en lien direct avec les efforts déployés par la Chine et dans une certaine mesure la Russie pour prêter assistance aux pays à revenu faible.

La réponse multilatérale à la pandémie ne devrait pas non plus totalement occulter les progrès accomplis par la COP 26 à Glasgow, tenue du 31 octobre au 12 novembre 2021 et au cours de laquelle l'UE a aussi joué un grand rôle de par son approche coordonnée. Confortée par sa légitimité et cohérence interne, l'UE a été le moteur dans les négociations pour parvenir à un consensus pour la mise en œuvre des Accords de Paris³⁹. De nouveaux objectifs de réduction des émissions ont été agréés, y compris en ce qui concerne le méthane, une initiative conjointe de l'UE et des EU. Les participants se sont mis d'accord pour un financement à hauteur de 100 milliards de dollars. Des partenariats novateurs ont également été conclus, comme par exemple pour soutenir les efforts de dé-carbonisation de l'Afrique du Sud.

Nous sommes clairement dans les domaines dans lesquels la Commission européenne dispose de tous les outils et notamment de la force d'impact financière et par définition dans « le communautaire ». Il s'agit néanmoins d'un des axes forts de la politique étrangère de l'UE. La COVID ne doit certainement pas être considérée comme une distraction, ni la lutte contre le réchauffement climatique comme un combat de circonstance, néanmoins, face à l'agression de l'Ukraine, il est nécessaire de réévaluer les enjeux si nous parlons politique de défense et de sécurité.

Ainsi, le séquençage même de la politique de dé-carbonisation nécessite une révision et non une subordination: réponse à la

³⁹« La COP 26 est un pas dans la bonne direction. L'objectif de 1,5 degré Celsius reste à notre portée; mais le travail est loin d'être fini. Le minimum que nous puissions faire maintenant est de mettre en œuvre les promesses de Glasgow aussi rapidement que possible et de viser plus haut ensuite.» Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne.

crise immédiate, quitte à faire des concessions à court terme dans le domaine de la révolution énergétique, tout en conservant les objectifs à plus long terme. En tout cas, ceci devrait être la logique stratégique correspondant à l'arrangement institutionnel. Car si l'UE a un potentiel d'influence considérable au-delà même du « Brussels effect »⁴⁰ dans le domaine normatif avec en particulier à l'heure actuelle -par exemple avec l'enjeu de la gouvernance internet avec la déclaration sur son futur⁴¹ et la possibilité de promouvoir ses valeurs à travers le monde, le soft-power ne saurait suffire et peut montrer rapidement ses limites face à la réalité du retour de l'affrontement des blocs.

La guerre en Ukraine, l'unanimité pas surmontée alors que des fissures apparaissent

La brutalité de l'agression de l'Ukraine a suscité une réponse ferme et immédiate de l'UE qui a montré sa cohésion et capacité d'agir rapidement. Les déclarations du Conseil se sont succédées pour condamner l'invasion, appeler à un cessez le feu et à des négociations. Les dirigeants européens ont tenté à plusieurs reprises d'engager un dialogue avec la Russie, le Président Macron en tête en tant que président du Conseil européen. Plusieurs trains de sanctions à l'égard de la Russie ont été pris touchant son économie et nombre d'acteurs jugés responsables du déclenchement de la guerre.

L'aide à l'Ukraine s'est progressivement intensifiée, sur le plan politique, humanitaire, financier et matériel de manière coordonnée. De manière plus significative, la Facilité Européenne pour la Paix (FEP) a été fortement mobilisée pour soutenir l'achat d'armement létal, constituant une première pour ce nouvel instrument et par ailleurs pour des montants substantiels. Même si les efforts américains ne sont pas comparables, la mobilisation de l'UE est significative et ont certainement marqué les esprits de par leur ampleur et la rapidité de prise de décision.

Par contre, cette unité est mise à mal dans le débat sur la mise en place d'un embargo sur les hydrocarbures russes. Difficile en effet de s'afficher cohérents et solidaires de l'Ukraine, quand l'UE dans son ensemble continue à acheter pour plus de 700 millions d'euros par jour de gaz et de pétrole. Ces chiffres relativisent l'aide apportée à l'Ukraine. Or, malgré l'évidence de l'urgence de mettre un terme à cette dépendance, les discussions entre Etats membres sont difficiles. La Hongrie semble le pays

⁴⁰ Bradford, « The Brussels Effect », Northwestern University Law Review, vol. 107, no 1, 2012.

⁴¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_22_2695

le plus déterminé à maintenir ses importations russes, du moins à monnayer fortement leur arrêt, mais d'autres comme l'Allemagne ont aussi considérablement freiné l'adoption de mesures immédiates. Pour rappel, l'abandon de Nord Stream II a été tardif... Certes, un embargo total devrait être décidé, mais avec un échéancier encore à déterminer. L'UE se montre bien dans ce domaine faible et fortement divisée, paralysée, alors qu'il s'agit d'un domaine dans lequel la cohérence d'action et l'urgence s'imposent. Dans ce contexte, la Boussole stratégique se retrouve au rang du déclaratoire et de peu d'utilité opérationnelle.

Dans ces circonstances, il ne faut pas exclure que la prolongation ou l'aggravation du conflit fissurent encore d'avantage l'édifice européen dont la crédibilité se trouverait mise encore plus à mal. Alors que le gouvernement russe semble avoir été surpris de la force de la réponse initiale d'un bloc dont il a toujours nié la réalité sur le plan sécuritaire à l'ombre de l'OTAN, au point de l'ignorer dans toute discussion sur l'architecture stratégique européenne, il ne faudrait pas que les dissensions compromettent les résultats engrangés.

A noter que le sort de l'Ukraine elle-même est souvent occultée dans les débats par la préoccupation sur l'ordre sécuritaire de l'UE et les orientations stratégiques que cette dernière devrait prendre vis-à-vis de la Russie sur le plus long terme et la mise en place d'une Europe de la défense, alors que l'UE n'est toujours pas une alliance militaire.

Les leçons pour l'avenir au-delà de la boussole stratégique : analyse institutionnelle, réforme des Traités

Le Haut Représentant privilégie la mise en œuvre de la Boussole adoptée en mars 2022, sans rentrer dans la problématique de la révision des Traités, sujet qui divise profondément les Etats membres. J. Borrell n'en regrette pas moins très fréquemment le recours à l'unanimité en matière de Défense et de sécurité, pourtant pas certain que son abandon soit aussi simple dans le cadre actuel. De même, le Haut Représentant a déploré à plusieurs reprises l'extrême difficulté de faire fonctionner le triangle institutionnel Commission- Conseil et SEAE alors que ce dernier service devait justement de faire le lien⁴² et la position même du HRVP en assurer l'effectivité ! Ceci est d'ailleurs particulièrement criant quand on observe au quotidien les rivalités entre Président du Conseil (parfois même avec la Présidence tournante pour rajouter de la complexité), la

⁴² Tout en n'étant d'ailleurs pas une Institution au sens des Traités.

Présidente de la Commission et le HRVP souvent cantonné dans son rôle de président du Conseil des affaires étrangères...

Cette architecture compliquée ne fonctionne que grâce à la bonne volonté des différents acteurs, souvent absente, ce qui constitue la recette de la paralysie. Beaucoup de politiques extérieures sont pilotées par la Commission européenne et de ce point de vue ne se heurtent pas à la même rigidité, ni aux marchandages permanents entre Etats membres. L'approche globale s'en trouve déséquilibrée. La cohérence est mise à mal malgré le discours dominant. Tous les instruments à la disposition de l'UE ne sont pas pilotés de la même manière.

Cette incohérence flagrante entre l'institution qui gère le budget et l'étage intergouvernemental en charge de la PSDC serait anecdotique si nous n'étions pas à un « pivot » de l'histoire européenne, avec une reprise en main par les Etats Unis de la défense européenne, alors que les Européens aspirent dans leur majorité au contraire à une plus « grande souveraineté stratégique ». Cette dichotomie entre des méthodes communautaires et le triomphe de l'inter-gouvernementalisme dans d'autres domaines a été renforcée dans le fonctionnement pratique. Alors qu'après quelques années de démarrage « à tâtons » pour le SEAE suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, il semblait qu'un *modus vivendi* était en passe d'être trouvé en creusant le sillon à travers la défense à tout prix du multilatéralisme qui pouvait faire consensus entre les différents acteurs. Les querelles de chapelle entre services ou entre différentes sources de personnel, notamment au sein du SEAE, contrairement aux craintes initiales semblaient pouvoir être surmontées. La recherche de « l'équidistance » ne semblait pas indéfiniment vaine... Les compromis restaient à possibles. Or, l'esprit de corps voulu par Pierre Vimont⁴³ - premier secrétaire général exécutif du SEAE- ne se matérialise toujours pas⁴⁴, bien au contraire. L'expérience bruxelloise en tout cas est en train de se révéler « sous-optimale », l'architecture institutionnelle ne permet toujours pas l'efficacité, mais nourrit au contraire l'immobilisme comme sous-produit du travail en silos. La sociologie même du système en définit les limites. Pas certain que beaucoup veuillent remettre à plat les Traités dans ce domaine ce qui d'ailleurs pourraient avoir bien des répercussions dans bien d'autres domaines.

⁴³GRASPE Cahier n° 25, Juin 2015 : 2020
<https://graspe.eu/document/grasp25.pdf>

⁴⁴ Constat à mettre en parallèle avec la gronde du Quai d'Orsay en face à la disparition supposée de la diplomatie à la française suite à la dernière réforme...

Le choc tectonique de la guerre en Ukraine vient mettre à mal le paradigme auquel certains ont voulu croire. De ce point de vue, il n'est pas garanti que la Boussole stratégique avec sa longue liste de préceptes de type catalogue -antinomique précisément de toute stratégie-, sera bien utile, même si on accélère sa mise en œuvre. « La tempête » pourrait être beaucoup plus sérieuse ! Mais si le nombre de pays en faveur d'une révision des Traités telle que soutenue par le Parlement européen sur base des [résultats](#) de la Conférence sur l'avenir de l'Europe continue à croître, alors pourrions-nous nous remettre à rêver d'une véritable Union politique future capable de résister sur le long terme.

En particulier au-delà de l'abandon du recours à l'unanimité dans le domaine de la PESC, de faire de l'UE un acteur de premier plan pour promouvoir le dialogue et garantir la paix et un ordre international fondé sur des règles. Pourquoi la clause d'assistance mutuelle prévue à l'article 42, paragraphe 7 ne suffit pas et nécessite néanmoins le parapluie de l'OTAN sous influence américaine et encore de circonstance, un retour de D. Trump à la présidence pourrait réserver des surprises?

A quand une véritable armée commune au-delà de la création ou du renforcement d'une force d'action rapide de dimension anecdotique? A quand l'abandon de la fragmentation de la passation des marchés d'armement? Volonté politique où es-tu? Faudra-t-il encore plus de menaces? Une escalade incontrôlée de la guerre sur le continent européen pour agir?

Vieillir au travail

Avec Serge VOLKOFF, statisticien et ergonomiste, spécialiste des relations entre l'âge, le travail et la santé

Conférence du 27 octobre 2021

Georges VLANDAS

Avant 2014, des collègues pouvaient partir à la retraite même avant 60 ans sans pénalité, dans la limite d'un certain nombre limité de collègues. Maintenant, tout départ à la retraite se fait avec des pénalités, significatives. À l'époque, nous avons essayé de dire au commissaire responsable des ressources humaines qu'on pourrait permettre à certains de travailler plus, tout en autorisant certains à partir avant, sans pénalité, parce que le processus de vieillissement, le décrochage par rapport au travail était inégal, et nous n'avons pas été suivis.

Vieillir au travail est un thème important en soi, et aussi dans le contexte de la réforme applicable maintenant dans le statut de la fonction publique.

Serge Volkoff, vous êtes tout à fait indiqué pour développer ce thème : statisticien et ergonomiste, vous étiez responsable des études et statistiques sur les conditions de travail au ministère du Travail, vous avez fondé et dirigé le Centre de recherches sur l'expérience, l'âge, et les populations au travail. Vous siégez à titre d'expert au Conseil d'orientation des retraites en France, donc qui mieux que vous pourrait nous parler de ce thème ?

Serge VOLKOFF

Merci de m'avoir invité. Pour ceux d'entre vous qui auraient assisté à ma conférence précédente pour GRASPE, sur le sujet de la « hâte » au travail, il y aura évidemment quelques liens. Mon exposé portera l'interrogation sur : vieillir *au travail*. Pas seulement vieillir du côté des mesures institutionnelles concernant l'âge, et des phénomènes liés au vieillissement humain. Cela a traversé un certain nombre d'enjeux, le vieillissement au travail, en essayant de les rapporter à des questions de conditions et d'organisation du travail, et des enjeux que cela pose, au passage en vous proposant un petit modèle assez simple, vers lequel convergent largement toutes

les recherches qu'on mène, nous-mêmes dans l'équipe et dans beaucoup de réseaux de recherche sur le vieillissement au travail en ergonomie, en psycho du travail, etc., avec des exemples. Les exemples ne seront pas pris dans des milieux de fonctions publiques, parce que les quelques études qu'on a eues sur le sujet âge santé travail dans la fonction publique jusqu'à présent n'étaient pas tellement centrées sur le vieillissement et la dernière partie de la vie active. Les quelques exemples que je prendrai seront pris dans d'autres métiers, à charge pour vous de voir si cela fait écho à des questions que vous vous posez.

La première chose que je voudrais rappeler, c'est qu'on n'a pas le choix de se poser les questions du vieillissement au travail. C'est vraiment nécessaire, parce qu'en tout état de cause, en France évidemment que je connais mieux, mais dans l'ensemble des pays développés, il y a un vieillissement structurel de la population active, indépendamment même des réformes des retraites dont Georges parlait en introduction, parce qu'il y a des tendances démographiques d'ensemble. Ces tendances ne sont pas tellement influencées par la mortalité, la longévité, parce que ce sont des allongements qui se déroulent plutôt après que les personnes soient sorties de la population active ; en revanche elles le sont par les évolutions passées de la natalité. Là, le *baby-boom* joue un rôle considérable. En France notamment, il a été long et ample, a duré plus d'un quart de siècle, il a commencé immédiatement après la Seconde Guerre mondiale, vers 45-46, jusqu'environ 1973-74. Là, il y a eu une certaine chute de la natalité, moins vive d'ailleurs que dans beaucoup d'autres pays. Les plus jeunes *baby-boomers* ont aujourd'hui autour de 48 ans. Il y a donc encore beaucoup de temps avant que ces *baby-boomers* soient des retraités. Nous avons donc devant nous une longue période où le nombre relatif des quinquagénaires ou sexagénaires dans la population en général, et donc au travail, augmente.

Le deuxième phénomène est celui que Georges évoquait tout à l'heure : les dispositifs institutionnels qui tendent à pousser vers l'allongement de la vie professionnelle, avec la suppression un peu partout des dispositifs de retraites anticipées à financement public, la grande orientation des politiques européennes vers une augmentation du taux d'emploi des seniors, avec des indicateurs là-dessus, et bien sûr les réformes des retraites. Un certain nombre d'acteurs politiques, mais aussi dans le monde de la recherche, des économistes, tendent à théoriser ce qu'ils appellent « l'effet d'horizon » : ces changements de paramètre du côté des systèmes de retraite vont déclencher des comportements différents en matière d'emploi, de formation et

de travail, des seniors. Or, cela ne va pas du tout de soi : il ne suffit pas, comme cela, de changer un petit cliquet du côté des réglementations sur les fins de vie active, cela ne fonctionne pas ainsi, il peut y avoir beaucoup d'autres phénomènes comme une augmentation du chômage des âgés, des invalidités, des licenciements pour inaptitudes, des situations d'inactivité (découragé de reprendre un emploi), etc. Pour mémoire en France, parmi les personnes qui liquident leur retraite, presque la moitié, au moment où ils le font, ne sont pas au travail. Ce n'est donc pas du tout si simple que cela de croire que le monde du travail va suivre, de manière automatique, les mesures institutionnelles dans le champ de la réforme des retraites.

Les raisons pour lesquelles il ne faut pas suivre d'une manière si automatique, c'est que les employeurs sont plus ou moins enthousiastes à l'idée de garder des salariés âgés et en particulier d'embaucher. Il y a vraiment un problème de chômage de longue durée chez les personnes âgées. Il n'y a pas un taux de chômage plus élevé, c'est l'inverse : c'est chez les jeunes que le taux de chômage est le plus élevé. En revanche, un quinquagénaire qui se retrouve au chômage a une probabilité forte de se retrouver au chômage longtemps, voire définitivement.

Enfin, il y a la question des aspirations des salariés en matière d'activité : ils ne sont pas tous désireux de travailler si longtemps, comme nous allons le voir.

Actuellement en Europe, des graphiques montrent qu'il y a des différences entre pays sur le taux d'emploi de ce qu'on appelle conventionnellement « les seniors » à l'échelle internationale, l'OCDE, à la Commission, etc. : ce sont les 55-64 ans, mais ces différences portent en fait massivement sur les 60-64. Sur les 55-59, il y a aussi des différences, mais moindres. Par exemple en France, le taux d'emploi des 55-59 ans se situe dans la moyenne européenne. En revanche, si on prend les 60-64 ans, les différences s'étirent considérablement avec des pays comme, en Europe : la Suède, l'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas, qui sont du côté de 60% de taux

d'emploi des 60-64 ans, et la France par exemple, qui est du côté de 30 %. Tout cela progresse, dans tous les pays et notamment dans les pays où le taux d'emploi est plus bas. Cela progresse pour beaucoup de raisons, notamment le fait que les gens des générations qui arrivent maintenant vers l'âge de la retraite ont souvent commencé un peu plus tard et donc pour avoir le nombre d'années, sont obligés de finir un peu plus tard

aussi, et cela fait monter le taux d'emploi des seniors. À cela s'ajoutent les réformes des retraites, et quelques politiques emploi-travail-formation, qui ont, de fait, permis cela.

Voilà la situation que l'on peut regarder, et on peut regarder en quoi cela correspond à des différences d'aspiration entre les personnes. L'enquête SHARE, *Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe*, permet de constater que les salariés quinquagénaires, qui sont l'échantillon de cette enquête, auxquels on demande quand ils comptent arrêter leur vie professionnelle, qui répondent : « au plus tôt », l'un des items de réponse, ne représentent pas du tout le même pourcentage d'un pays à un autre. Il y a un gradient Nord Sud, comme pointait le démographe Didier Blanchet qui a beaucoup étudié cela et est dans l'équipe d'exploitation de SHARE. Ce sont plutôt les pays méditerranéens où il y a de fortes proportions de personnes qui ont une préférence pour une retraite précoce, et c'est plutôt dans les pays plus au Nord (les cultures protestantes, pour ce qui est des vieilles traditions historico-socioreligieuses des pays) où cette réponse-là est moins prisée. On peut y voir un petit effet soleil, c'est-à-dire que quand on est dans un pays d'un climat agréable et riant, on peut avoir une image de la retraite plus séduisante que dans un pays plus austère, avec un climat plus froid.

Il y a aussi ces histoires culturelles dont je parle ; et surtout, de vraies différences dans les politiques de travail, de formation, etc. Plusieurs pays du Nord recourent tout au long de la vie professionnelle, et notamment en fin de vie professionnelle, à des possibilités de temps partiel sans trop de perte de salaire, c'est vrai aussi pour les formations tout au long de la vie, et pour les politiques de conditions de travail. Si on mettait le graphique avec le palmarès des conditions de travail dans les différents pays d'Europe à côté du tableau que l'on vient de voir, on trouverait à peu près la même chose. Les pays qui affichent les meilleurs résultats en termes d'auto appréciation des conditions de travail, en Europe ce sont le Danemark et les Pays-Bas, ce n'est pas un hasard, ce sont les pays où il y a moins de personnes très pressées d'aller à la retraite.

Dans ce contexte-là, on se forge une approche du vieillissement au travail nuancée et conditionnelle, c'est-à-dire dépendante des caractéristiques du travail. C'est sur cette base-là, par exemple, que dans les réseaux de recherche comme les nôtres on examine les enjeux et la régulation du vieillissement au travail. Le vieillissement humain, et notamment dans les rapports avec le travail, se caractérise par la survenue, statistiquement plus

probable, d'un certain nombre de déclin dans le fonctionnement humain : l'audition, la stabilité des structures de sommeil, la souplesse articulaire... Je ne généralise pas, il y a par exemple un peu plus de personnes qui vont avoir des problèmes de souplesses articulaires à 55 ans qu'à 25, mais des gens de 25 ans peuvent aussi avoir de grosses limitations articulaires et des gens de 55 peuvent ne pas en avoir du tout. Cela peut être induit par le travail : quand on a eu un travail physiquement très pénible, on est en moins bon état et moins apte à continuer de faire des travaux manuels quand on atteint la cinquantaine. Mais cela peut être aussi révélé par le travail. Certaines caractéristiques du travail tolèrent, sans que cela gêne en quoi que ce soit, un certain nombre de déclin fonctionnels survenus avec l'âge. L'exemple le plus simple, c'est l'audition. Des employés dans des espaces un peu vastes avec des clients, par exemple des guichetiers, sans qu'il y ait pourtant un bruit effroyable comme dans une usine bruyante, la seule réverbération et le brouhaha, suffisent à mettre en exergue des légères presbyacousies. Ils ont donc besoin de beaucoup plus de concentration, ils sont plus fatigués, pour pouvoir avoir des échanges verbaux avec des clients ou des usagers. C'est typiquement le genre de déclin révélé par le travail. La personne n'aurait pas idée qu'elle peut avoir des petites difficultés d'audition, si elle n'était pas dans cette situation de travail.

Le point important, qui saute un peu moins à l'idée, c'est l'avancée en expérience. Il y a une avancée en événements qu'on a vécus et dont on a essayé de tirer des enseignements. Avec cela, on s'est construit des compétences sur sa tâche qu'on connaît de mieux en mieux, grâce aussi à d'autres tâches voisines qu'on a faites. Des compétences sur soi-même : on sait ce qui nous fatigue, ce qui nous fait mal, ce qu'on réussit bien, etc. ; on s'y intéresse, on se dote d'une compétence là-dessus ; Et des compétences relatives au collectif : on développe un savoir coopérer, réciproque, d'ailleurs, c'est-à-dire que les autres l'ont aussi développé à l'égard de soi. On sait à quel moment il est possible, utile, agréable, de faire appel à tel ou tel collègue, de telle ou telle manière ; et dans quels moments et dans quelles conditions c'est mieux de ne pas le faire. Cet ensemble de caractéristiques liées à l'âge statistiquement ou à la construction de l'expérience, débouche sur une très grande quantité de stratégies dans le travail et quand on a une approche d'ergonome, ce qui est le cas dans notre équipe, on essaye de comprendre les stratégies en question par observation, par entretien, par discussion avec les gens sur ce qu'on a vu de leur activité, pour comprendre d'où cela vient, si c'était pareil

quelques années plus tôt, où a-t-on puisé des ressources de l'expérience, etc.

Je vais vous présenter deux-trois exemples qui permettent de revenir à des questions de conditions de travail dont peut-être vous avez pu garder le souvenir si vous avez suivi mon exposé précédent, d'évolutions des conditions de travail dans les pays industrialisés en ce moment.

Le travail de nuit par exemple. J'ai en tête une recherche menée dans notre équipe sur la question : comment font les infirmières de nuit expérimentées pour réorganiser leurs tâches nocturnes ? C'est une thèse, donc je suis en train de résumer très rapidement le travail d'une collègue qui a pris quatre ans pour en faire une thèse de 300 pages, c'est du condensé. Les infirmières ont toute une série de stratégies pour faire face à leur propre fatigue et baisse de vigilance pendant la nuit. Elles peuvent déplacer légèrement l'heure de certains soins, avec l'aval du médecin, pour se ménager un temps de repos, et aussi le ménager au patient en ne le réveillant pas trop souvent ; et puis les tâches délicates qui ne sont pas tellement des tâches de soins, plutôt celle de recompter des médicaments, ou rédiger des transmissions pour l'équipe de jour, elles choisissent de ne pas les faire vers 4-5h du matin, car elles ont constaté que c'était l'heure du pic de fatigue, mais de le faire plutôt avant ; alors dans le cas des transmissions écrites pour l'équipe de jour qui va arriver le matin, elles les rédigent vers 1 ou 2 heures du matin et puis s'il se passe quelque chose, évidemment, elles modifient le document plus tard. Il y a donc cette stratégie de savoir que c'est difficile de faire un travail cognitivement mobilisateur dans un pic de fatigue, donc on essaye de le faire à un autre moment. Un autre résultat, concernant toujours les infirmières : elles essayent de limiter les situations d'urgence pendant la nuit. Il y en a, à l'hôpital, en l'occurrence cette recherche est dans un service de pneumologie, mais elles savent à quel point est coûteuse la répétition, la fréquence de situations d'urgence où elles n'ont pas pu se préparer. Donc il y a toute une série de stratégies d'anticipation qu'elles mettent en œuvre dès le début de leur nuit de garde, avec des protocoles de surveillance, « je laisse la porte ouverte et la lumière dans le couloir, etc., comment j'organise mes transmissions avec l'équipe de l'après-midi pour avoir les bonnes prescriptions médicales, pour pouvoir intervenir avec des médicaments antidouleur ou anxiolytique, comment je me débrouille pour organiser ma tournée pour voir mes patients éveillés encore à ma première tournée du soir, parce qu'ainsi j'en apprend plus sur leur état en pouvant échanger quelques phrases avec eux. » Donc il y a une stratégie

très vaste qui s'acquiert petit à petit avec l'expérience du métier, mais aussi avec l'expérience de cet horaire-là. Cela se fait au fil des années.

Deuxième exemple : celui-là concerne les questions ayant plus à voir avec le travail physique. J'ai pris ici le côté exigence posturale, en prenant un métier de salarié d'une collectivité territoriale, à Lyon, qui sont des monteurs installateurs, d'installations de foire, de marché, etc. Sur une photo, on voit des gens en train de porter dans une posture désagréable un chapiteau assez lourd, et deux autres personnes en train d'installer des poteaux qui soutiendront le chapiteau. Les deux en train de porter ont une trentaine d'années et ceux qui sont en train de mettre les poteaux ont autour de la cinquantaine. C'est souvent ainsi que les équipes s'organisent. Quel est le donnant-donnant ? Dans cette phase, pas très longue, dure physiquement, ce sont les jeunes qui s'y mettent, prennent leur part de cette tâche-là, à condition en même temps que les plus anciens aient développé grâce à leur expérience le bon tour de main qui fait qu'en quelques secondes, le poteau sera placé et stable. Cela veut dire aussi que ces jeunes porteront moins longtemps. Ces jeunes-là, on est dans la fonction publique territoriale, savent très bien que dans quelques années ils seront les plus âgés et il y a cette espèce de convention tacite qui fait que les tâches sont réparties de telle sorte que les plus âgés en sont dispensés, moyennant qu'ils aient développé les bons tours de main pour rendre les services qu'il faut au bon moment. Ceci permet de réguler quelque chose qui est la diminution, avec l'âge, des aptitudes posturales, si je puis dire.

L'exemple suivant a trait à la gestion des contraintes de temps. J'avais dû beaucoup vous en parler la dernière fois autour de l'intensification du travail, un bon métier où on peut voir cela et la régulation entre l'âge et la hâte dans le travail, est celui des aides à domicile. C'est un métier très compliqué du point de vue gestion du temps, puisque la durée de présence chez une personne âgée est calibrée, et en même temps c'est très variable, car la personne est dans l'état où elle est, son logement est comme il est, les équipements de la salle de bain sont comme ils sont, donc il faut faire avec et essayer de bien maîtriser le temps. Je ne vais pas vous commenter toute cette liste assez simple de stratégies qui ont été analysées, je vais juste en commenter une pour voir comment cela fonctionne : choisir le moment des conversations personnelles. Ces aides à domicile, normalement, bavardent avec les personnes dont elles s'occupent, cela fait un peu partie du métier et c'est la moindre des choses, mais elles le font en « temps masqué », comme on dit dans l'industrie, c'est-à-dire en même temps qu'elles les coiffent, les habillent,

qu'elles font les soins de toilette, etc. Mais parfois, elles commencent par discuter en arrivant, en prenant un petit verre d'eau à la cuisine, un café... il y a une raison à cela : en fait, elles recourent particulièrement à ce moment-là, à des conversations initiales, quand ce sont des personnes âgées atteintes d'un début de démence sénile, de maladie d'Alzheimer, etc., et qu'il s'agit de créer des conditions de rassurance, de tranquillité chez la personne, et ces quelques minutes recréent la confiance dont dépend la manière dont tout va se passer ensuite, et notamment la possibilité de maîtriser le temps. Typiquement une personne qui est encore un peu perdue et n'est pas encore dans un esprit de coopération et de confiance, va s'arrêter au milieu du couloir en train d'aller à la salle de bains en ne sachant plus qui, comment, pourquoi, la pousse à faire cela. Au contraire, si elle est en confiance, dans toute une série d'actes qui vont avoir lieu durant cette prise en charge, la personne âgée va aider, et une patiente qui aide fait gagner énormément de temps et tout se passe d'une manière beaucoup plus agréable. Ces affaires-là sont très fines, précises, gorgées d'expérience, du contact avec cette personne-là, du métier, même de la vie : des personnes âgées que ces femmes — des aides à domicile qui ont elles-mêmes une cinquantaine d'années — ont dans leur entourage, leurs propres mères ou autre ; c'est grâce à cette expérience-là qu'elles trouvent le moyen de reprendre la main sur des contraintes de temps qui autrement seraient très difficiles à gérer, notamment à leur âge.

Le dernier exemple que je prends à voir avec l'accentuation des rythmes de changements du travail, c'est aussi une composante de l'intensification, et il y a eu des recherches qui montrent bien que quand on prend de l'expérience et de l'âge, on peut apprendre aussi bien, mais différemment. En l'occurrence, je vais vous parler d'une nouvelle tâche de maintenance en transport ferroviaire. Je suis, là encore, en train de vous résumer une thèse : ce qu'a pu constater Catherine Delgoulet qui a fait cette recherche, c'est en effet un peu plus d'anxiété chez les cheminots âgés au début de la situation de formation, c'est un stéréotype connu, mais un peu vrai qui est qu'il y aura une forme d'appréhension de la part des plus âgés à l'idée d'un changement dans le travail : « vais-je réussir ? » Néanmoins, ils pensaient qu'ils allaient y arriver, et c'est ce qui s'est passé, et même à la fin quand on a refait les tests, les plus âgés avaient surmonté leur anxiété. De même qu'il y a des stratégies dans le travail, liées à l'âge et à l'expérience, il y a des situations d'apprentissage différentes selon l'âge et l'expérience. Il y a un savoir apprendre, dont vous voyez les caractéristiques, se faire des petits pense-bêtes, nettoyer le matériel pour qu'il ne

fasse pas d'erreurs perturbantes, travailler en binôme où l'on se fait confiance pour apprendre ensemble, qui sont des gages de la réussite. Tout cela n'est pas toujours réuni dans une session d'apprentissage. Donc, assez souvent, les intervenants formateurs, quelles que soient leur gentillesse, leur pédagogie et leurs compétences, font quelque chose d'un peu standard, et ce standard est souvent un peu mieux adapté à des personnes sorties il y a peu du système scolaire qu'à des personnes avec trente ans d'expérience derrière elles. Il y a donc là des questions d'adaptation à la diversité des publics.

Pour conclure, avancer en âge va de pair avec avancer en expérience, et débouche sur des stratégies dans le travail. Toute la question est donc : ces stratégies-là vont-elles pouvoir se mettre en œuvre et se construire ? Le milieu actuel du travail, avec ses horaires, son organisation, ses formes d'apprentissage et de conduite du changement, rend-il ces stratégies dans le travail réalisables, efficaces, aboutissant à un bon résultat sans trop s'épuiser, transférable d'une situation à une autre, d'une personne à une autre, et reconnues pour toutes ces raisons-là ? Les systèmes de travail et leurs changements sont-ils pensés en tenant compte du fait qu'il existe des stratégies d'expérience, et qu'il s'agit de ne pas les écrabouiller ? C'est important. Si on n'en tient pas compte, alors on se retrouve avec un problème justement de fabriquer ce qu'on peut appeler des « vieux travailleurs ». Un vieux travailleur, ce n'est pas forcément quelqu'un à partir de tel ou tel âge, c'est quelqu'un dont le travail, par ses conditions, par son organisation, a mis hors-jeu les stratégies que cette personne voudrait et pourrait développer en puisant dans son expérience. C'est largement là-dessus que cela se joue, au plus près vraiment des situations de travail.

J'ai rappelé qu'il y avait une proportion croissante de seniors, que des conditions de travail peuvent renforcer leurs difficultés, limiter leurs atouts, mais on peut essayer de les éviter. C'est toute la question des politiques du travail dans les fins de vie active, cela peut être d'ailleurs des politiques du travail de tous les âges, mais qui ont des conséquences dans les dernières années de la vie active, en tout cas il faut des politiques qui intègrent l'idée que la population au travail est diverse par l'âge et de plus en plus diverse au fur et à mesure que l'âge avance, et que c'est la capacité des caractéristiques du travail à intégrer correctement cette diversité-là qui est la condition pour des fins de vies professionnelles réussies, un vieillissement au travail qui se passe bien et qui permet au moins de travailler sans problèmes, efficacement, avec plaisir, jusqu'à la retraite.

QUESTIONS

Il faut tout le temps s'adapter aux évolutions, et l'adaptation dure plus longtemps quand on est plus âgé. De nos jours, il y a de plus en plus de métiers en évolution permanente, et d'autres métiers n'existent même pas encore. Si on commence dans un métier, dans 10 ans, il faudra peut-être se recycler, trouver autre chose, et la façon d'exercer le métier varie aussi tout le temps. On est dans l'éducation permanente, et jusqu'à un certain âge on veut bien apprendre des choses nouvelles, et à un moment donné, moins. Ne faut-il pas complètement changer notre logique, en disant : « ce que j'ai appris aujourd'hui, dans cinq ans, dans dix ans, plus tard, c'est fini, autant laisser tomber. » ? Je ne sais pas comment le cerveau humain va pouvoir s'adapter à cette constante évolution, voire révolution, du monde du travail.

Serge VOLKOFF

Je vais commencer par un exemple : dans une très grande entreprise de l'aéronautique il y a une quinzaine d'années il y a eu un changement de technique de drapage, je ne vais pas entrer trop dans les détails techniques, mais qui faisaient appel à de tout autres compétences techniques que celles du procédé précédent. Après de longues hésitations, l'entreprise a décidé quand même de confier cette tâche-là aux techniciens, entre 40 et 50 ans, qui faisaient déjà cette même tâche avec l'ancienne technique. Ils en ont tiré un bilan extrêmement positif, ils ont considéré que par rapport à d'autres transformations technologiques pour lesquelles on avait fait appel à de jeunes arrivants formés spécialement pour cela et disposant d'un diplôme récent lié aux nouvelles techniques, ces anciens-là, moyennant un stage assez fourni de compréhension, arrivaient à une compétence extrêmement précieuse qui mélangeait toujours un peu l'ancien et le nouveau.

Un gros problème dans le pilotage des entreprises, c'est de surestimer ce que le nouveau a de nouveau et de sous-estimer ce que l'ancien peut encore apporter. Même quand le paysage est tout à fait différent, l'organisation autre, et que les objectifs ont changé. Que fait-on de ce qu'il y avait avant ? C'est une réflexion dont on fait trop souvent l'économie, et c'est dommage. Ce n'est pas seulement un problème pour les vieillissants, c'est aussi un problème pour la mémoire de l'entreprise. Je ne veux pas entrer dans des développements qui nous éloigneraient du thème d'aujourd'hui, mais c'est très important : globalement, on a une culture de management « présentiste ». Je ne suis pas en train de dire qu'il faut camper tout le temps sur l'ancien, s'y accrocher. Il faut essayer d'éviter de sous-estimer l'apport des compétences anciennes dans une

situation nouvelle. Moyennant quoi, bien entendu, il y a du nouveau, et il s'agit de franchir le passage. Beaucoup d'exemples montrent que des personnes de tous âges et de toute expérience peuvent beaucoup mieux qu'on ne l'aurait parié, connaître des changements, même très importants, avec des éléments de métiers dont ils n'avaient pas idée, à condition qu'on parte d'une sorte de socle de connaissances antérieures, et qu'on leur donne la possibilité de les mobiliser et de faire le tri là-dedans, avec la logique : « telle chose que je faisais va me servir, mais différemment, telle ou telle chose en revanche ne va vraiment plus me servir du tout », cela ne fait rien ; et cela aide en plus à réfléchir. Cette activité réflexive sur le changement, et collective si possible, est très précieuse. Cela n'ôte rien au constat que vous faites : on le vérifie aussi, même dans les enquêtes statistiques, je crois que j'en ai parlé la dernière fois, en effet le rythme de toute une série de formes de changements s'est accéléré, toute la question est de savoir s'il faut l'accélérer tant que cela, parfois on pourrait ne pas se presser autant qu'on le fait, cela pourrait au moins se discuter, mais surtout ne pas partir de l'idée qu'on fait table rase du passé. Ce n'est jamais le cas, dans la vie de travail. Il y a toujours des éléments de l'expérience construite antérieurement qui servent, et il est important d'être attentifs à voir lesquels. Il y a quand même pas mal d'industries et de services dans lesquels on rappelle des retraités. On a fait des changements, on les a laissés partir, voire on les a poussés à des départs un peu anticipés, mais on se rend compte qu'il y a des trous dans les compétences. Dans certaines situations, particulières, mais avec de forts enjeux, on aurait justement besoin de cette expérience. Il faut donc faire sa place à ces histoires de savoir-faire construits au fil de la vie.

À votre avis, quelles sont les meilleures stratégies à mettre en place dans le cadre de l'administration publique ? Pour moi, il y a deux éléments : d'une part l'environnement de travail, je ne suis pas certaine qu'il y ait un environnement de travail adapté au vieillissement de la masse salariale ; et tout un travail nous-mêmes à faire d'acceptation, accepter qu'on soit peut-être moins performants que quand on avait trente, trente-cinq ans, et aussi tout un travail de stratégie pour voir là où on est le plus performant.

Serge VOLKOFF

Les stratégies dont je parlais sont les stratégies des personnes. C'est la deuxième partie de ce que vous disiez, mais vous avez raison : on peut essayer de poser les stratégies aussi à l'échelle des décideurs. En général, et en particulier dans les situations de fonction publique. J'ai expliqué au début de l'exposé que nous

n'avons pas trop eu des recherches sur le vieillissement au travail spécifiquement dans la fonction publique, sauf dans l'enseignement. C'est une situation très particulière, une membre de l'équipe est complètement là-dessus maintenant depuis des années et a d'ailleurs des liens avec l'institut de recherche du principal syndicat français des enseignants.

Je reviens quand même à votre question : pour ce que je connais de la fonction publique, pour y avoir travaillé moi-même en plus, il faut probablement être capable de mettre en discussion l'une des phrases que vous venez de prononcer qui est : « on est moins performant avec l'âge ». À mon sens, il vaudrait mieux partir plutôt de l'idée qu'on est différemment performant. Tout dépend, du coup, de quel critère de performance on adopte. Je vais en donner un exemple tout de suite, qui n'est pas exactement fonction publique, mais qui peut-être se décalque assez bien : dans le secteur banque-assurance, un certain nombre de langages, d'éléments de langages du management, distinguent les « chasseurs » et les « éleveurs », parmi les personnels dans des fonctions de ventes des produits financiers, donc en contact avec un public. Le chasseur est quelqu'un qui va vraiment empoigner le client et de manière très active, dynamique, le convaincre d'acheter, d'étendre son portefeuille, etc. L'éleveur, lui, va plus prendre son temps, revenir une autre fois, laisser le client réfléchir. Les performances au sens vraiment immédiat, en termes de rentabilité à très court terme, du chasseur, sont certainement meilleures. Quand on compare ces deux profils, ce sont plutôt les jeunes qui sont chasseurs et les plus anciens qui sont éleveurs. En intégrant un critère de fidélisation de la clientèle, on constate qu'après qu'elle ait été attrapée par le chasseur, elle se fidélise moins, si elle a été attrapée par un éleveur qui a peut-être pris plus de temps, derrière on a moins de soucis, cette personne-là va rester, prendre ses habitudes, être en confiance, et d'un point de vue d'une forme de rentabilité, c'est très bien aussi. Il y a beaucoup de choses de la même sorte, et je suis sûr que dans la fonction publique aussi.

La question est donc ici : qu'appelle-t-on un travail performant ? Le cas type le plus fréquent, ce sont des personnes qui, à tel ou tel âge, période de leur vie, ne supportent plus bien de travailler dans la hâte. Cela rejoint ce dont je parlais dans ma précédente conférence sur la « hâte » au travail : la répétition des urgences dont certaines peuvent paraître inutiles, etc. Ces personnes-là, quand cela ne tient plus bien, notamment dans la fonction publique, sont actuellement réaffectées sur des postes plus calmes. Le problème étant qu'en général, elles y perdent en richesse et en intérêt du travail et on y perd parce que leurs

compétences trouvent moins à s'employer. Typiquement, une stratégie par exemple dans la fonction publique, cela vaut aussi pour des entreprises pour du travail de bureau, c'est de réussir ces transitions-là. Comment peut-on faire en sorte qu'une personne qui ne voudra plus, ou ne pourra plus, se confronter à ces sollicitations quotidiennes vives et répétées, trouve un emplacement professionnel, et même un déroulement de carrière — car cela peut arriver encore à dix-quinze ans de la fin de la vie professionnelle — qui intègre des ressources professionnelles acquises par cette personne, tout en évitant de la confronter à ces situations de grands facteurs de stress, où elle ne fait plus l'affaire et ne se sent plus bien.

Ce n'est pas une administration, mais je sais que là où cela s'est beaucoup discuté avec des solutions, c'est dans les transports urbains. Les chauffeurs de bus, voilà un métier où on voit très souvent des personnes qui, quelque part au milieu de la quarantaine, ne vont plus. Ce n'est pas qu'ils sont moins performants, c'est qu'ils ne supportent plus aussi bien de se lever le matin et d'aller au travail en se disant qu'ils vont passer une bonne partie de la journée à se confronter à de la tension avec les autres voitures, la circulation, et avec les passagers avec lesquels il y a régulièrement des problèmes. Donc, comment fait-on ? En prévoyant pour que ces personnes qui ont quand même un vrai savoir-faire de transport, de lien avec les usagers, etc., puissent avoir des lieux où s'insérer bien. Je ne vais pas entrer dans les détails sur les solutions mises en œuvre dans les transports parisiens par exemple, mais ce sont des réflexions de ce type, anticipatrices, et qui tiennent compte de la possibilité d'avoir des fonctions qui évoluent et du fait qu'il y a diverses manières d'être performants.

On n'est plus la même personne à 30 ans et à 55 ans. Ce n'est pas tellement une question d'être plus ou moins performant.

Serge VOLKOFF

Je suis complètement d'accord. Vous venez d'énoncer la stratégie : une bonne stratégie, pour la fonction publique comme pour n'importe qui, à cela près que la fonction publique à priori ne licencie pas, donc cela renforce la préoccupation puisqu'on ne peut pas régler les choses en se débarrassant d'une personne pour en recruter une autre, c'est tout à fait ce que vous venez de dire : comment bâtit-on des milieux de travail qui supportent bien et même encouragent, tirent parti, de l'hétérogénéité des collectifs de travail ? Le fait que les gens, justement, ne sont pas les mêmes. Il y a des hommes, des femmes, des petits et des

grands, des gens qui ont été formés d'une manière et d'autres d'une autre manière.

Un milieu que je connais évidemment très bien, le monde de la recherche : on a un gros problème avec, face à nous, les structures académiques telles qu'elles fonctionnent en tout cas en France, qui est de faire admettre que des équipes pluridisciplinaires peuvent être très intéressantes aussi, par rapport à des équipes monodisciplinaires. Il y a un facteur d'hétérogénéité qui est très précieux. Pour l'âge, c'est pareil. Regardez autour de vous dans des services divers, quand un service est mono-âge, il y perd un peu, quel que soit cet âge. Mono-jeune, âgé, ou moyen, c'est le signe que quelque chose ne va pas bien, d'un défaut d'anticipation sur ce que tout cela va devenir et c'est un problème.

On a développé des outils très techniques de démographie du travail que je ne vais pas détailler là, des outils de présentation par diagramme, etc., des structures démographiques, dans des ateliers ou dans des services, et c'est un outil de base très intéressant pour réfléchir aux questions comme celle-ci et savoir où on a l'impression d'une structure d'âge un peu figée.

Georges VLANDAS

En ce qui concerne la fonction publique européenne, il y a un certain nombre de caractéristiques. D'abord, on a tendance à rentrer plus âgé, parce qu'il faut un diplôme et un minimum d'expérience, et parce que nos concours constituent un processus extrêmement long, entre le moment où il y a l'appel à candidatures et le moment où on trouve un boulot il peut s'écouler 3 ou 4 ans. À ce facteur s'ajoute un nouveau : auparavant les concours étaient limités, on ne pouvait pas concourir après 35 ans et la limite a sauté, ce qui fait que des gens rentrent à 50 ans, 35 ans — pas très jeunes, d'ailleurs, et on a essayé d'y répondre —, donc on se trouve avec un âge moyen d'entrée à 35 ans et une population dont l'âge moyen tourne autour de 40, voire plus. Dans ce contexte-là, on est aussi dans une structure qui est en perpétuel changement. Nous avons des directions générales qui subissent en quatre ans trois restructurations. Tous les cinq ans, au nouveau collège, rebelote. On commence à restructurer, en plus dans un contexte de réductions budgétaires, du point de vue des ressources humaines, ce qui fait que des gens par exemple des agences d'exécution se voient transférés dans des programmes avec des ressources moindres, et le temps d'apprentissage, de formation continue, est limité.

Il y a aussi la façon dont on accueille les gens à l'entrée. Dans certains services publics, on prend quelqu'un et on lui fait pendant deux ans alterner formation, expérience professionnelle, dans différents services de l'institution, de manière à vérifier ses capacités d'adaptation, et lui donner une image plus large de l'institution dans laquelle il entre, et quels seront les changements ultérieurs ; mais le plus souvent, des collègues entrent dans une direction générale, y restent toute leur vie, et puis à un moment donné on se pose la question de bouger. Souvent, lorsque des mobilités sont provoquées, on donne deux-trois outils, puis finalement c'est laissé au libre choix de l'individu, s'il n'y a pas d'accompagnements au niveau des carrières, des choix donnés. La somme de ces facteurs met les gens dans un stress qui est peut-être spécifique à cette fonction publique.

En France, les ministères sont séparés les uns des autres — du moins c'était comme ça à mon époque — : je me rappelle d'un spécialiste sur le revenu minimum qui ne pouvait pas quitter son ministère pour aller à un autre. À la Commission, en principe la mobilité entre directions générales est assez fréquente, il n'est pas rare de voir quelqu'un partir de l'agriculture pour aller à l'environnement... cela entraîne des mutations où le phénomène d'expérience est parfois limité. Le processus de vieillissement dans ce mouvement qui est changeant, avec des métiers changeants, est un peu différent de situations où on a une entreprise avec une population donnée qui vieillit petit à petit et donc il y a les questions de stratégies. C'est un défi en termes de ressources humaines et de pratiques et revendications syndicales.

Le rôle de la Commission a beaucoup évolué depuis une décennie, et continue à évoluer. Les compétences requises changent aussi tout le temps. Il faut intervenir de plus en plus sur des politiques qui changent tout le temps, et on n'a plus le temps. On ne peut plus travailler dans la durée. Les personnes qui étaient recrutées il y a 10, 15, 20 ans voire plus, n'avaient pas ces compétences qu'il faut maintenant et c'est vrai que de manière générale la Commission n'est pas très bonne pour accompagner son personnel en termes de carrière.

Serges VOLKOFF

Il peut y avoir un certain nombre de difficultés propres au travailleur âgé, expérimenté, vis-à-vis des changements importants, répétés, rapides, mais c'est aussi un stéréotype. Quand on interroge les échantillons d'employeurs où que ce soit, dans divers pays du monde, sur leur point de vue sur les

salariés âgés, il y a tout un versant très positif : la loyauté, la conscience professionnelle, certaines compétences précieuses, ou aussi l'assiduité, les quinquagénaires ont la réputation d'être assez respectueux des horaires, et dans beaucoup de milieux professionnels c'est une qualité très précieuse ; mais, avant toute chose, on est tenté d'avoir cette idée qu'ils sont moins adaptables.

Cela a été beaucoup étudié, en sciences de l'éducation, en psycho du travail, et on sait que ce phénomène est extrêmement conditionnel. On n'a jamais intérêt, qui que nous soyons, à renforcer ce stéréotype. C'est conditionnel, c'est-à-dire que cela dépend éminemment des conditions dans lesquelles on mène ce changement. Je vous ai donné trop vite cet exemple d'un changement assez réussi, pourtant énorme technologiquement, dans la maintenance des bielles de locomotives : on rencontre tout le temps de tels cas de changements, moins réussis. Pour la plupart, dans des entreprises ou des administrations où le changement n'a pas été anticipé assez bien ou assez tôt, ou bien a été construit en ne tenant pas bien compte des stratégies de travail antérieures des salariés expérimentés, qui pourtant peuvent être précieuses, ou bien, les méthodes de formations sont trop standards, c'est ce que je disais tout à l'heure, ou bien on a trop réaccélééré tout de suite le tempo du travail après le changement alors que quelques jours ou quelques semaines pour pouvoir bien reprendre ses marques dans la nouvelle situation auraient été précieux. En général, quand un changement met en difficulté les âgés, c'est qu'il n'a pas été bien conduit. Il aurait pu être mieux conduit et n'aurait mis personne en difficulté. C'est quand même à peu près toujours le résultat. On a vraiment intérêt à ce que les décideurs et les négociateurs, il doit y avoir aussi des syndicalistes sacrément concernés par cette question, ne considèrent pas comme acquis que des changements même importants vont mettre spécialement les plus anciens en difficulté, mais cela peut être le cas.

La question est : comment fait-on pour éviter cela ? Quand on fait un changement qui se passe de telle sorte que les anciens aussi s'y retrouvent bien, alors c'est bon pour tous. C'est-à-dire qu'un changement qui ne marche à peu près bien que pour les jeunes est en général un changement pas si bon que cela, même pour eux. Je n'ai pas le temps de développer cela bien, mais il y a une forme de prise en considération de toute l'épaisseur de compétences professionnelles, il peut y avoir des aspects de techniques toutes nouvelles et il faut pouvoir l'apprendre, etc. On n'a jamais intérêt à partir de l'idée que « le changement c'est pour les jeunes ». On a intérêt à plaider pour que les

changements soient pour tout le monde, et que ce ne soit donc pas n'importe quel changement.

La durée du temps de travail est-elle encore adaptée à l'époque ? Recommandez-vous de travailler 40 h par semaine ou plus après 60 ans ? Quid de la motivation ?

Serge VOLKOFF

En effet, les formes d'usages de temps partiel, même légèrement partiel, peuvent être bienvenues dans les années qui précèdent le départ en retraite, et à l'inverse comme vous le soulevez les milieux dans lesquels il y a vraiment de grandes heures de travail, souvent considérées comme obligatoires, posent des problèmes pour des gens plus âgés.

Dans une région comme la région parisienne où je vis et je travaille, cela redouble de questions de temps de trajet. Cela dépend donc de la durée et de la qualité du trajet. Avec l'âge, on peut avoir moins de tolérance à une emprise temporelle du travail trop grande. Cela se constate même dans des analyses démographiques à l'échelle européenne, on constate souvent qu'en effet après la soixantaine — si on corrige l'analyse statistique dans les structures sociales parce qu'après la soixantaine il y a plus de personnes qui travaillent longtemps parce qu'elles sont cadres —, on trouve que beaucoup de personnes qui sont encore au travail après 60 ans ont quand même une durée hebdomadaire de travail un peu moindre que celles des personnes d'âge intermédiaires.

C'est un sujet : quelles sont les formes d'adaptation possibles du temps de travail dans ces périodes-là de la vie ? En France on a eu une mesure que j'appréciais beaucoup et dont tous les spécialistes qui l'ont examinée disaient beaucoup de bien, mais qui remonte à une vingtaine d'années et les derniers bénéficiaires étaient il y a 13 ans : la pré-retraite progressive. Cela permettait d'évoluer en fin de carrière vers un mi-temps, en perdant moins qu'une moitié de salaire. Tout le monde s'y retrouvait. Les salariés étaient contents, ceux qui avaient décidé d'en bénéficier, et les employeurs s'y retrouvaient pas mal aussi. Il y avait des formes très originales et intéressantes de transmission par exemple des savoirs professionnels, qui se développaient autour de cela. Cela donne envie de plaider en effet pour que les questions de durée du travail soient intégrées à une réflexion sur les conduites de fin de vie professionnelle, d'une manière ni trop brutale ni trop rigide.

Georges VLANDAS

À la commission, on a l'article 42ter, qui permet de partir progressivement sur trois ans en faisant du mi-temps.

Serge VOLKOFF

Cela existait dans la fonction publique française aussi, mais a été supprimé, en même temps que la pré-retraite progressive au moment de la réforme des retraites de 2003 en France. C'était une stupidité, personne ne le demandait et à ma connaissance le ministère des Finances a pris cette décision à peu près tout seul, pour arriver à gagner du budget. Il n'y avait pas beaucoup de bénéficiaires, autour de 10 000 entrées chaque année, mais ils s'en trouvaient bien.

Georges VLANDAS

Nous avions un système qui permettait à certains de partir sans pénalités avant, et là nous avons un système très peu utilisé qui permet aux gens de faire du mi-temps en n'ayant pas d'emblée un mi-salaire. Au siècle dernier, nous étions dans une espèce de culture militante, où il fallait travailler beaucoup, partir à 19 ou 20 heures, on partait pour le week-end avec une mallette remplie de documents... on est passé petit à petit de cette culture à une culture où on fait attention à ce que des réunions ne commencent pas à 17 h au nom de l'égalité des chances et notamment de la dimension des enfants, donc il y a quand même des petites évolutions, mais ces petites évolutions sont contrecarrées par des réductions budgétaires en matière de ressources humaines. Nous gérons actuellement un budget presque double avec -2,5 Mds. Cela rentre en contradiction parce que si on dit aux gens : vous pouvez récupérer, mais en même temps vous n'avez pas le moment de récupérer, c'est quand même quelque chose qui crée des tensions.

Serge VOLKOFF

La question se complète par une autre : qu'est-ce que cela donne du point de vue de la motivation ? Quand on a des heures en moins, et qu'on est en même temps à quelques années de la fin de vie professionnelle, n'est-ce pas un peu comme si on se désinvestissait ? Cela dépend. C'est toujours pareil, d'une situation à une autre, cela ne se joue pas de la même manière.

J'ai un exemple d'une industrie de bouteilles en verre, dans laquelle la préretraite progressive avait été faite en créant des systèmes de binômes de personnes qui alternaient sur le même poste. Chacun y était la moitié du temps, il y avait donc une moitié de temps en plus qui n'était pas au travail, de repos. Ils avaient obtenu que dans la mesure du possible, les binômes se choisissent, et en général ils se choisissaient du même village. Cela se passait dans une région française de l'est de la France,

les gens travaillent à 10, 15 ou 20 km de l'usine dans divers petits villages du coin en Lorraine, et les choses s'étaient organisées de telle sorte que le binôme soit du même village, les ressources humaines avaient bien voulu organiser cela dans ce sens-là. C'était très précieux pour la motivation, pour garder une vision de ce qu'il se passe dans l'atelier même quand on n'y est pas. Ces deux-là, du même village, se croisaient un peu pendant la semaine, au café, en faisant les courses, ou je ne sais, à l'église le dimanche, et s'il y avait lieu ils échangeaient quelques mots qui créaient ce « tu n'es plus là que la moitié du temps, mais tu es là ». Il y a plein d'exemples de la même veine. Si, au moment où quelqu'un passe à un temps partiel, il y a un temps de réflexion sérieux sur : quel contenu ? Alors, ce contenu-là peut être choisi peut-être de telle sorte que justement, cela va avoir du sens. La motivation ne va pas en souffrir.

En revanche, si on fait cela de manière brutale et sans réfléchir à toutes ces questions sur le contenu du travail, alors vous avez tout à fait raison, on aura en fait quelqu'un qui est « parti ». On utilisait dans ces entreprises où cela se passait ainsi, l'expression : « parti en préretraite ». Or si on est en préretraite, on n'est pas parti. Là, dans ces cas-là où le contenu du travail n'avait pas été élaboré, pensé et mis en place, c'était un départ anticipé. On vient quand même encore un peu, mais on n'est plus là dans sa tête. Ce n'est pas très salubre, pas très heureux pour personne.

Georges VLANDAS

Merci, on va envisager peut-être une autre conférence dans peu de temps. Merci beaucoup de ta disponibilité, c'était tout à fait intéressant, sur les deux sujets.

La réforme de l'Union européenne ! de l'UE à l'union fédérale

Par Paolo Ponzano

Introduction.

La réforme des mécanismes institutionnels et des politiques de l'Union européenne (UE) exige-t-elle la réforme des traités européens actuels ? Ou bien l'UE a-t-elle plutôt la capacité d'évoluer progressivement sous l'effet de changements spécifiques du système actuel de gouvernance, mis en œuvre par les gouvernements nationaux et les institutions européennes existantes ? L'examen du thème de la réforme de l'UE doit partir de ces questions fondamentales. L'accord conclu sur la création de l'instrument financier de l'UE de nouvelle génération et sur son financement par la dette européenne, qui sera remboursée progressivement d'ici 2058 par l'introduction de nouvelles taxes européennes générant des ressources propres pour le budget européen, semble suggérer que l'UE a effectivement la capacité d'évoluer progressivement vers l'objectif de former un gouvernement européen, sans qu'il soit nécessaire de réviser le traité. Cela dit, rien ne garantit que les avancées apportées par l'UE nouvelle génération et le mécanisme de la dette commune, en tant que réponse de l'UE à la crise de la pandémie, deviendront, à leur expiration, des instruments permanents et non plus contingents de la gouvernance européenne, à moins bien sûr qu'elles ne soient garanties par une réforme des traités. En fait, la volonté de certains États d'accepter ces instruments dépendait précisément de leur nature extraordinaire et non permanente. En outre, il faut considérer que ces instruments restent contestables, étant donné qu'ils ne sont pas actuellement envisagés par les traités (voir TFUE, articles 125, 310 et 311). L'ensemble des considérations

ci-dessus montre qu'il est nécessaire d'engager une véritable réforme de l'UE selon une procédure constituante.

Les moyens de réformer l'Union européenne.

La procédure actuelle de révision du traité de l'UE (art. 48 TUE) exige que tous les (27) États membres signent un accord de modification du traité ; pour que cet accord entre en vigueur, ils doivent le ratifier à l'unanimité conformément à leurs exigences constitutionnelles (soit par l'intermédiaire de leurs parlements respectifs, soit, dans certains États, par un référendum populaire). Il est toutefois notoirement difficile de parvenir à un accord entre les 27 États membres, en raison de leurs divergences de vues sur les objectifs du processus d'intégration. Le droit international offre deux moyens de contourner cette difficulté. La première consiste à invoquer la clause « rebus sic stantibus » telle que codifiée par la Convention de Vienne sur le droit des traités, et donc à permettre aux États souhaitant une réforme plus substantielle de l'UE de convenir, entre eux, d'un nouveau traité avec des règles différentes. Cette solution permettrait de contourner la règle de l'unanimité prévue par l'art. 48 TUE et la conclusion d'un nouveau traité avec l'accord d'une majorité (à déterminer) des États. Alternativement, un nouveau traité pourrait simplement contenir une clause stipulant qu'il n'entrerait en vigueur que dans les pays dans lesquels il aurait été ratifié, par le parlement national ou par un référendum populaire. En fait, en l'absence d'un véritable peuple européen – le traité de Lisbonne fait référence aux citoyens de l'Union et non à un peuple européen –, il serait juridiquement et politiquement impossible d'obliger un ou plusieurs États à adopter un nouveau traité alors que leur parlement ou leur population auraient voté contre.

En tout état de cause, un nouveau traité résoudrait le problème de l'intégration différenciée au sein de l'UE actuelle, car il permettrait aux États souhaitant maintenir le niveau d'intégration actuel et rester liés par les dispositions des traités actuels, de le faire, tout en donnant à ceux qui veulent progresser vers une véritable union fédérale la possibilité de signer le nouveau traité, qui contiendrait des dispositions supplémentaires en ce sens. Naturellement, la nature des relations entre l'UE actuelle et la nouvelle union fédérale devrait être soigneusement définie, soit dans le nouveau traité lui-même, soit dans un accord séparé.

État fédéral ou Union fédérale.

Le type de réforme de l'UE dépendrait des objectifs que les États membres, les forces politiques et les citoyens de l'UE souhaiteraient atteindre. Il serait irréaliste d'envisager la création d'un État fédéral capable de prendre la place des États-nations actuels, dont certains ont une existence séculaire, car cela signifierait doter les institutions du nouvel État de toutes les compétences actuellement entre les mains de ces États-nations. Si, toutefois, nous reconnaissons que l'État-nation n'est plus en mesure de remplir toutes les fonctions qu'il remplissait au XIXe siècle et d'exercer une souveraineté absolue dans tous ses domaines d'activité, alors la solution la plus réaliste serait de créer, par agrégation, une union fédérale des États-nations existants (ou de certains d'entre eux), mais sans que cela implique la suppression d'aucun d'entre eux. Cela reviendrait à une forme de partage de la souveraineté, nécessaire précisément parce qu'aujourd'hui la souveraineté ne peut plus être absolue, comme elle l'était au XIXe siècle. Fondamentalement, elle serait partagée entre les États-nations et une union fédérale dotée de pouvoirs « limités mais réels ».

Le pouvoir constituant.

Ce texte n'est pas le lieu approprié pour une analyse théorique de la doctrine constitutionnelle ou un examen des différentes manières dont le pouvoir constituant pourrait s'exprimer à travers l'acte fondateur (appelé Constitution européenne ou Loi fondamentale européenne) d'une nouvelle Union européenne. Il suffit ici de reconnaître l'existence d'une doctrine « contractualiste » interprétant la « Constitution » ou un autre acte fondateur comme un « contrat social » par lequel une communauté de personnes ou de peuples décide d'adopter un nouveau « statut » reconnaissant leur statut de citoyens d'une nouvelle organisation politique.

Plusieurs moments de la vie institutionnelle de l'UE se prêtent à l'exercice de ce pouvoir constituant. Il pourrait être exercé

- 1) à l'issue de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, si un nombre significatif de citoyens et d'organisations européennes demandaient au Parlement européen (PE) d'élaborer un plan de réforme de l'UE visant à élargir ses compétences, et de conclure un nouveau traité constitutionnel créant une union fédérale ;
- 2) à la veille de l'un des prochains tours des élections européennes, si les principales forces politiques européennes souhaitaient donner au nouveau PE, élu par les citoyens, un rôle constituant, à savoir d'élaborer, pendant la législature, un nouveau projet de traité à soumettre aux parlements nationaux ou à un référendum paneuropéen ; ou

3) lorsque les membres du G7 et de l'UE, en raison du déclin de leur PIB, cesseraient de figurer parmi les sept pays les plus industrialisés du monde ; en effet, à ce moment-là, seule une nouvelle union fédérale européenne répondrait aux critères économiques d'adhésion à cette organisation.

Les projets constitutionnels dans l'histoire de l'intégration européenne.

Le processus d'intégration européenne a vu, à deux reprises, l'élaboration de projets, abandonnés par la suite, qui auraient permis de franchir des étapes décisives vers la création d'une union fédérale.

a) Le projet de l'Assemblée *ad hoc*.

La première de ces tentatives constitutionnelles avortées a été le projet de « Communauté politique européenne » (CPE) élaboré en 1953 par l'Assemblée *ad hoc*, mandatée par les gouvernements des six États membres fondateurs de l'Europe et créée dans le cadre de la CECA. Ce projet avait été élaboré sur la base de l'article 38 du traité instituant la Communauté européenne de défense (CED). Il prévoyait un système parlementaire bicaméral dans lequel la première chambre serait une chambre du peuple élue au suffrage universel, et la seconde un sénat désigné par les parlements nationaux. Le projet de traité prévoyait un conseil exécutif européen (sur le modèle de la Haute Autorité de la CECA), chargé de la gouvernance communautaire. Cet organe devant être composé d'un président élu par le sénat et de membres élus par le président, les États membres n'auraient pas été associés à sa désignation. Un conseil des ministres nationaux (représentants des États membres) était également prévu, afin d'assurer l'harmonisation de l'action du gouvernement européen avec celle des gouvernements nationaux. Cependant, en raison de la non-ratification du traité de la CED par l'Assemblée nationale française en 1954, ce projet n'a jamais vu le jour.

b) Le projet Spinelli.

Le projet de traité élaboré à l'initiative et sous l'impulsion d'Altiero Spinelli, et approuvé par le PE en février 1984, constitue la deuxième tentative de donner à l'UE une base constitutionnelle (même si Altiero Spinelli, par réalisme politique, avait évité de qualifier son projet de « constitutionnel »). Pourtant, malgré son langage prudent, son projet de traité de 1984 contenait un certain nombre d'innovations clés qui peuvent effectivement être définies comme « constitutionnelles » au sens classique du terme :

- 1) une séparation plus claire des pouvoirs entre, d'une part, un exécutif/gouvernement (la Commission européenne) et, d'autre part, les deux chambres législatives utilisant le vote à la majorité (c'est-à-dire, le PE et le Conseil de l'Union, ce dernier devant, après une période transitoire de 10 ans, passer largement au vote à la majorité qualifiée) ;
- 2) une responsabilité politique claire de la Commission devant le PE ;
- 3) une différenciation entre la « loi organique » et la législation ordinaire liée à la politique ;
- 4) l'établissement d'une capacité fiscale européenne autonome ;
- 5) l'introduction de droits fondamentaux et de sanctions à l'encontre des États membres les violant (à ce moment-là, il n'y avait pas encore de Charte européenne des droits fondamentaux) ; et
- 6) l'application du principe de la majorité qualifiée (une majorité d'États membres représentant les deux tiers de la population) comme condition pour l'entrée en vigueur du traité.

La tentative d'Altiero Spinelli de doter l'Union d'un texte constitutionnel a échoué au profit d'une réforme conventionnelle plus limitée, à savoir l'Acte unique européen, qui ne contenait aucun des éléments novateurs de son projet de traité. Néanmoins, deux tiers des dispositions novatrices du projet Spinelli ont été progressivement introduites dans les traités ultérieurs, mais pas les règles les plus importantes concernant le principe de majorité pour l'entrée en vigueur des traités, une capacité fiscale européenne autonome et la hiérarchie des législations.

De manière générale, on peut dire que ces deux projets « constitutionnels » préservaient, dans une large mesure, les rôles que remplissent encore les principales institutions de l'UE actuelle, y compris le Conseil européen, si ce n'est leurs compétences spécifiques, ainsi que les rôles des États membres dans l'architecture institutionnelle de l'UE.

Conditions clés nécessaires à la création d'une Union fédérale.

Si l'UE devait lancer une phase constituante (voir ci-dessus) en vue de former une nouvelle union fédérale européenne, elle devrait d'abord définir les conditions et les compétences qui devraient être inscrites dans le nouveau traité fondateur.

1. La première condition nécessaire serait l'élaboration et l'approbation d'un texte constitutionnel qui, par le biais d'un processus constituant permettant sa validation par les citoyens

européens et/ou leurs représentants par le biais d'une ratification populaire ou parlementaire, donnerait à la nouvelle entité une légitimité politique et juridique. Bien que les deux termes suivants soient interchangeable, puisqu'ils ont la même signification et le même contenu, il convient d'utiliser le terme « Loi fondamentale » (déjà utilisé par la République fédérale d'Allemagne pour éviter toute confusion avec la Constitution de Weimar) de préférence à celui de « Constitution ». Cela permettrait d'éviter toute controverse, dans le cadre d'un éventuel référendum populaire, sur la question de savoir si la nouvelle « Constitution » européenne serait supérieure ou non aux constitutions nationales existantes. La réponse à cette question est évidemment que la nouvelle Loi fondamentale n'aurait la priorité sur les constitutions nationales que dans les domaines d'activité dans lesquels elle a attribué des compétences (et donc la souveraineté) à l'UE, mais qu'elle n'affecterait les dispositions des constitutions nationales dans aucun autre domaine.

2. La deuxième condition nécessaire serait l'établissement d'un véritable gouvernement européen responsable devant un nouveau parlement européen doté de fonctions exécutives dans les domaines de compétence de l'UE (c'est-à-dire de pouvoirs limités mais réels). Certains pensent que le nouveau gouvernement européen devrait être une émanation de l'actuelle Commission européenne, bien qu'avec une composition différente de celle de cette dernière, à savoir un commissaire par État membre, et avec des compétences différentes. Pour sa part, la Commission européenne, dans un rapport sur l'UE, a déjà indiqué sa volonté d'être remplacée en cas de formation d'un véritable gouvernement européen. L'essentiel est que les membres du futur gouvernement européen, qu'ils soient choisis par le président unique de la « nouvelle UE » (éventuellement élu directement par les citoyens européens) ou par les gouvernements nationaux, soient directement responsables devant le nouveau parlement (composé d'une chambre du peuple et d'une chambre des États) et soumis à un vote de confiance de ce dernier. Si les membres du nouveau gouvernement européen étaient nommés directement par le président unique de la nouvelle union, celui-ci ne devrait pas nécessairement veiller à ce que toutes les nationalités soient « représentées », et pourrait donc potentiellement choisir plus d'un citoyen d'un État membre et aucun citoyen d'un autre. Le nouveau traité devrait préciser si le nouveau gouvernement européen disposerait d'un droit d'initiative législative ou si celui-ci serait confié au nouveau parlement bicaméral. Les deux projets constitutionnels élaborés à ce jour, que nous avons examinés ci-dessus, prévoyaient en substance que l'initiative

législative devait être accordée à la fois à l'organe exécutif (gouvernement) et à l'organe parlementaire.

3. La troisième condition est que le gouvernement européen serait rendu responsable devant le nouveau parlement bicaméral. La question qui se pose ici est de savoir s'il faut ou non maintenir une structure comme l'actuel Conseil des ministres (et, à plus forte raison, l'actuel Conseil européen) en tant qu'organe législatif, et une structure comme le Conseil européen, qui est le principal organe chargé de donner une orientation à l'Union et d'établir ses priorités politiques. Les deux projets constitutionnels que nous avons déjà mentionnés prévoyaient tous deux le maintien d'une structure politique intergouvernementale (complétant un parlement bicaméral dans le cas du projet CPE). Une possibilité, comme le suggérait Spinelli – bien que sa solution doive évidemment être adaptée en conséquence –, serait de maintenir une structure « intergouvernementale » pendant une période transitoire avant de passer à un parlement unique bicaméral. Il serait essentiel qu'une fois la décision prise de remplacer le Conseil des ministres actuel, ainsi que le Conseil européen, tous deux composés d'un représentant de chaque État membre et décidant souvent à l'unanimité ou par consensus, il soit expressément stipulé que la nouvelle chambre des États devrait compter un nombre égal de membres de chaque État, tandis que la chambre basse serait composée proportionnellement à la population, et que les deux chambres devraient utiliser des systèmes de vote à la majorité. Cette formule – le Grand Compromis de Philadelphie – a été jugée acceptable pour la Constitution américaine et conviendrait également à une nouvelle union fédérale d'États européens, même si nombre d'entre eux (contrairement aux États américains) ont une histoire séculaire. L'essentiel serait que les membres de la nouvelle chambre basse soient élus par les citoyens européens qui voteraient pour des candidats appartenant à des listes transnationales – cette exigence devrait s'appliquer dans un premier temps à une partie des sièges, pour être progressivement augmentée –, et donc pour des partis véritablement européens avec des programmes véritablement européens, et non, comme nous le voyons aujourd'hui, des partis avec des programmes génériquement européens n'étant en réalité que des extensions de leurs programmes nationaux. Il faudrait donc éviter un système permettant aux membres de la nouvelle chambre basse de voter sur une base essentiellement nationale, comme le font assez fréquemment les députés européens actuels (comme dans le cas, par exemple, des députés français votant en bloc pour des résolutions de politique agricole qui coïncident avec l'intérêt national français).

4. La quatrième condition serait de prévoir, dans la Loi fondamentale, un nouveau système, plus permanent, de répartition des compétences entre l'Union fédérale et ses États membres qui, avant tout, supprime le pouvoir exclusif des États membres d'attribuer des compétences à l'Union fédérale (en d'autres termes, les prive de leur pouvoir actuel d'être « maîtres » des traités). Ce changement serait légitimé par l'approbation formelle – populaire ou par les parlements nationaux – de la nouvelle Loi fondamentale. En même temps, ce nouveau système de répartition des compétences devrait conférer à l'union fédérale une « autonomie stratégique » lui permettant d'exercer ses propres compétences dans les domaines de la politique extérieure et intérieure. En politique extérieure, l'Union fédérale aurait besoin d'une capacité de défense autonome pour crédibiliser ses décisions (envoi de missions de maintien de la paix, de forces d'intervention, etc.), mais ne pourrait pas assumer la responsabilité de l'ensemble de sa capacité militaire avant un certain temps, ce qui signifierait que les États membres continueraient à jouer un rôle militaire essentiel. En matière de politique intérieure, l'Union fédérale exercerait une autonomie stratégique dans plusieurs domaines : la monnaie (à travers le rôle international de l'euro), l'économie/les finances (à travers la capacité fiscale autonome de l'Europe), la sécurité intérieure (dans la lutte contre le terrorisme et le crime organisé), le marché mondial (à travers la capacité de l'Europe à être compétitive, à commencer par l'agenda numérique et l'intelligence artificielle), et les relations avec les pays voisins (à travers le développement de la « politique de proximité » lancée par Prodi) et avec l'Afrique. Ces relations relèveraient du domaine de l'action extérieure de l'Europe et pourraient être renforcées, conformément à l'approche fédérale, par la prise en charge, par le gouvernement européen, d'un rôle d'initiative et de représentation, et par des décisions prises à la majorité par les deux chambres législatives.

5. La cinquième condition (à laquelle fait allusion la quatrième) serait de doter la nouvelle union d'un budget fédéral financé par de véritables ressources propres et, en particulier, d'une capacité fiscale autonome lui permettant d'imposer des impôts européens directs aux entreprises et aux citoyens de l'union. En effet, l'art. 311 TFUE, qui dispose actuellement que « l'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs », est interprété de différentes manières : certains soutiennent qu'il autorise l'imposition d'impôts européens, tandis que d'autres (voir le rapport Monti de 2016) estiment que l'UE ne peut pas imposer directement des impôts européens. Compte tenu du calendrier convenu entre le Conseil des ministres et le PE, nous verrons bientôt si l'UE s'avère capable de se procurer de manière

indépendante de nouvelles ressources propres en imposant des taxes européennes telles que la taxe web, la taxe carbone ou l'impôt sur les sociétés proposés. Le point essentiel est qu'une nouvelle union fédérale devrait être dotée de la capacité autonome de prélever directement des impôts européens sur les entreprises et les citoyens (comme ceux prélevés dans le passé par la Haute Autorité de la CECA sur les producteurs de charbon et d'acier), sans qu'il soit nécessaire d'harmoniser au préalable les impôts nationaux, et donc d'impliquer les budgets nationaux.

6. Enfin, et c'est la sixième condition nécessaire à la création d'une véritable union fédérale, il faudrait une révision des dispositions des traités actuels sur la défense des valeurs fondamentales de l'UE et sur l'État de droit. Le traité de Lisbonne a été interprété différemment par ceux qui considèrent la défense de l'identité nationale comme la priorité absolue, par opposition à ceux qui, au contraire, attachent une importance primordiale au respect de l'État de droit et au principe de coopération loyale entre les institutions européennes et les États membres. La Cour de justice a déjà confirmé la nécessité de respecter l'autonomie d'un pouvoir judiciaire indépendant ainsi qu'une presse libre ne devant être soumise à la censure d'aucun pouvoir politique. Il est donc nécessaire de revoir les dispositions actuelles qui ne permettent pas, en raison d'une procédure exigeant l'unanimité, de sanctionner efficacement les violations de l'État de droit. Dans d'autres organisations comme l'ONU et le Conseil de l'Europe, il est possible de suspendre un État membre violant l'État de droit. Une disposition à cet effet devrait être incluse dans la Loi fondamentale d'une future union fédérale européenne.

Courrier des lecteurs

Travail sans dimension sociale, libération ou nouvelle forme d'aliénation ?

30 mai 2022

Comment expliquer l'absence de débat sur les conséquences du « nouveau normal » basé sur une part importante du télétravail ou en tout cas réduit à une réorganisation organique des espaces de bureau et le fait de savoir si on peut imposer un travail en mode hybride? Nous sommes en train de rater l'essentiel ! J'ai lu avec beaucoup d'intérêt les articles publiés dans les Cahiers GRASPE 42 et 43 sur ce sujet. Où sont les promesses de revoir l'économie du travail, à notre connaissance très peu de suivi jusqu'à présent de La Communication "place de travail future à la Commission européenne" (C(1019) 7450, 16/10/2019) alors... que tout a changé !

L'adoption du télétravail à marche forcée imposée par les différents confinements brise les tabous pour le meilleur ou pour le pire. D'un côté, la libération de la contrainte physique de se rendre au travail avec tout cela comporte, la violence des déplacements et du transport, le carcan des horaires, la surveillance, de l'autre la désocialisation, la perte de repère, la dislocation du collectif. Sans aller creuser dans l'inconscient collectif rappelant l'odyssée de Jean Claude Romand (le modèle de la réussite exprimé par le départ du domicile à horaire régulier en costume-cravate avec attaché case pour épater la galerie a vécu depuis longtemps), la délocalisation du travail dissout dans l'espace et le temps la place du travail avec ce que cela implique pour l'identité, la distinction entre l'intérieur et l'extérieur. A part pour les professions qui demandent une présence physique, la frontière privée, publique a été fortement ébranlée.

Avec elle, la définition des tâches, le rôle social, l'appartenance à un collectif, les relations hiérarchiques se délitent. La perte de repères ouvre un espace, souligne des obsolescences, apporte de nouveaux codes et crée de nouvelles inégalités. Difficile de conserver la même surface sociale uniquement à travers des téléconférences, dont l'immense majorité d'ailleurs se multiplient pour combler un vide qu'elles ne font que souligner par leur inutilité et redondance. La substance de l'apport à une œuvre commune se virtualise.

Certes, seule la jauge de la présence physique à un endroit donné ne pouvait attester d'un travail effectué, néanmoins, ne serait-ce qu'en établissant de manière objective une différence entre être dedans ou dehors, l'illusion pouvait être prise en compte, le comportement au travail apprécié (ponctualité, absentéisme etc.), voire de manière maintenant désuète à travers l'apparence. Ceci a fait « pshitt », au point où il n'y a plus de matérialisation physique de travail avec la collectivisation des espaces et le travail à distance. C'est le coup de grâce du « travail à la tâche » balayé théoriquement avec le nouveau management, mais dans la pratique encore l'ossature d'une conception fordiste de la bureaucratie. Si besoin était, toutes les discussions récentes sur la durée du travail en attestent si besoin était... y compris son augmentation ces dernières années en ce qui concerne la fonction publique européenne.

La gestion du personnel (« management ») s'en trouve bouleversée sans prise de conscience réelle de par la brutalité des changements, en particulier car perçus en tout cas au début, comme étant temporaires. Il n'est pas exclu que le réflexe premier sera d'essayer de revenir à la situation antérieure quand les effets de la pandémie se seront suffisamment estompés. Mais il n'est pas évident que cela sera possible et en premier lieu acceptable, sans compter que des effets d'opportunité ont d'ores et déjà abouti à des décisions de contractions conséquentes du parc immobilier menant paradoxalement à des situations de contraction des espaces alors que ces derniers n'ont donc plus de sens puisque le locus du travail a disparu.

La réflexion sur les conséquences de cette révolution en est à ses balbutiements. Pour l'instant, en l'absence de stabilisation et d'un éventuel retour à une forme antérieure d'organisation du travail, force est de constater une augmentation significative des disparités entre ceux qui peuvent continuer à exister au sein de l'organisation, de par leur capacité d'adaptation, la créativité retrouvée et l'ostracisation des autres, pénalisé par leur position dans la chaîne, les contraintes familiales et financières et une hiérarchie en résistance impréparée pour un nouveau paradigme de l'organisation collective. Beaucoup de codes sont à réinventer, notamment de la formalisation de l'informel lors du passage à l'exclusivité des rapports en distanciel, alors même que les seuls modèles sont issus des écoles de commerce (business schools) qui n'ont comme laboratoire que le monde « corporate » qui s'émancipe depuis longtemps des relations sociales, quitte à la caricaturer en tentant de la reproduire artificiellement suite à leur disparition à travers par exemple les

lieux de convivialité créés de toute pièce où spontanément un écosystème relationnel serait susceptible de s'épanouir « hors sol » sous contrôle de la hiérarchie... des incubateurs de collectif (!).

Contributeurs

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

Michel AGLIETTA
Philippe AIGRAIN
Stéphane ANDRÉ
Pieyre-A ANGLADE
Fabrice ANDREONE
Michel ANDRIEU
Claudio ARANZADI
Thomas ARNOLD
Jean-Pierre BOBICHON
Jacques BABOT
Jean-Michel BAER
Angelo BAGLIO
Clémentine BALDON
Bernard BARTHALAY
Nora BEDNARSKI
Gwenn BELBEOCH
Gilles BERTRAND
Olivier BODIN
Thimios BOKIAS
Laurent BONToux
Anastassios BOUGAS
Didier BOUTEILLER
Kostas BOTPOULOS
Olivier BRUNET
Francisco
CABALLERO SANZ
Yves CAELEN
Bernard CAISSO
Pierre CALAME
Pino CALO
Antonio CAMPINOS
Paraskevas CARACOSTAS
Brian CARTY
Rui CAVALEIRO
AZEVEDO
Claude CHENE
Paul CLAIRET
Michel CLASSENS
Nicolas COLIN
Paul COLLOWALD
Philip CORDERY
Georges DASSIS
Pierre DEFRAIGNE
Jacques DELORS
Maria Eduarda DE
MACEDO
Bertrand DELPEUCH
Tremeur DENIGOT
Isabelle DEMADE
Jean-Luc DEMARTY
William DESMONTs
Yves DEVELLENES
Lewis DIJKSTRA
John DOYLE
Jean-François DREVET

Marie DUFRASNE
Myriam DUMORTIER
Yves DUMONT
Olivier DUPUIS
Isabelle DURANT
Guillaume DUVAL
Josephina ENFEDAQUE
Wolfgang ENTMAYR
Johanna ERUST
Tomas GARCIA
AZCARATE
Fernando GARCIA
FERREIRO
Ramon FLECHA
Céline FRANK
Philippe FREMEAUX
Bernhard FRIESS
Fernando FRUTUOSO DE
MELO
Sandrine GAETE
Didier
GEORGAKAKIS
Isabel GONZALEZ
FORTES
Sandro GOZI
Alain GRANDJEAN
Mireille GRUBERT
Benoît HAMON
Daphne
HALIKIOPOULOU
Dimitris HATZISTRATIS
Anders HINGEL
Thomas HENOKL
Michel HUSSON
Franco IANNIELLO
Sylvie JACOBS
Jimmy JAMAR
Olivier JEHIN
Philippe KERAUDREN
Georgios KASTRINOS
Nikolaos KASTRINOS
Guillaume KLOSSA
Jacob KORNBECK
Gert-Jan KOOPMAN
Frédéric KRENC
Marie LAGARRIGUE
Alain LAMASSOURE
Philippe LAMBERTS
Eneko LANDABURU
Pierre LARROUTUROU
Notis LEBESSIS
Fanny LEDERLIN
Roberto LENTI
Jean-Charles LEYGUES
Julie LEPRETRE

Joël LE QUÉMENT
Angela LIBERATORE
Alain LIBEROS
Jose Manuel LOPEZ
CEJUDO
Beatrice LUCARONI
Patrick LUSSON
Robert MADELIN
Andrea MAIRATE
Dana MANESCU
Derek MARTIN
Philippe MARTIN
Margarida MARQUES
Bernard MARX
Frédéric MAURO
Claire McCAMPHILL
Manuel MEDINA
ORTEGE
Olivier MERLE
Francisco MOLERA
APARICIO
George MONBIOT
Elena MONTANI
Benoît NADLER
Kalypso NICOLAÏDIS
Koen NOMDEN
Kevin O'CONNOR
Anna OLSSON
Younous OMARJEE
Béatrice ORNSTEDT
Dimitrios
PAPADIMOULIS
Naphsica
PAPANICOLAOU
Jaime PEREZ VIDAL
Ines PERIN
Victoria PEUVRELLE
Paolo PONZANO
Jacques PRADE
Mathew PYE
Jean-Louis QUERMONE
Antoine QUERO MUSSOT
Jacques René RABIER
Francesca RATTI
Megan RICHARDS
Michel RICHONNIER
Nicolas SABATIER
Guillaume SACRISTE
Manuel SANCHIS i
MARCO
Francesco SARACENO
Bettina SCHMIDBAUER-
MOGENSEN
Monika SCHROEDER
Ludwig SCHUBERT

Simon SCHUNZ	Katerina TERLIXIDOU	Catherine VIEILLEDENT-
Laurence. SCIALOME	Béatrice THOMAS	MONFORT
Burkart SELLIN	Isabelle THOMAS	Jerôme VIGNON
Martin SELMAYR	Johanna TOUZEL	Georges VLANDAS
Giovanni SERGIO	Loukas TSOUKALIS	Sylvie VLANDAS
Anne SERIZIER	Edouard TURKISCH	Timothée VLANDAS
Elli SFYROERAS	Alexandre VACHER	Serge VOLKOFF
Vlassios SFYROERAS	Roger	David WALKER
Kim SLAMA	VANCAMPENHOUT	Henri WEBER
Georges SPYROU	Philippe VAN PARIJS	Agnieszka
Irini SPYROU	Marion VAN	WIDŁASZEWSKA
Piero SOAVE	RENTERGHEM	Charles WILLIAM
Marta SOLER-GALLART	Alexis VAN SOLANGE	Karin
Bertrand SORET	Sofia VASILOPOULOU	ZAUNBERGER
Jean-Paul SOYER	Jean-Marc VENINEAUX	
Harald STIEBER	Nathalie VERCRUYSSSE	
Simon SCHUNZ		

Soutenez notre action !

Le GRASPE est un groupe de bénévoles, qui, depuis 2000, fait vivre cette revue et organise régulièrement des conférences et des rencontres.

Nous avons des coûts (impression, site web, organisation des événements...). Vous pouvez nous aider par une contribution annuelle (montant indicatif : 40 €) à verser sur le compte de GRAACE AISBL (IBAN : **BE20 0017 6787 9156** ; BIC : GEBABEBB).

Nous vous en remercions par avance !

