

# GRASPE

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

Cahier n° 47  
Juillet 2023

G

R

A

S

P

E

Edito : Europe, les trois menaces	3
Les écueils du Nouveau Pacte sur la migration et l'asile	14
The rise in telework in the EU: what impact on working conditions and regulations? By O. Vargas and T. Weber	35
La santé au travail avec L. Lerouge	53
Le droit d'expression directe individuelle et collective des salariés dans l'entreprise. Par M. Benadon	76
Understanding Right-Wing Populism : what is it, and what can be done ? with D. Halikiopoulou and T. Vlandas	80
La culture des institutions en débat avec le Collège d'Europe, Bruges avec D. Georgakakis, J. Cloos, F.Mogherini, G. Guillard, G. Dufort et A. Yturriaga	86
Covid 19 : quelles conséquences pour les finances publiques européennes ? Avec P. Moscovici	116
L'avenir de l'Europe se joue-t-il à l'est ? avec G. Lepesant, P. Mirel et N. Kue	143
Discours du Président Matarella à Cracovie	156

*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, Louis Cuzin, Tremeur DENIGOT, Guillaume DUVAL, Andréa MAIRATE, Paolo PONZANO, Kim SLAMA, Bertrand SORET, Jean-Paul SOYER, Catherine VIEILLEDENT, Georges VLANDAS, Sylvie VLANDAS.

Site web et maquette : Jean-Paul SOYER

Diffusion : Agim ISLAMAJ

*Société éditrice : GRAACE AISBL*

© GRASPE 2023

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

Envoyez vos réactions et contributions à : [courrierlecteur@graspe.eu](mailto:courrierlecteur@graspe.eu)

Retrouvez tous les numéros de GRASPE sur notre site

**graspe.eu**

## **Edito : Europe, les trois menaces**

Il y a parfois des articles qu'on préfèrerait ne pas écrire quand on est un pro-européen convaincu. Celui-ci en est un puisqu'il s'agit d'expliquer pourquoi l'avenir de l'Union Européenne paraît sérieusement compromis par une conjonction de menaces internes et externes. Mais comme le disait Antonio Gramsci, il faut savoir allier le pessimisme de l'intelligence et l'optimisme de la volonté : seule une compréhension précise des difficultés qui nous attendent peut en effet permettre de les surmonter.

Les évènements des derniers mois semblent pourtant avoir conforté l'Union Européenne et lui ouvrir un avenir prometteur. Face à la pandémie de COVID-19, passé un cafouillage initial compréhensible compte tenu de la nature inédite de l'évènement, la réaction des institutions européennes a été plutôt à la hauteur. Alors que l'Union n'a aucune compétence en matière de santé, l'achat en commun de vaccins, monté en un temps record, a permis d'atteindre en quelques mois seulement une couverture vaccinale qui a favorisé le retour à la normale dans la vie sociale et économique. A cette occasion, l'Union Européenne a également brisé un tabou essentiel en s'endettant pour la première fois en commun à un niveau substantiel, 750 milliards d'euros, pour amortir les conséquences économiques et sociales de la pandémie tout en accélérant les transitions énergétiques et numériques. Cette initiative, impensable quelques mois auparavant, a finalement été quasi unanimement saluée.

De même, face à l'invasion de l'Ukraine, l'Union Européenne a été capable de se passer en moins d'un an de quasiment tout le gaz, le pétrole et le charbon russes dont son économie dépendait pourtant très fortement. Et cela sans subir les ruptures d'approvisionnement énergétique qu'on pouvait légitimement redouter au début du conflit. L'Union a pu aussi organiser une riposte vigoureuse en termes de sanctions et de soutien à l'Ukraine, malgré le puissant frein que constitue la règle de l'unanimité en matière de politique étrangère. Là aussi l'Union a brisé des tabous en fournissant une assistance militaire importante à un pays en guerre et en entraînant massivement les soldats ukrainiens. Elle a même pour la première fois mis en place un mécanisme d'achat en commun de munitions pour venir en aide à l'Ukraine tout en reconstituant les stocks européens. Bref, contrairement à ce qu'escomptait Vladimir

Poutine, loin de se diviser et d'être paralysée, l'UE a fait face sans faiblir.

On dit toujours que c'est dans les crises que l'intégration européenne progresse. Ces dernières années ont confirmé cet adage. Dans un monde devenu plus incertain et manifestement plus hostile, l'europhobie a reculé et la « sortie de l'Europe » ne tente plus grand monde. Même Marine Le Pen ou Giorgia Meloni ont abandonné ce cheval de bataille.

Pourquoi dans ces conditions s'inquiéter de l'avenir de la construction européenne ? Parce que de nombreux nuages s'accumulent dans trois directions à la fois : sur le plan de la dynamique politique interne de l'Union, sur le plan géopolitique et enfin sur le plan économique. Et il semble aujourd'hui difficile de croire que l'Europe puisse faire face efficacement sans peine à cette conjonction.

## Une dynamique interne inquiétante

Nous assistons tout d'abord à une droitisation générale de l'opinion européenne. Partout la social-démocratie recule et les écologistes marquent le pas. Ce mouvement se double d'un phénomène tout aussi inquiétant : les digues ont cédé entre la droite traditionnelle et l'extrême-droite et la droite classique préfère désormais le plus souvent gouverner avec l'extrême droite plutôt qu'avec le centre gauche quand elle est amenée à devoir choisir.

L'extrême droite est ainsi au pouvoir ou associée au pouvoir en Suède, en Finlande, en Lettonie, en Pologne, en Hongrie, en Slovaquie et en Italie et elle le sera aussi probablement demain en Espagne. Le FPÖ domine le paysage politique autrichien et l'AfD est devenue le second parti allemand dans les sondages. Tandis qu'en France, la politique d'Emmanuel Macron et l'incapacité de la gauche à offrir une alternative crédible renforcent chaque jour le Rassemblement national.

Cette vague de fond de droitisation résulte largement des dégâts commis au sein des sociétés européennes par 40 ans de mondialisation dérégulée et de politiques européennes essentiellement guidées par un culte naïf de la concurrence et du libre-échange. Mais malheureusement cette droitisation n'aide pas réellement à corriger les méfaits du néolibéralisme puisqu'elle freine au contraire les progrès indispensables de l'intégration européenne en matière de droits sociaux, de transition écologique, de budget et d'impôts communs. L'extrême droite ne prône certes plus généralement la fin de l'Union Européenne

mais elle reste bien déterminée à en changer la nature et les politiques. Cette droitisation aggrave également, nous y reviendrons, les relations de l'Europe avec ce qu'on appelle désormais le « Sud Global », enjeu essentiel de la période, par les politiques xénophobes qu'elle impulse. Même si elle n'y est pas parvenue jusqu'ici, il n'est pas exclu que cette dynamique conduise aussi prochainement à bloquer ou tout au moins à limiter fortement l'aide européenne apportée à l'Ukraine.

Face à cela, l'Allemagne et la France sont les deux principaux pays dont les gouvernements restent théoriquement attachés à faire progresser l'intégration européenne. Mais en Allemagne, la coalition au pouvoir est extrêmement fragile et en chute libre dans les enquêtes d'opinion. De plus, elle est verrouillée par la présence en son sein du petit parti libéral FDP, désormais lui aussi proche de l'extrême droite, et très hostile à tout progrès en matière de solidarité européenne, de social ou d'environnement. Quant à la droite allemande, les héritiers d'Angela Merkel ont été battus au sein de la CDU au profit d'ultralibéraux qui ne veulent pas non plus entendre parler de solidarité européenne.

Du côté de la France, Emmanuel Macron n'a plus de majorité à l'Assemblée nationale et il est à la merci des Républicains, devenus eux aussi très proches de l'extrême droite. Ceux-ci revendiquent même désormais de s'affranchir des Traités européens. Et de toute façon, au-delà de ses grands discours, Emmanuel Macron n'a guère été en mesure de faire avancer des dossiers européens concrets du fait de son incapacité à construire des coalitions. En pratique, son gouvernement a plutôt cherché d'ailleurs à freiner ou à bloquer plusieurs projets européens sous la pression des lobbies industriels ou agricoles.

Dans ce contexte, on ne voit pas bien d'où, de quelles forces politiques et de quels pays, pourrait partir une impulsion vers davantage d'intégration européenne, capable de corriger les multiples dysfonctionnements hérités de la période néolibérale initiée par l'acte unique de 1986.

Pourtant, avec la guerre contre l'Ukraine, la question de l'élargissement de l'Union Européenne à la Moldavie et à l'Ukraine ainsi qu'à la plupart des pays des Balkans occidentaux se pose de façon urgente désormais. La situation géopolitique oblige en effet à les intégrer rapidement à l'Union. A 27, les institutions européennes actuelles sont déjà largement dysfonctionnelles, mais à plus de 30, leur fonctionnement serait à coup sûr quasiment paralysé. La question de la refonte des Traités se pose donc. A supposer qu'on parvienne à enclencher ce processus, il est difficile d'imaginer, dans le contexte interne

actuel de l'Europe, qu'il puisse déboucher sur des progrès substantiels en matière de solidarité, d'écologie et de démocratie.

## **Un contexte géopolitique dégradé**

La guerre contre l'Ukraine a fortement resserré les liens entre l'Union Européenne et les Etats-Unis. Après l'ère Trump, la vigueur de l'engagement américain aux côtés des Ukrainiens a été une divine surprise pour les Européens. Sans nos alliés d'Outre-Atlantique, il ne fait guère de doute en effet que Vladimir Poutine l'aurait déjà emporté en Ukraine.

Pour autant, l'avenir devrait être moins idyllique. Tout d'abord, l'épisode ukrainien n'a pas modifié la vision stratégique des Américains qui considèrent, toutes tendances politiques confondues, la Chine comme leur adversaire principal. Ils n'acceptent pas qu'elle soit devenue elle aussi une grande puissance et souhaitent lui contester ce statut. Et la concurrence politique interne aux Etats-Unis conduit à une surenchère permanente dans la confrontation avec la Chine.

Or l'Europe est très divisée sur le sujet. Son économie, et en particulier l'industrie allemande, dépend très fortement du marché chinois. Avec une Europe marginalement présente dans le Pacifique, beaucoup d'Européens considèrent que l'Union n'a pas forcément les mêmes intérêts que les Etats-Unis et que la Chine ne constitue pas une menace directe même si des frictions existent. Beaucoup redoutent d'être embarqués dans une surenchère permanente pouvant conduire à une guerre avec la Chine. Ils espèrent au contraire plutôt, même si cet espoir est sans doute naïf, que ce pays puisse contribuer à amener Vladimir Poutine à se retirer d'Ukraine.

Mais d'autres considèrent que le régime autocratique chinois est au contraire une menace majeure pour toutes les démocraties et qu'il ne faut pas faire les mêmes erreurs vis-à-vis de la Chine que celles qui ont été faites au cours des dernières décennies vis-à-vis de la Russie. Il faut donc durcir le ton et limiter fortement les relations économiques avec l'Empire du Milieu. Ils pensent aussi que de toute façon l'Europe, trop faible notamment sur le plan de sa sécurité, n'a pas d'autre choix que de suivre les Etats Unis sur ce terrain.

Ce sujet est et restera sans doute une des principales pommes de discorde au sein de l'Union pour les années à venir. Et au final, il semble probable que l'Union européenne choisisse de mener une politique mi-chèvre mi-chou qui la fait perdre sur les deux

tableaux : elle n'en fera pas assez aux yeux des Américains, renforçant la défiance de nombre d'entre eux vis-à-vis de l'Europe, mais elle en fera quand même trop aux yeux de Pékin, entraînant probablement de lourdes conséquences pour son économie.

Par ailleurs, le rapprochement entre l'Union Européenne et les Etats-Unis est étroitement lié à l'administration Biden. Or les dernières *mid-terms* ont montré s'il en était besoin que le pays reste divisé à 50/50. Si une administration républicaine devait succéder à celle de Joe Biden, même si ce président n'est pas Donald Trump, le soutien massif des Etats-Unis à l'Ukraine et leur implication dans l'OTAN pourraient être rapidement remis en cause. Et, les Européens ne sont guère en mesure d'augmenter du jour au lendemain leurs capacités autonomes de défense. Sans l'aide américaine, la situation pourrait donc changer rapidement sur le front ukrainien et d'autres, comme la Turquie d'Erdogan, pourraient être tentés de tirer profit à leur tour de cette faiblesse européenne pour raviver leurs rêves d'empire.

Enfin, les stratégies mises en œuvre pour accélérer la transition énergétique en Europe, avec le Green Deal et le Fit for 55, et aux Etats-Unis avec l'Inflation Reduction Act (IRA), divergent radicalement et induisent, nous y reviendrons, une logique d'affrontement commercial entre les deux côtés de l'Atlantique. Sur tous ces terrains, les relations entre les Etats-Unis et l'Europe risquent donc fort de se dégrader dans les mois qui viennent.

Parallèlement, la guerre contre l'Ukraine a mis en lumière l'ampleur du fossé existant entre l'Occident, et donc l'Europe, et ce qu'il est désormais convenu d'appeler le « Sud Global », même si ce terme recouvre en pratique des réalités très diverses et des intérêts souvent divergents. Bien que l'agression russe constitue manifestement une violation flagrante des principes de base de la Charte des Nations Unies dans une logique classiquement impérialiste et colonialiste, des pays du Sud importants ont refusé en effet de condamner la Russie aux Nations Unies. L'Algérie, l'Afrique du Sud, l'Inde, le Sénégal et bien sûr la Chine ont préféré s'abstenir. Et surtout, très peu des pays de ce « Sud Global » se sont associés aux sanctions décidées par les Occidentaux, au point que leur efficacité en a été sérieusement affaiblie.

Le gouffre semble très large entre « the West » et « the rest » même si ce reste n'est pas non plus purement et simplement aligné sur Moscou. Aux reproches traditionnels contre

l'Occident liés à la période coloniale, sont venus s'ajouter ceux liés aux autres initiatives malheureuses des Occidentaux au cours des dernières décennies. Avec bien sûr la guerre en Irak mais aussi *a contrario* l'abandon des Syriens. Du fait de leur incapacité à articuler une politique globale efficace au Sahel au-delà de la dimension sécuritaire, la France et l'Europe y ont aussi subi un échec cuisant. Celui-ci a nourri un puissant sentiment anti-français et anti-occidental dans toute la région. Ce sentiment est bien entendu alimenté par la propagande russe mais on aurait tort d'en sous-estimer la profondeur dans la population de la zone. A cela vient s'ajouter le reproche de double standard, ravivé notamment par la passivité des Occidentaux face aux exactions de plus en plus graves du gouvernement d'extrême droite en Israël.

Ces reproches ont été également dopés au cours de la dernière période par le sentiment qu'ont donné les Occidentaux de laisser tomber les pays du Sud face à l'épidémie de COVID-19 pour ne s'occuper que de leurs ressortissants, notamment dans la gestion des vaccins à l'échelle mondiale. A cela viennent aussi s'ajouter les difficultés récurrentes rencontrées dans les négociations climat pour que les Occidentaux acceptent de mettre la main à la poche afin d'aider les pays du Sud à s'adapter au changement climatique et à accélérer leur propre transition énergétique malgré la responsabilité historique évidente desdits pays Occidentaux dans l'existence de cette menace majeure.

Dans la mesure où sa domination relève de l'histoire ancienne et où elle n'assume plus aujourd'hui le rôle souvent perçu comme impérial que jouent les Etats-Unis, l'Europe pourrait en théorie espérer échapper plus aisément que nos alliés américains à cet opprobre et retisser des liens avec le « Sud Global ». Mais dans le contexte politique interne évoqué précédemment, l'Union Européenne n'est manifestement pas prête à faire le nécessaire pour y parvenir : elle se crispe plus que jamais dans une attitude de « forteresse Europe » sur le terrain des migrations, prête seulement à faire quelques exceptions pour piquer aux pays du Sud leurs médecins et leurs informaticiens, et elle n'est pas prête à accroître son budget et donc l'effort qu'elle consacre à aider les pays en développement, en particulier sur les sujets de climat et d'énergie. Le Global Gateway, qui est censé être sa réponse aux Nouvelles routes de la soie chinoises est devenu un objet de dérision dans les pays du Sud : il ne s'agit que d'une coquille vide sur le plan du financement. Malgré ses beaux discours sur le multilatéralisme, l'Europe n'est pas davantage réellement en mesure de jouer un rôle moteur dans l'indispensable restructuration du système onusien pour y accroître la place des pays du Sud. Cela



impliquerait en effet qu'elle y perde des positions en s'y substituant à ses Etats membres ou encore en cédant la présidence du FMI à des pays du Sud. Un sujet sur lequel ses Etats membres, et notamment la France, bloquent.

Bref, entre l'unilatéralisme américain, ses divisions internes et les relations de plus en plus difficiles avec un « Sud Global » qui se tourne plus volontiers vers la Russie et la Chine, on ne voit pas bien pour l'instant comment l'Europe pourrait devenir véritablement « le troisième pôle » entre la Chine et les Etats-Unis qu'Emmanuel Macron appelle de ses vœux.

### **Des perspectives économiques difficiles**

Cette dynamique interne inquiétante et ce contexte international dégradé sont encore renforcés par des perspectives économiques difficiles, celles-ci étant elles-mêmes étroitement liées à ce contexte intérieur et extérieur.

On voit mal tout d'abord comment la principale économie de l'Union Européenne, celle de l'Allemagne, ne pourrait pas être sévèrement et durablement affectée par la conjonction des tensions croissantes entre les Etats-Unis et la Chine et de la montée en puissance des véhicules électriques, segment sur lequel son industrie est très en retard, à la fois sur les constructeurs américains et sur les constructeurs chinois. Or c'est aujourd'hui cette industrie qui structure très largement toute la puissance industrielle et exportatrice allemande, y compris les secteurs amont des machines, de la mécanique, de la chimie, de l'acier...

L'industrie allemande est entrée de ce fait durablement dans une zone de fortes turbulences. Elle en a certes déjà connu de nombreuses et elle a su à chaque fois rebondir en faisant preuve d'une résilience remarquable (liée notamment à la gouvernance participative imposée par la codétermination) mais cette fois la menace semble particulièrement sérieuse.

Cet affaiblissement prévisible du cœur industriel de l'Europe se combine aux effets du retard considérable accumulé dans tous les domaines de la haute technologie (économie des plateformes, intelligence artificielle, semi-conducteurs, technologies vertes, biotechs...) du fait de l'absence de politiques industrielles européennes souveraines. L'Union Européenne a pu malgré cela continuer à peser dans ces domaines grâce à ce qu'on appelle l'« effet Bruxelles », sa capacité à définir des normes qui s'imposent aux industriels du fait de la taille de son marché intérieur. Mais cet effet ne cesse de s'amenuiser au fur et à

mesure que les marchés émergents prennent de l'ampleur et, à terme, il n'est de toute façon pas possible de demeurer un faiseur de normes sans maîtriser soi-même les technologies concernées. Après quarante ans de politiques guidées essentiellement par le culte de la concurrence et du libre-échange, l'Europe est en voie de vassalisation technologique très avancée.

Sur ce terrain, la prise de conscience des faiblesses européennes et de leurs (lourdes) conséquences potentielles a beaucoup progressé ces dernières années, « grâce » notamment à l'épidémie de COVID-19. Pour autant, la réaction demeure très loin d'être à la hauteur des enjeux parce que ceux-ci impliqueraient d'accepter des transferts importants de souveraineté – des instances européennes devraient décider de soutenir telle ou telle filière – et la mise en commun de moyens significatifs pour ce faire. Or pour l'instant, la dynamique politique interne évoquée précédemment reste totalement bloquante sur ces deux aspects.

Des mesures ont certes été annoncées mais en réalité les moyens qui y sont associés demeurent insignifiants : aucun budget additionnel n'a été mobilisé, il s'agit toujours d'utiliser le reliquat non encore dépensé de l'opération Next Generation EU. Il n'a pas été politiquement possible en effet de renouveler cette émission de dette commune pour faire face à la guerre contre l'Ukraine et à ses conséquences malgré le défi considérable que cela représentait.

Et il n'y a à ce stade aucune raison de penser que la négociation du prochain cadre financier pluriannuel de l'Union post 2027 ne s'engagera pas sur les mêmes bases que d'habitude autour de la question : comment pourrait-on diminuer le budget communautaire ? Quant au débat sur les ressources propres de l'Union, il n'a pas progressé d'un iota depuis que le sujet avait été écarté en 2020 au moment de l'adoption du Next Generation EU.

Le seul domaine dans lequel des évolutions significatives semblent possibles à court terme est celui de la libéralisation de l'encadrement, jusqu'ici très strict, des aides versées aux entreprises par les Etats membres de l'Union. Mais à vrai dire, cette « solution » risque fort d'être pire que le mal. Dans ce contexte, en effet, les inégalités de situation financière entre Etats vont creuser davantage encore les écarts au sein de l'Union et aggraver les tensions internes. Cet effort national étant de toute façon inefficace au global du fait de sa dispersion et de l'absence de coordination suffisante à l'échelle européenne.

Pour ne rien arranger, la politique européenne de transition énergétique, le Green Deal et son ajustement avec le paquet législatif *Fit for 55*, à peine finalisés, semblent déjà condamnés du fait de l’Inflation Reduction Act américain. Pour accélérer la décarbonation de nos économies, les politiques publiques peuvent jouer sur plusieurs leviers. Les normes tout d’abord en imposant des conditions plus strictes pour la mise sur le marché de véhicules neufs, la construction ou la rénovation de logements... Cela n’implique pas directement les finances publiques mais ces normes ont néanmoins un impact économique majeur en renchérissant bien souvent le coût des produits qui y sont soumis.

Les Etats peuvent ensuite dissuader l’usage des énergies fossiles en en renchérissant le coût via un prix du carbone, le « carbon pricing » en anglais. Ils peuvent aussi à l’inverse encourager le développement des alternatives décarbonées en les subventionnant. Ces deux options sont équivalentes en termes économiques mais politiquement elles ne le sont pas du tout : il est bien entendu plus aisé de « vendre » des subventions que des taxes supplémentaires même s’il faut ensuite réussir à éviter une dérive des finances publiques.

Les politiques publiques de transition énergétique reposent toujours sur un mix de ces différentes options. Mais dans ce mix les dominantes diffèrent. En Europe, nous avons mis l’accent depuis le départ sur les normes et le prix du carbone. Les normes, c’est le métier de base de l’Union Européenne. Et le prix du carbone, c’est l’objet du système de quotas et d’échanges mis en place en 2009 auquel sont soumis les principaux émetteurs industriels.

Ce système vient d’être considérablement renforcé avec le paquet législatif *Fit for 55* qui prévoit une extension de ces quotas aux acteurs qui vendent des énergies fossiles aux ménages pour le chauffage et les transports, et la suppression progressive des quotas gratuits alloués jusqu’ici aux entreprises. A quoi s’ajoute une baisse plus rapide du nombre de ces quotas. Ces réformes ont d’ores et déjà multiplié par quatre le prix de la tonne de CO<sub>2</sub> qui est passé de 20 Euros en 2020 à 80 Euros aujourd’hui.

Quant aux subventions, elles ont toujours été quasi inexistantes à l’échelle européenne et réservées à l’échelon national, l’Union Européenne s’efforçant d’en limiter l’usage au maximum. Une tendance que la crise de la zone euro avait beaucoup renforcée entre 2008 et 2015 en mettant les finances publiques de nombreux Etats, et particulièrement ceux du Sud de l’Europe,

sous une très forte pression. Ce qui avait entraîné un coup d'arrêt durable à la transition énergétique en Europe, contribuant à lui faire perdre son leadership mondial dans ce domaine et à faire disparaître de nombreux acteurs européens, notamment dans le solaire.

Cette politique centrée avant tout sur des normes strictes et un prix du carbone élevé pose des problèmes importants de compétitivité coût pour l'industrie européenne. Elle était justifiée cependant par le fait que l'Union Européenne ne serait ainsi qu'à l'avant-garde d'un mouvement que les autres suivraient nécessairement en mettant eux aussi en place un prix du carbone, amené à converger à terme avec celui de l'Europe. Dans un tel contexte, l'Europe n'aurait fait que prendre de l'avance sur le mouvement global ce qui lui aurait donné au final un avantage compétitif malgré son désavantage initial.

Malheureusement ce n'est pas du tout ce qui est en train de se passer. L'option du *carbon pricing* reste toujours très peu retenue à l'échelle mondiale. Et avec l'*Inflation Reduction Act*, les Etats-Unis, le second émetteur mondial de gaz à effets de serre, sont en train d'imposer la voie inverse, celle des subventions au développement et à la mise en œuvre des technologies vertes.

Et ils le font à un niveau si massif, accompagné de strictes mesures protectionnistes sur la fabrication des produits concernés, que la menace est immédiate pour l'industrie européenne avec des annonces de transfert de productions et d'investissements qui se multiplient. Le paquet législatif *Fit for 55* a certes prévu quelques éléments de réponse au dumping environnemental pratiqué par des acteurs extérieurs qui n'auraient pas de prix du carbone avec le Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. Mais sa mise en œuvre effective, prévue en 2025, risque de se heurter à une forte opposition de nos principaux partenaires commerciaux et de ne concerner au final qu'une faible fraction de nos échanges.

Malheureusement, pour les raisons déjà évoquées, l'Union Européenne n'a pas d'alternatives. Nous avons réussi à nous mettre d'accord sur une politique de *carbon pricing* parce que, justement, celle-ci n'impliquait pas de dépenses publiques supplémentaires à l'échelle européenne alors qu'elle permettait au contraire d'espérer quelques rentrées additionnelles. L'Union Européenne n'a politiquement strictement aucun moyen pour l'instant d'entrer dans une course aux subventions à l'économie verte avec les Etats-Unis.

A cela viennent s'ajouter les difficultés rencontrées dans la réforme du Pacte de stabilité. Celui-ci, dont chacun reconnaît désormais le caractère impraticable, est suspendu pour l'instant mais il doit théoriquement être rétabli l'an prochain, en 2024. La proposition de réforme présentée par la Commission Européenne n'offre que des marges de manœuvre supplémentaires très limitées aux Etats. Elle ne prend pas en compte en particulier la proposition de sortir des calculs de déficit les éléments liés aux investissements publics dans la transition écologique. Les possibilités d'améliorer cette proposition semblent cependant très faibles, compte tenu en particulier de l'attitude rigide du ministre des Finances libéral du gouvernement allemand sur ce sujet, identitaire pour sa formation politique.

Par ailleurs, dans le contexte de la guerre contre l'Ukraine, les gouvernements européens sont amenés à accroître sensiblement leurs dépenses militaires. Dans un cadre budgétaire toujours aussi rigide et avec un dumping fiscal intraeuropéen toujours aussi présent, cela risque fort de se traduire par une pression accrue à la baisse des dépenses pour le social, les services publics ou encore l'environnement. Quant à la banque centrale européenne, tant que l'inflation reste aux niveaux actuels, il est difficile d'espérer qu'elle adopte une politique monétaire plus accommodante.

Bref, dans de telles conditions, on ne voit pas comment l'Union Européenne pourrait engager l'effort d'investissement considérable qui serait indispensable pour à la fois rattraper son retard technologique et industriel et accélérer sa transition écologique. Il est délicat d'anticiper les effets qu'auront les difficultés économiques prévisibles de l'Europe sur l'Union, mais il paraît raisonnable de considérer qu'elles risquent surtout d'accroître encore les tensions internes.

Si ces éléments de diagnostic sont justes, il va donc falloir une forte dose d'« optimisme de la volonté » pour réussir à faire progresser quand même la construction européenne dans une direction plus écologique, solidaire et démocratique au cours des années qui viennent. On peut cependant espérer que l'avenir démentira ces sombres prévisions sur plusieurs points. Par ailleurs l'Europe et les Européens ont déjà montré que, dans l'adversité, ils étaient capables de sursauts qu'on pensait pourtant impossibles a priori.

## Les écueils du Nouveau Pacte sur la migration et l'asile

Alors que l'Italie déclare au début du mois d'avril l'état d'urgence pour six mois à la suite d'un afflux soudain de migrants sur son territoire, les négociations interinstitutionnelles sur le Nouveau Pacte sur la migration et l'asile commencent à peine. Pourtant ce paquet législatif avait déjà été annoncé le 16 septembre 2020, lors du discours sur l'état de l'Union européenne, où Ursula Von der Leyen annonçait son souhait d'abolir le système Dublin<sup>1</sup>. Ce règlement controversé est au cœur des débats politiques et juridiques européens depuis le début des années 1990. Jugé par certains comme « inégalitaire » ou trop laxiste pour d'autres<sup>2</sup>, ce texte est l'une des sources majeures du droit de l'asile européen. L'origine de ce règlement est intimement liée à l'ouverture de l'espace Schengen qui entraîne la nécessité d'une communautarisation de la gestion de l'asile et de la migration. La convention de Dublin, première mouture du texte est signée en 1990. En 2003, la création du système Eurodac permet, grâce à la mise en place d'une base de données de reconnaissance d'empreintes digitales, d'affiner le système de détermination de l'État membre responsable du traitement de la demande d'asile. Pour intégrer au mieux le système Eurodac, une réforme de la convention Dublin a eu lieu en 2003. Ce règlement « Dublin II » n'a pas été à la hauteur des enjeux migratoires du début des années 2010 notamment dans le cadre des Printemps arabes, en témoignent les vives critiques qu'il a subies de la part de la Cour de justice européenne (CJUE). Une ultime réforme, le règlement Dublin III, a eu lieu en 2013 pour apporter plus de protection aux demandeurs d'asile dans la période précédant l'octroi de la protection internationale.

Les multiples réformes qu'a connues ce texte donnent à voir une certaine vision du droit communautaire de l'asile, tiraillée entre les aspirations européennes pour la protection des droits de

---

<sup>1</sup>Présidente Von der Leyen, Discours sur l'État de l'Union européenne, 16 septembre 2020, Bruxelles.

<sup>2</sup>Malingre, Virgine. Immigration : Ursula von der Leyen veut « abolir » le règlement de Dublin qui cristallise les tensions », *Le Monde [en ligne]*, 17 septembre 2020

l'Homme et la persistance des souverainetés nationales sur des domaines historiquement régaliens : l'asile et le contrôle des frontières. Ainsi, la crise migratoire de 2015, liée en partie aux conflits du Moyen-Orient, a mis en lumière des défaillances structurelles révélant que le système Dublin n'est pas à la hauteur des enjeux de l'asile européen. Tout cela explique les propos d'Ursula Von der Leyen qui seront suivis par une communication de la Commission européenne sur : « Une nouvelle approche en matière de migration : instaurer un climat de confiance et un nouvel équilibre entre responsabilités et solidarités »<sup>3</sup>. Cette communication s'accompagne d'un ensemble de textes actuellement baptisé : « Nouveau Pacte sur la migration et l'asile ». Ce paquet législatif comprend cinq règlements portant sur : la régulation de l'asile et de la migration, le filtrage des ressortissants des pays tiers, la procédure d'octroi de la protection internationale, la réforme d'Eurodac et la création d'un instrument pour faire face aux situations de crises et de force majeure. Si ces textes paraissent ambitieux, tant par les objectifs qu'ils visent que par les moyens mis en œuvre, ils restent suffisamment souples, permissifs pour que les États membres ne sentent pas leurs intérêts menacés. Avant de nous pencher sur les nouveautés de ce Pacte, il faut d'abord faire un état des lieux du régime d'asile européen commun. Nous reviendrons ainsi sur les objectifs des règlements Dublin, mais aussi sur certaines directives européennes connexes organisant l'application du droit d'asile et l'administration des demandeurs au sein des États. Cela nous permettra de mettre en lumière les principaux écueils du système d'asile européen. Nous verrons ensuite que le « nouveau pacte », s'il apporte quelques changements mineurs et bienvenus, ne corrige pas les défaillances structurelles dont souffrait le règlement Dublin. Enfin, en guise de conclusion, nous changerons quelque peu de perspective pour appréhender la gestion de l'asile sous un autre angle : celui des migrations climatiques et de la montée de l'extrême droite en Europe.

## **La genèse d'un système communautaire de gestion de l'asile en Europe**

Lors du traité d'Amsterdam en 1997, les accords et la convention d'application de Schengen sont intégrés dans l'acquis communautaire. Cela entraînera la disparition des contrôles aux frontières intérieures entre les États membres de l'UE, une prérogative pourtant jalousement gardée par ces derniers. Cependant, les États veillèrent assez rapidement à ce

<sup>3</sup> *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement et au CESE, Nouveau pacte sur l'immigration et l'asile, 23 septembre 2020.*



que cette liberté de circulation nouvellement acquise ne permette pas aux migrants de faire leur demande d'asile dans le pays de leur choix. Il a donc été nécessaire d'harmoniser les critères de la demande d'asile avec l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> septembre 1997, de la Convention de Dublin. Cette harmonisation se traduit donc initialement par une obligation pour les États signataires de la Convention d'examiner le dossier de demande d'asile dans le pays respectif. Afin d'organiser le traitement des demandes d'asile, les critères de définition de l'État responsable du traitement d'une demande d'asile ont été hiérarchisés. Le critère dominant encore aujourd'hui rend seul responsable l'État par lequel est entré en premier le demandeur. En 2003, le Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003, dit « Dublin II », introduit de nouveaux critères et une nouvelle hiérarchie. Le principe d'unité des familles, prévu de l'article 6 à 7, prévaut dans le cas où « *le demandeur d'asile est un mineur non accompagné, l'État membre responsable de l'examen de la demande est celui dans lequel un membre de sa famille se trouve légalement, pour autant que ce soit dans l'intérêt du mineur* ». Enfin, le règlement (UE) n° 604/2013, dit « Dublin III », toujours en vigueur, remplace le précédent, en conservant l'intérêt porté sur le principe d'unité familiale. De droit, il permettrait une meilleure protection aux demandeurs d'asile au cours de la période précédant l'établissement de leur statut de réfugié. Malgré cela, les États membres ont conservé une grande marge de manœuvre dans la gestion de l'asile. Ainsi, en 2007, le taux de reconnaissance du statut de réfugié variait grandement entre les pays. Dans le cas des demandeurs d'asile irakiens, 85 % ont obtenu ce statut en Italie, contre 0,67 % en Grèce<sup>4</sup>. L'harmonisation des critères pour traiter les demandes d'asile, premier objectif des règlements Dublin, s'est révélée peu concluante.

<sup>4</sup> Gicquel, *Le droit d'asile et le regroupement familial : des voies à harmoniser ?* in C. Gauthier et M. Gautier [dir.], *L'immigration légale : aspects de droits européens*, op. cit., p. 49



États membres	Nombre de primo-demandes d'asile	Nombre de décisions positives	Pourcentage(%)
Austria	10985	7425	67,59
Belgium	23105	6530	28,26
Bulgaria	2075	400	19,28
Croatia	1265	55	4,35
Cyprus	12695	1300	10,24
Czechia	1570	135	8,60
Denmark	2605	1575	60,46
Estonia	100	45	45,00
Finland	2445	1665	68,10
France	138290	28140	20,35
Germany	142450	70320	49,36
Greece	74910	17350	23,16
Hungary	465	60	12,90
Ireland	4740	975	20,57
Italy	35005	18375	52,49
Latvia	180	35	19,44
Lithuania	625	90	14,40
Luxembourg	2200	670	30,45
Malta	4015	405	10,09
Netherlands	22485	4845	21,55
Poland	2765	265	9,58
Portugal	1735	170	9,80
Romania	2455	585	23,83
Slovakia	215	35	16,28
Slovenia	3615	85	2,35
Spain	115175	38420	33,36
Sweden	23125	6065	26,23

*Décisions positives suite à des primo-demandes d'asile — Eurostat — 2019*

La deuxième finalité du règlement Dublin est de lutter contre les mouvements secondaires appelés péjorativement « asylum shopping », c'est-à-dire l'enregistrement de la demande d'asile d'une même personne dans plusieurs États en raison du manque de coordination entre ces derniers. C'est pour répondre à cet enjeu qu'a été créée la base de données dactyloscopiques Eurodac en 2000, par le biais du règlement (CE) n° 2725/2000 du Conseil. Effectif dès 2003, ce système informatique permet le partage d'informations biométriques entre les États membres. Dès leur arrivée sur le sol européen, les demandeurs vont voir leurs empreintes digitales prélevées et enregistrées sur Eurodac. Si la personne fait une autre demande d'asile dans un État membre, celui-ci consultera Eurodac et le cas échéant renverra la personne dans le pays où ses empreintes ont été prélevées. Le partage d'informations a comme intérêt premier d'éviter les demandes multiples, en redirigeant les demandeurs d'asile dans le premier pays dans lequel ils ont effectué leur demande. L'efficacité d'Eurodac est assez faible, pour le montrer il suffit de regarder les chiffres produits par EU-Lisa (Agence

européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice), agence qui supervise le fonctionnement d'Eurodac. Lors de l'année 2015, en pleine « crise migratoire » alors que l'UE enregistre le plus grand nombre de demandes d'asile depuis son existence, on comptait 363 709 « hits »<sup>5</sup>, c'est-à-dire la détection d'une demande d'asile multiple, 75 % de ces « hits » soit environ 272 780, correspondait à une demande préalable dans un autre État membre<sup>6</sup> (les 25 % restant renvoyaient à des demandes déjà faites dans le même pays). En 2021, ce chiffre s'élève à 213 310<sup>7</sup>, soit 67 % des hits pour la même année. On peut aussi comparer 2021 à l'année 2014, qui a vu un nombre de demandes d'asile similaires (respectivement 510 696 et 505 221), on comptait alors 69 % de hits correspondant à des demandes préalables dans un autre État membre<sup>8</sup>. On voit bien que les mouvements secondaires des demandeurs d'asile n'ont pas été particulièrement endigués grâce à Eurodac. De plus, en 2013, la réforme d'Eurodac élargit le spectre des personnes concernées par la dactyloscopie. Elle ne comprend plus seulement l'asile, mais également les demandes de protection internationale. La réforme a aussi ajouté une nouvelle finalité à ce fichier, il devenait alors consultable par les autorités policières et pénales des États membres pour des infractions « terroristes » ou « graves »<sup>9</sup>. Il s'opère ici un glissement sémantique, cette base de données qui était à l'origine un instrument communautaire dédié uniquement à la gestion de l'asile sert dorénavant à des fins répressives. Enfin, on relève de nombreux problèmes relatifs au traitement, à la conservation et à l'accès aux données des personnes concernées par Eurodac, crainte déjà exprimée par le Comité européen de la protection des données en 2011<sup>10</sup> et soulevée également dans le champ académique<sup>11</sup>.

Les effets combinés de la mise en place d'Eurodac et du critère de l'État de première entrée ont engendré d'importants déséquilibres faisant peser davantage sur les pays du Sud et de

<sup>5</sup> EU-Lisa, « Eurodac — Annual Report », 2015.

<sup>6</sup> J'utilise terme États membres par souci de clarté, mais l'Islande, la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein sont aussi concernés par Eurodac depuis 2020.

<sup>7</sup> EU-Lisa, « Eurodac — Annual Report », 2021.

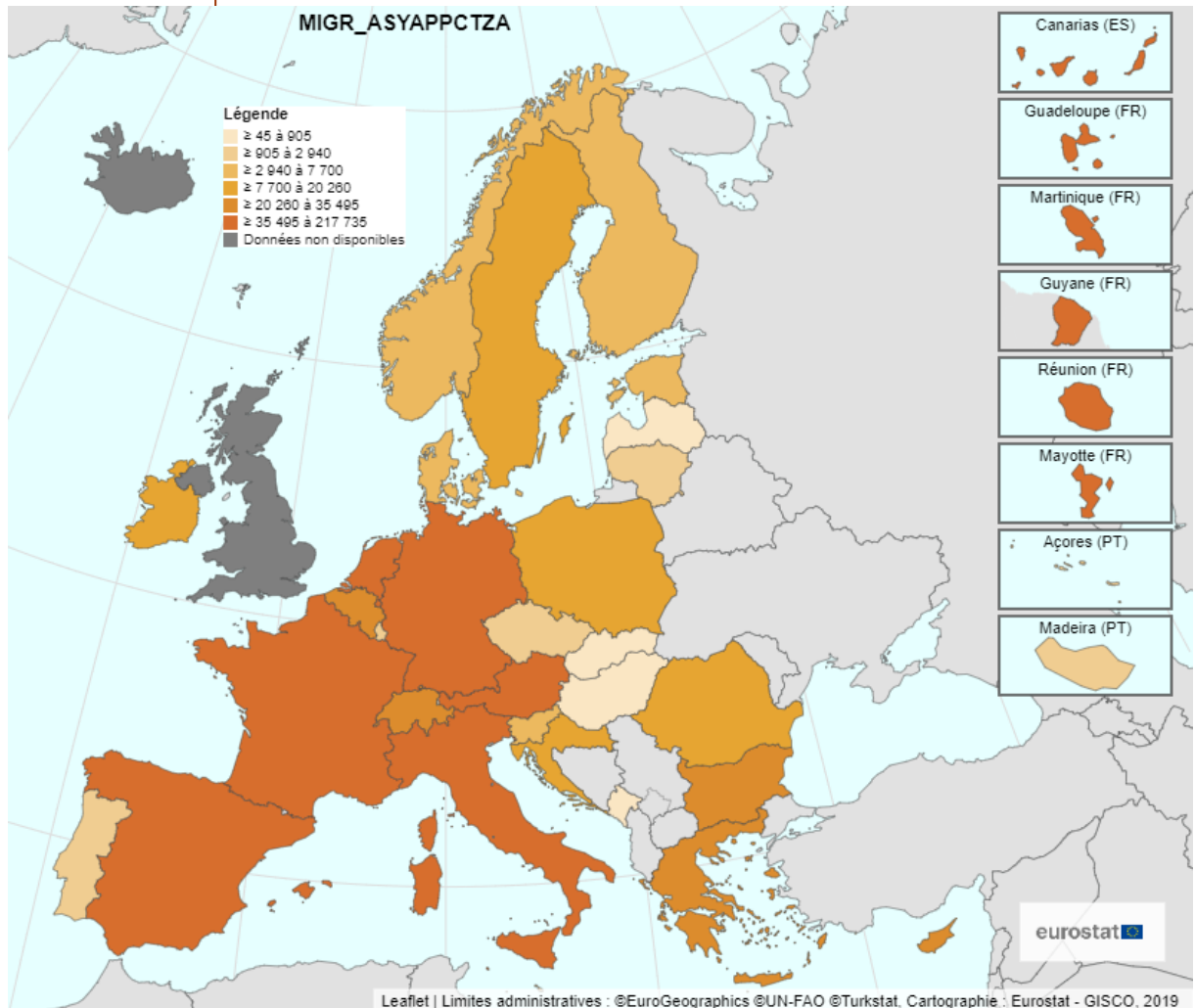
<sup>8</sup> EU-Lisa, « Eurodac — Annual Report », 2014.

<sup>9</sup> Règlement (UE) n° 603/2013, article 6 § 1.

<sup>10</sup> European Data Protection Supervisor Press Release, EDPS/09/11, Law enforcement access to EURODAC: EDPS expresses serious doubts about the legitimacy and necessity of proposed measures, Brussels, 8 of October 2009.

<sup>11</sup> Rousvoal, Laurent. 'L'accès des services répressifs aux données de migrants et réfugiés présentes dans le fichier Eurodac', in Turgis, Sandirne. « Les données numériques des migrants et des réfugiés sous l'angle du droit européen », Presses universitaires de Rennes, 2020, pp.81-94.

l'Est, aux portes de l'Europe, la charge du traitement des demandes d'asile (voir carte).



*Nombre de primo-demandeurs d'asile par pays — Eurostat — 2022*

Cela fut d'ailleurs reconnu par la CEDH en 2011 à l'occasion de l'arrêt *MSS contre Belgique et Grèce*<sup>12</sup> où le juge de Strasbourg sanctionnait la Belgique pour avoir extradé un demandeur d'asile vers la Grèce alors même que la Belgique avait conscience des défaillances profondes du système en Grèce. Elle renvoyait donc consciemment cet individu dans un État où ses droits à demander l'asile ne pourraient être assurés. La même année, dans un cas similaire (le transfert d'un demandeur d'asile de l'Allemagne vers la Grèce), la CJUE a également reconnu la faillite du système d'asile en Grèce<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> CEDH, *MSS c. Belgique et Grèce* 21 janvier 2011

<sup>13</sup> CJUE, (C-411/10) *N.S contre Secretary of State for the Home Department*, 21 décembre 2011.

## L'harmonisation minimale des normes européennes du droit d'asile

Le règlement Dublin et ses multiples réformes ont été accompagnés de directives européennes pour organiser l'application du droit d'asile et l'administration des demandeurs au sein des États. Si ces directives garantissent un niveau minimal de protection pour les demandeurs d'asile, elles échouent à assurer une forme de cohérence du système européen d'asile entre les États membres. Ces derniers perçoivent les directives comme des contraintes qui pourraient diminuer leur souveraineté sur un domaine historiquement régalien comme l'asile. Ils vont donc s'employer à contourner, à exploiter les silences laissés dans ces directives pour administrer leur territoire et les demandeurs d'asile comme ils l'entendent. Dans la foulée du sommet de Tampere en 1999, plusieurs directives européennes seront adoptées puis révisées au début des années 2010, suivant de près la troisième mouture du règlement Dublin en juin 2013. On peut en retenir trois qui sont particulièrement importantes puisqu'elles ont de nombreuses conséquences tant pour les restrictions imposées aux États que pour la protection des demandeurs d'asile.

Il y a d'abord la directive Qualification (Directive 2004/83/CE) qui a subi une refonte en 2011 (Directive 2011/95/UE). Elle vise à harmoniser les critères d'octroi de la protection internationale et accorder quelques avantages aux demandeurs. Pour ce faire, elle opère une distinction cruciale entre les deux facettes de la protection internationale : le statut de réfugié et la protection subsidiaire. Le premier était déjà défini dans l'article 1 A2 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951. La directive Qualification reprend cette définition, les critères pour que le ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride se voie octroyer le statut de réfugié sont donc la crainte d'être persécuté : « *du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social* »<sup>14</sup>. La protection subsidiaire est quant à elle définie par l'existence de « *motifs sérieux et avérés de croire* »<sup>15</sup> que si cette personne était renvoyée dans son pays d'origine elle pourrait subir des atteintes graves telles qu'elles sont définies à l'article 15 de cette directive. Ces atteintes graves sont : « *la peine de mort ou l'exécution* », « *la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants* » et « *des menaces graves et individuelles [...] en raison d'une violence aveugle en cas de*

<sup>14</sup> Article 2 d), Directive 2011/95/UE.

<sup>15</sup> Article 2 f), Directive 2011/95/UE.

*conflit armé interne ou international* ». Ce dernier point est problématique puisque comme l'explique alors la Cour de justice des communautés européennes<sup>16</sup>, un « *conflit armé* » où règne une « *violence aveugle* » couvre un risque plus général. Or, le 36<sup>e</sup> considérant de la directive précise bien que les risques auxquels la population d'un pays est généralement exposée ne constituent normalement pas d'atteintes graves. Il y a donc une forme de contradiction qui rend la preuve d'une menace individuelle très difficile, c'est pourquoi la Cour dispensera le demandeur de la protection subsidiaire de fournir cette preuve<sup>17</sup>. On voit déjà apparaître en filigrane les écueils de cette directive, mais il faut aussi reconnaître les avancées qu'elle permet. La refonte de 2011 a permis une meilleure protection des mineurs en élargissant la définition de la famille. L'article 2 j) a été complété, les membres de la famille ne sont plus seulement le conjoint du bénéficiaire et les enfants mineurs, mais aussi « *tout autre adulte* » responsable légalement du mineur. Ensuite, il y a la directive 2003/9/CE dite Accueil, qui subira une refonte en 2013 (Directive 2013/33/UE). Son objectif principal est de définir les normes relatives à l'accueil des demandeurs de la protection internationale au sein des États. Si elle pose des principes importants, comme le fait que les États membres doivent assurer aux demandeurs : « *un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale* », elle n'impose que très peu de choses et laisse une grande liberté aux États. Cela se voit notamment à travers le placement des demandeurs d'asile en centre de rétention. L'article 8 alinéa 1 de la directive Accueil prévoit que les États ne peuvent placer une personne en rétention pour le seul motif qu'elle demande la protection internationale. Les alinéas suivants énumèrent toutes les dérogations possibles, les États peuvent par exemple placer un demandeur en centre de rétention pour établir ou vérifier son identité ou pour statuer sur le droit du demandeur d'entrer sur le territoire de l'État. Autant de situations qui dépendent d'une interprétation de la situation d'une personne par les administrations nationales et où ces dernières disposent d'une large marge de manœuvre. Lors de la négociation de la refonte de ce texte en 2011, la Commission avait proposé<sup>18</sup> la mise en place d'un délai de 72 heures afin de pouvoir saisir l'autorité judiciaire suite à un placement en détention. Cette mesure ne sera pas conservée dans la version finale de la directive. Or, le Conseil de l'Union européenne, colégislateur, est alors sous la présidence successive de la Hongrie et de la Pologne, deux pays fermement opposés à l'accueil de migrants sur leur territoire. On voit donc que le droit

<sup>16</sup> CJCE, 17 février 2009, *Elgafaji*, C-465/07.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> COM (2011) 320 final

européen de l'asile peine à dépasser les conflits entre logiques nationales et communautaires qui ont lieu au sein des institutions européennes. Les États parviennent à créer des blocages, à aménager dans les textes des espaces où leur souveraineté perdure.

Enfin, la directive « Procédure » (2005/85/CE puis 2013/32/UE) prévoit les procédures communes d'octroi ou de retrait de la protection internationale. Elle prévoit de manière minimale quelques mécanismes pour protéger les demandeurs d'asile. Cette directive harmonise la procédure de demande d'asile et impose un délai d'enregistrement de la demande de trois jours ouvrables<sup>19</sup>. Les demandeurs se voient également accorder le droit à un interprète, les États membres doivent les informer des différentes étapes de la procédure et doivent aussi les notifier des décisions dans un délai raisonnable<sup>20</sup>. Mais ici encore, la directive impose trop peu aux gouvernements nationaux puisqu'elle leur permet par exemple d'accélérer la procédure d'examen si le pays d'origine du demandeur est considéré comme sûr. Cette notion de « pays d'origine sûr » est très controversée puisque la liste des pays sûrs diffère selon les États.

## **L'hétérogénéité des systèmes d'asile nationaux**

Cette harmonisation très peu contraignante du droit d'asile européen crée de fortes disparités entre les différents systèmes d'asile nationaux. Les règlements Dublin et les directives cherchent à créer un système d'asile communautaire, mais les pratiques nationales montrent que cet objectif est loin d'être atteint.

Ainsi, la directive Qualification opère une distinction entre les régimes juridiques du statut de réfugié et de la protection subsidiaire. Le premier ouvre le droit à un titre de séjour renouvelable d'une durée de trois ans tandis que les personnes bénéficiant de la protection subsidiaire jouissent d'un titre de séjour renouvelable d'un an seulement. On observe cependant de grandes différences dans les durées des titres de séjour accordés au titre de la protection subsidiaire. Ainsi cette durée est d'un an en Autriche, en Belgique ou au Danemark alors qu'elle est de 3 ans au Portugal et de 5 ans aux Pays-Bas.

<sup>19</sup> Article 8§ 2, Directive 2013/32/UE

<sup>20</sup> Article 12, Directive 2013/32/UE



États membres	Durée des titres de séjour (protection subsidiaire)
<b>CZ, AT, EE, BE, CY, DE, DK</b>	1 an
<b>SE</b>	Jusqu'à 13 mois
<b>LT, PL, RO</b>	Jusqu'à 2 ans
<b>BG, DK, EL, HR, HU, MT, PT, NO</b>	Jusqu'à 3 ans
<b>IE</b>	Au moins 3 ans
<b>FI, FR</b>	Jusqu'à 4 ans
<b>IT, LU, NL, ES, SI, UK</b>	Jusqu'à 5 ans

*Source: European Migration Network, Comparative overview of national protection statuses in the EU and Norway, 2020*

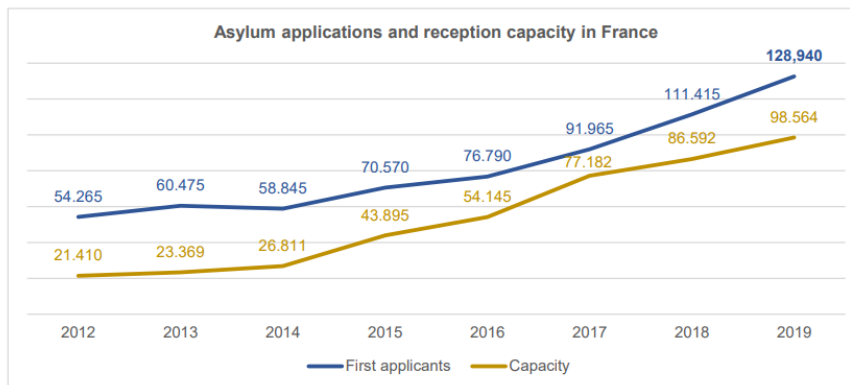
Selon le pays où se trouvent les demandeurs d'asile, leur situation change complètement. On remarque aussi que le pays d'origine du demandeur peut être considéré comme un critère plus ou moins favorable selon les états. Ainsi, on voit qu'en Italie, 97 % des demandes afghanes en 2021 obtiennent une décision favorable pour l'octroi de la protection subsidiaire en première instance tandis qu'en Roumanie ce taux n'est que de 13 % et descend même à 9 % pour la Bulgarie (voir tableau ci-dessous). Cet exemple n'est pas un cas isolé, en 2019, les demandeurs turcs avaient un taux de réponses positives de 90 % aux Pays-Bas contre 51 % en Allemagne ou 26 % en France<sup>21</sup>. Le fait que des États membres privilégient les ressortissants de certains pays tiers peut aussi être lié à des raisons politiques ou historiques comme l'existence de couples migratoires en Europe, à l'image de la France et de l'Algérie.

États membres	Total des décisions (2021)	Décisions positives (2021)	Pourcentage (%)
<b>France</b>	16 320	12 180	74,63
<b>Grèce</b>	10 390	7005	67,42
<b>Allemagne</b>	6935	4310	62,15
<b>Italie</b>	4015	3915	97,51
<b>Pays-Bas</b>	2855	2715	95,10
<b>Roumanie</b>	1375	180	13,09
<b>Bulgarie</b>	850	80	9,41

*Taux de décisions positives relatives à la protection subsidiaire des demandeurs afghans en première instance — 2021 — Eurostat*

<sup>21</sup> EASO, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union, 2020*, p. 72.

Ces disparités entre les taux de décisions positives par nationalité au sein des États membres vont conduire les demandeurs d'asile à se diriger vers certains pays plutôt que d'autres, générant ainsi des mouvements secondaires que cherche pourtant à limiter le règlement Dublin. Les conditions d'accueil des demandeurs d'asile reflètent également l'hétérogénéité du système d'asile européen. Comme évoqué plus tôt, la directive Accueil permet aux États membres de placer en détention les demandeurs d'asile sous prétexte qu'aucune autre solution moins privative de liberté n'est envisageable. L'accueil des demandeurs est un enjeu crucial pour les gouvernements. Le fait qu'un État possède des structures d'accueil de qualité risque d'entraîner un afflux plus important de migrants ce que nombre d'États ne souhaitent pas. Mais ils restent tout de même dans l'obligation d'accueillir les demandeurs déjà présents sur leur territoire. Il se crée alors un écart toujours plus important entre le nombre de demandes d'asile et les places disponibles. En France, en 2019, il y a 151 386 demandeurs éligibles pour 98 564 places disponibles dans les différentes structures d'accueil. Cette politique d'accueil menée par les États est aussi questionnable au niveau économique. En France, en 2019, 37 759 demandes d'asiles ont été traitées en procédures accélérées<sup>22</sup>. Or, les demandeurs faisant l'objet d'une telle procédure sont très souvent logés dans des chambres d'hôtel<sup>23</sup> ce qui entraîne des frais conséquents pour l'État.



*Asylum Information Database, Country Report: France, 2019*

Enfin, la directive Procédure engendre des inégalités entre États membres dans le traitement des demandes d'asile. L'article 22 de ladite directive prévoit que les États membres doivent accorder l'assistance juridique aux demandeurs lors des procédures de recours. Mais le troisième paragraphe de ce même article dispose que l'assistance juridique et la représentation

<sup>22</sup> AIDA, *Asylum Information Database, Country Report: France, 2019*, p. 62

<sup>23</sup> *Ibid*, p. 87.



gratuite peuvent ne pas être accordées lorsque le recours « *est considéré par une juridiction ou une autre autorité compétente comme n'ayant pas de perspectives tangibles de succès* ». Une grande marge d'appréciation est ici laissée aux administrations des États membres ce qui montre bien les potentielles différences de traitement des demandeurs de protection internationale au sein du système d'asile européen. On peut aussi mentionner la notion de pays d'origine sûr, citée plus tôt, qui est employée par les États membres comme un outil d'administration des flux migratoires. La France mettait ainsi le Bangladesh sur la liste des pays d'origine sûrs en 2011<sup>24</sup>. Ce changement coïncide avec le fait que cette même année, le Bangladesh était le premier pays d'origine des demandeurs d'asile. Ce dernier exemple montre bien comment les États s'emparent des normes européennes et exploitent les pratiques dérogatoires pour contourner les objectifs initiaux de ces textes.

### **Le contournement des normes européennes sur l'asile : l'exemple de la France**

Pour comprendre comment la France parvient à contourner les normes européennes sur le droit d'asile, il faut d'abord saisir un point particulier du règlement Dublin III (Règlement (UE) n° 604/2013). Les demandeurs d'asile peuvent être considérés comme étant « en fuite ». Ce « statut » à plusieurs conséquences pour le demandeur d'asile. Si l'État en charge du demandeur placé sous procédure Dublin estime qu'il existe un risque que le demandeur s'enfuit, alors il peut le placer en centre de rétention<sup>25</sup>. Le fait d'être déclaré « en fuite » entraîne surtout une conséquence majeure : le transfert du demandeur d'asile vers l'État membre responsable de sa demande d'asile. En effet, si le transfert d'un demandeur n'est pas exécuté dans un délai de six mois, l'État responsable de la demande d'asile est libéré de cette obligation qui incombe désormais à l'État requérant. Ce délai peut être étendu à un an si le transfert n'a pas eu lieu en raison d'un emprisonnement de la personne et à 18 mois si le demandeur est déclaré en fuite<sup>26</sup>. Cette disposition permet donc aux États membres d'augmenter le délai pour transférer le demandeur vers le pays chargé de sa demande d'asile, c'est un moyen d'assurer un plus grand nombre de transferts de personnes placées sous procédure Dublin. Toutes ces dispositions ont été transposées dans le droit français notamment

<sup>24</sup> Lamort, Sarah. « Chapitre 3. Les déséquilibres du partage des charges de l'asile au sein de l'Union européenne », *Europe, terre d'asile ? Défis de la protection des réfugiés au sein de l'Union européenne, sous la direction de Lamort Sarah. Presses Universitaires de France, 2016, pp. 53-91.*

<sup>25</sup> Article 28, Règlement (UE) No 604/2013.

<sup>26</sup> Article 29§ 2, Règlement (UE) No 604/2013.

par la loi n° 2018-187 du 20 mars 2018 permettant une bonne application du régime d'asile européen. En observant attentivement la gestion des demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin en France, on remarque que la stratégie de l'administration française est : « *de tout mettre en œuvre pour les déclarer “en fuite”* »<sup>27</sup>.

Ainsi, dans une instruction du ministre de l'Intérieur du 19 juillet 2016 adressée aux préfets de police, il fait mention de plusieurs techniques pour pouvoir déclarer les demandeurs d'asile « en fuite » efficacement : « *Cette situation de fuite sera facile à caractériser dès lors que le demandeur aura sans motif légitime quitté le lieu auquel il était astreint à résider* » ou encore : « *vous chercherez à caractériser la fuite dès lors que l'étranger placé sous procédure Dublin ne coopère pas en vue de l'exécution du transfert* »<sup>28</sup>. Une première technique pour déclarer « en fuite » les demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin est de les assigner à résidence dès que leur demande est déposée et que leur transfert est étudié. Ainsi, toute sortie du demandeur pourra se transformer en déclaration de fuite et il pourra se voir retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil comme le dispose l'article 20 de la directive Accueil.

La deuxième technique est de déclarer le demandeur en fuite à cause des entretiens individuels. Selon l'article 5 du règlement Dublin III, l'État membre qui traite la demande de la personne placée sous procédure Dublin doit organiser des entretiens individuels pour faciliter la détermination du pays responsable de la demande d'asile. Si le demandeur est absent deux fois à ces rendez-vous, il peut être déclaré en fuite par les autorités françaises. Pour que les demandeurs d'asile soient régulièrement déclarés en fuite, ils sont parfois placés à des centaines de kilomètres du lieu où ils doivent pointer et sont bien souvent obligés de payer le transport de leur poche même si l'administration française est censée leur remettre des bons de voyage<sup>29</sup>. L'objectif est de restreindre au maximum la liberté de circulation des personnes en procédure Dublin sur le territoire afin de les pousser à la fuite pour faciliter leur transfert. On voit donc que la tentative de communautarisation de la gestion de l'asile a rencontré de fortes résistances de la part des États membres. Cette prédominance des logiques nationales se

<sup>27</sup> Maillary, Caroline. « *Traque, expulsion, abandon : parcours de dublinés* », *Plein droit*, vol. 119, n°4, 2018, pp. 16-20.

<sup>28</sup> *Ministre de l'Intérieur, Instruction relative à l'application du règlement UE n° 604/2013 dit Dublin III — Recours à l'assignation à résidence et à la rétention administrative dans le cadre de l'exécution des décisions de transfert*, 9 juillet 2016.

<sup>29</sup> Maillary, Caroline. *Op. cit.*

retrouve également dans la réforme introduite par la Commission en 2020.

## **Le Nouveau Pacte ou la pérennité des problèmes structurels de la gestion de l'asile**

Comme expliqué en introduction, le Nouveau Pacte sur la migration et l'asile est actuellement en débats au sein des institutions européennes. En analysant les propositions faites par la Commission européenne aux colégislateurs, on peut déjà observer les grandes tendances du futur système de gestion de l'asile dans l'UE. Nous allons donc revenir sur les points saillants de ce paquet législatif en évoquant les changements positifs, mais surtout les opportunités manquées par ces textes.

Commençons par le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration qui est la pierre angulaire de ce nouveau pacte et va remplacer le règlement Dublin III. On peut d'abord noter un changement mineur, mais positif : l'élargissement de la définition de la « famille » pour inclure les frères et sœurs (Article 2 (g)). Ainsi, un demandeur pourra être transféré plus facilement vers un État membre pour rejoindre les siens. Chose nouvelle, il en va de même si le demandeur a obtenu un diplôme dans un État membre. En revanche, le traitement des personnes dites « à charge » (handicap, vieillesse, grossesse, maladie grave, nouveau-né) s'est fortement détérioré. La liste des personnes responsables de ces demandeurs à charge a été considérablement réduite en excluant les époux, mais aussi les frères et sœurs qui figuraient pourtant à l'article 16 du règlement Dublin III. On se retrouve donc dans un système où une personne handicapée ne pourrait être transférée aux côtés de son ou sa conjointe résidant légalement dans un autre État membre afin d'y faire sa demande. Enfin, les personnes ayant obtenu le statut de réfugiés ou la protection subsidiaire se verront offrir la possibilité d'avoir un permis de résidence longue durée après trois ans passés sur le territoire au lieu de cinq actuellement. Si ces nouveautés sont bienvenues, elles ne compensent malheureusement pas le principal problème de cette proposition de règlement : le critère de première entrée demeure. Les personnes arrivant sur le territoire européen seront toujours contraintes à faire leur demande dans le premier État où elles sont entrées de manière irrégulière ou à la suite d'une opération de sauvetage (Article 21). Il n'y a donc aucun changement majeur, aucune approche novatrice ou plus humaine dans la manière de traiter les demandeurs. Or, le fait que ceux-ci n'aient pas voix au chapitre entraîne nécessairement une forme d'antagonisme ou

du moins de réticence à se plier au système<sup>30</sup>. Ce manque de considération a pour conséquence directe la multiplication des mouvements secondaires contre lesquels cherchent à lutter la Commission et les États membres. Le texte prévoit justement de nouvelles obligations pour fixer encore davantage les demandeurs sur le territoire d'un même État. Ils doivent ainsi demeurer dans l'État de première entrée le temps que la demande soit traitée, mais aussi dans l'État de relocalisation à la suite d'un transfert (Articles 9 et 10). Dans le cas où une personne ne respecterait pas ces contraintes, elle se verrait refuser le droit aux conditions d'accueil prévues par le droit européen (Article 11). On est donc dans une approche coercitive du droit d'asile qui a de fortes chances d'engendrer la violation des droits fondamentaux pourtant garantis, défendus et plébiscités par l'UE. Chaque règlement proposé dans le Pacte pourrait faire l'objet d'un article à part entière, nous ne pourrions donc pas traiter ici de tous les enjeux que soulèvent ces textes. Cependant, il y a encore un point qui est symptomatique des contradictions qui traversent cette proposition législative : le nouveau mécanisme de solidarité.

L'objectif de la Commission européenne avec ce Pacte était avant tout de présenter un texte qui ne subisse pas le même sort que la réforme Dublin IV de 2016, enterrée sous les dissensus étatiques. Même si elle a repris de nombreux éléments déjà présents dans le texte de 2016, elle a essayé d'éviter de contrarier les volontés des États membres les plus réfractaires. La Commission a donc abandonné la mise en place d'une clé de répartition qui s'imposerait aux États membres afin de soulager les principaux pays d'entrées et d'éviter les traitements dégradants ou inhumains aux frontières de l'Europe. Elle propose à la place un mécanisme complexe expliqué de manière quelque peu simplifiée ci-dessous :

1 — La Commission détermine chaque année, à l'occasion d'un rapport sur la gestion de la migration, les États faisant face à des arrivées récurrentes de ressortissants de pays tiers suite à des opérations de sauvetage. Elle fixe ensuite les mesures nécessaires (relocalisation, soutien logistique ou financier) pour assister ces États.

2 — La Commission soumet ensuite ses recommandations aux États qui disposent d'un mois pour répondre et préciser les contributions qu'ils ont l'intention d'apporter. Si leurs

---

<sup>30</sup> Maiani, Francesco. 'Into the Loop: The Doomed Reform of Dublin and Solidarity in the New Pact', p.57, in Thym, Daniel (Dir.), 'Reforming the Common European Asylum System. Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum', Odysseus Academic Network, 2022.

contributions sont suffisantes, la Commission adopte un acte d'exécution faisant de ces contributions une réserve de solidarité.

3 — Si les contributions des États ne sont pas suffisantes, la Commission adopte un acte d'exécution reprenant les objectifs de relocalisation visés pour chaque pays et les contributions des États. Ces derniers sont libres de proposer d'autres contributions équivalentes aux relocalisations qu'ils étaient censés effectuer.

4 — Si les relocalisations proposées par les États membres sont inférieures de 30 % aux objectifs prévus par la Commission, alors les États seront tenus de couvrir 50 % des contributions fixés par la Commission lors de son rapport.

Les personnes concernées par ces relocalisations sont les demandeurs de protection internationale dans l'État bénéficiaire des mesures de solidarités. Dans le cas où un pays bénéficiaire serait déclaré comme étant sous pression migratoire (Article 50), les personnes bénéficiant déjà de la protection internationale peuvent aussi être relocalisées si elles y consentent et se verront offrir le même niveau de protection dans l'État contributeur. Dans le cas où un État serait en situation de crise, telle que caractérisée par le règlement « Crise et force majeure » sur lequel nous reviendrons, le champ d'application du mécanisme de solidarité devient encore plus large et concerne aussi les migrants entrés de manière irrégulière sur le territoire. Les États ayant proposé leur aide en finançant le renvoi de personnes en dehors du territoire de l'UE devront accueillir ces dernières si le retour n'a pas été effectué sous quatre mois.

Ce mécanisme de solidarité, annoncé comme une solution aux problèmes de répartition des demandeurs entre les États membres, risque d'avoir peu d'effets concrets. Cela s'explique d'abord par le fait que la solidarité ne passe pas forcément par la relocalisation. Les États contributeurs peuvent se contenter de financer les retours de personnes depuis les pays sous pression ou de fournir une aide logistique et matérielle. Cette absence de réelle solidarité couplée au maintien du critère de première entrée a été considérée par de nombreuses ONG (ECRE, Human Rights Watch, International Rescue Committee, ...) comme une « opportunité manquée »<sup>31</sup>. Il en va de même dans le monde académique où Francesco Maiani soulève à juste titre que le mécanisme tel qu'il est prévu ne garantit que la réalisation de 50 % des besoins fixés par la Commission<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> ECRE, « Joint Statement: The Pact on Migration and Asylum: to provide a fresh start and avoid past mistakes, risky elements need to be addressed and positive aspects need to be expanded », 06 octobre 2020.

<sup>32</sup> Maiani, Francesco, *op. cit.*, p. 55.

Nous venons de l'évoquer, le règlement « Crise et force majeure » permet aux États subissant un « *afflux massif de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides arrivant irrégulièrement [...] ou débarqués sur son territoire à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage* » qui rendrait « *le système d'asile, d'accueil ou de retour de l'État membre non fonctionnel* » (Article 1 § 2. a). Dans un tel cas de figure, l'État menacé peut alors envoyer un plus grand nombre de personnes en procédure à la frontière. Ce nouveau dispositif, ajouté par le règlement sur la procédure commune en matière d'asile, permet aux autorités nationales d'exiger des demandeurs qu'ils restent à la frontière ou dans une zone de transit afin d'évaluer la recevabilité de leur demande. En dehors des périodes de crise, les personnes concernées par les procédures à la frontière sont celles qui présentent une menace pour la sécurité du pays ou qui sont issues d'un pays avec un taux de réponses positives suite à une première demande d'asile, ou taux de reconnaissance, inférieur à 20 %. Or, si une situation de crise ou de force majeure est déclarée, la procédure à la frontière concernera tous les demandeurs issus de pays tiers avec un taux de reconnaissance inférieur ou égal à 75 %. À cela, il faut ajouter le fait que le délai pour effectuer une procédure à la frontière est rallongé de huit semaines. Il en va de même pour la durée de détention des personnes issues de pays tiers dont la demande a été rejetée, augmentée elle aussi de huit semaines. L'enregistrement des demandes peut également être reporté à quatre semaines après leur dépôt. Les États membres connaissant une situation de crise sont enfin libérés de leurs obligations de solidarité vis-à-vis des autres pays. Toutes ces dérogations dont jouissent les États membres peuvent paraître justifiées si l'on estime qu'ils font réellement face à un afflux de personnes déplacées tel que cela menace l'intégrité du système d'accueil. Or, si l'on se penche sur le déclenchement de l'état de crise ou de force majeure, on s'aperçoit que les autorités nationales ont toute latitude en la matière. S'ils l'estiment nécessaire, les États membres doivent simplement notifier la Commission du passage à la « crise ». Il ne faudrait pas que cette liberté permette à certains pays, particulièrement opposés à l'accueil de migrants et de demandeurs d'asile, de faire de la « crise » le mode de gestion par défaut de leurs frontières. C'est également ce que relèvent l'ECRE (European Council of Refugees and Exiles)<sup>33</sup> et le Meijers Committee qui propose de donner au Parlement européen un pouvoir de contrôle sur ce mécanisme<sup>34</sup>. Pire encore, la facilitation du recours aux procédures à la frontière ainsi que les multiples augmentations

<sup>33</sup> ECRE, *op. cit.*

<sup>34</sup> Atanassov, Nikolai. *EPRS Briefing, Crisis and Force Majeure regulation*, Janvier 2021.



de délais expliquées plus tôt risquent de conduire à une fixation massive des demandeurs et des migrants aux frontières des États membres. Cela peut entraîner une multiplication des « hotspots » et certainement une surpopulation dans les camps servant à héberger les personnes déplacées. Ce type de phénomènes a eu des conséquences dramatiques par le passé comme lors de l'incendie du camp de Moria sur l'île de Lesbos en Grèce ayant entraîné la relocalisation en urgence de 13 000 demandeurs<sup>35</sup>.

Le risque de fixation des demandeurs aux frontières vient aussi du règlement « établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures » dit « screening ». Ce dernier intègre dans le droit communautaire une pratique déjà mise en œuvre par les États membres, surtout depuis la pandémie liée au Covid-19<sup>36</sup>. Il s'agit, pour les autorités nationales, de procéder à un premier filtrage qui concerne les personnes ayant franchi la frontière de manière irrégulière, les personnes débarquées suite à une opération de sauvetage ainsi que celles faisant une demande de protection internationale à la frontière et ne remplissant pas les conditions énoncées à l'article 6 du Code frontières de Schengen. Ces personnes devront d'abord passer un examen médical et être prises en charge ou confinées immédiatement si besoin. La réalisation de cet examen médical reste à la discrétion des États qui peuvent choisir de ne pas l'effectuer. Ce type de pratique existe également dans d'autres pays comme l'Australie et a été critiqué, car il détériore les protections dont devraient jouir les migrants et les demandeurs à cause d'entretiens trop courts et des difficultés rencontrées par les ONG pour fournir une assistance juridique<sup>37</sup>. Cela conduirait aussi à un brouillage de la distinction entre migrants et demandeurs d'asile<sup>38</sup> sans compter que la mise en place du screening à un coût estimé à 417 626 millions d'euros pour la période 2021-2027<sup>39</sup>.

Voyons maintenant le règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union, dernier dont nous traiterons ici, a pour objectif d'augmenter le

<sup>35</sup> *Le Monde avec AFP*, « Incendie du camp de réfugiés de Moria : prison ferme pour deux jeunes Afghans », 10 mars 2021, [en ligne] : [https://www.lemonde.fr/international/article/2021/03/10/incendie-du-camp-de-refugies-de-moria-prison-ferme-pour-deux-jeunes-afghans\\_6072593\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2021/03/10/incendie-du-camp-de-refugies-de-moria-prison-ferme-pour-deux-jeunes-afghans_6072593_3210.html).

<sup>36</sup> Jkulevičienė, Lyra. 'Pre-Screening at the Border in the Asylum and Migration Pact: A Paradigm Shift for Asylum and Detention Policies?', p.82, in Thym, Daniel (Dir.), 'Reforming the Common European Asylum System. Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum', *Odysseus Academic Network*, 2022.

<sup>37</sup> *Australian Human Rights Commission*, Juin 2013, <https://humanrights.gov.au/sites/default/files/document/publication/enhanced-screening.pdf>

<sup>38</sup> Jkulevičienė, Lyra. *Op. cit.*, p.83.

<sup>39</sup> Dumbra, Costica. *EPRS Briefing*, 'Screening of third-country nationals at the EU's external borders', Mai 2022.

nombre de retours de demandeurs dans leur pays d'origine ou dans un pays tiers sûr. Il faut bien comprendre que la notion de retour est centrale dans ce Nouveau Pacte. C'est d'ailleurs un des mots qui revient le plus souvent dans les propositions de règlement avec pas moins de 172 occurrences, soit presque 5 par page, rien que pour le texte sur l'établissement d'une procédure commune. Néanmoins, il est vrai que le taux de retours par rapport de demandes refusées chaque année reste bas, atteignant seulement 29 % en 2019<sup>40</sup>. Nous avons déjà mentionné l'introduction de la procédure à la frontière. Or, le Service de recherche du Parlement européen considère que les conditions de logement des demandeurs retenus à la frontière lors de cette procédure ne sont spécifiées dans aucun règlement du Pacte. Cela pourrait donc conduire à «une généralisation de la détention *de facto*»<sup>41</sup>. De plus, comme l'explique Daniel Thym, ces procédures à la frontière sont censées durer de 12 à 20 semaines et permettre aux États d'évaluer la recevabilité d'une demande, chose qu'ils ont déjà du mal à faire en disposant d'un délai de 6 mois<sup>42</sup>.

En définitive, le Nouveau Pacte sur la migration et l'asile ne corrige pas les défauts structurels dont souffrait déjà le règlement Dublin III à savoir : le critère de première entrée, une absence de solidarité réelle entre États membres, la priorisation des retours et une vision sécuritaire des frontières. Comme l'explique Francesco Maiani<sup>43</sup>, il est l'exemple parfait de ce que l'on nomme en analyse des politiques publiques, la dépendance au sentier.

## Montée de l'extrême droite et migrations climatiques : la nécessité d'un changement de perspective

Pour conclure, il semble nécessaire de prendre un peu de recul et de resituer le système d'asile européen et ses défauts structurels (critère de première entrée, absence de solidarité réelle, priorisation des retours et vision sécuritaire des frontières) dans le contexte politique actuel, mais aussi dans les perspectives climatiques à long terme. On observe, depuis déjà quelques années, une montée des populismes de droite et d'extrême droite

<sup>40</sup> Orav, Anita. *EPRS Briefing, 'Common procedure for asylum', Mars 2021.*

<sup>41</sup> *EPRS, Asylum procedures at the border, European Implementation Assessment, novembre 2020.*

<sup>42</sup> Thym, Daniel. « *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the "New" Pact on Migration and Asylum* », *EU Migration Law Blog*, 28 septembre 2020, [en ligne], <https://eumigrationlawblog.eu/european-realpolitik-legislative-uncertainties-und-operational-pitfalls-of-the-new-pact-on-migration-and-asylum/>.

<sup>43</sup> Maiani, *op. cit.*, p.



en Europe. Dans un article paru le 22 décembre dernier, le Grand Continent présente 2022 comme : « l'année électorale de la droite européenne »<sup>44</sup>. Ainsi, en septembre 2022, les Démocrates de Suède, parti conservateur, très à droite et anti-immigration a obtenu des scores sans précédent aux élections législatives avec 20,5 %, se plaçant second devant les Modérés. Le même mois, l'extrême droite italienne incarnée par le parti Fratelli d'Italia et sa figure de proue Giorgia Meloni, progresse de 21,6 points de pourcentage et totalise 26 % des voix à la Chambre des députés. En France, le Rassemblement National, parti de Marine Le Pen est parvenu à placer 89 députés à l'Assemblée nationale contre 7 aux précédentes élections. De même pour la Bulgarie où « *les ultranationalistes de Renaissance (NI) ont obtenu 27 sièges* », soit 14 de plus qu'à la dernière échéance électorale, tandis que les « *souverainistes russophiles du Réveil bulgare* » font leur entrée dans la chambre avec 12 sièges<sup>45</sup>. Si cette dynamique indéniable peut paraître alarmante, elle montre surtout une chose : il existe un électorat de citoyens européens séduit par ces programmes politiques. Les gouvernements en place sont donc à la fois tenus de partager les institutions avec les élus de ces partis d'extrême droite, mais aussi tentés de capter une part de cet électorat. Une partie d'entre eux est donc plus encline à tenir des positions conservatrices et hostiles vis-à-vis de sujets comme l'asile et la migration. On se retrouve donc avec un système de gestion de l'asile profondément contradictoire où l'on retrouve deux logiques opposées : les aspirations européennes pour la protection et la promotion des droits fondamentaux d'un côté et les volontés souverainistes et sécuritaires des États de l'autre. Il n'y a donc rien d'étonnant au fait que ce système ne soit pas conçu pour résister aux crises migratoires de ce siècle. Ceci devient particulièrement inquiétant lorsqu'on se penche sur les prévisions des déplacés climatiques. Un rapport produit par la Banque Mondiale en 2021 estime que d'ici 2050, 216 millions de personnes seront forcées de quitter leur habitat pour migrer à l'intérieur de leur pays<sup>46</sup>. Nombre des pays les plus touchés sont déjà dans une situation économique, sociale et politique précaire et les déplacements massifs de population risquent fortement d'être un très grand facteur d'instabilité. L'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) explique dans un rapport de 2022 sur les mobilités liées au changement climatique qu'en 2030, environ 50 % de la population mondiale vivra sur des zones côtières de plus en plus exposées aux inondations, aux

<sup>44</sup> Hublet, François. « 2022 : L'année électorale de la droite européenne », *Le Grand Continent*, 22 décembre 2022.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> *World Bank Group, 'Groundswell. Acting on internal climate migration. Part II', 2021.*

tempêtes et aux tsunamis<sup>47</sup>. De plus, si l'on prend comme référence le scénario +2 °C, 350 millions de personnes seront exposées à des températures invivables<sup>48</sup>. On pourrait continuer longtemps à énumérer des chiffres tout aussi apocalyptiques montrant que les crises migratoires que nous avons connues jusqu'à maintenant seront certainement dérisoires en comparaison de celles qui nous attendent. Il faudra alors choisir : s'enfoncer dans un isolationnisme meurtrier et essayer vainement d'empêcher l'accès à notre territoire ou bien changer radicalement notre perspective et concevoir un système capable d'accueillir au mieux les migrants et les demandeurs d'asile.

## Dernières nouvelles

Le Nouveau Pacte sur la Migration et l'Asile a été voté à la majorité qualifiée au Conseil ce qui a permis d'isoler la Pologne et la Hongrie, toutes deux opposées au mécanisme de solidarité. Un point d'achoppement persiste, celui du renvoi des demandeurs d'asile vers un pays tiers.

<sup>47</sup> IOM, « *People on the Move in a Changing Climate – Linking Policy, Evidence and Action* », p.4, 2022.

<sup>48</sup> *Ibid.*

# The rise in telework in the EU: what impact on working conditions and regulations?

26 January 2023

Georges VLANDAS

Welcome, everybody. This conference is organised by *GRASPE*. Thank you for accepting our invitation. *GRASPE* was founded by a group of EU officials in 2000 with the aim of understanding the context in which the EU civil service operates. We have been organising conferences on various topics of interest to EU officials on a regular basis. We publish our findings three times a year, and our publications are read by an estimated 30,000 people. In addition, our website receives 3,000 visits per month.

Today, you have the opportunity to hear the findings of Eurofound's report on the rise of telework and the impact of regulations on working conditions in the Member States, in both public and private sectors. We have much to learn from the experience gained, as we have little evidence at our disposal to inform policy decisions. The Commission approved its implementing decision for hybrid work in March 2022, and ongoing discussions are taking place on the draft guidelines issued by DG HR to clarify the legal provisions contained in the decision.

This decision will be renegotiated in September, based on ongoing evaluations. As we confront a new hybrid working environment, there are multiple issues and challenges that need to be addressed, particularly in the areas of organising working time delays, working outside the place of employment, the nature of work and equal opportunities, as well as health and security issues that may arise with the intensification of telework in our institution.

Having said that, I would like to introduce the two speakers for today's conference: Oscar Vargas, research manager at Eurofound, and Tina Weber, also research manager at Eurofound. After these two colleagues' presentation, we will have a round of questions and answers with the audience. The debate will be moderated by Andrea Mairate, a member of the *GRASPE* team and a former senior advisor in DG ECFIN. The floor is yours, Oscar.

Oscar VARGAS

Thank you very much for inviting Eurofound to share our findings on telework. Our research on this area started prior to the pandemic, and we have already held a number of public sessions on the topic. However, today we will be discussing some of our most recent findings which can be found in a report titled '[The rise of telework and the impact on working conditions and regulations](#)' on our website.

I will be presenting a selection of findings from the report. Firstly, it is important to clarify the terminology we will be using. The Commission's regulation is called 'hybrid work and working time', while our findings relate specifically to telework. When I speak about teleworking in general, it also includes hybrid work. If I want to mention something specifically related to hybrid work, I will say hybrid work.

I will talk first about the number of teleworkers in the European Union. I have to mention that before the pandemic, there were already around 11–12 % of employees teleworking in the European Union. We can also say that there was an upward trend, the number of employees teleworking in the European union was already increasing before the pandemic. However, with the pandemic, the process accelerated, and in 2021, we saw an average of around 22% of employees teleworking in the European Union. If it were not for the pandemic, we would not have reached these figures until 2027. So we are talking about more than one in five employees in the European Union teleworking in 2021.

It is important to differentiate between the different frequencies with which workers telework, because it will have an impact on working conditions. In our European working conditions survey, carried out by telephone in 2021 due to the pandemic, we found that about 25% of employees telework full-time from home, and about 34% so about one in three, work in a hybrid mode, and a slightly smaller number work only occasionally from home. Already during the pandemic, most of the employees teleworking were doing that in a hybrid mode. Before the pandemic, we had two main groups: those who telework only occasionally and those who telework in a hybrid mode. This is still the most prevalent form of telework.

Differences between countries are also significant. Around 22% of employees were teleworking in 2021, but these figures varied greatly between countries. For example, in the Netherlands, up to half of the workforce teleworked in 2021, with different frequencies, including hybrid work and working only from

home. On the other hand, in countries like Bulgaria, only 6% of employees teleworked in 2021. So there is a huge difference between the different Member States when it comes to teleworking and the number of employees working remotely. It is a big issue, some countries have a high number of employees teleworking and others – mainly eastern Member States –, this number is still very low.

An important question that arises was whether teleworking will continue even after the pandemic was over. Before the pandemic, the number of employees teleworking in the European Union was around 12%. While reading newspapers from different countries, I came across an article where employers were asking their employees to come back to work in the office. The following day, I read another article about new agreements of companies on telework. There is contradictory information in the media, so it is important to look at the figures, data, and statistics to really understand what is happening.

At the EU level, data from 2022 is not yet available, which makes it difficult to compare countries. Therefore, I looked at some countries data for a quarter, such as what happened in Spain in 2022. In 2021, only 12% of employees telework, compared to 22% in the European Union. In 2018, around 4% of employees were teleworking, and this figure jumped to around 18% in the second quarter of 2020, during the strict lockdown. Then the number of employees teleworking began to decline until the summer of 2021. 10–12 % of employees were teleworking, and this figure has not changed until now. We found that still today, there is around 10% teleworking, it has been the same number every quarter since summer 2021.

This leads to the conclusion that teleworking is here to stay. It has more than double since before the pandemic. However, it is unlikely that the number of teleworkers will be at the same level as during the strict lockdowns experienced in all countries. My prediction is that in the European Union, we may have around one in five employees still teleworking, which is a significant number.

The European labour force survey divides employees according to certain categories, and one category includes extraterritorial organisations, such as the European Commission, UN officers, diplomatic services, etc. In 2020, over 50% of employees telework in this sector. It is the sector with the highest number of employees teleworking. This work environment allows for jobs to be carried out remotely more than in other sectors, with

the number of employees who can work remotely in our sector increasing by around 20–27% more than before the pandemic.

Now, I will discuss some risks of teleworking. One of the main risks is the possibility of working long hours, as the means of work is always at your disposal, making it more likely for individuals to work anytime and anywhere. This is influenced by factors such as the culture of work, levels of workload, work organisation, and competition, and cannot solely be blamed on telework. When looking at the amount of overtime worked by employees, we see that around 32% of workers at the EU level reports working more than the agreed hours. However, in the case of teleworkers, up to 43% report working overtime, which is 10% more than the EU level average. This trend is present in most countries, as seen through various research studies.

Despite the risks, telework also has positive aspects, such as eliminating the need to commute and facilitating worker autonomy in terms of organising working time. Some evidence shows that teleworking has helped improve work-life balance for workers both during and before the pandemic. We compare figures at the EU level and find that almost 20% of employees who do not telework report work-life balance problems, compared to around 13% of employees teleworking. The conclusion is that telework has a huge potential to improve work-life balance significantly.

Organising time well can greatly improve work-life balance. I will mention some aspects that could be relevant. The culture of work related to telework and the attitudes and preferences of employees, employers, and managers are significant factors. Before the pandemic, the barriers to teleworking were related to the attitudes of employees and employers toward it. They did not like telework because they thought they could not control the performance levels of their workers. However, this has changed to some extent during the pandemic, but cultural changes take time. Some employers are still reluctant to facilitate telework, but many managers are happy with it. Surveys show that there has not been a reduction in productivity for most employees and managers who telework. Nowadays, we can confirm that, in general, telework has not had a negative impact on productivity, although this may depend on the sector.

Of course, the impact of teleworking on work-life balance depends on various factors such as the economic activity and the way work is organised. This statement is preliminary and heavily influenced by the sector.

Another issue I want to mention is the ‘always on culture’, where workers are expected to be available all the time, even outside working hours. This culture is difficult to change and is driven not only by employers and practices, but also sometimes by employees. Before the pandemic, teleworking was mostly done on an occasional basis, without a formal company agreement, and was not well regulated. The pandemic changed this, and teleworking became more regulated.

Our pre-pandemic research also found that telework had pros and cons, such as possibilities for promotion and career prospects. One problem is the lack of visibility, that has an impact on the career progression for some workers. This is an issue mostly when the employee telework full time. Employees that telework on a hybrid mode had even a better relation with managers and were more engaged to the workplace, and did not experience lower career prospects. Our conclusion are that there are risks for career prospects for employees who telework full-time and never go to the office, but this is not a problematic in a hybrid mode.

In terms of regulation of telework, we see that some Member States, mainly in Western Europe, rely on legislation and have strong collective bargaining, social dialog, about telework. I will highlight the level of social dialog about telework in France, Belgium, Netherlands, and Austria, for example. Mainly in the southern and western countries, have those two sources of regulation: general high-level legislation, and company-level agreements on the terms of telework. In eastern Member States, there are very few company level agreements, and when telework is regulated it is legislation at a national-level. In Scandinavian countries, company-level and sectoral agreements are well developed, but they lack national-level legislation. This highlights the differences between Member States that have implications for working conditions.

It is worth noting that most countries have a regulatory framework on telework, many of them follow the social partners’ framework agreement signed in 2002. After the pandemic, 12 Member States updated or passed new national-level regulations on telework, including Austria, Spain, Greece, Latvia, Portugal, Romania, and Slovakia, and France and Luxembourg implemented new national-level collective agreements that include provisions related to telework. During the pandemic, several countries such as Germany, Luxembourg, Iceland, and the Netherlands discussed new legislation.



In my final remarks, I will mention some of the topics that have been included in the new regulation after the pandemic. One important aspect that has been regulated is the access to telework, specifically the right to request telework for the employee. This is only available in a few Member States, around 4 or 6 such as Netherlands, or Ireland. Another important aspect that has been addressed is the organisation of working time, with Western Southern countries allowing more flexibility for teleworkers while central Member States rely on existing working time legislation, they think there is no need for further new flexibility, whereas it is some of these countries like in Germany, this aspect of flexible working time is addressed at company level through agreements. Pay and costs coverage of telework is also being addressed, with some countries offering tax reductions while others provide the necessary tools or compensation for energy bills.

Finally, I want to highlight the right to disconnect, the ability to stop working out of working hours, which was only found in four countries before the pandemic. France was the first country to implement this, followed by Spain, Italy, and Belgium. During the pandemic, Greece, Portugal, Slovakia, and Ireland also adopted regulations related to telework, either through legislation or a code of conduct as in Ireland. I will now pass the floor to my colleague Tina, who will discuss the right to disconnect in more detail.

Tina WEBER

Thank you very much. As Oscar mentioned in his presentation, people who telework or work in a hybrid model are more likely to work overtime, longer hours, and during their free time. This has led to a discussion around the need for a right to disconnect, which is reflected in the European Parliament's initiative requesting the European Commission to propose legislation on this issue.

Regarding the right to disconnect and teleworking, the current position is that the European social partners are currently negotiating the framework agreement on telework that was negotiated in 2002, to see how it needs to be updated and potentially include the right to disconnect in some form.

As Oscar mentioned, there are a number of countries that had a right to disconnect prior to the pandemic, and others that introduced it during the pandemic. When looking at this national legislation, it is important to consider who would apply to it and how it is implemented. What happens if the social partners do not reach an agreement? In Belgium, for example, there were

some provisions on the right to disconnect prior to the pandemic, which tasked the health and safety committee at company-level in companies with more than 50 employees to talk about this issue, but there was no fallback if the health and safety committees did not negotiate or reach an agreement on this issue. Whereas in France, if no agreement was reached within the social dialogue, the company was required to prepare a policy on the right to disconnect. Belgium's legislation has since changed, requiring social partners to negotiate on this issue, even in smaller companies.

What is quite interesting about the countries that have newly adopted legislation is that, for example, in Portugal, the requirement is turned around. The provision says that the employer must not contact the employee outside of working hours if they don't want to risk incurring an administrative fine. This is another kind of approach which has been adopted. Our monitoring of legislation in this area shows that other countries are also considering introducing a right to disconnect.

I want to use the remaining few minutes to talk about how the right to disconnect is implemented at the company level. We did a small-scale study looking at a number of companies that already have agreements on the right to disconnect at the company level. In the commission decisions on hybrid working, there is a decision which states that there is a right not to be connected within a certain 'disconnection corridor'. There were two key approaches to implementing the right to disconnect that we called the hard and the soft implementation. The hard implementation relates to approaches where the connection to the server or the delivery of messages is essentially blocked for a certain period, usually overnight between 7:00 PM to 7:00 AM. In some companies messages delivered during an employee's holiday are deleted with a message saying the employee is not available and the message needs to be resent later, when the employee returns from leave. However, it is argued that such an approach could be challenging in companies where employees are collaborating across borders with different time zones. The most common approach relies on awareness raising and encouragement not to send messages during certain hours. For example, a message could say that employees do not have to reply to such communications outside of working hours. This kind of standard message, indicating that in an individual's email footer, with IT tools now available, for a message sending to be delayed.

What is interesting in the agreements that we see at the company level is that they tend to be different texts, based on collective

agreements, policies, or guidelines. Depending on the nature of this type of text, it has an impact on enforcement and monitoring. There were different kinds of monitoring to see if the right to disconnect was actually being respected. Some companies monitor out-of-hours email traffic, to the extent that they can even see how many messages were responded to, obviously in an anonymized way, and having meetings at a team level, they discuss why there is a high degree of traffic and a high number of messages being responded to. Other ways of monitoring include monitoring of working hours, the possibility to make complaints, and staff surveys to indicate whether having this policy is having an impact on working hours and well-being.

What we currently don't yet know much about from our research is precisely this final point: What is the impact of having a specific right to disconnect at an organisational level? What is the impact of that on working time and well-being? Our most recent piece of work on this involved running surveys within organisations with and without a right to disconnect, and we are expecting the results soon, which will hopefully give an indication of the power of a right to disconnect policy at the company level. Does it actually make a difference? That's what I would say for now. But, obviously, Oscar and I are happy to answer any questions that you might have.

Andrea MAIRATE

First of all, I would like to thank Oscar and Tina for their thoughtful and stimulating presentation. It is important to use data as evidence to inform policy decisions, so this report is very welcome.

Let me start with a few remarks before opening the discussion to the participants. There are already some questions in the chat, we will come back to those later. My first reaction is that it is not surprising to see a general trend showing the rise in telework in all countries. However, the degree of variation differs across countries, with some intensifying telework more than others. It would be interesting to understand the driving factors. For example, you showed the case of Spain where the percentage is relatively low, although it has increased substantially. But there is some resistance to telework in some countries.

Consistent with other findings, this rise in teleworking is associated with working longer hours, which means a higher workload. This may be due to the fact that we have more meetings than before, with less face-to-face interaction and more online meetings. This raises a lot of questions about whether this

should be encouraged and whether it is desirable. While there are benefits, such as reducing commuting and potentially improving work-life balance, we also know that there are risks, such as burnout and other serious health and security risks. Your report didn't show evidence of these risks, but there are some inherent risks in terms of well-being and health.

My second point is about practices and differences across countries and sectors. You highlighted some sectoral variations, with extraterritorial organisations and the IT sector being more prone to telework than others. It would be interesting to see if there are notable differences between the private and public sectors.

Finally, I found your discussion of regulation very interesting. You showed that countries regulate to varying degrees, with some countries being more regulated than others. I wonder if this has something to do with trust and social capital, which was a concept used a decade or two ago. We see, for example, that Nordic and Scandinavian countries are less regulated. This is an open question. Telework should be based on trust, both in the public and private sectors. Trust and flexibility go hand in hand.

My final comment is about the right to disconnect, which is stricter in some countries than others. In some countries, employers are not allowed to contact employees outside working hours, but some people in the chat mentioned pressure from management to be available. This is an issue being discussed within the Commission, as it is referenced in the decision on hybrid work.

We talked about hard versus soft implementation and ways of monitoring. These are important issues, and my colleagues are sensitive to them as well. However, my final question is whether telework is a right. For example, in the Commission's decision, the right to telework is defined as 20%, or two days per week. Above that threshold, it needs to be agreed upon with line managers.

## Questions

1. Regarding the impact of telework on office building policy: does it lead to more open spaces? Are there any acoustic measures in place to facilitate work done mainly to reduce costs?

2. In general, is Eurofound involved or consulted in the commission's preparation of new work modalities?
3. Is hybrid work an acceptable alternative to office presence?
4. Does 'teleworking' mean 100% telework, or is it an option when necessary? This is a question about clarifying the difference between telework and hybrid work.

Oscar VARGAS

I will start with the last one, as it is important to clarify the point. In our research, telework means that the employee works remotely. It can be full-time from home, or sometimes from home and sometimes from the office, which is called hybrid work. When I say telework, it includes hybrid work because it has an impact on working conditions. The phenomenon of telework covers all forms of remote work.

Regarding the question of whether Eurofound has been consulted on preparing new work modalities, I don't know if they have been consulted or if our reports are available. I cannot answer this question.

Regarding the impact of telework on office building policy, we have not researched this specifically, but we are aware that companies are implementing policies such as sharing spaces or selling buildings because of teleworking policies. Unfortunately, we have not studied these aspects in detail yet, but we may in the future.

As for why some companies implement telework while others don't, and why some managers are reluctant to allow teleworking, I think private companies and multinationals are implementing telework because they know it is good for the overall performance of the company. Telecom companies and banks are among those implementing telework policies because they know it will benefit the company's output.

I will now give the floor to Tina to answer some of the other questions, and I will continue later.

Tina WEBER

I am also on the staff committee at Eurofound, and here the staff committees are consulted in relation to the original decisions, and that goes for all the agencies and the representative of EU staff, obviously not specifically in relation to our research, we

do use this opportunity to draw on our research findings when giving feedback. Eurofound is consulted by the Commission, and we have also discussed our findings with social partners at the kick-off of their negotiations. We try to bring in the findings from our research into all pertinent discussions.

There was a question about the right to disconnect and the importance of organisational culture. I completely agree with this. Our company case studies also found that having a right to disconnect doesn't necessarily make everything perfect. At the time of our research, we didn't have any results related to how this impacted work-life balance or working hours. Most of the representatives acknowledged an impact on company culture, particularly when the management had a high level of buy-in and regularly reiterated the message that the right to disconnect exists at the company level. Managers themselves set a good example by not sending messages overnight, reiterating during team meeting that this is the approach, and more important than anything: do not make contact with employees outside of working hours, and also making sure that workloads are commensurate with the number of working hours, which is another very important factor. When all these factors are in place and all managers are on board, it can have a positive impact on company culture. However, employees also have a role to play in considering their own health and safety and not working too much outside of their working hours. It's a two-way street, but there is an unequal power relationship that needs to be addressed.

Maybe just a few more words regarding the legislation and the different Member States. What we found in countries where there are already some provisions on the right to disconnect is that there is over time, and an increase in collective agreements. Even as in the case of Portugal, where the employer should not contact the employee, in other systems, there is still an increase in collective agreements. This trend permeates across different sectors and at the company level. Our argument is that if there is legislation, it tends to encourage social partners and companies to negotiate and formulate policies on this issue.

There was a question about trust-based management and the link with flexibility. When working remotely, what is required in terms of management principles is moving from a presence-based management system to an output-based management system. This may be more challenging when producing not widgets but intellectual output, as many of us are. This requires innovative management styles. Our research emphasises and highlights for the projects in the years to come the importance of

training managers on the new skills they need to acquire to manage a remote workforce and an output-based management system.

Oscar VARGAS

I took notes about your question regarding the differences between countries and what factors have increased or not. I would say that these differences existed before the pandemic, and we saw a geographical pattern of higher levels of teleworking in the Nordic countries, and some in the west of Europe, such as France, Belgium, and the Netherlands. Teleworking has increased in all countries, but some of the Eastern Member States started at a very low level. There are no big differences in terms of the increased rate. However, when you start from a very low level, the result is not the same.

Basically, I think that the main factors are the following.

The economic structure, which determines whether teleworking is feasible for certain jobs in certain countries. For example, in Spain, it is very difficult to have some jobs in the tourist sector working remotely. A waiter or someone in the service industry cannot work remotely, there are limitations based on the type of work.

Cultural differences in how we work varies by region. Scandinavian countries were more used to flexible working arrangements before the pandemic, while countries in southern Europe were less so. For example, Scandinavian countries may not need as developed legislation for remote work because they were less accustomed to it before the pandemic, and because there is a certain culture of trust whereas in Southern Europe, we try to legislate on everything.

The two main factors affecting teleworking are the number of jobs that can be done remotely and the cultural attitudes toward work. Additionally, regulations can facilitate or not flexible working arrangements.

Andrea mentioned working longer, and I think that the technical aspect of remote work can facilitate longer work hours because people can work from anywhere, at any time. However, the driver of working longer is also related to values and attitudes toward work. There are several authors who talk about self-exploitation. It comes from the fact that some workers want to compete, to be high achievers. It is complicated to develop here about the reasons behind, but this type of work is such that they try to work anytime, anywhere, etc. Also, the organisation of work, the level of workload, their demands, it is not that easy. It



is easier to organise physical labour, like putting bricks to build a house, for example we can decide to put no more than five bricks in five minutes; but analytical work is different, it is very difficult to organise. When there are sudden high levels of workload, it is the role of management to ensure that the level of workload does not go beyond the working hours.

5. Is the employer required to ensure that both sets of guidance and legislation are followed if staff telework from two different Member States with different rules?
6. What about staff coming back from abroad after the pandemic, and being authorised for only ten days of telework abroad per year?
7. Regarding the distance issue, the commission document defines telework distance as being compatible with work, but an agency defines it as a distance of 130 kilometres from the main office. This decision limits commuters to regularly travelling long distances from Monday to Friday.

#### Oscar VARGAS

There is only one country, Luxembourg, where this has been regulated before the pandemic and developed after. Luxembourg has agreements with neighbouring countries such as France, the Netherlands, and Germany. These agreements regulate the amount of taxes that have to be paid in one country, etc., when you work remotely.

Apart from Luxembourg, we have not seen any national-level regulation tackling the issue of working abroad. However, some companies are practising this, and it is an issue that has not been solved yet. At the EU level, there is some legislation on cross-border mobility and work, but it does not fit perfectly in the context of telework because it provides a lot of flexibility.

So far, I would say that we should always apply the regulation of the country where the employer is based because this is what is happening in practice. This applies not only to the commission but also to the private sector. This is an issue that we may research in the future, in conjunction with the European Labour Authority Agency. At the moment, this is what I can say from our research.

Regarding the distance: we have not done extensive research on this yet, but from common sense, we can say that there is an advantage to reducing commuting. For example, people who

commute from 100 kilometres away can save a lot of time and effort.

Teleworking is a huge advantage. However, it is important to note that this may differ based on government regulations and family circumstances. From my knowledge of telework, it doesn't make sense to limit all workers to telework because there are legal limitations that need to be considered.

When it comes to teleworking from abroad, the question of which regulations apply is not yet solved. However, when it comes to teleworking within the same country, it doesn't matter where you work from as long as you are based in the same location. For example, in big countries like France, teleworking is still considered work whether you work from Paris, Toulouse, or Bordeaux. Unless your job requires you to be physically present in the office for specific tasks, teleworking is a viable option.

Tina WEBER

I agree with the last point you made—the extent to which teleworking is suitable depending on the nature of the job. Ideally, there should be an agreement between the employee and their line manager about the amount of teleworking that can be done, as well as which days of the week are best suited for teleworking. However, each organisation may have a different approach to this.

In cases where there is an emergency or some other unforeseen circumstance, it may be necessary for an employee to work from the office. However, for most jobs that do not require physical presence in the workplace, such situations are likely to be rare. Regarding the ten days of teleworking from abroad, I know that this is a lively topic of discussion in many agencies. The limiting factor, to my understanding, is the coefficient. This is a barrier that may prevent employees from spending more time working in another country. As for what can be done to address this issue, I do not have a clear answer at the moment.

Andrea MAIRATE

To put it in a slightly different way: does it really matter where we work from, or is it more important how we work? Because it seems that what really matters is innovation, experimentation of new ways of working, and new types of collaborative work, relationships with the workplace. Of course, it depends on the job, and there may be regulatory constraints when it comes to teleworking from abroad, meaning outside of one's place of employment and outside the city where one lives. Managers

may prefer people to be in the office, or working from home, because they can be reached more easily if needed to come to the office. There are some good reasons for that, but the problem is how to organise it within the office, with colleagues and people you are working with. It is the 'how', rather than the 'where', that really matters in the end.

Oscar VARGAS

The type of job, activity, and workers need to be defined. There may be instances where face-to-face interaction is necessary for certain activities or organisational methods, but in general, working from your place of employment or another EU country should not impact performance for institutions and agencies. However, it's important to understand the different units, roles, and activities within an organisation, as there may be some meetings or tasks that require in-person attendance. Nonetheless, with today's transportation options, workers can travel to their place of employment if necessary.

There was an agreement of 10 days working abroad; why 10? I am expressing my opinion, based on what I know about teleworking.

8. Regarding the work-life balance: you seem to say that telework potentially improve work-life balance. However, there is also the possibility of discrimination or unfair treatment. Do you have any evidence from that in your study?

Oscar VARGAS

I conducted a study on the impact of teleworking on work-life balance before the pandemic. We controlled for gender differences and occupations in our statistical analysis, and our conclusion is that teleworking does contribute to better balance and more time for activities that one may not have had time for previously due to commuting, such as caring for family or personal issues.

During the pandemic, we found that teleworking was good for both men and women, but women benefited less due to societal values and gender roles. Although progress has been made in this area, women still tend to do more caring work in many countries. This is a caveat that policymakers need to consider, but it is not a problem with telework itself.

In terms of work-life balance, teleworking has the potential to improve it, but it depends on the work context, the employee, and the manager. Teleworking can be used for other work-

related activities or for personal matters, so it is important to manage time effectively and avoid working long hours. There are different perspectives on teleworking, but in principle, it is a good option for occasional use, such as when there is a need to attend to personal matters. This is my answer to your question.

Andrea MAIRATE

My question was more general. Are there trade-offs between efficiency and flexibility? While there are certainly benefits, there are also downsides. For example, working extra hours could impact work-life balance, increased pressure, and it could affect health and well-being. I wonder how to reconcile these different aspects. Perhaps this goes beyond the scope of your studies.

Oscar VARGAS

My answer is based on the existence of a working time legislation in the European Union, called the Working Time Directive, which was last modified in 2003. However, this legislation seems inadequate in preventing negative impacts on health and safety caused by patterns of remote work, as it was created before the widespread use of technology and teleworking.

Remote work can lead to higher levels of stress, anxiety, headaches, and eyestrain, particularly among teleworkers who work alone. We must find ways to improve work organisation and implement the right to disconnect to solve these issues. Although teleworking is a stable trend that will continue to grow, we must understand the risks it poses, such as blurred boundaries between work and personal life and long working hours, which can compromise health and safety. Policies and discussions are underway at the EU level to address these issues, including proposals for a right to disconnect.

The Working Time Directive is insufficient to address all issues related to teleworking, and negotiations are underway to develop new regulations and legislation to ensure that remote work does not negatively impact employees' well-being. The right to disconnect is one important aspect that needs to be addressed to improve work-life balance for employees.

9. Do you think that telework could be a driver for a working culture change? Is telework driven by cultural factors or other factors, and will it have an impact in terms of cultural change?

10. More practical question, directed toward agencies: should the expatriation allowance be proportionate to the amount of telework time?

Tina WEBER

Regarding the expatriation allowance, this is above our pay grade and it is not within our remit to decide it. Ultimately, it might make sense, but it is not for us to decide.

Regarding the cultural change question, before Oscar shares his thoughts, I wanted to make a quick remark. We had some amount of telework before the pandemic, but what really driven cultural change was the pandemic itself. The pandemic triggered a huge increase in teleworking and a greater acceptance of this approach by organisations and managers.

The next step that needs to happen is a shift in the way work is assessed and managed. As Oscar mentioned earlier, some managers are saying that we should go back to the workplace, but I do not believe that is the way to go. We are still in a situation where there are shortages in the labour market, and the workers and potential recruits are in a stronger position to choose a job rather than another because it offers them more flexibility. This helps to drive cultural change currently, but it remains to be seen if the labour market situation will ever change and if the power of management to require presence will become more prominent again. I would argue that going back to full-time work in the office for knowledge-based workers like ourselves would be misguided. The last two years have proven that we can work in this way. However, we do need to work on better ways of ensuring corporate culture and culture of innovation, of passing on information in an effective way, are maintained; but maybe most importantly make sure that new members of staff are brought on board in a nice way so that they feel part of the organisation. These are the kinds of cultural hurdles that we have to overcome now. I don't think going back to full-time work in the office is a viable option, and I'm sure Oscar will not disagree with me on this.

Oscar VARGAS

I believe that the pandemic has caused a cultural shift, beyond just the adoption of teleworking. We have experienced the full impact of the pandemic, including difficult situations. However, we have also seen the potential for working more efficiently and some cultural changes already in the management positions. This cultural shift has been observed not only in companies, but also in public administration, not only the commission, for instance the Spanish public administration, there is this hybrid

mode for example allowing for more teleworking. Telework is only a tool, but it has driven a cultural change.

To fully realise these benefits, we need a more radical cultural change, both in companies and in society in general. We need to revise our vision of equality between men and women, etc. Without this cultural change, we will face more barriers in the adoption of teleworking.

Despite the advantages of telework, there is still a need for face-to-face communication and contact between people. Remote work can help to bridge this gap, but it depends on how specific organisations and companies handle their work, and hybrid work is a way to solve this.

Andrea MAIRATE

Thank you very much for this very insightful presentation. I think we have covered quite a lot of ground with the questions. Some may not be fully answered, but this is something new we are facing, each of us. I think the important lesson is that telework is here to stay. It is important to rely on evidence and data to inform policy decisions or maybe review some of the policies in both public and private sectors.

The more we go deeper into those questions, the more we see the complexity of the issues. This is a multidimensional phenomenon. This is why it is important to have the possibility to rely on the work that you are doing. We look forward to your future studies and research. Mans, would you like to have the final word?

Mans MARTENSSON

Keep an eye on our work, you can follow it on our website. If you subscribe to some of our newsletters, we will keep you inform of our work. Thank you for this opportunity to allow us to come and bring our research to you. Hopefully, there will be more opportunities to do that. It is equally important for us to communicate what we find and bring our experts to the floor, but also to listen and to hear. There were plenty of questions here that indicate where the concerns are, and we are all facing them.

## La santé au travail

Avec Loïc Lerouge

Georges VLANDAS

Je suis membre du comité de rédaction de la revue GRASPE avec Andrea Mairate et Jean-Paul Soyer. GRASPE existe depuis 2000-2001, et a été créée par des fonctionnaires européens pour réfléchir sur leur métier dans le contexte de la construction européenne. Elle a donc à peu près 22 ans, elle paraît trois fois par an, est imprimée à mille exemplaires, elle est téléchargée par trente mille personnes. Notre audience est significative, même si on ne prend que la fonction publique (Parlement, agences de conseil, comités de régions, comités économique et social et au-delà...). Les conférences que nous faisons ont donc un écho certain.

Aujourd'hui, nous abordons de nouveau les questions de la santé au travail. Nous avons déjà fait une conférence le 28 juin avec Franck Héas.

Loïc Lerouge notre conférencier d'aujourd'hui est directeur de recherche au CNRS et travaille à l'université de Bordeaux où il tient la chaire internationale d'études comparées de la santé au travail.

Ce thème nous importe particulièrement dans le contexte de la pandémie avec le développement du télétravail et le travail hybride. Il s'agissait au début d'une contrainte, liée à la pandémie et cela s'est développé parce que la technique nous permettait une utilisation plus ample du travail virtuel, dans le contexte des réductions dans le budget de fonctionnement de l'Union, en particulier de la Commission. Le télétravail a été accompagné par une réduction du nombre de bâtiments, car les États membres ne nous donnent pas les moyens nécessaires pour fonctionner malgré l'accroissement très important des tâches qui n'étaient pas initialement prévues.

Le télétravail peut être fait dans un bureau extérieur, ou en louant une pièce avec éventuellement une salle de réunion au sein d'une entreprise de *coworking* comme *We Work*. En tant qu'agents de la fonction publique européenne, nous le considérons aussi comme du télétravail.

Nous nous posons la question de la santé dans des conditions tout à fait nouvelles par rapport à ce que nous connaissions, c'est-à-dire le travail au bureau avec les équipements, les chaises ergonomiques, etc.

Nous sommes face à de grandes inégalités : certains travaillent dans une cave, d'autres dans leur cuisine, quand d'autres disposent d'espaces plus vastes et peuvent y consacrer une pièce



pour un bureau. Nous sommes inégaux aussi dans notre rythme de travail étant donné que la rapidité à effectuer une succession de tâches dépend aussi des types de connexion internet.

Nous allons continuer avec Loïc Lerouge, pour nous concentrer sur une dimension plus internationale sur laquelle nous voulons davantage nourrir notre réflexion.

Inspirés de ce qui était mis en pratique à la CFDT, nous avons demandé que ces nouvelles règles mises en place à la Commission et dans toutes les institutions soient mises en place provisoirement - pendant un an et demi -, et on a mis en place un comité de suivi et d'évaluation pour soulever tous les problèmes qui en ressortent et auxquels nous ne nous étions pas attendus.

Nourrir notre réflexion avec ce qui est élaboré ailleurs notamment dans les États membres, revêt pour nous une importance capitale et c'est ce sur quoi notre conférencier va se concentrer.

Merci beaucoup, la parole est à vous Loïc.

#### 11. Loïc LEROUGE

Merci beaucoup pour votre invitation. Je suis très heureux et très honoré d'échanger avec vous aujourd'hui. Nous allons prendre un peu de hauteur en termes de réflexion pour parler d'éthique, de sens, au niveau de l'approche de la santé au travail et de la prévention à travers notamment le droit de l'Union européenne et ce que cela inspire comme réflexion. Au fil de la discussion, nous redescendrons sur les conditions actuelles de travail découlant des habitudes prises par la COVID, à partir des réflexions que je vais vous amener. C'est un moment important pour moi, parce qu'à travers les travaux de la chaire internationale d'études comparées de la santé au travail, je suis en train d'organiser à Bruxelles du 19 au 20 octobre un colloque sur le futur de la réglementation de la politique de l'Union européenne sur les risques psychosociaux au travail. Il est justement important de croiser le regard entre la recherche et les parties prenantes sur ce que nous allons faire aujourd'hui sur le droit de l'Union européenne, porteur d'éthique et de sens dans l'approche de la santé au travail. Il y a actuellement des décisions qui se prennent pour parler de ces sujets ensemble.

Inviter les institutions européennes, les parties prenantes et les chercheurs et les faire travailler ensemble est important, plutôt que d'être toujours en silo et de s'écouter parfois de loin. Par ailleurs, je vais évoquer des éléments de réflexion tirés du droit de l'Union européenne, des réflexions que je peux avoir autour du droit international. À l'intérieur de vos institutions, par exemple le Parlement européen, vous avez vos propres règlements, qui ne dépendent pas forcément du droit de l'Union

européenne, alors que vous incarnez les institutions de l'Union européenne, ce qui est d'ailleurs intéressant à étudier.

Le but de cette présentation est de vous apporter une vision de juriste. L'idée est d'ouvrir un dialogue, une discussion ensemble, et d'ouvrir des perspectives. Pour commencer, pour se poser les questions de la santé et du travail il faut considérer ces deux notions comme un système qui s'imbrique. Quand on parle de santé, on parle de travail et quand on parle de travail, on parle de santé. Il y a un jeu d'aller-retour entre les deux, ce système s'inscrit dans un environnement bien plus large qui est sociétal, économique, social, climatique, sanitaire, numérique, mais aussi migratoire, géopolitique, et malheureusement conflictuel. Cet environnement dans lequel s'inscrit ce système santé/travail est en crise et doit être mieux compris, pour également mieux prendre en compte ce qu'il englobe, tels que la santé au travail et le travail.

L'enjeu est de prendre en compte tous les facteurs qui impactent la santé au travail et comment celle-ci impacte aussi les autres composants de l'environnement dans lequel elle s'inscrit. Mieux comprendre cet environnement, c'est aussi donner du sens, un sens qui malheureusement se perd dans les crises que nous connaissons actuellement. De la compréhension de cette conception de la santé au travail découle une approche holistique prenant en compte tous les paramètres qui sous-tendent ce système. Maintenant, on parle de santé au travail et on parle en même temps de santé publique, comme nous l'avons vu et comme cela a été mis en avant pendant la crise COVID. Comme on parle aussi de santé environnementale et d'environnement, parce que tout s'imbrique. Certains vont parler aussi d'une seule et même santé, une santé pour tout le monde : le concept de *One health*.

L'approche multidisciplinaire ou même interdisciplinaire de la santé au travail, ainsi que le développement de politiques pour maintenir les travailleurs au travail et adapter le travail à l'homme, sont vraiment des clés de voûte politiques développées par le droit de l'Union européenne pour développer un contexte propice au développement d'un travail durable et respectueux des droits fondamentaux. Cette approche holistique de la santé au travail est rendue nécessaire par l'évolution du travail, et il est important de se demander quel est le rôle du droit de l'Union européenne dans ce contexte. Est-ce un levier pour donner du sens ? *Quid* de montrer le sens à prendre ?

Se pencher sur la résolution juridique de problèmes sociétaux, qui peuvent bien sûr être aussi résolus par la politique,

l'économie, ou plus généralement *via* un travail collectif, intéresse beaucoup les relations entre droit et action, particulièrement au travers des conduites et des comportements. Le droit prescrit, donc influence les comportements sociaux, il ordonne ce qu'il faut faire ou ne pas faire, et cela peut en contrepartie l'éloigner du réel. Le dialogue collectif entre disciplines est primordial, tout en revenant aux droits fondamentaux. Les textes et les instruments juridiques internationaux du travail participent à donner du sens au travail et à la santé au travail. Le droit de la personne humaine à la santé est un droit riche, cohérent et vecteur de justice sociale. C'est à partir des textes internationaux, dans lesquels j'englobe les textes de l'Union européenne, que l'on pourra retrouver du sens.

Les instruments ont un rôle important à jouer, nous pensons notamment ici à la déclaration de Philadelphie concernant les buts et objectifs de l'organisation internationale du travail qui proclame, dans l'obligation solennelle pour l'OIT, de seconder la mise en œuvre, parmi les différentes fonctions du monde, de programmes propres à réaliser une protection adéquate de la vie et de la santé des travailleurs dans toutes les occupations. La déclaration de Philadelphie a été annexée à la constitution de l'OIT en 1946, dont le préambule reconnaît la nécessité d'améliorer les conditions de travail et de rendre le travail plus humain. Ce terme « d'humanité » est très présent dans les textes internationaux et, malheureusement, nous avons tendance à perdre de vue cette notion dans les organisations du travail aujourd'hui.

Nous pouvons ajouter le récent amendement de la déclaration de l'OIT, relatif aux principes et droits fondamentaux au travail, qui est l'expression de l'engagement des gouvernements, des organisations d'employeurs, des organisations de travailleurs, de promouvoir les valeurs humaines fondamentales, vitales pour notre vie économique et sociale. L'ensemble des membres de l'OIT, lorsque ceux-ci n'ont pas ratifié les conventions qui concernent ces aspects-là, se voient appliquer l'obligation du seul fait de leur appartenance à l'organisation de respecter, de promouvoir et de réaliser de bonne foi et conformément à la constitution de l'OIT, le principe fondamental de garantir à tous les travailleurs un milieu de travail sûr et salubre. Il s'agit d'une avancée majeure, qui consacre comme normes juridiques fondamentales la convention 155 sur la sécurité et la santé au travail, qui consacre la notion de santé physique et mentale, et la convention 187 sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail.

Dans ce contexte, il est nécessaire de citer comme essentiel pour soutenir un droit fondamental de garantir un environnement de travail sûr et sain pour tous les travailleurs, la convention 161 sur les services de santé au travail et la convention 190 qui vise l'élimination de toutes formes de violence et de harcèlement au travail. La convention 190 met l'accent sur la violence, les brimades, le harcèlement au travail et la santé au travail, et fait le lien avec les risques psychosociaux, en ce qui concerne l'obligation de l'employeur de garantir la santé et la sécurité. Il s'agit de la notion de l'humain qui ne laisse pas son esprit à la porte du travail : la personne du travailleur dans son entier est engagée dans la relation de travail dans sa dimension physique, mentale, mais aussi dans ses dimensions relationnelles et de genre. De même, il est important de prendre en compte que l'amélioration des conditions de travail qui influe sur la santé au travail participe à la réduction de la pauvreté par la croissance économique et la protection de l'environnement.

En ce sens, le travail décent va être considéré comme un des piliers du développement durable. L'élimination ou la réduction de la pauvreté ne peut pas se faire sans travail, et des travailleurs en bonne santé. Cette approche rejoint une définition du « développement durable » de la Commission Brundtland en 1987, selon laquelle il s'agit d'un développement qui répond aux besoins actuels sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs besoins. Cette approche a tout son sens aujourd'hui, et là je reprends les mots du professeur Alain Supiot : l'enjeu est de réinscrire le travail au centre d'un projet de politiques partagées, de reconstruire partout des rapports sociaux fondés sur un régime de travail réellement humain.

Le lien avec le droit de l'Union européenne se trouve ici. Nous allons aborder cet enjeu au prisme de la santé au travail, de la prévention, du droit à la protection de la santé au travail. La charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs des 8 et 9 décembre 1989 consacre le droit à la protection de la santé au travail à travers un titre relatif à la protection de la sécurité de la santé dans le milieu de travail. Selon la charte, la réalisation du marché intérieur doit conduire pour les travailleurs de la communauté européenne à des améliorations sociales, notamment au regard de la libre circulation, des conditions de vie et de travail, de la santé et de la sécurité dans le milieu de travail. Selon la charte, tout travailleur doit bénéficier dans son milieu de travail de conditions satisfaisantes de protection de sa santé et de sa sécurité. La santé au travail dans le droit de l'Union européenne entre aussi dans le champ d'application de la charte des droits

fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, qui est opposable aux États membres en raison de son caractère contraignant depuis l'adoption du traité de Lisbonne et en vertu de l'article 6 du traité, la charte précise au sein de l'article 3, relatif au droit à la sécurité de la personne, que toute personne a droit à son intégrité physique et mentale. Évidemment, cela s'applique hors travail et au travail, c'est un droit fondamental absolu. On reconnaît ici une dimension mentale à l'intégrité de la personne comme un élément de la dignité. Le caractère inaliénable du droit à la dignité implique une nécessaire protection de l'intégrité mentale sur le lieu de travail au même titre que l'intégrité physique. Cette disposition de l'article 3 se conjugue avec le premier point de l'article 31 qui proclame que tout travailleur a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et sa dignité.

Ensuite, parmi les instruments que l'on peut citer, il y a la directive-cadre 89-391 du 12 juin 1989 qui concerne l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs qui constitue vraiment un tournant important. Elle s'applique à tous les secteurs d'activité, ce qui est très important parce que dans des pays comme la France on a du mal à appliquer un même droit de la santé et sécurité au travail dans le secteur privé et la fonction publique. Le statut y applique certaines différences, mais cette directive consacre une obligation générale de sécurité et de prévention dans tous les aspects liés au travail imposés à l'employeur, privé ou public, sortant d'une vision qui était plus réductrice de l'hygiène et de la sécurité, plus technique, plus hygiéniste. À ce titre, le 15 novembre 2001, au sein d'un arrêt Commission contre Italie, la Cour de Justice a souligné que l'énumération des risques n'est pas exhaustive et dépasse ce qui est explicitement mentionné dans la directive-cadre de 1989 et donc l'évaluation des risques doit porter sur l'ensemble des risques existants sur le lieu de travail. Cette directive contient un ensemble de directives filles plus techniques, qui portent par exemple, sur des équipements à écran de visualisation pour le travail sur écran, comme la directive 90-270 ; il y a aussi la directive qui parle de santé mentale, la 92-85 qui concerne la mise en œuvre des mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité de la santé des travailleuses enceintes accouchées ou allaitant au travail et il y a d'autres directives possibles. Ici se pose peut-être la question d'un projet de directive sur les risques psychosociaux, qui sont une réalité qui a explosé à la sortie de la crise de la COVID.

Même si elle ne fait pas partie des directives-filles de la directive de 89, je veux citer la directive 2003-88 sur l'aménagement du temps de travail qui me semble très

importante avec un article 6 sur la durée du travail et le temps de repos qui doivent être adaptés en fonction des impératifs de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs. C'est un point très important, parce qu'on peut observer, notamment en droit français, énormément de dérogations, de vraies questions sur le travail posté, des questions sur le travail de nuit, où il est possible de développer plus de formes de cancer, *etc.* Il y a de vrais sujets, des liens entre santé au travail et durée du travail, mais aussi pour parler de connexion/déconnexion dans le monde numérique du travail qui nous entoure il y a la question de la charge de travail, et peut-être que plutôt que de parler de durée de travail aujourd'hui la mesure de ce qui nous oblige à apporter le travail chez soi et à briser la frontière vie personnelle et professionnelle pourrait se mesurer en termes de charge de travail, ce sont des petits points que je vous donne ou des pistes pour en discuter.

Il me paraît aussi important de rappeler le 13e considérant de la directive 89-391 et le 4e considérant de la directive 2003-88, selon lequel l'amélioration de la sécurité, de l'hygiène et de la santé des travailleurs au travail, représente un objectif qui ne saurait être subordonné à des considérations de caractère purement économique. Ce considérant doit vraiment rester en tête et peut alimenter la stratégie de l'Union européenne, dont notamment la dernière - pour la période 2021 et 2027 – qui, au regard de la crise pandémique, a évolué afin de définir des actions clés nécessaires pour améliorer la santé et la sécurité des travailleurs au cours des prochaines années. Cette nouvelle stratégie se concentre sur trois objectifs transversaux qui sont de gérer les changements induits par les transitions écologique, numérique et démographique, les changements dans l'environnement de travail traditionnel, l'amélioration de la prévention des accidents des maladies et l'amélioration de la préparation à toute future crise potentielle. Cette nouvelle stratégie promeut aussi, même si elle n'en fait pas un axe principal, de mettre l'accent sur les risques psychosociaux, ce qui implique des changements dans l'environnement du travail et renvoie à une approche holistique de la santé au travail. Protéger la santé au travail, c'est aussi protéger le travail, les deux sont intriqués ; mais c'est aussi protéger tout ce que nous avons, parce que le travail produit tous nos biens matériels, il supporte les services, le système d'éducation, le système de santé, de sécurité sociale et l'économie. Or, nous sommes confrontés à des transformations, à des crises dynamiques et évolutives qui nous mettent à l'épreuve mais rappellent aussi plus que jamais l'importance des principes portés par le droit de l'Union européenne du travail dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail. Ce droit exprime les conditions d'une protection



nécessaire et une approche de pensée systémique à la mesure des problèmes de société graves et complexes.

Ce cadre ne devrait pas répondre aux seules attentes des régimes les plus avancés en la matière mais offrir à l'ensemble des États, en tenant compte de leur situation économique, sociale et environnementale et de leurs ressources, les conditions d'une amélioration continue des protections qui sont accordées au sein de l'Union européenne, mais aussi au niveau international. Travailler sur la perception et la représentation des normes juridiques par les acteurs du travail et les acteurs socio-économiques est un enjeu crucial ici. Il ne s'agit pas d'aborder le droit de la santé et de la sécurité au travail en général comme un fardeau, mais au contraire de se positionner dans une approche éthique qui permette de comprendre que la santé au travail est un vecteur de bien-être et de performances, de productivité. L'approche devrait favoriser plutôt la prévention collective et ne pas additionner les mesures individuelles de prévention, devrait interroger la responsabilité de chacun au sein d'un collectif de travail, il est donc nécessaire d'impliquer tous les acteurs dans une meilleure compréhension dans lequel la santé au travail prend place.

La recherche fait partie de ces acteurs et le collectif, le dialogue social doit s'en nourrir pour trouver des solutions et innover. De ce point de vue, le rôle des partenaires sociaux est essentiel et au niveau de l'Union européenne nous avons des accords-cadres importants, et il s'agit de faire du thème de la santé et la sécurité au travail un sujet principal de négociation lié aux conditions de travail. Aujourd'hui, avec la reconnaissance d'un milieu de travail sûr et salubre pour tous comme un droit fondamental au niveau de l'OIT, nous avons l'occasion de conjuguer cela avec la reconnaissance du droit fondamental au droit de négociation collective pour faire remonter au niveau des négociations la question des conditions de travail et de la santé-sécurité au travail.

Nous pouvons réfléchir à comment intégrer les changements actuels dans les normes juridiques relatives à la santé au travail, parce que leurs fonctions de régulation régissent les rapports et les prérogatives des acteurs du monde du travail concernant la protection de leur santé. L'objectif global est de contribuer au rapprochement entre économie, bien-être au travail et santé publique et environnementale. Ce processus pourrait permettre de développer des valeurs et du sens, et activerait les compétences et les capacités de chacun des acteurs au travail au prisme de la santé au travail. Cette approche construit des passerelles entre, d'une part les décisions politiques et



économiques, et d'autre part les politiques sociales et de santé au travail. La construction de ces passerelles pourrait favoriser les chances d'une démocratie effective au travail, le recentrage de l'humain au travail au sein de la vie économique, et permettre de ne plus opposer santé et performance, et au contraire de les rapprocher.

Cette approche ne se concentre pas sur la mise en place au travail de manière formelle de pratiques destinées à respecter des principes de développement durable, social, environnemental et économique, il s'agira de souligner la possibilité de fournir un cadre juridique destiné à encourager le développement d'un large éventail de compétences individuelles et collectives en constituant un capital social humain et vertueux qui s'oppose à l'approche scientifique déshumanisée du travail, telle que conçue par Taylor et Ford.

L'ambition de cette approche est d'être en capacité de promouvoir un environnement de travail propice à la santé, et capable de favoriser une économie créative, dynamique et respectueuse des conditions sociales. Ce processus intègre une meilleure éducation initiale avant d'être sur le marché du travail des futurs travailleurs à la santé au travail pour favoriser une conscientisation, qu'ils aient à l'esprit les enjeux éthiques inhérents aux organisations du travail et à leur mise en œuvre pour créer un dialogue pour renforcer la démocratie sur le lieu de travail. L'enjeu est aussi de mobiliser une acceptation de perspectives à long terme, de ne plus s'inscrire seulement sur du court-termisme. On va trop vite aujourd'hui, on ne réfléchit pas assez peut-être, et une application de toutes les parties prenantes dans la gouvernance des organisations doit aussi être favorisée, une prise de conscience des risques professionnels physiques et environnementaux liés au travail doit acheminer.

Partant de là, l'ambition est de faire tomber les barrières, d'amorcer des échanges entre les disciplines et les métiers de manière à obtenir un dialogue le plus abouti possible autour de la recherche d'un milieu de travail qui fait place au bien-être des personnes qui le composent, tout en assurant la productivité au travail.

Il s'agit également de contribuer à une approche, à une structure qui précise, délimite, les rapports entre économie et santé au travail. L'objectif pour les normes juridiques est de leur donner un rôle moteur, en définissant certes des droits et des devoirs mais aussi en protégeant les personnes, en organisant la vie dans la société tout en exprimant des valeurs et du sens.

L'objectif est d'aborder sous un nouvel angle les questions de santé au travail, en traitant de problématiques relatives à la place des normes juridiques dans la discussion sur le développement de l'économie au regard de l'innovation de la protection de la santé au travail, ou problématiques relatives à la santé, qu'on entend aujourd'hui de manière globale : quand le milieu du travail y porte atteinte, la santé publique et l'environnement – comme tous les pans du droit du travail - sont impactés, ou de problématiques relatives à l'évolution du travail, à la crise économique. Les nouvelles organisations du travail mettent à l'épreuve la santé des travailleurs, que le droit de la santé au travail est censé protéger. Un nouvel angle pourrait aussi être relatif au droit de la santé au travail, qui peine toujours à s'imposer dans les évolutions des organisations du travail, guidées par des logiques économiques. Enfin, on peut citer l'exemple du défi de reconstruire le discours économique en faisant prendre conscience aux acteurs qu'intégrer le travail en bonne santé est de l'intérêt de tous. En tant que juriste, je considère que les normes juridiques peuvent contribuer à agir sur les changements de paradigme, sur la construction de liens et d'une meilleure fluidité entre le niveau macro, qui est sociétal, le niveau méso, qui fait le lien entre le sociétal et le terrain, et le niveau micro, qui est l'entreprise, le milieu de travail, pour agir sur les comportements, le croisement et l'implication des différents acteurs.

Les normes juridiques ont un rôle à jouer dans l'élargissement de la vision des bases et des frontières, de manière à envisager de rapprocher santé et productivité, de dégager des espaces d'innovation et d'aboutir à une nouvelle éthique des organisations du travail en intégrant dans leur construction et leur mise en œuvre la santé des travailleurs. L'objectif visé est de faire levier pour intégrer la santé au travail dans des logiques économiques mais aussi de reconsidérer le statut d'employeur et sa responsabilité en matière de santé et de conditions de travail, au regard d'une mutation du travail qui modifie le lien de subordination. Nous assistons à une vague de risques pour la santé, qui est l'introduction de mauvaises gestions du travail, qui mènent vers une vie en mauvaise santé dans un contexte de mondialisation de l'économie. Dans ce contexte, même dans une économie dynamique et créative, comment pourrait-on maintenir par exemple une protection acceptable de la santé au travail et un niveau modéré de stress ? Il existe une vaste littérature portant sur la maladie, la qualité psychosociale des emplois, et elle fait comprendre ce défi et l'ampleur des coûts. Ce défi est un enjeu économique et social majeur, voire parfois humanitaire. Il s'agit de construire des liens manquants à travers des solutions alternatives propres à une économie saine et au

développement du capital social tout en visant une nouvelle compréhension de l'innovation dans le travail. Il est nécessaire d'inclure la santé et plus largement les questions sociales et politiques en impliquant les acteurs de l'économie, du travail, de la santé, pour une prise en compte de la santé tout au long de la vie. La santé au travail est traitée de façon à réhumaniser le travail, à tenir compte dans l'organisation du travail aussi bien du facteur humain que des facteurs techniques et économiques. L'accent peut porter sur le soutien à la prise de décision face à des enjeux concrets relatifs au processus décisionnel, sur les valeurs et les principes mis en jeu et leurs rapports entre eux au regard du cadre de référence qui sera le droit, c'est pourquoi actuellement je tiens beaucoup à organiser des manifestations réunissant le cadre politique, le cadre de la recherche et le cadre des parties prenantes.

Le système évolue vers plus de complexité, en incorporant ou en simplifiant l'environnement. L'esprit qui accompagne l'édition des normes juridiques et le sens de leur application ne sont pas hermétiques à la juxtaposition de valeurs éthiques. Par exemple, parler d'humain dans le contexte de travail s'oppose à « la réification » de la personne du travailleur : à en faire une chose, nier son humanité dans la manière de gérer le travail, en faire un numéro par exemple dans une grille Excel. L'approche éthique va guider l'application des normes juridiques relatives aux pouvoirs de l'employeur en matière de direction et de santé au travail. L'éthique dans le milieu professionnel renvoie au sens des décisions prises, aux valeurs et à l'esprit qui leur sont associées, et justifie l'action des acteurs du monde du travail au niveau individuel et collectif, mais aussi leur responsabilité. L'objectif est aussi d'amener finalement les futurs acteurs du travail à mieux appréhender le monde du travail dans lequel ils vont et évoluer. Le droit montre la voie à suivre, fixe des limites tout en garantissant la liberté de chacun, et l'éthique permet de réinterroger les normes juridiques du travail et de la santé au travail, de mieux comprendre les droits et obligations qui en découlent. L'enjeu est aussi de répondre à la recherche d'adhésion et d'acceptation sociale du droit de la santé et de la sécurité au travail.

Un autre enjeu est de penser le droit à la santé comme le même pour tous, au travail ou hors travail. S'interroger sur la santé au travail amène à questionner la reconnaissance d'un droit à la santé spécifique ou non au travail, et le principe est de faire évoluer la représentation de l'approche de la santé au travail. Le droit à la santé est inaliénable comme le droit à la dignité. Ils sont liés, chaque travailleur a le droit de bénéficier de la même protection, quel que soit son statut ou la taille de l'établissement

dans lequel il travaille. La santé est ce que nous avons de plus intime et, à ce titre, elle doit être protégée de manière uniforme. Le but est donc de créer des conditions d'un engagement responsable des modes d'organisation du travail humain, de répondre aux principes d'adaptation du travail à l'homme, que l'on retrouve dans la directive de 89, de favoriser le bien-être au travail. La perspective est aussi de conforter la mise en œuvre de politiques de santé au travail liées aux organisations du travail à moyen ou long terme, plutôt que de penser à court terme. Développer la formation des responsables du dialogue social aux relations humaines et environnementales est nécessaire afin de mieux anticiper les problèmes, et rechercher des outils, des méthodes à appliquer. La recherche d'une opérationnalité rapide, ce ne sont pas des moyens qui permettent de prendre du temps pour réfléchir en commun, pour ne pas considérer l'économie, la santé, l'organisation, comme des contraintes dans lesquelles on bute constamment.

En conclusion, les normes juridiques sont un mode de régulation sociale susceptible de modifier les modèles ou de proposer des solutions alternatives. L'éducation initiale et l'éthique sont essentielles pour des logiques économiques qui rapprochent santé, performances et productivité, ou pour favoriser des conditions de travail permettant de dégager des espaces pour l'innovation tout en garantissant des organisations respectueuses de la santé et de l'environnement. Il s'agit finalement de ne plus penser le travailleur comme un sujet à accident, et de considérer que les processus de production et d'organisation ont un impact sur la santé des travailleurs, des opérateurs, mais aussi sur la santé de la population et sur l'environnement. L'éducation et l'éthique sont essentielles dans un monde du travail qui aujourd'hui remet profondément en question les frontières spatiales, temporelles, et relationnelles, et il s'agit de garantir une égalité d'accès à la santé au travail. Dans le sens de cet objectif, l'approche holistique de la santé au travail convoque la littérature scientifique et regroupe les compétences nécessaires pour trouver, comprendre, évaluer et utiliser de l'information sur la santé en vue de prendre des décisions et de stabiliser ou améliorer la qualité de vie, en l'occurrence au travail. La santé est un objectif, un but à atteindre, et les normes constituent un des leviers pour aboutir à un changement de paradigme social et économique. L'objectif est d'adapter les règles juridiques aux nouvelles formes d'organisation du travail en tenant réellement compte des aspirations humaines et en évitant la déshumanisation du travail. L'évolution du droit de la santé au travail peut s'interpréter comme un progrès de la justice sociale, entendu d'une part dans le sens du respect de l'identité de la personne humaine et d'autre part d'une amélioration de ses

capacités d'agir. Sa liberté est réelle au travail et par le travail, et la norme juridique donne un cadre porteur, permettant aux personnes humaines non seulement de voir leur santé physique et mentale préservée, mais également de renforcer leur qualité de sujet de droit en vue de créer les conditions d'une plus grande autonomie individuelle et collective. S'interroger sur les valeurs que nous plaçons dans le travail, sur le sens du travail, et le mode de vie que nous en tirons, devient central au sein d'un environnement décent et durable, prenant en compte la santé tout au long de la vie.

Je vous remercie pour votre attention et je suis prêt à répondre à vos questions.

Georges VLANDAS

Merci beaucoup pour cet exposé très approfondi.

Pour commencer, du point de vue des institutions, un écart existe entre les normes applicables à la société et les normes appliquées aux institutions. Au niveau de la santé très souvent nous procédons pressés par les événements, pour ensuite constater ce qu'il se passe. Le droit de la santé par exemple n'est pas vraiment pris en compte.

Du point de vue de notre travail, le travail virtuel s'effectue au domicile : on revient donc au début de l'organisation du travail, au XIXe où les gens étaient à domicile. Parfois, les institutions mettent à disposition des outils de connexions, c'est tout. Il s'agit d'un travail dans l'espace privé. Comment peut-on réglementer des normes de santé au travail qui s'appliquent à l'entreprise, et comment contrôler ces normes dans la dimension privée ? Peut-être qu'Andrea Mairate nous en dira plus là-dessus. Cette question est le point faible de la DGE (Direction Générale d'Exécution) et du suivi, c'est la question précisément de la santé au travail.

Ensuite, dans le cadre de la révolution numérique, nous avançons sans cadre pré-établi. Des questions se posent : comment travaille-t-on le droit à la déconnexion ? Qu'est-ce que cela signifie ? Qu'est-ce que la formation sur l'utilisation des outils informatiques ? Comment se déconnecte-t-on ? Et comment gérer le fait d'être dans une espèce d'ubiquité, on regarde cette conférence et on jette un coup d'œil à ses emails en même temps ? Toutes ces questions de la culture, de la nouvelle façon de travailler, et les implications en matière de santé, sont des questions qui ne sont pas abordées. Il s'agit donc surtout de la question de la formation.

Ensuite du point de vue de la culture : à la Commission notamment, nous avons une culture de cadres et de militants de la construction européenne. La conception qui prévalait dans le passé, beaucoup plus que maintenant, était que nous avons une

mission et nous devons nous débrouiller pour l'exécuter quelles que soient les conditions. Jamais les institutions disaient ne pas pouvoir effectuer une tâche par manque de budget : on le faisait, on demandait le budget après. Cette intensité était naturelle au travail. Au siècle dernier, sans tous ces outils tels qu'ils existent aujourd'hui, il y avait cette pression au travail, et du fait de l'outil informatique, cette intensification s'est accrue. On peut passer d'une réunion à Barcelone à un colloque en Allemagne et d'un colloque en Allemagne aller au Parlement européen pour revenir à la Commission, le tout sans discontinuité. Toutes ces questions ne sont pas abordées dans les règles. Nous sommes dans un espace tout à fait ouvert, là, effectivement je rejoins votre propos sur le fait que les normes juridiques sont un des leviers pour changer les paradigmes au nom de la santé au travail, mais au nom aussi des soucis éthiques qui souvent sont ignorés dans les pratiques professionnelles. L'autre levier est le dialogue social et l'existence d'instruments de régulation externe, comme l'inspection du travail en France. Son poids est moindre maintenant, mais chez nous il n'y a pas d'autorité indépendante externe à laquelle nous pouvons nous référer, il y a le dialogue social.

Nous sommes au début d'un chantier, c'est pourquoi votre intervention par son ampleur et sa profondeur était tout à fait intéressante.

Andréa MAIRATE

J'ai été très sensible à vos propos, en particulier sur la nécessité de remettre l'humain au centre, ce changement de paradigme est important et comment les normes juridiques qui existent - on a un socle de droits - peuvent contribuer justement à améliorer la situation en introduisant cette dimension pleinement humaine : la réalisation de l'humain au travail. Je pense que c'est très important d'un point de vue éthique, mais c'est effectivement dans l'application de ces normes juridiques que le bât blesse.

Georges a beaucoup insisté sur le télétravail, ou le travail hybride plutôt, parce que ce thème nous occupe actuellement au sein de la Fonction publique européenne. Nous avons eu la semaine dernière un exposé très intéressant de l'agence européenne pour les conditions de travail, *Eurofound* qui a fait une enquête très intéressante sur la période COVID, donc 2020-2021, et qui a pu collecter des données sur l'application du télétravail dans les différents pays européens. Il en ressort que le télétravail, ou travail hybride, s'est beaucoup développé dans tous les pays européens à des degrés divers et s'est accompagné par un allongement de la durée du travail, donc par une intensification du travail et des risques pour la santé bien plus élevés : des situations de stress, de *burn-out*, etc. Cela conduit à une surcharge de travail assez importante un peu partout, avec



des risques plus élevés pour la santé des travailleurs, plus dans le secteur public que dans le secteur privé, et encore là, il y a des différences.

Les normes juridiques européennes qui existent devraient-elles prévaloir, s'appliquer aussi dans ce nouvel environnement de travail hybride ? Encore énormément d'aspects échappent à la réglementation, et en particulier tout ce qui touche à la santé et à la sécurité au travail, les risques psychosociaux, *etc.* Il y a encore un vide juridique à combler là-dessus. Comment peut-on faire évoluer ces cadres réglementaires qui sont loin d'être stabilisés pour introduire le droit à la santé et à la sécurité, et non pas seulement le droit à la déconnexion qui n'en est qu'un aspect ?

Loïc LEROUGE

Je prends un peu à rebours, parce que cette dernière question est très importante : la question de l'application des normes européennes dans le champ du travail hybride, numérique. On a déjà quelques bribes de dispositifs que l'on peut appliquer : la directive-cadre de 89, la directive-fille sur le travail des écrans et la directive sur l'aménagement du temps de travail. C'est très en lien avec le droit à la déconnexion. Très souvent, on le voit dans les négociations, pour rappeler le droit à la déconnexion, on ne fait que rappeler la durée légale du temps de travail et la durée légale minimum du temps de repos.

Ensuite, il y a aussi à des accords-cadres européens sur le télétravail de 2002, les accords-cadres sur le stress au travail de 2004, l'accord-cadre sur le harcèlement et la violence au travail de 2007, il y a déjà un certain nombre d'instruments auxquels on peut penser. Cependant, aujourd'hui, nous traversons des crises successives ou concomitantes qui nous mettent à l'épreuve et qui mettent à l'épreuve le travail, qui transforment profondément le travail. Ces textes-là auraient peut-être besoin d'être actualisés.

Je ne suis pas partisan de revoir la directive de 1989, qui était déjà très progressiste à l'époque, au risque de réduire son champ d'application. Actuellement, il y a des projets de directives, premièrement sur le travail numérique en plateforme, pour les travailleurs des plateformes, là aussi ce sont de nouveaux modes de travail et ce sont de nouveaux travailleurs qui ne sont pas protégés par des contrats de travail, et également un projet de directive sur le télétravail est en cours d'élaboration, mais il ne s'agit pas, notamment dans le projet de directive sur les travailleurs des plateformes, d'insérer le terme de « risques psychosociaux » seulement. J'essayais de démontrer dans ma présentation que le terme de risques psychosociaux couvre un



champ bien plus vaste, le champ organisationnel du travail, c'est une approche collective de la santé au travail, qui peut s'étendre aussi aux troubles musculo-squelettiques, aux maladies cardiovasculaires. C'est aussi l'une des évolutions du télétravail avec une augmentation des TMS, des souffrances, des douleurs et une évolution des troubles cardiovasculaires.

Il faudrait donc une directive-fille spécifique aux risques psychosociaux pour au moins essayer de faire en sorte d'harmoniser la prise en compte dans les législations des États membres de la question des risques organisationnels et des risques psychosociaux et de définir enfin les termes : qu'est-ce qu'un risque psychosocial, qu'est-ce qu'un trouble psychosocial, qu'est-ce que l'organisation du travail ? *Etc.* Je pense que nous avons là une opportunité au regard de ce qui se fait sur ce sujet-là dans un certain nombre de pays membres, au regard de ce qui se passe dans l'évolution du travail, de son intensification, il serait peut-être important de se pencher aujourd'hui sur un projet de directive sur les risques psychosociaux et de dialoguer tous ensemble.

Ce n'est pas évident, parce qu'effectivement ici on est dans une intrication de l'économie, du politique et du juridique, il est donc important de convaincre toutes les parties de l'intérêt d'avancer sur le sujet de manière à avoir une meilleure application juridique des questions liées à la santé au travail telle qu'on la connaît aujourd'hui. C'est vrai que ce serait assez formidable d'avoir la directive-cadre de 89 et, comme directive-fille, une directive sur les travailleurs des plateformes, une directive sur le télétravail et une sur les risques psychosociaux.

En ce qui concerne le droit qui s'applique à vous directement en tant que fonctionnaire de l'Union européenne, j'avais vu cette question il y a quelques années sur le droit du harcèlement et la discrimination. Il y avait une sorte de fossé entre les règlements qui s'appliquent à vos fonctions, votés par les politiques aussi, validés par les hautes instances de décision. Il m'a toujours paru assez paradoxal que vos institutions, qui promeuvent une approche souvent progressiste de la santé au travail, ne s'appliquent pas à elles-mêmes cette approche-là. C'est une vraie question éthique, justement.

Georges VLANDAS

Aujourd'hui, on négocie, à la Commission les dispositions générales d'exécution sur le harcèlement pour améliorer le traitement de cette question.

Loïc LEROUGE

C'est surprenant, car cela fait des années que cette question est pendante. Peut-être que la question de savoir si le cadre juridique international est compatible ou non peut jouer. Il peut parfois faire pression sur l'Union européenne, mais très clairement un milieu de travail sûr et salubre, exempt de violence et de harcèlement au travail, tel qu'il est reconnu au niveau international, s'applique aussi aux fonctionnaires de l'Union européenne, on est dans une approche universelle, c'est un levier très important.

Un autre levier très important est que notre directive 89-391 a toujours fait l'objet d'exemple, de modèle au niveau international dans les autres régions du monde, et a pu inspirer aussi les travaux du BIT et de l'OIT, donc il s'agit de ne pas perdre notre âme et de montrer que nous sommes un levier progressiste en matière de santé-sécurité au travail et que la santé au travail et, a fortiori, les risques psychosociaux aujourd'hui sont vraiment l'affaire de tous et de tous les acteurs. Il est donc nécessaire aujourd'hui de bien définir juridiquement ces questions-là, d'intégrer la question de l'équilibre entre vie personnelle et professionnelle, comme vous l'avez évoqué tout à l'heure, parce que juste indiquer qu'il existerait un droit à la déconnexion, encore faut-il lui donner du contenu.

L'autre question rejoint l'application de l'implication juridique, il ne s'agit pas de reconnaître les risques psychosociaux, de dire qu'ils sont interdits et que l'on reconnaît un droit à déconnexion pour garantir un respect de l'équilibre vie personnelle et vie professionnelle, mais il faut leur donner du contenu, des dispositifs pour que ce principe d'interdiction s'applique et a fortiori avec un mode de contrôle externe et indépendant, pour que le droit s'applique aussi. L'effectivité du droit ne va pas sans contrôle de son application non plus, mais il est important de le définir.

Par exemple, l'approche française du droit à déconnexion, on ne sait pas trop s'il est obligatoire ou non, il y a une obligation de négocier, mais sans sanction. Si on ne négocie pas, l'employeur doit prendre l'initiative de réaliser une charte, mais s'il ne réalise pas de charte, il ne sera pas sanctionné. Les négociations sur ce qu'on appelle la qualité de vie et des conditions de travail ne sont pas de bonne qualité sur les questions d'innovation en matière de connexion/déconnexion, on ne fait que reconnaître que cela existe dans le Code du travail, alors que finalement, au niveau européen, on aurait tout intérêt à donner du contenu, comme le fait l'Espagne, par exemple, qui parle de fatigue informatique, qui recommande des pauses régulières et qui fait

le lien entre non pas déconnexion et durée du travail, mais entre déconnexion et santé et sécurité au travail. L'approche est différente ici.

Enfin, concernant le télétravail et le travail à domicile, je suis tout à fait d'accord, il faut absolument faire une distinction entre le télétravail et le travail à la maison. Le télétravail est bien défini, bien cadré et implique des conditions particulières. Par exemple, en France, il doit être bien négocié dans une convention entre l'employeur et le salarié. Il faut une pièce dédiée, du matériel pris en charge par l'employeur, que l'espace de travail respecte bien toutes les conditions pour s'adapter aux capacités physiques et mentales de la personne et enfin, que la connexion et une partie de l'électricité (avec le coût de l'énergie aujourd'hui) soient aussi prises en charge par l'employeur.

Par ailleurs, il faut bien être conscient que tout télétravail n'est pas bon non plus, on a une rupture des collectifs de travail : on ne se voit plus, on ne se voit qu'à distance et ce n'est pas la même forme de travail. On est plus dans un environnement isolé, même si on perçoit des collègues à distance, on est quand même dans une situation d'isolement. Cela aussi, il ne faut pas prendre au pied de la lettre la notion de télétravail, mais bien essayer de continuer à construire les collectifs de travail et ne pas les déconstruire. Enfin, l'obligation de sécurité, de prévention, s'applique aussi dans la pièce dédiée au télétravail. Le droit portugais est intéressant à regarder, il y a une loi spécifique sur le télétravail qui a vraiment pour objectif de bien étendre l'obligation de sécurité et de prévention de l'employeur sur le lieu dédié au travail du domicile du travailleur.

Enfin, il y a une question de respect de la vie privée. Là aussi, on peut faire le lien avec la santé-sécurité au travail, mais il est vrai que le télétravail ouvre une fenêtre sur un lieu qui est normalement sanctuarisé. Quand vous n'êtes pas dans la pièce dédiée, il peut y avoir les enfants qui vous interrompent, ce n'est pas évident. Une question d'égalité se pose aussi ici, il ne faudrait pas que cela vous soit préjudiciable, ou s'il y a des travaux à côté cela peut vous gêner dans votre travail et dans votre télétravail, etc. De plus, on voit ce qui se passe chez vous, où vous êtes, comment vous vivez. Il est important de respecter cette vie privée à laquelle normalement l'employeur ne devrait pas avoir accès.

La jurisprudence française est assez intéressante à ce sujet : la Cour de cassation reconnaît qu'un salarié qui travaille à distance, lors d'une visioconférence, n'est pas obligé d'allumer sa caméra, mais peut l'allumer uniquement quand il prend la

parole s'il veut conserver une partie de sa vie privée. C'est aussi pour cette raison que parfois on ne parle qu'à des initiales ou à des carrés noirs, ce qui n'est pas évident, mais la dimension respect de la vie privée compte, alors que si on est dans une pièce aménagée pour le télétravail, à ce moment-là cette question ne se pose pas.

Georges VLANDAS

Sur les questions du travail à domicile, on nous a dit que les questions de santé au travail à domicile ne pouvaient pas être réglementées puisque c'était un espace privé. Vous parlez d'une pièce dédiée, il y a là une inégalité sociale, même si, dans les institutions, les écarts de revenu sont moindres que par exemple en France où la gauche de la gauche réclame un écart de 1 à 21, à la Commission c'est de 1 à 7 entre le plus bas et le directeur général. Ces différences ne permettent pas à tous les collègues d'avoir un espace dédié.

Vous avez aussi les questions : comment est-il équipé ? Qui fournit l'énergie ? Ces questions sont ouvertes. Personnellement, je ne vois pas comment on pourrait réglementer le travail à domicile : par exemple pour faire le travail à domicile on doit avoir une pièce, que cette pièce doit être équipée de telle façon, qu'on devrait disposer d'un écran etc.. Aurait-on, d'un point de vue juridique, le droit d'édicter des normes sur l'organisation d'un espace privé et quelles sont les conséquences aussi, si on doit avoir une pièce supplémentaire, sur les plus faibles revenus ? Nous sommes, là, devant un grand vide qui permet beaucoup de pratiques discutables.

Nous, par exemple, pouvons être à disposition de 9 heures à 20 heures, il n'y a plus de *Core Time*, on a le droit à la déconnexion, mais on doit être joignable dans les 15 minutes. Toutes ces questions sont ouvertes et toutes les pratiques ne sont pas encore réglementées. Le fait important, comme vous l'avez dit, est que nous n'avons pas d'inspection du travail. Il n'y a pas d'autorité qui peut intervenir pour dire : telle règle présente dans tel cadre légal n'est pas appliquée, ou elle doit être adaptée.

Loïc LEROUGE

C'est une vraie question. Tout le monde ne peut pas forcément faire du télétravail, effectivement. Pendant une période de crise, on est obligé de s'improviser un lieu de travail à son domicile, mais quand on n'est plus en crise ? C'est un premier point.

Deuxième point : il devrait y avoir un droit à télétravailler, à tous les travailleurs, quels que soient leurs moyens, dès lors que c'est compatible avec le télétravail, il faut que ce soit basé sur le

volontariat. En même temps, le droit du travail ou le droit à la sécurité sociale s'applique normalement quand même à votre domicile pendant les heures de travail. Vous êtes toujours sous la subordination de votre employeur. Si vous chutez, si vous êtes déséquilibré, que vous vous faites mal, si c'est pendant vos heures de travail, pour les États membres, cela peut être considéré comme un accident du travail. On a même des jurisprudences un peu cocasses, mais c'est important quand même. En Allemagne, par exemple, le tribunal fédéral du travail a reconnu en accident du travail un travailleur qui s'est un peu précipité entre son lit et son poste de travail pour être à l'heure le matin, qui a chuté, qui s'est fait mal et c'était un accident du travail. Un travailleur suédois, blessé par un jouet d'enfant pendant la pandémie, sur son temps de travail, cela a été reconnu aussi comme accident du travail.

Pendant les heures de travail, quand on est à un poste de travail à son domicile, cela tombe normalement sous le droit qui s'applique lorsque vous êtes sous la subordination de votre employeur, que vous réalisez votre travail. C'est pour cela qu'à ce titre, normalement, au moins en partie, les frais d'installation de connexion et d'énergie devraient être pris en charge par l'employeur, cela peut être négocié. C'est ce qui se passe en France et dans d'autres pays. Il ne serait pas normal que l'employeur fasse des économies à ce niveau-là en termes de locaux, d'énergie et de connexion, en transférant toutes ces charges au domicile de ses salariés ou de ses fonctionnaires. Cela pose une vraie question éthique.

Andréa MAIRATE

Le fait de travailler chez soi : est-ce un espace privé ou est-ce que cela devient un espace public dans le sens où l'on a des relations avec l'employeur ? Donc une relation s'installe entre le salarié et l'employeur avec tout ce que cela implique. Cela amène beaucoup de questions qui touchent effectivement à la santé et à la sécurité, mais aussi toute une série de frais sont transférés sur le budget du salarié. Il faut donc une compensation forfaitaire, tout ceci est laissé à la négociation entre employeur et salariés.

Tant que l'on est dans un bureau, le problème ne se pose pas, on est dans le lieu de travail. Par exemple, pendant la COVID, j'allais quand même au travail, sauf pendant la période où cela était interdit. J'y allais tous les jours, parce que j'étais conseiller économique et il fallait que je sois pratiquement tous les jours au travail. En revanche, pour d'autres, cela devenait plus compliqué, c'était 80 % de télétravail à la maison.

Sur le plan du droit, à partir de quel moment peut-on dire que le télétravail est un droit ou quelque chose qui doit être négocié,

discuté dans le cadre des relations professionnelles entre salariés et employeur ? Pour les agents de la Fonction publique européenne, on a considéré que 20 %, c'est un droit pour l'employé. Tout ce qui est au-delà de 20 % (20 % c'est un jour par semaine, et travailler dix jours à l'étranger c'est aussi un droit) ne relève plus du droit, mais cela doit être négocié. Je ne sais pas quelle est la situation en France: est-ce que le télétravail est reconnu comme un droit du travailleur ou est-ce quelque chose de négocié ?

Georges VLANDAS

C'est un droit, mais le télétravail n'est pas imposé chez nous. Si quelqu'un veut aller au bureau tout le temps, il le peut. Je crois que même dans les conventions européennes il n'y a pas d'obligation de télétravail. Dans notre DGE, le télétravail est basé sur le volontariat.

Je voudrais revoir avec vous si on ne peut pas aborder le sujet à travers les jurisprudences nationales. Tout à l'heure, vous avez dit ce qui se passe au Portugal, en Allemagne, en Suède, cela pourrait être très intéressant de voir quelles sont les pratiques concrètes et en quoi l'intervention du droit a codifié les pratiques professionnelles.

Loïc LEROUGE

Effectivement, le télétravail ne peut pas être imposé, sauf en période de crise sanitaire, il doit être basé sur le volontariat. En France également, le télétravail est reconnu dans le Code du travail, il n'est pas très défini, parce qu'il doit l'être dans la négociation collective. En France, depuis les ordonnances du 22 septembre 2017, qui portaient réforme du droit du travail, la loi est devenue supplétive, elle apporte un cadre minimum et tout le reste doit être négocié. C'est dans l'entreprise que se fait le droit du travail.

Le télétravail peut être négocié avec un accord d'entreprise spécifique, il peut l'être aussi dans les accords qualité de vie et conditions de travail. Surtout, il fait l'objet d'une convention individuellement entre le salarié et l'employeur. Par ailleurs, de manière minimale, d'après la loi, l'employeur doit organiser un entretien annuel pour faire le point sur les conditions de télétravail. Évidemment, c'est minimal, parce que les conditions de travail peuvent très vite évoluer en douze mois, donc cela peut être amélioré dans la négociation collective.

Le télétravail est sur la base du volontariat, l'employeur peut proposer le télétravail, mais c'est au salarié de l'accepter ou de le refuser. Il est déconseillé de faire du 100 % télétravail en raison de l'isolement du salarié. Dès lors que le salarié est en

télétravail, il doit avoir les moyens pour télétravailler évidemment.

Georges VLANDAS

Oui, ce qui est intéressant chez nous, du fait des contraintes budgétaires que j'ai déjà évoquées, est que le télétravail n'est pas obligatoire, il est volontaire, flexible et réversible. Ensuite, il peut être interdit par décision de la hiérarchie, si on ne peut pas fonctionner ainsi, ou il peut être élargi, toujours à l'initiative de la hiérarchie. Le problème est que, dans le processus qui l'accompagne dans la Fonction publique centrale - parce que dans les agences c'était déjà le cas -, on assiste à une réduction des espaces de travail, mais aussi à une réduction des services afférents à cet espace de travail : cafétéria, cantine, garderie... Même si théoriquement les collègues peuvent venir, s'ils venaient tous, ce ne serait pas possible, au point même que venir tous au travail pourrait être une forme d'action revendicative, pour provoquer une tension : si tout le monde venait au travail, on ne pourrait pas travailler.

En cas de crise comme la COVID, il n'y a pas de problèmes, mais après, les employeurs se sont dit qu'ils pouvaient réduire les bâtiments et donc les frais liés aux bâtiments (surtout à Bruxelles où les promoteurs immobiliers imposent des prix) et faire des économies. Ensuite, ils ont transféré une partie du fonctionnement sur les salariés qui ne peuvent pas protester, parce qu'ils sont supposés être des salariés privilégiés, en oubliant les gens précaires qui sont aussi en bas de la grille des salaires. Parler d'argent devient une forme d'indécence et donc on est dans cette grisaille où les choses sont pourtant organisées. Ensuite, cette généralisation du télétravail prend aussi la forme d'un rejet du travail. Moins on est présent dans un lieu qui nous déplaît, mieux c'est. Si on peut s'éviter les transports, la présence, etc., on fait le travail et voilà. C'est un vrai danger du point de vue du sens du travail, de la qualité et de la productivité, donc c'est encore une question ouverte. C'est pourquoi le travail que nous faisons est un travail de suivi, d'évaluation, c'est un travail qui a son importance et qu'on essaie de nourrir avec des exposés tels que les vôtres, parce que manifestement vous avez une connaissance incroyable sur ces questions. Je reviendrai à la charge pour revenir sur ces questions peut-être sous un angle plus pratique et moins théorique.

Loïc, je vous renouvelle nos remerciements pour vos éclairages . Nous sommes des praticiens dans notre domaine et sur toutes ces questions, nous sommes très peu lotis. Le nombre de moyens que nous donne l'Institution pour fonctionner au niveau des exemptions syndicales est relativement réduit. En France, par exemple il y a les comités d'entreprise, l'employeur leur



paye des experts pour pouvoir se forger une opinion, chose que nous n'avons pas. Ces conférences nous sont donc très précieuses. Avec Andrea et Jean-Paul, nous reviendrons à la charge.

Merci à tous les collègues qui ont assisté, nous n'avons fait que soulever des questions et aussi avoir des réponses et c'est déjà un bon début.

Loïc LEROUGE

Merci beaucoup à vous. Un peu d'espoir, on observe en France une sorte de réversibilité des entreprises qui font revenir leurs salariés - parce que justement c'est difficile de faire du télétravail sur la durée - en mettant en lumière toutes les difficultés que vous avez montrées.

# Le droit d'expression directe individuelle et collective des salariés dans l'entreprise.

## Regard sur son application après plus de 40 ans de la loi Française portée par son Ministre du Travail de l'époque, Jean Auroux

**Par Marc BENADON**

Président de MB Consulting

Ancien inspecteur du Travail

Directeur du Travail HC Honoraire

Membre de l'observation du dialogue social de la Fondation Jean Jaurès

Avril 2023

**Préambule :** Plus de 40 après son adoption, la loi du 4 août 1982 portant institution de « l'expression directe des salariés », il est apparu opportun de jeter un regard sur l'intérêt de cette loi et les conditions de sa mise en œuvre alors que plusieurs expériences naissent dans l'univers de la fonction publique européenne. Ce fut le cas d'abord au sein de l'agence de F4E (Fusion for Energy) sise à Barcelone début 2023 et l'expérience devrait être menée en cette fin de 1<sup>er</sup> semestre 2023 à l'agence EASA à Cologne, voire également pour un Office (PMO), au sein de la Commission. Le présent article fait le point sur cette expérience et veut permettre sur cette base, de favoriser sa réutilisation au sein de la fonction publique européenne. Nous reviendrons donc dans un premier temps sur le contexte d'adoption de cette loi, puis nous regarderons son fondement et sa mise en œuvre et enfin nous nous interrogerons sur l'intérêt dans la période actuelle d'utiliser ce dispositif.

## Le contexte Français de l'adoption de cette loi :

Pour cerner ce contexte, il nous faut remonter à l'année 1968, événement phare de l'histoire sociale et mythe fondateur de la politique contractuelle avec les « Accords de Grenelle », les 25 et 26 mai 1968. C'est la négociation au sommet au Ministère du Travail Français, d'un ensemble de mesures qui sont à l'origine d'avancées significatives (revalorisation du salaire minimum de 30 %, des salaires de 10%, l'instauration de la 4<sup>ème</sup> semaine de

congés payés, la reconnaissance des sections syndicales en entreprise) et cela sous l'égide de l'Etat avec l'ensemble des partenaires sociaux. Si cet accord est un mythe, il ne correspond pas à la réalité de la période pour trois raisons : Ce n'est pas stricto sensu un accord car rien n'est formellement signé, la négociation étant portée par l'Etat et enfin son contenu est en porte à faux avec les aspirations des nouvelles couches du salariat qui aspire à la reconnaissance, à la participation y compris individuelle à l'exercice du pouvoir.

Pour Jacques Le Goff, historien et sociologue, « Le Grenelle de 1968 relève d'un modèle industriel dont le déclin est annoncé. Il clôt une histoire plutôt qu'il n'ouvre sur l'avenir ». Cette période est caractérisée selon lui par trois grandes évolutions : L'émergence de l'acteur individuel dans l'entreprise via l'exercice de parole, l'intégration de l'entreprise dans l'état de droit et enfin l'autonomie de la société face à l'Etat (politique contractuelle avec les partenaires sociaux).

Alain Touraine (Sociologue) caractérisait cette période comme l'essor de l'individu comme sujet aspirant à la maîtrise de sa propre existence.

Cette dans cette nouvelle époque que s'inscrivent, quatorze ans plus tard, « les lois Auroux ».

Après l'élection en France d'un nouveau Président de la République, François Mitterrand en Mai 1981, Jean Auroux, son ministre du travail présente un rapport sur le droit des travailleurs. Ce rapport se traduira par la mise en œuvre de deux ordonnances (salaire minimum et 39 heures et 5<sup>ème</sup> semaine de congés payés) et de quatre lois qui modifieront plus du tiers de la législation sociale en vigueur. Ces quatre lois concerneront le droit disciplinaire, le règlement intérieur, **le droit d'expression individuel et collectif des salariés sur l'organisation du travail et les conditions de travail**, le développement de la négociation collective, le développement des institutions représentatives du personnel (IRP) et enfin sur la mise en place des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

### **La loi du 4 août 1982 et le droit d'expression des salariés :**

Cette loi relative aux libertés des travailleurs dans l'entreprise institue pour les salariés d'un droit à l'expression directe et collective sur le contenu et l'organisation de leur travail ainsi que sur la définition et la mise en œuvre d'actions destinées à

améliorer les conditions de travail dans l'entreprise. Ce droit s'exerce sur les lieux et pendant le temps de travail et est payé comme tel. Il est également précisé que dans le cadre de ce droit les opinions émises par les salariés ne peuvent motiver une sanction ou un licenciement.

Symptomatique de cette période de mixité entre le collectif et l'individuel, les modalités d'exercice sont fixées dans les grandes entreprises (+de 200 salariés) par un accord avec les organisations syndicales représentatives. Cet accord doit fixer notamment le niveau, le mode d'organisation, la fréquence et la durée des réunions permettant l'expression des salariés, les mesures destinées à assurer d'une part la liberté d'expression de chacun et la transmission des vœux et avis à l'employeur. Enfin, cet accord doit fixer les conditions dans lesquelles l'employeur fait connaître aux salariés et aux organisations syndicales représentatives la suite qu'il entend réserver aux vœux et aux avis émis. A défaut d'accord, c'est l'employeur qui fixe les modalités d'exercice.

Dans les instructions émises après cette loi, le gouvernement préconise que les groupes constitués par service soit relativement restreint (10 à 15 personnes) pour permettre l'expression de chacun des participants et qu'il ne soit pas animé par le responsable hiérarchique. La mise en place d'un animateur de la réunion et une personne chargée du compte rendu facilite la fluidité de la réunion. Il sera également prévu que l'encadrement puisse constituer des groupes d'expressions propres.

### **L'apport du droit d'expression dans le contexte d'aujourd'hui :**

Pour caractériser très schématiquement le contexte d'aujourd'hui, il nous faut noter la mixité du besoin de collectif et d'individuel dans les relations sociales. Ceci se caractérise en France mais aussi dans la plupart des pays, par la faible syndicalisation et la faible participation aux élections professionnelles dans l'entreprise. D'autre part, l'essor de l'individu, de sa reconnaissance et de son bien-être sont des éléments forts reconnus par tous les spécialistes du monde du travail.

Aussi, la mise en place dans l'entreprise du droit d'expression peut être regardée comme un challenge « gagnant-gagnant ». Les salariés trouvant ainsi un cadre leur permettant de s'exprimer sur le contenu et l'organisation du travail favorisant, si des vœux sont retenus, une meilleure organisation du travail

améliorant ainsi leurs conditions de travail et trouvant un sens à leur travail.

Les employeurs trouvent dans cet exercice un moyen de connaître les aspirations de leurs salariés. Ceci permet d'anticiper les mesures à prendre pour améliorer l'efficacité et la productivité de l'entreprise du fait de la motivation accrue de ses salariés et de l'amélioration des conditions de travail.

L'expérience déjà menée à F4E sur le site de Barcelone a montrée d'une part, que l'immense majorité du personnel a bien joué le jeu de ce droit d'expression. La synthèse des groupes d'expression fait bien ressortir les caractéristiques du contexte d'emploi local, des conditions de travail et du souhait des salariés d'améliorer tant leurs conditions de vie au travail que l'efficacité de leur structure avec une demande forte de sens dans leur travail. L'ensemble de ces éléments constitue un socle favorisant la discussion entre les organisations syndicales et la direction de l'entreprise permettant l'amélioration des conditions de travail et l'efficacité de l'institution. Du gagnant-gagnant comme énoncé. Un enjeu à saisir encore aujourd'hui pour les salariés, les organisations syndicales et les directions d'entreprise.

# Understanding Right-Wing Populism : what is it, and what can be done ?

[Version FR](#)

*A look back on the conference held by U4U*

On February 7th, *Union for Unity* organised a webinar on the rise of far-right political parties and populism in Europe. Based on the report published by FES Democracy of the Future entitled “*Understanding Right-Wing Populism and What to Do About It*”, the conference invited Professor Daphne Halikiopoulou, Chair of Comparative Politics at the University of York & Dr Tim Vlandas, Associate Professor of Comparative Social Policy at the University of Oxford.

In an hour and a half seminar that included both a presentation and questions, the reasons behind the success of Right-Wing Populist Parties (RWPPs) across Europe were unpacked. Giving valuable information and insight, the conference encouraged all actors, including trade unions, to implement policies that fight against the increasing right-wing and populist tendencies spreading across Europe.

## **Right-Wing populist parties in power: definitions and explanations**

In the report and subsequent webinar, RWPPs are defined as sharing three common features. First nationalism, or the “prioritisation of the in-group over the out-group in pursuit of the attainment and maintenance of the unity, autonomy and identity of the nation”, a premise that is adopted to justify their socioeconomic stance. Nationalism being a broad and multi-dimensional term, it is approached differently across RWPPs - some highlighting its ethnic components while others adopt a more civic angle. Then, RWPPs claim to represent the popular will by endorsing a populist narrative that combines the in-group/out-group axis with a people vs ‘the elite’ axis. Understood either as an ideology or a communication style by scholars, populism either way remains a key component but does not – for all that – explain the parties’ success. Finally,

RWPPs are defined by authoritarianism, yet to varying degrees. Some are linked to fascism, and for this reason glorify violence and vehemently oppose procedural democracy. Others – more successful in Western Europe – represent a radical variant that breaks from fascism and instead adopts a pseudo-liberal democratic rhetoric to conceal an exclusionary nature and policy. All in all, RWPPs not only permeate mainstream ground, but also challenge and side-line mainstream political parties. To understand the phenomenon of RWPPs rise to power and prominence, the report offers a framework that looks at their rise from the demand side, i.e. the electorate voting for the establishment of such parties and consolidation of certain ideas, and the supply side, i.e. the far-right parties themselves and their nationalist and populist agenda.

If such defining criteria of RWPPs are consented on and overcome the test of time, other traits and stances of such parties have shifted over the decades. According to Dr Vlandas and Professor Halikiopoulou, there are three major changes that RWPPs have undergone in their ideological positions and policies. First, the move from an ethnic-nationalist perspective - in which belonging to the nation rests on ethnic criteria, to a more civic form of nationalism - in which belonging to the nation rests on adherence to certain values and principles. In Western Europe, this civic nationalism is strong and marked by a negative attitude towards multiculturalism, for instance to Arab-Muslim populations qualified as intolerant to and incompatible with Western democratic values. Secondly, another move has operated from an extremist, anti-democracy, violent, and at times post-fascist position to a more radical stance, that is mainly anti-establishment and anti-elite. For instance, Western European RWPPs, more so than Eastern European ones, have adopted a Eurosceptic rhetoric on this basis. Finally, there has been a significant move from market liberalism to welfare chauvinism, as France's passage from Jean-Marie Le Pen's embracing of the free market to Marine Le Pen's exclusive welfare State illustrates. These shifts are not trivial, and on the contrary reflect a strategy to capture a larger electorate by addressing and endorsing a series of broader insecurities and risks.

In regards to their rise to power, the conventional wisdom holds that the “cultural backlash” - the predominance of the new “value” cleavage in a post-materialist world - explains the emergence and salience of RWPPs, especially surrounding the issue of immigration. There is, however, a crucially yet much neglected variable, highlighted by the scholars during the webinar: that of economic inequality and discontent, especially



relevant in the light of increasing economic uncertainty following the energy and inflation crisis. To highlight the relevance of this factor in analysing the success of RWPPs, the report underscores the importance not only of the characteristics of far-right voters, but also and rather their group-size and heterogeneity that impact the policies adopted by RWPPs to address their electorate's insecurities. In other words, it indicates that the language and rhetoric of populism (on immigration, namely) does not necessarily explain its success, and that other factors are at play.

### **A far-right electorate that has become increasingly diverse and heterogeneous**

Historically, the characteristics and attitudes of RWPPs voters have been and remain somewhat homogeneous. The European Social Survey, used by the guest speaker, models the probability that somebody votes for RWPP. The findings relate to both characteristics and attitudes of the typical RWPPs voter. In regards to the first category, findings point out that this profile typically relates to middle-aged men in rural settings, with a low to medium education, who are not necessarily benefit recipients, and are employed as agricultural workers, craft workers, or operators. Concerning their attitudes, such individuals display economic and cultural immigration concerns as well as little trust in the European Parliament. Of course, such variables depend on the studied country, yet there are cross-cutting similarities. Across Germany, Sweden, and France, for example, the typical RWPPs voter is male, presents high immigration concerns and distrusts European institutions.

Yet, a large pool of voters belonging to the RWPPs's potential electorate is concerned not by cultural factors, but by economic motivators in response to a sense of risk and insecurity. Indeed, the end of the 20th century and the turn of the century has brought about a series of economic woes that have taken a toll on populations across Europe. Specifically, the 1960s represent the start of a phase of continuous economic stagnation. In the last 20 years, the picture has been deteriorating for most countries: wages falling, unemployment increasing, or both simultaneously. Conversely, if social expenditures have increased, they have not kept up with the grievances of the population. Indeed, while these transfers peaked in the 1980s, they failed to compensate for increasing unemployment, retirement, and the overall liberalization of the labor market, thus widening the gap between the State's social benefits and the individuals' degrading economic situation and increasing

discontent. The 2008 financial crisis further accentuated the sense of acute risk and insecurity among the European population. These economic hardships have a direct impact on voting behavior, as they encourage those who suffer from them to find solutions in parties addressing their issues.

For this reason, RWPPs have taken advantage of voters' economic insecurities, luring them into voting for their ideology and parties. Here, the aforementioned shift in the RWPPs stance becomes extremely relevant. These changes, and especially the move from market liberal to welfare chauvinism, are tailored for the large part of the potential electorate that is influenced by economic factors rather than cultural ones. By integrating voters who are economically insecure, instead of campaigning only for those who are culturally sensitive, RWPPs broaden their electoral base. Thus, if in the 1990s, their winning formula in terms of rhetoric and economic policy was liberalism, the end of the century saw its replacement with welfare chauvinism: not only to ease economic adversity, but also to maintain a nationalist and exclusive component. In Italy, for instance, Fratelli d'Italia bears a common ground on welfare, and has thus taken advantage of the opportunity to appeal to a larger number of voters by catering to their economic insecurity to consolidate their power.

Thus, it is the diversity of the RWPP electorate and the relevance of group-size that explains its success and its shift in policies. When deciding what to attribute the success of RWPPs to, it is therefore crucial to bear in mind that there is not a singular type of voter, and that on the contrary the far-right electorate is heterogeneous. If core voters are influenced by cultural and ideological motivations when voting for RWPPs, peripheral voters are influenced by economic insecurities and risks. The latter, although peripheral, characterizes a much larger voting pool in almost all European countries, (with the exception of a few like Latvia). Immigration concerns are seldom caused only by cultural concerns, but rather by a mix of these concerns as well as economic ones. Thus, it is not only propensity to vote for a certain party, but also the size of the voting-group that truly matters. The ability to capture a coalition of voters with different concerns is, then, the key to a successful strategy on the supply side.

## **A roadmap for relevant actors to address right-wing populism in Europe**

How can progressive and centre-left parties respond ?

RWPPs marginalise centrist parties, thus begging the question: what should these parties do? Should mainstream parties overcome this “disorientation” that leads to the rise of populism by addressing specific issues, such as immigration and integration ? According to Professor Halikiopoulou and Dr Vlandas, center-left parties should not fall into the trap of imitating the far-right by addressing the issues that define it, namely in terms of immigration. Devoting themselves to such a course of action would bear two potential threats. First, the centre-left electorate is considerably different to the RWPPs electorate, especially in terms of their attitudes and concerns. Indeed, in Western Europe, 65% of centre-left electorate have no immigration concerns. A change of discourse catering to the far-right’s rhetoric would, therefore, fail to co-opt enough voters from the far-right, but would on the contrary alienate massive amounts of centre-left voters. Secondly, this would increase salience of immigration concerns, consequently sending voters to parties that have “ownership” over this issue. Instead, the webinar suggests centre-left parties should rather focus on issues the left actually owns, such as inequality, redistribution, and the energy crisis - to name only a few. Similarly, they should pay heed to territories “left-behind” by globalisation and increasing inequality, to watch over the geography of discontent that could potentially be attracted by far-right ideas.

#### What is the EU’s role in responding to the rise of right-wing populism ?

The RWPPs stance vis-a-vis the European Union is ambivalent and ambiguous. Indeed, political parties operate as entities that face opportunities and constraints - and the EU poses both to far-right parties. On the one hand, far-right parties have historically been Europhobic : the trans-national federal project clashed with their ultra-nationalist stances. On the other hand, however, the past decades have been marked by a shift into accepting belonging within the EU. Not only is this because of the deterrence caused by Brexit, but also because far-right parties tend to get the most votes in EU Parliament. This benefits them considerably and gives them a broader platform. Additionally, the EU is depicted as an easy scape-goat, its institutions easy to blame in regards to anti-elitism and national discontent. Because of this paradox, projects like Marine le Pen’s “Frexit” have long been abandoned, and RWPPs instead work to change the EU from the inside, for instance by blocking attempts of integration politics.

The EU, therefore, is at a crossroads in regards to the policy they can and should adopt towards far-right parties in Europe. Relatively defenceless, with blame placed on it, it is difficult for

the EU to react. But it should not, for all that, stay inert. The EU has an indispensable role to play, in terms of communication, but especially in terms of policy response. Some ideas were suggested in the conference, such as a better handling of the monetary sphere, since the fiscal policy presently focuses mainly on containing debts. Similarly, the EU social policy is noticeably underfunded, whereas it should represent a pillar of social cohesion. In regards to its response and backlash, the principle of European conditionality should be adopted and reinforced as a fair answer to countries under far-right rule who don't abide by common values like democracy. Finally, there is a dire need to restore trust in European institutions... yet if this stands as the most important step into fighting far-right parties fuelled by public distrust, it remains an unrivalled challenge and a wicked problem.

### **Concluding Remarks**

The February 7th conference organised by Union for Unity shed light on the critical issue of far-right populism, and its severe stakes. In a practical approach, the webinar focused on the factors playing a part in the emergence and consolidation of RWPPs, to understand the multi-faceted, heterogeneous, and insecure electorate such parties appeal to and comfort. By understanding that not-so salient concerns, like economic motives, are decisive in attributing a victory to far-right parties, a fundamental step is taken in countering this political trend. Now, what is left is to further pursue this through concrete, actionable efforts and informed decisions, to knowingly tackle this challenge at the source - in a preventive instead of remediating approach.

# La culture des institutions en débat

## Une collaboration entre GRASPE et le programme d'études européennes générales du Collège d'Europe, Bruges.

Mai 2022

*En juin dernier le programme d'études générales du Collège d'Europe, dirigé par Didier Georgakakis, a organisé à Bruges un Colloque sur 30 ans d'anthropologie des institutions européennes. Ce colloque bilan (dont la partie académique devrait être publiée dans la revue Politique européenne), avait pour but de rendre hommage aux travaux de Marc Abélès et de son équipe qui successivement au Parlement européen puis à la Commission européenne, ont été les premiers à étudier les institutions à travers un prisme anthropologique dans les années 90. Leurs questionnements et leurs résultats sur les questions de culture des institutions et au sein des institutions européennes ont été largement repris. Par la suite, de nombreux anthropologues, politistes ou sociologues utilisant des méthodes d'observation in situ semblables, ce qu'on appelle l'ethnographie, ont poursuivi ces études et travaillé dans des angles morts des études européennes, comme sur les questions de précarité dans la bulle bruxelloise, de domination culturelle au moment de l'élargissement, de formation de culture diplomatique au conseil, des groupes d'extrême droite au conseil, dans les lobbys, etc. Dans un contexte de fortes turbulences, le colloque souhaitait ainsi contribuer à la réflexion sur les transformations du champ institutionnel dans son ensemble à partir d'une grille d'analyse centrée sur les hommes et les femmes qui font les institutions ou leur culture collective.*

*En plus des contributions académiques, le colloque a été ponctué par un ensemble de moments originaux. En ouverture du colloque, Pascal Lamy est revenu sur les conditions de la commande de ce rapport et une réflexion plus générale sur l'utilité de l'anthropologie<sup>49</sup>. Le soir, une discussion apéritive s'est organisée autour d'un dialogue entre Marc Abeles et les scénaristes de la série Parlement sur les modalités comparées de la fiction et de l'analyse in situ pour se représenter et donner à voir les institutions. Noé Debré et Pierre Doraque ont, à cette*

<sup>49</sup> Voir la page internet dédiée au colloque : [Colloquium | Coleurope](#)

*occasion, présenté des séquences de la saison 2 de Parlement (qui était déjà diffusé en France). Le lendemain après-midi, il s'agissait d'engager un dialogue réflexif entre académiques et praticiens des institutions sur leur lecture de la culture des institutions et des changements dont elle a témoigné ces 30 dernières années. Cette discussion, présidée par Jim Cloos, réunissait Federica Mogherini, Gilles Guillard, Géraldine Dufort, Georges Vlandas, Ana Yturriaga.*

*Les débats qui suivent en sont la retranscription. Graspe remercie Didier Georgakakis et toute l'équipe du programme d'études générales du Collège d'Europe (Margaux Cognard, Annelise, Deckmyn, Andréa Delestrade et Hannah Bowman) pour l'avoir associé à cet intéressant colloque.*

### Jim CLOOS

Je suis très frappé de constater que dans les conférences, il y a d'un côté les académiciens et de l'autre, les praticiens. Les académiciens s'imaginent une belle Union européenne, et sont très déçus quand elle ne correspond pas à cette image, et le verre est donc pour eux toujours à moitié vide ; et les praticiens, nous qui travaillons dans les institutions et savons comme c'est compliqué d'unir 27 États membres avec 24 langues officielles, nous sommes toujours émerveillés de voir ce qu'on réussit à faire, et le verre est donc pour nous toujours à moitié plein. Je voudrais que nous en parlions un peu.

Deuxième remarque : la fameuse série *Parlement* hier était très intéressante. Nous avons eu une discussion avec les deux jeunes scénaristes qui se trouvent derrière cela. Ils ont diffusé la scène sur le Conseil, qui est totalement caricaturale, mais pourquoi pas ? C'est une très bonne façon d'humaniser Bruxelles, de montrer que nous ne sommes pas des robots. Ce sont des jeux de pouvoir, comme partout, simplement au niveau transnational. C'est donc une très bonne chose.

Ma troisième remarque d'introduction est la suivante : dans vos études — même si certaines adoptent une vision plus globale-, très souvent ce qui me frappe, c'est qu'on s'axe soit sur la Commission, le plus souvent parce qu'elle finance le plus, soit sur le Parlement, mais très peu sur le Conseil. Le message que j'essaie de faire passer, c'est qu'en réalité il faut voir le jeu entre toutes les institutions. Il n'y a aucune institution qui puisse faire quoi que ce soit sans les autres ; cela concerne aussi le Conseil européen qui joue le rôle fondamental de fixer la direction générale pour l'Union européenne. Donc j'insiste toujours auprès des étudiants sur la nécessité de regarder le tout, et d'essayer de comprendre notre système dans ses interactions.

Nous ne sommes pas un État, nous ne sommes pas non plus une simple organisation internationale. Nous avons créé un nouvel ordre juridique, un système institutionnel qui reflète la nature de l'Union : une Union démocratique, d'États démocratiques. Je trouve que ce n'est pas un si mauvais système, on peut toujours le réformer, mais je crois que quand on fait des études et quand on écrit, il est bon d'avoir à l'esprit cette image, parce qu'il y a parfois des idées un peu simplistes. Certains au Parlement européen parlent comme si la seule légitimité démocratique était le Parlement européen, alors qu'il y a les parlements nationaux qui sous-tendent le Conseil. D'autres considèrent que la Commission est un peu comme le gouvernement européen, ce qui est faux, ce n'est pas son rôle. Les États membres communiquent dans tous les sens. C'est toujours bon seulement quand cela va dans le bon sens pour eux, et quand ce n'est pas le cas, c'est la faute à Bruxelles. Ma dernière remarque d'introduction est donc qu'il faudrait essayer de regarder les différentes institutions comme rouages d'un système complexe. Nous avons des moyens de fonctionner différents parce que nous avons des rôles différents.

Un mot aussi, sur le secrétariat général du Conseil, qui a un rôle très différent du Parlement et de la Commission. Le rôle n'est pas du tout politique. Le secrétariat général n'a pas d'agenda, mais il est important parce qu'il prépare les dossiers, il aide la présidence à trouver des accords, et il est assez invisible. Je dis toujours aux étudiants : si vous voulez avoir un éclairage un peu plus général de ce qui se passe au Conseil, adressez-vous au secrétariat général du Conseil et vous aurez des réponses qui impliquent peut-être un peu moins de « *spinning* ». Alors pour discuter de cela, nous avons un aréopage tout à fait impressionnant ici, je leur poserai deux questions. Chacun a 10 minutes pour commencer.

Premièrement, je voudrais les encourager à se référer à l'un ou l'autre point que je viens d'évoquer dans l'introduction. Deuxièmement : pourriez-vous expliquer un peu comment vous voyez dans vos institutions respectives la culture de travail, les méthodes de travail et leur évolution ?

Je commence avec Federica Mogherini, qui est un peu dans une ligue à part : nous sommes tous soit des académiciens, soit des fonctionnaires. Elle était dans le monde politique, donc un niveau au-dessus, et dans une position qui lui permettait de voir le fonctionnement du service extérieur puisqu'elle était en charge de la conduite de la PESC, elle voyait le Conseil puisqu'elle présidait la formation « relations extérieures » du Conseil et elle était vice-présidente à la Commission. Elle a



donc une vision assez générale des choses. Comment vois-tu les choses Federica, et ce jeu entre ces différentes institutions ?

Federica MOGHERINI

Tout d'abord, je partage entièrement ce que vous avez dit et je vous en remercie.

Les universitaires et les praticiens ont une perception différente, et leurs déceptions et leurs attentes diffèrent. Je me souviendrai toujours de mon premier contact avec le Collège d'Europe : j'enseignais en 2020 et je racontais aux étudiants des expériences de la diplomatie européenne. Tout d'abord, je parlais tout le temps du Conseil et les étudiants me ramenaient toujours à la Commission : je parlais de la sécurité, de la défense, qui concernent le Conseil, et c'était toujours la « Commission » pour eux. En outre, je partage le point de vue selon lequel il n'y a pas toujours une prise de conscience de la pertinence des travaux du Conseil, et lorsque c'est le cas, c'est vu comme un obstacle au processus décisionnel : le Conseil ralentit, le Conseil n'est pas d'accord. Il y a beaucoup de choses que le Conseil fait, surtout en ce qui concerne ses compétences, et on n'en parle pas beaucoup.

Effectivement, beaucoup d'étudiants me disaient à l'époque dans d'autres cours qu'ils avaient avec des universitaires, leur perception de la façon dont les choses auraient dû fonctionner était complètement différente de celle que je leur donnais. Dans les livres, c'est différent. C'est en quelque sorte la façon dont les choses devraient être conçues, mais la pratique est presque toujours, sinon toujours, différente. Dans la plupart des cas, les universitaires ont tendance à se concentrer davantage sur ce qui manque pour arriver à la perfection, et les praticiens sont effectivement en admiration devant le miracle de même faire quelque chose.

J'ai passé la plus grande partie de mon mandat à faire face à des difficultés qui s'accumulaient. C'était la partie la plus difficile après 2016. Il y avait la migration liée au Brexit, Trump... Je suis partie avant la COVID et l'Ukraine, mais j'ai tout de même passé la moitié de mon mandat à expliquer aux gens autour de moi que le contrôle des dégâts, prévenir et empêcher que les choses empirent, cela fait parfois partie de votre travail. Effectivement, ce n'est pas nécessairement l'objectif d'un universitaire de faire du contrôle des dommages, mais c'est une question de base.

Je pense aussi que c'est extrêmement important d'humaniser les institutions, de montrer la réalité derrière le travail, et aussi les individus. C'est important d'avoir des commissaires, des

présidents, des membres du Parlement européen, des gens dans différentes institutions, qui deviennent le visage d'une histoire. Il faut parvenir à raconter les histoires personnelles et à simplifier les messages, et cette aptitude est probablement aussi culturelle. Par exemple, les Nordiques réussissent mieux que nous à montrer cet aspect humain et à relier les professionnels et les personnalités. Il s'agit de trouver des mots simples et d'expliquer les choses aussi facilement que vous le feriez à vos parents ou à vos enfants, de le rendre simple et aussi d'en montrer les faiblesses.

Je voudrais partager une anecdote, qui est d'ailleurs plus un débat anthropologique intéressant qu'une anecdote : pour moi l'un des moments marquants a été celui des attentats terroristes à Bruxelles. Je venais d'atterrir et je devais être dans la salle de presse. Personne dans les institutions n'était dans la salle de presse à ce moment-là. J'étais la seule, très loin, mais j'étais tout de même la seule à l'écran, sur scène ; et j'ai pleuré. J'ai pleuré parce que j'avais des amis, des collègues, de la famille qui étaient là-bas, un Italien a été tué, c'était émotionnel ; et je me rappelle parfaitement du débat à propos de montrer des émotions : est-ce un signe de faiblesse ? Un signe d'empathie humaine ? C'était un débat très intéressant. Surprenant, parce que c'était naturel pour moi, il s'agit d'humanisation, mais pour certains il s'agit de montrer la faiblesse. Je serai toujours en faveur d'humaniser le plus, parce que je pense que le principal problème que nous avons dans les institutions est que de façon générale, les gens ne comprennent pas ce que nous faisons et ce que nous disons. La chose la plus importante est de combler le fossé entre ce qui semble très éloigné et abstrait à la vie réelle.

Ensuite, la culture de travail dans les institutions. J'ai vu et j'ai travaillé dans différentes institutions. Certains ont une double casquette, d'autres ont même quatre bureaux. Mon bureau principal était au Berlaymont, à la Commission. C'était déjà un changement parce qu'avant, le haut représentant n'avait pas de bureau à la Commission. Une autre anecdote qui m'a frappée, c'était même un choc : pour déplacer le bureau principal du VP-HR, il a fallu des mois, parce le VP-HR a le deuxième plus grand cabinet dans la Commission, après le président. Un demi-étage devait donc être vidé et il n'était pas là, puis il a fallu du temps pour trouver l'espace, puis il y a eu toute une discussion pour choisir l'étage, le symbolisme des étages de la Commission, et sur les fenêtres : il y a eu encore une discussion pour savoir s'il valait mieux regarder le Conseil, mais mes agents de sécurité m'ont dit que c'était une très mauvaise idée parce que c'est en haut de la station de métro, c'est l'endroit le plus dangereux, alors vous devriez regarder de l'autre côté. Quoi

qu'il en soit, lorsque je m'installe dans mon bureau au Conseil, je regarde la Commission. Prenez-le comme vous voulez. Je ne sais pas si les bureaux entrent dans l'anthropologie, mais je suppose qu'ils le font.

Je veux partager avec vous aussi une autre anecdote : le premier jour de ma vie dans le Service d'action extérieure. Lors du transfert de mon prédécesseur, je n'étais pas encore en fonction, on m'a fait visiter et m'a montré le très beau bureau du Haut Représentant au Service de l'action extérieure, qui regarde la Commission à droite et le Conseil à gauche et on m'a dit : « Tu vois, de cette façon, les deux. » J'ai dit en riant que nous devrions créer des tunnels ou des ponts pour lier les bâtiments. Il y a effectivement cet élément qui, à mon avis, est l'un des plus importants, et des plus difficiles à aborder depuis cinq ans : abattre les barrières entre les gens travaillant dans les différentes institutions, qui nous disent constamment « nous » et « eux ». Au Conseil : « Nous », le Conseil, « eux » la Commission ; et *vice-versa*. Surtout le Conseil et la Commission, bien plus que le SEAE. Le SEAE n'est pas une institution, c'est un service au service des autres institutions. Le Parlement a sa propre dynamique, mais à la Commission et le Conseil, j'ai passé ces cinq années dans ce *clash*, et pour parler de l'anthropologie et de la psychologie du Haut Représentant Vice-Président, « nous » et « eux » sont la même personne, donc vous ne pouvez pas avoir cette intériorisation.

Pour ce qui est de la culture de travail, je n'ai pas trouvé cela très différent d'une institution à l'autre. Ce que j'ai trouvé différent, c'est la culture de travail nationale au sein des institutions. La culture de travail intra-institutionnelle est très différente. Les heures de travail par exemple : des Italiens et des Espagnols commençaient peut-être à 9 h 30, mais pouvaient être encore au bureau à minuit, tandis que d'autres, comme au Cabinet, disparaissent à 17 heures, mais à 7 h 30, on pouvait recevoir un email.

Ces différentes cultures de travail amènent la question de comment partager des informations. Par exemple, mon cabinet m'a dit : « Le meilleur investissement que nous avons fait en termes de communication intra-institutionnelle dans le Parlement a été la machine à café italienne ». Cela attirait tous les autres membres du cabinet à y prendre le café, et en prenant ce café à partager les informations qu'ils ne partageraient pas au travail autour d'une table de réunion.

L'aspect humain des individus travaillant dans les institutions couvre parfois des ponts, des lacunes institutionnelles, des

lacunes de fluidité de communication ou des méthodes de travail ; mais concernant la culture de travail entre les établissements, je n'ai pas remarqué grand-chose. C'est peut-être aussi parce que j'ai été députée en Italie, puis ministre, donc, membre du gouvernement et en tant qu'Italienne issue d'une famille progressiste, la Commission est en quelque sorte perçue comme le centre de l'Union européenne. Pour moi, les trois institutions étaient toutes centrales. C'est aussi parce que dans certaines institutions, des collègues ont déjà travaillé dans d'autres institutions, la circularité est beaucoup plus importante que nous ne le pensons. Beaucoup de collègues ont été à la Commission, puis au Conseil, ou *vice-versa*, sans parler du Service d'action extérieure qui, par définition, est un mélange. Je ne pense pas que les gens individuellement ont mis les institutions en opposition, ce sont les institutions elles-mêmes qui se perçoivent ainsi et transfèrent d cette impression que les choses sont en contradiction.

Puisque j'ai parlé de la géographie des bureaux et des salles, peut-être pourrais-je ajouter une dernière chose au sujet des dispositions relatives aux séances du Conseil : vous avez d'un côté le président du Conseil, et de l'autre la Commission. Physiquement, c'est un symbole très fort de l'opposition, et je me souviens qu'à plusieurs reprises dans la formation du Conseil des affaires étrangères, c'était surréaliste, parce que nous préparions ensemble les propositions de la Commission au sein de la Commission, puis nous étions assis à l'opposé.

Je me souviens d'un cas où je présentais au Conseil des affaires étrangères, dans mes remarques d'ouverture, la proposition de la Commission, car nous y travaillions la veille de l'autre côté de la place ; et puis je pense que c'était Johannes Hahn qui a pris la parole après et a dit : « la VP-HR a déjà expliqué notre position ». C'était tellement évident que cette distance, voire opposition ou contre-opposition entre le Conseil et la Commission est parfois davantage dans la perception que nous avons de nous-mêmes que dans la pratique — même si ce n'est pas toujours le cas.

Jim CLOOS

Merci beaucoup. J'apprécie beaucoup cette approche humaine et pratique. Vous avez mentionné l'espace et les bureaux : cela comprend effectivement un aspect psychologique important. Au sujet par exemple de la disposition des sièges lors des réunions des trilogues, qui ont le plus souvent lieu au Parlement, le Parlement parfois fait s'asseoir les représentants du PE sur une estrade faisant face à la salle où le Conseil et la Commission sont assis d'un côté et de l'autre. En plus, il y a souvent des

collaborateurs du PE qui sont placés derrière les délégations du Conseil et de la Commission, ce qui donne un peu l'impression que le PE est en contrôle de la salle. C'est une des raisons pour lesquelles nous avons décidé au Conseil de faire beaucoup plus de trilogues qu'avant dans nos enceintes. En négociation, même des petits détails comme celui-ci comptent.

Federica MOGHERINI

Quand je siégeais au parlement dans la plénière, j'ai fait quelques débats depuis les sites de la Commission, et pour certains débats, je déménageais sur le site du Conseil, parce que pour la sécurité et la défense vous ne parlez pas en tant que vice-président, mais en tant que haut représentant, et vous représentez le Conseil. Je me rappelle qu'une fois, au milieu du débat le sujet a changé alors j'ai déménagé, et mon cabinet derrière moi avec. Je pense que le symbolisme du VP-HR qui change de casquette et de siège au milieu de débats est aussi très fort.

Jim CLOOS

Je me tourne vers Géraldine pour parler un peu des méthodes de travail de la Commission et de leur évolution. Une question : pouvez-vous aborder les changements de la nature de travail à l'intérieur de la Commission suite à la chute de la Commission Santer et aux réformes Kinnock ?

Géraldine DUFORT

Je vais me présenter rapidement : je suis rentrée à la Commission en 1999. Je suis française d'origine, j'ai travaillé surtout dans trois domaines. J'ai passé beaucoup de ma carrière aux ressources humaines, et c'est là où je suis actuellement, comme conseillère principale « diversité et inclusion ». J'ai été aussi en délégation juste avant la création du service extérieur, c'était encore des délégations de la Commission à l'époque, mais j'ai vécu la transition vers le service extérieur. J'ai été aussi détachée dans une administration d'un État membre, et là je confirme qu'ils parlaient parfois de la Commission comme de l'Ennemi. C'était un peu une plaisanterie, mais cela m'avait énormément étonnée ; ils appelaient aussi le service extérieur « la Commission ». Je pense que cela était dû au fait que la machine communautaire était perçue comme un rouleau compresseur, un peu lente à se mettre en marche certes, mais très difficile à arrêter lorsque déjà lancée.

Par rapport à la question de Jim, sur la chute de la Commission Santer : cela a été effectivement un énorme stress pour l'institution. C'était la première fois que cela arrivait. C'était une alliance entre le Parlement et le Conseil pour mettre la Commission à sa place. Un certain nombre de raisons ont été

utilisées, notamment des critiques sur la gestion financière dans le domaine de l'aide extérieure. Mis à part le cas particulier de Madame Cresson, il y avait des critiques plus fondamentales sur la façon dont la Commission gérait ses affaires, dans un contexte où elle assumait de plus en plus d'exécutions financières. La Commission a été créée surtout pour développer des politiques. Elle le fait encore beaucoup, mais au fil du temps, le budget de l'Union financière de l'Union européenne s'est consolidé, et par exemple à cette époque-là, on savait qu'il y aurait d'énormes programmes de recherche qui allaient arriver.

La Commission, avec sa structure rigide, un tableau des effectifs aussi rigide à la française, des postes de fonctionnaires, etc., avait-elle cette capacité à s'adapter à ces nouvelles tâches ? Ce traumatisme de la chute de la Commission Santer a entraîné des réflexions qui ont conduit aux réformes Kinnock, qui touchent à beaucoup de domaines. Le statut des fonctionnaires notamment a évolué : lorsque la Commission a été créée, il a été calqué sur un modèle d'administration à la française, et il est devenu plus anglo-saxon avec l'introduction de nouveaux statuts, par exemple des agents contractuels qui peuvent être recrutés en fonction des budgets qu'on gère. C'est une grande nouveauté, qui permettait de gérer avec suffisamment de bras tout cet argent communautaire qui arrivait notamment dans les programmes de recherche, et aussi dans l'aide internationale où il y avait eu des tâches publiques données à des agents privés : à des assistants techniques de droit privé. C'était là une des grosses critiques du Parlement : c'est du travail public, cela doit être fait par des agents publics, donc on ne prend pas plus de fonctionnaires, on crée un autre statut, et on crée aussi des agences exécutives qui ne font que croître. Elles emploient de plus en plus de personnels et elles offrent à ces personnels un statut d'agent contractuel et éventuellement après, d'agent temporaire ; pas de fonctionnaire. C'est là où le recrutement se fait actuellement parce que c'est là où il y a les besoins. Il y a cette adéquation entre le budget géré et le nombre de personnes pour le gérer.

Un autre aspect très important est celui des standards de contrôle interne. C'était complètement particulier à l'époque, c'est encore en vigueur, et cela nous transforme parfois trop en comptables et pas assez en politiques. Je l'ai vu en délégation, mon chef de délégation se plaignait toujours de la réaction de Bruxelles en disant que c'étaient des notaires. On était à Kinshasa à l'époque, les standards de contrôle interne étaient une notion assez externe à l'ambiance du pays. Nous avons l'obligation évidemment de gérer les fonds européens, tout en étant dans un moment politique très important où on appuyait la transition, les élections, etc.. Mon chef de délégation se plaignait



des « notaires » de Bruxelles, à cause de toutes ces obligations contractuelles. Il comprenait que c'était utile de le faire, mais cela compliquait notre travail politique, on avait du mal à être réactifs, nos programmes étaient parfois beaucoup trop rigides et surtout regardés sous l'aspect comptable. L'aspect comptable ne doit pas être négligé, mais ce n'est pas parce qu'on a justifié de l'argent qu'on a eu un impact. Des réflexions sont en cours là-dessus ; je parle des relations internationales, mais c'est général dans toute la gestion des programmes.

Par rapport aux réformes administratives, à part l'introduction de cette figure de l'agent contractuel, il y a aussi la réforme de la carrière, pour apporter plus de grades, plus de promotions tout au long de la vie du fonctionnaire. C'était une idée forte, parce qu'on avait en moyenne seulement quatre promotions dans sa vie, souvent à l'ancienneté. Il y avait donc l'idée que ce n'était pas stimulant, qu'on devrait avoir des fonctionnaires évalués en fonction de ce qu'ils font, plutôt qu'à l'ancienneté, ou ils perdaient un peu de leur dynamisme et leur motivation.

Je vais passer maintenant à ce que je vois pour le futur. Après toutes les crises, notamment la COVID, il y a des transformations profondes de la façon de travailler. On s'est retrouvé deux ans à faire uniquement du télétravail. On avait commencé à en faire un petit peu, impulsé par la commissaire Kristalina Georgieva qui venait des États-Unis après 20 ans de Banque mondiale. Elle est arrivée à Bruxelles et a poussé très fort le télétravail, qui était beaucoup plus étendu aux États-Unis. Cela demeurait une chose en laquelle on n'avait pas vraiment confiance : on préférerait encore pouvoir vérifier que les gens étaient là, dans les bureaux, et on avait tous des bureaux individuels. Après deux ans de COVID à payer des loyers et des bureaux vides, durant lesquels on a réfléchi aussi à un environnement de ressources rares, on a demandé aux gens s'ils aimaient cela. C'est aussi à mon avis une première : pendant toute la COVID, il y a eu des enquêtes pour s'assurer d'abord que les gens ne se sentaient pas trop en détresse — on parle d'une période difficile, surtout pour un personnel expatrié, qui n'a pas ces réseaux familiaux, qui ne pouvait pas voyager, il y avait le *duty of care* — et puis il a fallu quand même continuer à travailler, et là rapidement, parce qu'on avait cette expérience de télétravail, on a pu mettre tout le monde au télétravail dans une vitesse record et pendant deux ans, on a fonctionné quasiment complètement *online*, puis on a demandé aux gens de revenir au bureau. Beaucoup ont dit qu'ils ne voulaient pas. L'institution a trouvé que c'était tout de même important pour fonctionner, qu'on a besoin de se voir. Alors on a trouvé un équilibre, de nouvelles règles viennent d'être approuvées il y a quelques



mois : obligatoirement par défaut un minimum de deux jours par semaine au bureau, et on a passé beaucoup de monde en *dynamic workspace*. Beaucoup de gens ne sont pas du tout satisfaits de ce changement, parce qu'ils perdent leur bureau individuel et se retrouvent dans des *open space*, avec des endroits réservés pour leur groupe, ou leur unité. C'est en train d'être assimilé, mais d'une manière générale le fait de pouvoir faire beaucoup de télétravail a été aussi apprécié. Maintenant, il faut trouver le juste équilibre, de façon à ce qu'on sorte juste purement de la gestion de la routine, qu'on fait très bien en ligne individuellement chez soi, à ce qu'on fait pour intégrer les nouveaux collègues, avancer, créer et cocréer en équipe.

Un autre aspect important, c'est la façon de travailler. On a adopté une nouvelle stratégie HR. Concernant les paquets que doit préparer la Commission, par exemple *fit for 55* le paquet changement climatique, ou la crise énergétique à cause de la situation en Ukraine, on voit bien que c'est un changement brutal, on sait qu'on doit s'y préparer, mais comment ? Cela touche absolument tous les services. Il faut regarder toutes les politiques, tous les angles des politiques : comment est-ce qu'on travaille là-dessus ? Avec cette structure de vice-président et de *cluster*, on a un travail très fort en silo, au niveau de la direction générale, c'est l'unité culturelle à la Commission ; il y a des ambitions pour favoriser le travail en projet, certaines directions générales le font déjà. Par exemple, la DG Concurrence travaille sur des projets depuis longtemps, elle arrive à évaluer le travail, la contribution des collègues, pas uniquement le chef, sur des projets.

Il y a aussi un autre sujet : l'équilibre géographique. Je dois le signaler parce que cela devient une véritable préoccupation politique, avant on disait simplement qu'il fallait y tendre, mais comme il n'y avait rien dans le statut, les États membres n'y arrivaient pas. Depuis que David Cameron a exigé lors de la réforme de 2014 une clause pour expliciter ce qu'est l'équilibre géographique — pour donner un signe dans la campagne Brexit, avec le succès qu'on connaît —, la clause est restée et est une réalité. Maintenant, il y a un rapport officiel que vous pouvez consulter, qui a été élaboré et validé par le groupe Statut, qui définit des *guiding grades*, les États membres sont qualifiés officiellement de sous-représentés ou pas. Cette année par exemple, on est passé de 10 il y a deux ans à 17 États membres qui, officiellement, sont qualifiés de sous-représentés par rapport à une formule agréée, basée pas seulement sur la population, mais aussi sur les votes du Conseil, il y a une pondération. Cela n'arrive pas par hasard. Il y a des causes structurelles, des marchés du travail de jeunes par exemple qui sont plus porteurs

dans certains pays que d'autres, donc qui font qu'il y a plus ou moins de candidats qui veulent venir travailler à Bruxelles ; mais il y a aussi la structure des carrières post Kinnock. Avoir introduit tous ces grades, finalement, les vitesses de promotion sont ce qu'elles sont, on les connaissait déjà ; personnellement, quand j'ai vu l'introduction de cette réforme en tant qu'experte HR, j'ai su qu'il y aurait un problème dix ans plus tard : ceux recrutés à partir de 2005, même s'ils sont bons et qu'ils ont des promotions régulières, n'arriveront pas à être directeurs. Ils arriveront à être chefs d'unité, vu l'âge de recrutement qui est de plus en plus élevé, autour de 38 ans. Vous faites le calcul : vous êtes recruté en AD5, même AD7, vous n'arrivez tout simplement pas à devenir directeur. La Commission est en train de voir en interne pour créer des passerelles, parce qu'on ne peut pas sauter plusieurs grades, donc des concours qui permettent d'accélérer la carrière de certains collègues.

Jim CLOOS

Il y a beaucoup de questions intéressantes, auxquelles Georges Vlandas va certainement aussi répondre.

Je voudrais juste dire un mot : ce que tu as raconté sur le contrôle comptable des délégations me rappelle une lettre fameuse de Wellington à l'époque des guerres napoléoniennes en Espagne, quand il avait occupé l'Espagne. Wellington était là pour mettre Napoléon dehors, et un jour il reçoit un contrôle comptable. Il a alors écrit une belle lettre qui se termine ainsi : « Je peux compter tous les boutons de tous les uniformes de mes soldats, c'est une possibilité. L'autre possibilité, c'est que je mette Napoléon hors d'Espagne, à vous de choisir. Je peux faire l'un ou l'autre, je ne peux pas faire les deux à la fois. »

Georges, je me tourne vers toi. Je te pose un peu les mêmes questions, peut-être as-tu aussi des réactions par rapport à ce que Géraldine vient de dire, et sur la question suivante : le fait que la Commission Juncker a été plus politique — ou soi-disant plus 'politique', là je réserve mon jugement — Y a-t-il eu un effet sur les méthodes travail ?

Georges VLANDAS

Pour présenter en guise d'introduction, je suis entré à la Commission en 1991. Je suis né de parents grecs en Roumanie, la Grèce faisait déjà partie de l'Europe, quand l'Union s'est élargie et que la Roumanie est entrée, c'est comme si mon monde s'était unifié. C'était vraiment un endroit qui mettait bout à bout mes expériences. J'ai commencé avec les politiques régionales, puis avec la recherche, c'est d'ailleurs une caractéristique forte de la fonction publique européenne de permettre à son personnel de passer d'un service à l'autre, d'une

politique à une autre. Il y a dans les faits des mobilités interinstitutionnelles, c'est dommage que ce ne soit pas le résultat de politiques volontaires — sauf entre le service extérieur et la Commission, où du fait de l'exiguïté des positions hiérarchiques au service extérieur, la poursuite des carrières se fait souvent à la Commission.

Après la DG Recherche, j'ai créé avec d'autres collègues venant majoritairement du monde associatif des écoles européennes un nouveau syndicat : Union pour l'Unité (U4U). Auparavant nous avons lancé la revue GRASPE, au moment de la réforme Kinnock. Nous étions plutôt contre cette réforme, parce que nous voulions être des représentants des « fonctions publiques missionnaires », et nous pressentions que la liberté de création à l'intérieur des politiques allait être réduite. C'est ce qui arrive par exemple avec les mobilités automatiques, qui enlèvent les capacités de savoir-faire des fonctionnaires. Lorsque le directeur général au budget, Jean-Paul Mingasson<sup>50</sup> allait parler au Parlement, c'était une autorité incontournable pour le budget. Si on change de directeur général tous les 5 ans, même s'ils sont de bonne volonté, ce n'est plus pareil.

La création des institutions européennes, l'équilibre entre elles, sont le fruit d'une évolution historique, d'un rapport de forces, d'une tension entre une dimension plus fédérale et la persistance des résistances de la part à ce sujet des États membres. Ces tensions évoluent également en fonction des défis posés dans la réalité. C'est un processus vivant, en mouvement. Les institutions européennes procèdent d'une démarche sui generis. Elles ne sont pas forcément idéales. Ainsi, le rôle et la place du Parlement européen ont évolué, le Comité des régions a suivi le lancement des politiques ambitieuses des fonds structurels.

Ma première bataille syndicale était contre le fait que le service extérieur soit extérieur à la Commission, cela faisait débat à l'époque. Nous pensions que l'intégration du service extérieur au sein des services de la Commission allait favoriser les synergies, éviter le chevauchement des activités faites entre les services du SEAE et de la Commission, établir davantage de cohérence.

Il y avait des services qui soi-disant ne faisaient pas de politique, mais qui faisaient des choses. Tout le monde sait que ceux qui mettent en œuvre des politiques, font parfois plus de politique que ceux qui disent qu'ils en font — c'est ce que rappelait un ancien haut fonctionnaire français, auteur de plusieurs essais sur

---

<sup>50</sup> [Mingasson, Jean-Paul \(eui.eu\)](#)

le rôle de l'État, Pierre Calame<sup>51</sup>, en disant qu'entre l'énarque qui est allé dans un cabinet ministériel, et celui qui délivre des permis de construire, l'un a l'illusion du pouvoir, et l'autre c'est la réalité —. La cohabitation de deux services, le simple fait de faire coïncider deux entités différentes, créait des doublons et à un moment donné, des contraintes budgétaires. Nous étions de cette bataille-là, peut-être s'est-on trompé. À l'époque, ce fut ma première bataille plus politique. Je pensais avec d'autres qu'un service extérieur intérieur à la Commission était plus efficace, même s'il fonctionnait de façon intergouvernementale. Toujours est-il que cette bataille, nous l'avons perdue, le rapport de forces nous ne l'avons pas. Cette action reflète aussi une différence dans la représentation du personnel entre ceux qui s'occupent du statut, des rémunérations, des bâtiments etc. et ceux qui abordent ces questions dans une démarche plus politique en essayent, les insérant dans un contexte plus large avec une vision sur le rôle des fonctionnaires qui pour faire leur travail ne peuvent pas être des simples exécutants.

Les institutions et les modes de travail dans les institutions sont donc le résultat d'une histoire, et le produit de rapports de force, des tensions entre États membres, entre classes sociales, intérêts économiques, traditions culturelles, etc.

Quand vous parliez des déménagements à l'époque : pour les cas de Madame Ashton qui est allée occuper un autre bâtiment sur le rond-point Schuman que celui de la Commission, elle a commencé par sécuriser les vitres de ses étages, et vous Madame Mogherini, qui avez réintégré le Berlaymont, ce n'était pas uniquement une question de logistique. Il y avait aussi pour le président Juncker une volonté politique, pour montrer que vous n'étiez pas qu'une haute représentante, mais surtout une vice-présidente, et qu'en tant que vice-présidente, vous appartenez à la Commission alors qu'en tant qu'haute représentante, vous n'appartenez pas au Conseil. D'où la complexité de la situation, et ces tensions peuvent s'avérer productives, mais peuvent aussi limiter l'efficacité de l'action communautaire.

Concernant l'évolution des conditions de travail, elles ont subi plusieurs influences : d'abord au niveau budgétaire ; ensuite, les États membres qui n'ont plus voulu d'une Commission qui se comportait de façon indépendante et avait un budget de plus en plus important. Je m'occupais au début de ma carrière des actions innovantes, article 10 du FEDER, on se rendait dans les

<sup>51</sup> Pierre Calame est un ancien haut fonctionnaire français du ministère de l'Équipement, auteur de plusieurs essais sur le rôle et la place de l'État dans la société contemporaine, la démocratie ou la question écologique

territoires et les fonctionnaires de la Commission étaient connus par les acteurs aussi bien que le commissaire ; on avait donc une présence directe, on finançait directement ; depuis, les choses ont évolué. Par exemple, quand la Commission animait les fonds structurels, elle participait à l'élaboration de plans développement, elle organisait des partenariats. Maintenant, on ne fait que contrôler, et on rend beaucoup compte, mais je ne sais pas si c'est plus efficace.

Au niveau budgétaire, il y a eu d'abord les réformes de 2004, puis en 2014 qui se sont traduites par une dégradation des conditions d'emploi et de rémunération, et ensuite on s'étonne, de façon schizophrénique, d'être moins attractifs par exemple pour les Allemands ou les Britanniques, et beaucoup plus pour les Roumains ou pour les Grecs dont les niveaux de salaires dans leurs pays sont bien plus bas. Il y a eu une dégradation budgétaire, qui a continué avec les coupes budgétaires récentes dans la mesure où le commissaire Hahn a réduit de 2,5 milliards le budget de fonctionnement de l'Union. Cela a eu des conséquences dans les façons de faire, avec d'abord un accroissement des disparités, on a vu cohabiter différentes strates de personnels qui souvent pouvaient faire des tâches analogues alors qu'ils étaient rémunérés de façon différente et avaient des perspectives de carrière plus limitées.

Ensuite, la précarité a explosé, c'est devenu le mode d'entrée pour les jeunes, ce qui à la limite ne serait pas grave s'il y avait une politique qui consistait à intégrer les meilleurs, peut-être vait-on le faire maintenant, mais à l'époque, on ne le faisait pas ; et cela crée aussi des tensions énormes. Au sein de la DG DEVCO, par exemple, tous les gens qui font de la politique sont des contractuels, et souvent ils côtoient un administrateur principal qui peut faire le même travail.

Il y a eu un développement de tâches d'exécution et de conception. À la direction générale de la recherche, c'étaient des docteurs en physique ou en chimie qui s'occupaient de la gestion, maintenant, c'est externalisé dans les agences d'exécution, où il y a un personnel contractuel content d'avoir un contrat à durée indéterminée, mais dont la carrière n'a aucune perspective d'évolution. Nous allons payer tout cela un jour, par des rejets, des désinvestissements, etc.

Du fait de ces contraintes est né un paradoxe : on était une fonction publique de cadres. Travailler plus, ce n'était pas quelque chose d'indécent, et si notre chef était content au bout de deux mois de travailler plus, on introduisait une demande de congé pour participer par exemple au Conseil d'administration

des écoles européennes et alors il prenait le signataire et après, il me le rendait. On ne cherchait pas forcément à récupérer des heures. Le danger est maintenant de ne plus faire les choses parce qu'on est passionné de construire l'histoire, d'unir l'Europe ou de développer la cohésion économique et sociale, mais parce que : « si je travaille quelques heures de plus, je peux récupérer tant d'heures par mois maintenant sur toute l'année ». Je ne dis pas que tous les collègues le font, heureusement, la plupart des collègues perpétuent les traditions de l'institution, mais on rentre dans des calculs... je trouve que pour une fonction publique qui se veut d'élite, exemplaire, qui représente un peu le sommet de toutes les fonctions publiques, développer de tels comportements n'est pas une bonne éducation de ce que doit être un fonctionnaire européen.

Je passe sur l'activité de compte-rendu qui devient une activité importante.

Je passe aussi sur le fait que le personnel-cadre fait de plus en plus toutes les tâches, y compris de secrétariat. Ce n'est pas dévalorisant, j'avais un chef par exemple qui aidait à transporter du matériel pour donner l'exemple, mais c'est peut-être contre-productif.

La pandémie a eu deux effets dont on ne mesure pas l'importance. Ce n'est pas parce que les gens ont été contents de travailler chez eux, au début c'est parce qu'ils avaient peur, peur de côtoyer la mort, certains ont même craqué psychologiquement parce qu'ils ne pouvaient pas supporter cette menace au-dessus de leur tête ; et ce n'est pas parce qu'on a fait du travail à domicile — je n'aime pas parler de télétravail, pas toujours exact — que l'on admet que cela doit être généralisé. Nous sommes pour une approche plus flexible, qui s'attache à la réalité du travail. Dans certains cas, c'est bien, et dans d'autres cas ou certains moments de l'année, non. On peut commencer avec un travail à domicile pour éviter les embouteillages, mais par la suite venir au bureau. Travailler à domicile doit pouvoir se faire en fonction des contrats, du travail, et non pas des droits acquis ou des habitudes que la hiérarchie accorde. On fait l'impasse sur les conditions de travail inégales du point de vue de la santé à domicile. Il faut aussi évoquer les conséquences de l'isolement : comment se fait le passage de témoin ? Le passage de témoin se fait en voyant quelqu'un faire, en voyant son chef réagir, toute une série de choses informelles, d'échanges, se font beaucoup mieux quand on est présents au bureau que lorsqu'on est chez soi. Ce n'est pas encore mesuré. Heureusement, la réforme dont a parlé Géraldine est provisoire et soumise à un suivi.

Je finis sur l'évolution du travail avec le sujet de la digitalisation. On est en train de réfléchir sur des modes d'interprétation, de traduction, des traitements de demandes pour les postes, traités par la machine. Le paiement pour les frais médicaux par exemple : on introduit sa demande et ensuite la machine fait et paye, quitte à faire des contrôles après.

Sur ces questions également nous sommes devant une feuille blanche, comme pour le travail à domicile et comme pour l'*open space* : il y a une réduction de 50 % du nombre de bâtiments et de 30 % de surface en moyenne. Si tout le monde allait au bureau un jour, le bureau ne pourrait plus être suffisant. C'est une page ouverte, nous sommes devant des défis et seul l'avenir nous dira ce qui ressortira de tout cela.

Jim CLOOS

Merci beaucoup, Georges, tu as abordé beaucoup de questions qui vont au-delà du travail des communautés de l'Union, qui sont plutôt des questions de relations de travail.

Je me tourne vers Gilles. Tu fais partie d'une petite institution, le Comité économique et social au travail. C'est intéressant de savoir comment tu vois ces différents développements de ta perspective. Avez-vous les mêmes soucis ? Comment essayez-vous de vous situer dans un monde où il y a beaucoup de compétitions ?

Gilles GUILLARD

D'abord, merci aux organisateurs pour l'invitation. Si j'ai une valeur ajoutée à apporter aux discussions ici, c'est parce que j'ai passé un peu plus de 20 ans à la Commission, aux ressources humaines et finances, et j'ai basculé au 1er janvier 2020 dans une autre institution. Cela relève de la fameuse perméabilité qui a été mentionnée, qui existe aussi entre institutions, où je suis arrivé comme directeur ressources et finances au Comité économique et social. Cela me permet peut-être d'avoir une voix légèrement dissonante par rapport à ce qui a été dit jusqu'à maintenant.

Je suis entièrement d'accord avec ce que disait Jim : moyens de fonctionnement différents parce que rôle différent. Au niveau des traités, le CESE n'est même pas une institution, c'est un organe consultatif. En revanche au niveau du statut, c'est reconnu comme une institution au même titre que les autres, ce qui relève d'une dichotomie schizophrénique. Quand je suis arrivé au Comité économique et social, pour moi c'était un monde de différences, j'ai vraiment trouvé une culture administrative que je n'avais pas vue au niveau de la Commission. Plusieurs éléments permettent d'expliquer cela.



Avant, je voudrais juste brièvement revenir sur toutes les évolutions majeures, mais je ne vais pas les reprendre puisque Géraldine en a parlé (la chute de la Commission Santer, sem-2000, map-2000, etc.), que la Commission Santer a lancées. Il y en a une qui n'a pas été beaucoup abordée aujourd'hui, et qui, je pense, a marqué aussi la culture administrative : le Brexit. Dans une institution où il y a des membres, soit élus comme au Parlement, soit nommés par le Conseil comme au Comité économique et social, cela veut dire que des membres partent. Je ne sais pas par quel processus de malhonnêteté intellectuelle on s'obstine à parler d'élargissement de l'Union d'un côté pour désigner quand des membres rentrent, et de Brexit en visant un pays quand un État membre sort. Dans la pratique, on devrait parler de rétrécissement, c'est ce qu'il s'est passé.

Plus particulièrement sur les spécificités du CESE, il y a plusieurs aspects sur lesquels c'est vraiment une culture administrative différente.

D'abord, évidemment, la taille de l'institution joue. Une institution avec des effectifs de moins de 700 personnes — il y a même des directions générales à la Commission qui sont plus grandes —, cela induit un certain nombre de pratiques différentes au niveau du travail. D'abord, la chaîne hiérarchique est beaucoup plus courte. Au comité, il n'y a même pas de direction générale, ce sont des directions uniquement, donc le rang de directeur est équivalent au rang de directeur général. Il y a un secrétaire général, comme dans toutes les autres institutions, qui chapeaute cela, mais il y a une énorme perméabilité en termes de relations de travail quotidiennes. À la Commission, en tout cas dans les services où j'ai travaillé, c'était relativement hiérarchisé. Dans les petites institutions, il n'est pas rare que le secrétaire général prenne son téléphone pour discuter d'un dossier directement avec un fonctionnaire en bas de l'échelle.

Un autre point lié à la taille de l'institution : les avantages et les inconvénients qui en découlent en termes de politiques RH. La mobilité interne au sein d'une petite institution est compliquée. On a établi des règles qui découlent de la bonne gestion financière, on ne peut pas rester dans un poste sensible trop longtemps, etc., mais quand on n'a pas le vivier ou le pool pour pouvoir bouger les gens facilement, cela pose des défis qu'on n'a pas forcément dans les autres institutions, ce qui implique de la créativité.

Le deuxième point touche, lui, vraiment à la nature de l'institution. Au CESE, il y a une dynamique que je ne trouvais pas à la Commission entre l'autorité politique d'une part (il y a

329 membres au CESE) et l'administration d'autre part. À la Commission, peu de gens travaillent directement avec les cabinets des commissaires. On parlait des cabinets comme interface ce matin, ou avec les membres directement. Ici au CESE, je croise les membres tous les jours, et mes collègues aussi, et j'ai des membres qui sont en contact directement avec les collègues, etc., et cette dynamique induit une attente et parfois même des conflits ou divergences entre l'administration d'un côté, et l'autorité politique d'autre part. Au CESE, les membres sont divisés en trois groupes : le groupe des employeurs, le groupe des travailleurs, le groupe de la Société civile organisée. Au sein du groupe des employeurs, ils viennent avec leur dynamique propre, ce sont des gens qui représentent les employeurs, ils ne vont pas interagir de la même manière que les gens du groupe des travailleurs avec le personnel, etc. Le personnel navigue donc un peu dans cette dimension. Cette dynamique des relations entre les deux autorités, qui est constante et permanente au jour le jour, est quelque chose que je n'avais jamais vécu auparavant.

Troisième différence : le multilinguisme. Quand je suis rentré à la Commission en 1997, on travaillait beaucoup en français dans les ressources humaines, puis cela a progressivement évolué, et on a commencé à travailler plus en anglais : quand je suis parti, 80 % du travail se faisait en anglais. À l'inverse, là où je suis aujourd'hui, dans ces organes qui fonctionnent avec des assemblées plénières, des réunions de bureau, etc., on a beaucoup de membres dont un certain nombre ne parlent pas l'anglais — beaucoup parlent plusieurs langues, mais pas forcément l'anglais —, on a une utilisation intensive de l'interprétation, on a un service de traduction, partagé avec le Comité des régions, j'ai vraiment retrouvé le multilinguisme au CESE, et on se retrouve même dans des réunions de petits niveaux, ce qu'on appelle les sous-groupes de travail, où l'interprétation n'est pas justifiée pour des raisons de coûts, parce qu'il n'y a pas assez de membres, mais où ce sont des gens du personnel qui font parfois un peu office de langue pivot entre des membres.

Quatrième élément : dans les petites institutions, les synergies interinstitutionnelles sont une obligation. Ce n'est pas toujours un choix, mais c'est une obligation. On ne peut pas faire tout ce que la Commission ou le Parlement fait si on n'a pas d'alliés, si on ne fait pas d'externalisation, alors au CESE et on a ce qu'on appelle des *Service-Level Agreement*, notamment avec la Commission et avec le Parlement. Le CESE a également un accord de coopération important avec le Comité des Régions. C'est une nécessité, cette dynamique et cette approche induisent

une manière différente d'aborder les choses et de faire le travail.

Enfin, dernier point, effectivement, c'est l'évolution du rôle de l'institution. Chaque institution a continué à grandir ou à évoluer, en ce qui concerne le comité qui est quand même le lien entre la société civile, les acteurs de terrain, et le législateur, nous sommes potentiellement face à une crise identitaire. Le rôle du comité était bien défini en 1958. Aujourd'hui, le contexte a fondamentalement évolué et c'était un des enjeux du débat pour nous dans le cadre de la conférence sur le futur de l'Europe.

Jim CLOOS

Merci beaucoup Gilles. Concernant le multilinguisme, effectivement il y a un choix à faire parfois entre l'efficacité de travail et l'égalité absolue entre les langues. Vu sa composition, le Parlement européen a une pratique multilingue plus étendue que la Commission par exemple.

J'ai une petite remarque à faire à Federica : je n'utilise jamais le terme VP-HR, et on ne le retrouve jamais dans nos conclusions du Conseil européen. La raison n'est pas anecdotique. Personnellement, je trouve que VP-HR est un mauvais nom. C'est en réalité une personne qui a trois fonctions tout à fait différentes : conduire la PESC, présider le Conseil, et être vice-présidente à la Commission. Quand Federica présidait le Conseil, elle était présidente du Conseil, elle n'était pas présidente du Conseil *et* vice-présidente. Quand elle était à la Commission, elle était vice-présidente, un point c'est tout. Le terme HR/VP a été imposé, y compris à toi-même j'ai l'impression, pour montrer que la Commission contrôlait tout et qu'il fallait rehausser son rôle au détriment de celui de président du Conseil. Mais je le répète, dans les conclusions du Conseil européen, on utilise toujours le terme correct qui est celui du traité, à savoir 'Haut Représentant'.

Federica MOGHERINI

Absolument. En 2019, quand j'ai terminé mon mandat, j'ai reçu un petit cadeau du personnel du Conseil et c'était un badge. Il y avait deux côtés, donc je pensais que c'était d'un côté « haute représentante » de l'autre côté « vice-présidente de la Commission » ; et non, c'était « haute représentante », « présidente du Conseil ».

Effectivement, la décision de déménager au Berlaymont était beaucoup plus qu'une décision logistique. C'était ma décision, sur une suggestion de Stefano Sannino à l'époque où il était le

représentant permanent italien et maintenant le secrétaire général du service européen pour l'action extérieure — en tant que diplomate italien et à la Commission, il connaissait les institutions de tous les côtés. En tant que ministre italienne, je comptais sur lui pour m'accompagner dans la transition vers Bruxelles, et le premier conseil qu'il m'a donné était de me déplacer au Berlaymont, pensant que ce serait un grand signe de développement du rôle de vice-présidente, qui n'a pas été développé par Ashton avant, sans doute pour des raisons de contexte national, mais aussi parce qu'elle se concentrait davantage sur la création du service d'action extérieure. La deuxième VP-HR devait donc se concentrer sur la deuxième partie de la tâche.

Avoir le service d'action extérieure à l'intérieur de la Commission n'aurait pas été une bonne idée. Tout d'abord, parce que le Service d'action extérieure sert toutes les institutions et il était très important pour moi de faire savoir, y compris aux gens du service d'action extérieure qui n'ont pas toujours cela à l'esprit, qu'ils sont au service de la Commission, du Conseil, du Parlement, des institutions, même des États membres individuellement.

Par exemple, à de nombreuses reprises, nous avons partagé des *briefings* avec des ministres en visite, leur demandant de présenter la position européenne en tête de la position nationale. Si vous avez un service comme celui-ci dans l'une des institutions, alors cela ne fonctionnerait pas ; et puis une très petite raison pratique : en incluant les diplomates nationaux, de toute évidence, la Commission n'aurait pas pu le faire.

Je voudrais faire rapidement trois autres observations.

La première concerne les langues. Au Collège, nous avons un débat en cours parce que nous devons garder l'anglais et le français. Beaucoup de nos étudiants n'en sont pas particulièrement satisfaits, mais j'insiste pour garder le français — même si je préfère personnellement utiliser l'anglais parce que j'ai tout mon vocabulaire de travail en anglais — et parfois, ce sont les institutions, en commençant par la Commission et le service d'action extérieur, qui ne demande plus le français, ce que je trouve inapproprié. Tout d'abord parce que si vous travaillez dans des institutions, vous vivez à Bruxelles qui est francophone. Ce serait bien que les gens qui travaillent dans des institutions soient capables d'interagir avec la ville dans laquelle ils travaillent, sur des choses très basiques et simples de la vie quotidienne. Je dois admettre qu'alors que je vois l'intérêt de souligner l'approche multilingue, personnellement, j'ai toujours utilisé l'anglais, même quand en tant que membre italienne du

Parlement ou que ministre italienne, on m'a demandé d'utiliser l'italien — pour différentes raisons, garder les interprètes et affirmer l'identité et de la culture nationale — car beaucoup de choses se perdent dans les traductions. Même si vous avez de bons interprètes, il faut parfois vérifier le vrai message qui ressort de la traduction. Il y a aussi le niveau d'attention : celui de quelqu'un qui vous écoute ou qui écoute la traduction est complètement différent. J'ai donc personnellement toujours utilisé la langue anglaise, et je me souviens du débat pendant le Brexit : nous gardons une langue qui n'est d'aucun État membre, et le ministre irlandais des Affaires étrangères à un certain moment a commencé à parler en gaélique, pour faire valoir que l'anglais n'était pas à considérer comme irlandais. En effet, le langage peut devenir très sensible sur le plan politique.

Je voudrais aborder la question de la légitimité. Il y a parfois dans l'opinion publique l'idée selon laquelle le Parlement européen est le seul lieu de légitimité. Le Conseil regroupe des élus des gouvernements nationaux. Il y a cet élément du VP-HR qui a toujours été frappant pour moi : depuis le traité de Lisbonne, le haut représentant reçoit la légitimité du Parlement européen en tant que membre de la Commission, ils le votent ensemble, et du Conseil européen en tant que haut représentant. Si l'un des deux tombe, l'autre reste. Le VP-HR serait le seul à rester en place de toute façon, ce qui est intéressant.

Dernier élément, mais non le moindre : le sujet de la diversité. Plusieurs fois, nous avons mentionné le fait qu'il y a une approche élitiste. C'est une question dont nous avons beaucoup discuté au Collège, parce que nous sommes en train de former les fonctionnaires de l'avenir. Je trouve personnellement que nous manquons énormément de diversité et d'inclusion parmi nos étudiants et dans les fonctionnaires des établissements. Nous sommes presque tous Blancs. Après le Brexit, encore plus qu'avant. Il y a des améliorations du point de vue économique et social, du point de vue du genre aussi, mais nous n'y sommes pas encore, et parfois je me rends compte que même dans notre approche des étudiants, certains des étudiants potentiels s'abstiennent de postuler parce qu'ils pensent que ce n'est pas leur place. Cela se reflète alors dans les carrières. Je veux dire, si vous voulez élargir l'interprétation, la première étape de la carrière européenne est le Collège ou la demande au Collège.

Si certains s'abstiennent d'y entrer parce qu'ils craignent que ce ne soit pas leur place, je pense que nous avons beaucoup de travail à faire. Pour distinguer ce que certains définiraient une avant-garde, donc la mission, je ne le fais pas parce que c'est un travail, mais pas parce que je crois en ce que je fais.

Georges VLANDAS

Ce n'est pas contradictoire avec la diversité.

Federica MOGHERINI

Absolument, mais l'idée d'une élite est immédiatement comprise comme le niveau supérieur de la société, réfrénant certains... je ne sais pas, c'est peut-être une perception linguistique. S'en abstenir.

Géraldine DUFORT

Tous les sondages que nous avons effectués le démontrent.

Federica MOGHERINI

C'est un élément qui devrait être sérieusement examiné. Le fait que les institutions ne reflètent pas assez la diversité de la société est une partie du problème du manque de confiance que l'opinion publique a dans les institutions. Le Collège est plus qu'heureux et je suis personnellement plus qu'heureuse de commencer à travailler sur la façon dont nous pouvons accroître la diversité et l'inclusion pour nos étudiants.

Jim CLOOS

Merci pour vos observations très intéressantes.

Ana va maintenant parler du Parlement. Elle a été à la Commission, et elle était à la tête de l'École européenne d'administration, qui est interinstitutionnelle. Peut-être peux-tu dire quelque chose sur les accords interservices et, etc., et sur le fait que la généralisation de la codécision a certainement modifié les méthodes de travail au sein du Parlement.

Ana YTURRIAGA

Je vous remercie beaucoup. Je veux juste dire avant que vous partiez que je suis si heureuse d'être ici. J'étais moi-même une étudiante au collège, le collège amène de merveilleux souvenirs, j'y ai trouvé mon but. Vous êtes tellement chanceux d'être à la tête de cette école merveilleuse, que je veux ouverte à tous.

Je voudrais tous vous remercier pour le travail que vous faites, et je suis très heureuse d'avoir été là cette dernière heure, au centre de toutes ces recherches anthropologiques, sociologiques, nous regardant comme des étranges et belles créatures que nous sommes dans les institutions. Il y a des différences de points de vue, qui sont très intéressantes à entendre. Une valeur ajoutée sur vos propos serait de demander aux praticiens comment nous voyons de l'intérieur les changements qui ont formé notre institution.

La première chose que je voudrais dire : il y a peut-être une forte dissonance intellectuelle entre ce que le monde extérieur voit des institutions et comment nous le vivons nous-mêmes. Nous avons eu la chance de voir cela sous différents angles ces jours-ci, parce que la plupart des citoyens particulièrement et aussi parfois les intellectuels pensent que les services publics de l'UE sont un ensemble avec des sentiments similaires, des profils similaires et des identités, mais je pense que ce que nous commençons à voir dans nos discussions, et que j'aimerais confirmer, est que les différentes institutions sont aussi comme des univers parallèles avec des identités très distinctes. Les identités très différentes ont des façons très différentes de travailler, il faut en être très conscient, parce que nous avons des personnalités distinctes et uniques. C'est le résultat de l'histoire et surtout de l'évolution que les différentes institutions ont connue au fil des ans, qui se reflète dans les différentes réformes des traités. Ce ne sont donc effectivement pas les individus en tant que personnes, mais ce sont les rôles que jouent nos institutions qui nous rendent aussi un peu différents. La situation aujourd'hui est donc très différente de ce qu'elle était il y a 30 ans, lorsque nous avons reçu le rapport que nous avons étudié. Le changement le plus important en ce qui concerne le Parlement européen est son évolution dans le processus législatif, d'un rôle essentiellement consultatif à celui de codécideur, sur le même pied que le Conseil. C'est très important pour le Parlement. Cela a créé un véritable nouvel équilibre avec les autres institutions, et le Parlement a bien sûr gagné beaucoup plus de poids en termes d'influence. C'est peut-être le résultat du sentiment du déficit démocratique, beaucoup ont estimé que beaucoup des rôles des parlements nationaux, en termes de décisions législatives, ont été repris par le Conseil et la Commission. Pour remédier à cela, il était nécessaire de garder une voix plus forte à l'institution qui est censée représenter les citoyens à travers l'Europe, le Parlement. Le Parlement européen est fier de représenter les citoyens avec le Conseil de l'Europe et d'établir la base démocratique de l'Union européenne.

Au Parlement européen, nous sommes aussi très fiers d'être ceux qui sont chargés de fixer les orientations générales du budget pour approuver et adopter le budget et surveiller son exécution. Bien sûr, nous savons à quel point le financement est important. C'est un grand rôle qu'a le Parlement. Cet argent a été largement utilisé, en termes de croissance du personnel et de croissance dans les bâtiments, et les bâtiments ont leur symbolisme, cela a très bien fonctionné pour le Parlement.



Il y a aussi un plus grand rôle que le Parlement a dans ses relations extérieures, il doit désormais donner son avis conforme à tous les accords internationaux et à l'adhésion de nouveaux États membres. Cela a aussi accru son influence considérablement.

Le Parlement exerce également un contrôle politique sur d'autres institutions, en particulier la Commission, en devant approuver maintenant le président de la Commission et en ayant aussi des audiences qui sont devenues très populaires auprès des différents commissaires désignés, ce qui a aussi donné plus de visibilité politique, de poids et d'influence. En outre, le Parlement peut déposer des motions de censure contre la Commission et être informé à tout moment des travaux de la Commission et du Conseil, par l'intermédiaire des commissions d'enquête et de l'heure des questions.

Que pense le personnel du Parlement de tous ces changements ? La première chose que je voudrais dire est qu'il y a dans le Parlement un sens très fort du but. Nous sommes l'institution au service de ceux qui sont élus par le peuple et des recherches récentes indiquent que le Parlement, avec le Conseil, est responsable d'un budget qui représente environ un trillion d'euros. Nous renforçons donc vraiment les droits des citoyens et des entreprises de l'UE. C'est un impact très tangible. Le Parlement est aussi une référence en Europe et dans le monde en termes de la protection des libertés fondamentales, et il a joué un rôle clé dans le lancement de l'instrument qui lie le respect des libertés fondamentales à la réception de nouveaux fonds. Vous avez entendu toute la controverse ces derniers mois sur ce sujet, mais bien sûr, il est un grand réservoir pour les libertés fondamentales, en tant qu'institution. Il contrôle également les actions des autres institutions ainsi que leurs dépenses.

Dans un travail régulier, il y a aussi une coexistence unique entre le niveau politique et le niveau technique. Je n'entrerai pas dans les détails parce que vous avez très bien expliqué la situation.

Les fonctionnaires du Parlement sont très fiers du travail que nous faisons pour aider les législateurs à fournir des conseils professionnels, une expertise et des compétences pour rassembler les points de vue d'idéologies politiques très différentes dans un effort consensuel unique.

L'expansion du Parlement : dû aux circonstances, le Parlement s'est développé au cours des dernières années en termes de personnel et de compétence, elle a également eu un impact sur ses processus et procédures. Nous sommes conscients au

Parlement que, peut-être parce que nous avons connu une croissance si rapide et que notre soutien administratif ou notre structure n'a pas augmenté à la même vitesse, nos procédures pourraient être plus modernes, plus flexibles. Cela pourrait être amélioré.

La COVID a contribué à accélérer ce changement du point de vue de nos procédures, et beaucoup de changements qui auraient pris des années et se sont produits en quelques mois. Nous avons donc été en mesure d'automatiser bon nombre de nos processus et d'opter pour une organisation sans papier, ce que nous essayions également d'obtenir.

Le Parlement était l'un des premiers à diriger tout le processus du confinement, le fait d'avoir renvoyé tout le monde à la maison a été assez immédiat et a permis la continuité des activités comme cela a été mentionné tout à l'heure par Géraldine. C'était assez étonnant de voir à quelle vitesse nous avons réussi à aller de l'avant et à continuer à travailler. Nous espérons que les profonds changements apportés à l'époque seront maintenus, alors que nous sortons lentement de la pandémie, car nous voulons vraiment maintenir ce mot clé : la flexibilité ; en mettant les personnes au centre et en nous assurant que nous pouvons vraiment faire notre travail de la meilleure façon possible, et je pense que le télétravail est vraiment là pour rester.

Non seulement nous avons travaillé sur les conditions de travail, mais aussi sur la composition de notre personnel. Les élargissements successifs ont multiplié la diversité géographique et culturelle, comme avec l'arrivée des collègues d'Europe centrale. Nous avons aussi discuté la question de l'anglais et, par la suite, une présence moindre du français, ainsi que l'introduction de mode de gestion plus anglo-saxon, davantage axé sur les compétences. Le multilinguisme est aussi présent au Parlement.

Il est important pour nous de bien soutenir les députés, le niveau d'expertise spécialisée du personnel a également été un atout préservé au Parlement avec la création du EPRS. Il s'agit d'un service avec des universitaires qui sont là pour soutenir les députés, inspiré du modèle de la Bibliothèque du Congrès des États-Unis, cela a aussi montré comment nous pouvons avoir une valeur ajoutée au Parlement.

Le personnel du Parlement est donc plus confiant dans ses pouvoirs et ses connaissances, ainsi que dans l'interaction avec les autres institutions avec un rôle important de contrôle, et même la capacité de poursuivre d'autres institutions en justice.

Nous l'avons d'ailleurs fait avec le Conseil parce qu'ils ont oublié de consulter le Parlement.

Le Parlement a grandi, mais le nombre de députés a diminué : nous sommes passés de 751 à 705, du fait du Brexit notamment. Et il y a aussi eu un grand changement en ce qui concerne l'influence politique, qui était avant représentée par les trois principaux partis ou groupes, les socialistes, le groupe populaire et les libéraux. Maintenant, il y a de nouveaux acteurs, avec une forte présence des radicaux et des verts. Il y a eu des controverses au Parlement, nous y travaillons, mais il a toujours de l'espace pour agir.

J'arrive enfin au sujet de l'avenir du Parlement. Trois choses sont très importantes pour le Parlement, et cela doit être discuté avec les autres institutions. L'une est la question *Spitzenkandidat*, il y a cette idée de relier le chef des institutions aux résultats réels des élections. Il y a aussi l'idée d'avoir des listes transnationales. Cela signifie que les gens peuvent voter pour des candidats de toute l'Europe. Cela crée un vrai espace politique européen. Et aussi d'avoir un plus grand pouvoir d'initiative pour le Parlement.

Il y a donc beaucoup de travail à faire pour le Parlement, comme je l'ai dit, nous sommes concentrés sur notre rôle, notre but, heureux de grandir en taille et en influence à la recherche de moyens pour mieux servir les citoyens.

Jim Cloos

Merci, Anna.

Il est intéressant de voir que la codécision a changé le comportement de travail au sein du Parlement, mais a également changé le comportement au sein de la Commission et du secrétariat du Conseil. Avant, nous ne préparions pas de dossiers pour la Présidence en vue des contacts avec le PE, maintenant nous le faisons puisque la codécision rend les négociations avec le PE aussi importantes que les discussions au sein du Conseil pour fixer la position de celui-ci. Un deuxième changement dans le cas du SGC s'est opéré avec l'arrivée du président du Conseil européen. En plus de servir la présidence tournante, nous jouons aussi maintenant le rôle d'administration du Président du Conseil européen.

Quelques courtes questions ?

Didier Georgakakis

Je suis un peu surpris que nous n'ayons pas du tout parlé de la transformation des politiques en matière de genre. Il me semble

que cela fait partie des choses qui sont sur le devant des agendas de la politique du personnel, depuis déjà la réforme Kinnock et dans toutes les institutions. C'est une transformation majeure de la culture du personnel : si on compare les photos du collègue d'il y a 30 ans, (soit un club d'hommes buvant un whisky et fumant des cigares)<sup>52</sup>, à la Commission aujourd'hui, c'est phénoménal. À l'intérieur du personnel, c'est quand même une révolution majeure. Et ce n'est évidemment que l'un des aspects de la question de la diversité évoquée rapidement un peu plus tôt...

### Commentaire de l'audience

J'ai une remarque concernant l'intervention de Georges Vlandas. Celui-ci disait : « nous défendons l'idée qu'il faut continuer à avoir des passionnés de la construction de l'Europe comme fonctionnaires » et je me demandais si la réforme Kinnock n'en était pas justement la contradiction totale, c'est-à-dire l'idée de ne plus avoir des passionnés de l'Europe, mais des têtes, avec des *skills* plus que des engagements. La manière même dont les épreuves des concours sont organisées vont dans ce sens, assiste-t-on à un changement générationnel des fonctionnaires, avec des fonctionnaires beaucoup moins engagés pour la construction européenne et beaucoup plus des têtes bien faites qui pourrait travailler efficacement chez Toyota, ou n'importe où ? Je voudrais vous entendre là-dessus.

#### Georges VLANDAS

Pour rebondir sur ce que disait Ana, je pense pour ma part que toutes les institutions sont démocratiques. La démocratie procède du vote, mais aussi de la loi. Le Parlement est démocratique, le Conseil aussi, la Commission aussi, puisqu'il y a des procédures pour cela et on a une légitimité qui vient aussi des traités. Le Parlement gagnerait beaucoup en influence si l'élection procédait des partis européens parce que les partis nationaux sont surdéterminés au niveau national, et s'ils avaient un budget où ils pourraient trancher de son utilisation, alors que maintenant c'est le Conseil européen qui décide du budget et de la structure.

Sur les questions que vous venez de poser : il n'y a pas de contradiction entre des « têtes bien faites » et des passionnés, les fonctionnaires étaient dès le départ des gens qui étaient parfaitement passionnés et efficaces. L'importance est notre rôle d'intérêt général, de travailler pour tout le monde et non pas

---

<sup>52</sup> Commission européenne, Bitsch, M., Bossuat, G., Bussière, É., et al., La Commission européenne 1958-1972 : histoire et mémoires d'une institution, Dumoulin, M. (éditeur), Publications Office, 2014, <https://data.europa.eu/doi/10.2792/36205>

pour son État ou pour sa culture. Si nous ne sommes pas empreints de ces valeurs, passionnés de l'Europe, nous ne pouvons pas faire efficacement notre travail. Il faut des gens dont la déontologie commune soit la construction européenne. On peut être vert et bon fonctionnaire, et d'ailleurs il y a tout un effort de la Commission sur le sujet et nous-mêmes nous allons organiser un colloque fin septembre sur cette question. Ce n'est pas contradictoire, mais de la même façon qu'un service public français ou qu'une université parle d'une culture du service public ou d'une culture universitaire, on ne peut pas faire l'Europe par exemple avec des fonctionnaires fascistes.

En ce sens-là d'ailleurs pour les concours il y a une évolution heureuse, nous n'avons pas eu le temps de le développer. L'histoire d'être choisi pour des compétences et pas pour des connaissances, nous sommes pour, mais le fait de recruter des gens qui sont européens et qui connaissent l'Europe est une question politique centrale. Cela ne veut pas dire qu'on n'accepte pas la diversité. Pour moi, être européen, cela va de Varoufakis au centre droit européen et on peut se réjouir qu'il y ait des gens d'extrême gauche pro-européens, comme des gens de droite. Ce paradigme-là est la maison commune qui nous permet de fonctionner.

Quant à la question du genre, le manque de temps fait que nous n'avons ni Géraldine ni moi, avons eu l'occasion de parler effectivement des politiques de diversité et d'inclusion. C'est une idée politique pour l'égalité de traitement aussi bien à l'embauche que pendant et après. La question, pour moi, ce n'est pas que les institutions soient représentatives de la société, on ne peut pas l'être de toute façon, mais de ne pas empêcher des gens qui sont divers d'y accéder, donc de donner une image, une culture et un *management* qui ne constituent pas de blocage et quant à la diversité. Nous sommes en effet très divers au sein des institutions

Géraldine DUFORT

Je suis à votre disposition pour développer plus sur la diversité. Concernant le genre, Federica ne l'a pas soulevé non plus, quelque part nous y sommes, c'est intégré maintenant. À des degrés divers, il y a des institutions qui sont meilleures que d'autres. Des statistiques vont être publiées, donc des stratégies sont soudain déployées dans le cadre de la décision Women on Board. Nous étions un peu en avance, je le revendique.

Gilles GUILLARD

Je suis tout à fait d'accord avec ce que vient de dire Géraldine, mais je dois contester le fait qu'ils sont en avance. Au CESE,

nous nous considérons aussi en avance : 50 % du management sont des femmes, 50 % des AD. Pour nous le phénomène a été naturel, je pense qu'on y est donc cela ne m'est même pas venu à l'esprit.

Sur les concours : ayant passé 15 ans à la sélection du personnel, je vais m'abstenir, car je ne peux pas répondre en une minute. C'est un vrai sujet, un vrai changement, et l'évolution des connaissances vers les compétences était nécessaire et demandée par les institutions. A-t-on fixé la ligne trop loin d'un côté ou d'un autre ? Il y a là matière à débat.

#### Ana YTURRIAGA

Pour nous aussi, les genres sont plutôt bien représentés en termes de chiffres. La seule chose et je pense que c'est le froncement de sourcils de ma collègue Géraldine, est en termes des hauts niveaux seulement : concernant le *management*, nous avons que 13 directrices générales femmes, mais pour tout le reste nous avons 50 %, ou plus, de femmes.

La diversité ne concerne pas que le genre, la représentation ethnique est également importante. Une autre chose dont j'aimerais parler est la diversité cognitive. Ce n'est pas que les origines, le genre, c'est aussi la manière dont nous voyons les choses. Pouvoir amener différentes manières de voir le monde est aussi un objectif à prendre en compte.

*Le colloque formel se conclut sur ces mots. Didier Georgakakis remercie à nouveau les participants et indique son souhait de poursuivre le débat, tout particulièrement sur la diversité et l'inclusion, lors du prochain workshop du programme d'Études générales européennes du Collège et d'y associer à nouveau le Graspe.*

**Document**

# **Covid 19 : quelles conséquences pour les finances publiques européennes ?**

**Avec Pierre Moscovici**

16 mars 2021

**NDLR : ce texte date mais Graspe le publie compte tenu de son intérêt historique mais aussi parce qu'il exprime la pensée d'un homme politique qui a joué un rôle important au sein de l'Union européenne.**

## ***Confrontations Europe***

Pierre Moscovici, nous sommes ravis de vous accueillir pour un nouvel échange initié par *Confrontations Europe*. Depuis près de 30 ans, vous êtes un auditeur fidèle et régulier à nos réflexions, et je tiens vraiment à vous en remercier au nom de l'équipe actuelle de notre association, mais aussi de Philippe Herzog, de Claude Fischer et de Marcel Grignard qui ont eu par le passé maintes fois l'occasion de vous inviter.

Vous êtes un Européen de toujours tant par vos engagements personnels que par les responsabilités européennes éminentes que vous avez exercées depuis près de 30 ans : vous avez été deux fois député européen, 1994-1997 et 2002-2007, ministre délégué aux Affaires européennes dans le gouvernement de Lionel Jospin de 1997 à 2002 ; et plus récemment, de 2014 à 2019 au sein de la Commission Juncker, commissaire aux Affaires économiques et financières, à la fiscalité et à l'union douanière, et dans ce dernier mandat, vous avez milité pour un vrai budget pour la zone euro et pour la création d'un actif sûr européen pour permettre à l'Union européenne d'émettre de la dette, en quelque sorte anticipant sur les 360 Md€ de prêt qui constituent pour moitié le plan *Next Generation EU* adopté le 27 juillet dernier. Vous occupez donc aujourd'hui une position



clé, puisqu'en tant que Premier président de la Cour des comptes, vous avez une visibilité privilégiée sur l'ensemble des finances françaises et, au-delà, sur les finances européennes.

Ce soir, justement, avec tous les amis de *Confrontations Europe*, nous allons essayer d'analyser les évolutions en termes de finances publiques françaises et européennes dans le contexte de cette sacrée crise qui nous conditionne depuis plus d'un an et avec quelques résultats tangibles, que je me contenterai de rappeler en introduction. Le PIB de l'Union européenne a chuté de 6,8 % dans la zone euro et de 8,3 % en France l'an dernier. Le taux d'endettement atteint désormais 156 % en Italie, 122,4 % en France, 70 % en Allemagne. Quant au chômage, en Grèce il atteint des records à 16,9 % de la population active, 16,4 % en Espagne, 9 % en France, 4,5 % en Allemagne, 5,8 % au Danemark et 7,5 % en moyenne de l'Union européenne. Dans ce contexte, la question en filigrane tout au long de notre échange est la suivante : de quelle marge de manœuvre disposons-nous ? Pour reprendre une formule de Lénine à l'époque face aux questions brûlantes du moment : que faire ? Et quelles perspectives quant à l'avenir de la dépense publique, tant au niveau national que communautaire ? La modération des échanges ce soir sera assurée par notre ami Édouard-François de Lencquesaing, trésorier et conseiller finance de *Confrontations Europe*, qui anime le groupe de travail sur les questions financières de notre association ; Thomas Dorget, le jeune délégué général de *Confrontations Europe*, basé à Bruxelles, va recueillir toutes les questions posées dans le *tchat*. Mille mercis de votre accord, je suis ravi de vous accueillir ce soir.

### **Pierre MOSCOVICI**

Merci M. le président, mesdames, messieurs, j'espère que vous allez bien dans un contexte assez particulier, un an après le premier confinement. C'est avec grand plaisir que je m'adresse à vous aujourd'hui. Ce n'est pas la première fois, tant s'en faut, que je collabore avec *Confrontations Europe* : vous rappelez que *Confrontations Europe* a 30 ans, et cela fait au moins 20 ans que je viens ici régulièrement, depuis l'époque de Philippe Herzog avec qui j'ai travaillé très amicalement déjà au Parlement européen puis quand j'étais ministre des Affaires européennes. J'apprécie particulièrement de pouvoir échanger avec vous, aussi bien sur des sujets relatifs à la gestion des finances publiques, dans le cadre des fonctions que j'occupe aujourd'hui à la Cour des comptes, que sur des problématiques européennes internationales, que je continue à suivre par intérêt personnel ou par des fonctions d'enseignant que j'ai tenu à conserver pour garder aussi ce lien avec la jeunesse et les générations qui montent et endurent tout particulièrement la

situation présente. Le sujet que nous abordons aujourd'hui me paraît d'intérêt pour vous qui aimez l'Europe, et qui essayez, j'imagine, de vous projeter dans des lendemains plus optimistes, plus joyeux. Le thème de mon intervention va porter sur la signification et la portée de cette crise sanitaire et toutes les nombreuses implications qu'elle aura sur le destin de l'Europe, que j'aime définir comme notre maison commune des libertés et de la démocratie.

J'ai choisi dans un premier temps de dresser un état des lieux de ce que cette crise a entraîné pour la France et l'Europe — vous venez de donner les grands chiffres — puis j'essaierai d'analyser les réponses que la France et surtout l'Union européenne ont apportées à la crise sanitaire et économique : parcourir les mesures les plus structurantes adoptées au cours des derniers mois sera sans doute utile pour dresser des prévisions plus précises sur les développements qui nous attendent et les réformes économiques et financières qui restent à mener prochainement ; enfin j'aborderai certaines issues possibles de la période actuelle pour la construction européenne : l'Union européenne additionne des réponses à cette crise, elle demeure une entité jeune face à ces phénomènes qui, de mon point de vue, représentent des points clés pour l'avenir.

Au fil de cette analyse, j'examinerai les opportunités, les perspectives offertes par le changement de paradigme que l'Europe vit actuellement, qui s'opère parfois dans la douleur : il n'a pas été facile d'adopter le *Next Generation EU*, le plan de relance européen, et il n'est pas facile à la Commission européenne d'affirmer son rôle en matière de vaccination, on le voit tous les jours ; néanmoins, je pense que ce sont des tentatives instructives qu'il faut continuer à explorer. J'insisterai notamment sur la façon dont l'Union européenne devra se servir de ce moment de grande rupture que nous vivons pour aller vers davantage d'intégration, mais intelligente, et porter un modèle ambitieux certes, mais renouvelé, et on peut plus que jamais dire que nous sommes à la croisée des chemins. Le populisme pèse sur nous avec beaucoup de force, le nationalisme menace, à l'intérieur comme à l'extérieur, et en même temps on voit des essais de construction inédits et il faut trouver un chemin au milieu de tout cela.

D'abord un rapide état des lieux de la crise Covid 19 en Europe, en tentant d'analyser l'impact de la crise à travers des chiffres. Commençons par la France et continuons avec l'Europe. Ce n'est pas simple de disposer de prévisions solides dans une situation marquée par une évolution incertaine et l'imprévisibilité quotidienne. Soyons conscients que le sanitaire et

l'économie ne sont que deux faces d'une même pièce : l'économie redémarre quand la situation sanitaire s'améliore, elle ralentit quand celle-ci se détériore et l'incertitude sur le moment précis où nous pourrons enfin considérer que nous sommes dans l'après-Covid pèse sur toutes les prévisions économiques. Une chose est incontestable : nous avons subi en 2020, et continuons à subir en 2021, une crise imprévisible, imprévue en tout cas, dont l'ampleur est totalement inédite. À titre d'exemple, sur l'ensemble de l'année 2020 l'économie française a enregistré une très forte récession avec une chute totale du PIB établie à 8,3 % par rapport à l'année dernière : nous n'avons tout simplement jamais perdu autant depuis deux siècles en dehors des périodes de guerre.

Cette crise, par sa brutalité, est plus forte que celle de 2008, mais plus forte aussi que celle de 29. On peut penser qu'au total, la perte de PIB dans la crise 29-32 aura été plus importante parce que plus longue, mais sur une année on n'a jamais vu cela en dehors de période de guerre. En 2019, l'économie française a vu son PIB équivaloir à 2 323 Md€ de richesse, et il a diminué de 193 Md€ entraînant la perte — les chiffres de chômage ont été donnés — de 691 000 emplois et ce n'est pas fini, parce que beaucoup d'emplois, on le sait, ont été préservés grâce au fameux « quoiqu'il en coûte » et par exemple aux mesures de chômage partiel ou au fonds de solidarité que la Cour examine aujourd'hui. Nous sommes donc dans une crise qui n'a aucune commune mesure avec d'anciens épisodes. Pour donner un ordre de grandeur : le PIB français a diminué de 2,8 % en 2009 après la crise financière de 2008 ; et la baisse de 1929 à 1932 a bien été de 15 % en trois ans, mais pas de 9 ou de 8 % sur un an comme ce fut le cas ici...

Les autres pays de l'Union européenne ont également subi la crise de plein fouet, mais avec des inégalités de performances, comme vous soulignez en creux. La chute du PIB de l'Union européenne était estimée fin 2020 à 7,4 %, avec une reprise de 4 % en 2021, 3 % en 2022, sûrement un peu plus en réalité en 2021 ; à la fois parce que l'économie paraît plus résiliente post-Covid et aussi grâce au stimulus Biden : c'est un *game changer* tout à fait important. Parmi les plus grands États membres, seules l'Allemagne et la Pologne devraient atteindre ou dépasser leur niveau de PIB d'ici à mi-2022, les autres ce sera pour plus tard. La poursuite de la reprise de la consommation, de la production industrielle, des exportations, devrait stimuler la croissance en 2021-2022, mais avec une deuxième ou un troisième vague d'infection qui chaque fois freine le rebond, notamment allemand, mais aussi français.

À ce stade, il me semble essentiel de réfléchir à ce qui rend cette crise si singulière. Une première différence apparaît par exemple avec la crise financière de 2008 : justement, ce n'est pas une crise financière. Ce n'est pas un dysfonctionnement de l'économie ou du système financier, ce n'est pas une crise endogène. Ce sont des mesures sanitaires — par ailleurs absolument nécessaires — adoptées à partir de 2020 en Italie, progressivement dans tous les pays de l'Union européenne, qui ont créé des chocs négatifs d'offre et de demande, ce qui explique cet extraordinaire lien avec le confinement : confinement, tout freine, déconfinement, tout réaccélère. Mais il y a tout de même eu certains effets structurels qu'il ne faut pas négliger, qui auront d'ailleurs un impact sur la sortie du « quoi qu'il en coûte ». Certaines mesures se termineront, on le sait, quand les mesures sanitaires seront levées. On n'aura pas du chômage partiel pour toujours, mais beaucoup de secteurs comme l'automobile à certains titres, mais plus profondément les transports aériens, la restauration, l'hébergement, la culture, sont tombés autour de 10 % de leur activité normale, et il est douteux qu'ils retrouvent ce niveau d'activité avant 2 à 3 ans, s'ils le retrouvent un jour. Il y aura sans doute aussi des modifications structurelles dans un certain nombre de secteurs, et là on ne peut pas dire que les mesures du « quoi qu'il en coûte » devront être levées, parce qu'il y aura besoin de nombreux soutiens.

En deuxième lieu, le confinement a aussi affecté l'inflation puisque, de manière inédite, l'inflation mesurée et l'inflation perçue par les ménages ont fortement divergé, par le fait qu'il y a eu une déformation de la structure de consommation. Lors du confinement, certains produits momentanément moins consommés ont vu leurs prix baisser ou très peu augmenter - carburants, loisirs, transports- alors que d'autres ont été directement consommés et ont connu des hausses de prix importantes en particulier dans le secteur alimentaire.

Après ce choc inédit, le troisième enseignement est qu'on ne peut pas compter sur une reprise en V, avec une chute et une reprise. On aura une reprise en racine carrée ou en forme d'aile d'oiseau : nous avons eu une forte chute, puis déjà une reprise, et maintenant, petit à petit, on va retrouver le niveau d'avant 2022, la question est de savoir à quelle vitesse. Voilà pour l'économie.

Incontestablement et inévitablement, les perspectives budgétaires et les finances publiques qui nous préoccupent aujourd'hui professionnellement sont durablement impactées par la crise sanitaire. Le déficit budgétaire global devrait passer,

dans la zone euro, d'environ 0,5 % du PIB en 2019 à 8,8 % en 2020, et rester très négatif également en 2021, notamment pour un pays comme la France. Le chiffre sur la dette suscite mille débats, la Cour va y apporter son grain de sel puisque le Premier ministre nous a demandé de faire un audit sur la trajectoire finances publiques que je rendrai pour la mi-avril, en tout cas avant que la France ne dépose son pacte de stabilité, mais le ratio de dette sur PIB atteint près de 102 % dans la zone euro l'année dernière, 94 % dans l'Union européenne, c'est 17 points au-dessus de l'avant crise. En France, le ratio de dette publique s'est établi en 2020 à environ 120 % du PIB, soit plus de 20 points au-dessus du niveau d'avant crise et deux fois les seuils prévus par le pacte de stabilité et de croissance.

Cela pose deux questions : ce niveau est-il soutenable ? Jusqu'à quel horizon, et que faire de cette dette ? Je le dis tout de suite : je suis de ceux qui considèrent qu'annuler la dette est juste une absurdité. Cela ne veut pas dire qu'on ne peut pas la gérer, la mutualiser, la faire rouler, qu'il n'y a pas de choses intelligentes à faire, mille questions se posent par exemple sur le cantonnement ou l'isolement de la dette Covid, ce sont des questions ouvertes ; mais l'annulation est une irresponsabilité et prétendre cela est un mensonge. Cela n'arrivera pas, il n'y a pas de candidats. Des économistes — estimables, que je connais — disent : « la BCE n'a qu'à faire » : elle ne fera jamais, ce n'est pas dans son mandat, sa culture, la culture des pays de l'Union européenne. Pour moi qui ai fait beaucoup de politique dans ma vie, il doit y avoir un rapport entre la politique et la vérité.

Deuxième sujet que cela soulève : l'avenir des règles du pacte de stabilité et de croissance. Peut-on prétendre durablement que l'objectif de 60 % de ratio d'aide sur PIB existe, quand on est en moyenne à 100, pour certains pays à 120, et qu'on sait très bien qu'on va rester à ces niveaux-là pendant une dizaine d'années ? N'imaginons pas que la dette française va significativement baisser d'ici à 2030 : selon les choix qu'on fait, elle peut se stabiliser, augmenter un peu, baisser un peu, mais pas beaucoup plus. On a donc cette situation, qui méritait, je pense, d'être établie avec tout de même un point d'alerte très grave : l'économie va repartir, sans doute, mais le chômage, lui, sera plus élevé, au même niveau de PIB qu'il l'était avant 2019.

Deuxième point que je souhaitais aborder : les réponses politiques structurantes qui ont été apportées à la crise sanitaire. Dans le type de conférence que nous faisons, c'est toujours un *must* de citer Antonio Gramsci, une ressource précieuse. Il disait : « l'Histoire enseigne, mais elle n'a pas d'élèves. » C'est une réflexion qui, historiquement, paraît assez juste ; mais cette

fois-ci, force est de constater qu'on a quand même tiré des enseignements des crises précédentes et globalement les dirigeants européens ont réagi plus vite, et de manière plus pertinente, qu'après la crise financière de 2008 ou après la crise grecque, par exemple. Ils ont réagi avec force et disponibilité. Quelques exemples : après quelques cafouillages initiaux, la réaction de la Banque centrale européenne est restée complètement dans une logique d'émission et aussi de rachat de dettes ; elle continue d'injecter des liquidités, maintient les taux d'intérêt à un niveau bas, même négatif, qui favorise la croissance. Certes elle garde en tête l'inflation — et il faudra regarder aussi ce qu'il se passe sur l'inflation et la politique monétaire américaines — mais c'est le cas aussi de la politique budgétaire ou financière, il y a toujours eu des instruments mis en place par la Commission notamment le fameux SURE, qui voulait protéger les emplois et les salariés touchés par la Covid 19 à travers les prêts, les 22 Md€ investis dans l'emploi des jeunes, tout ce qui passe par le Mécanisme Européen de Stabilité (MES), et enfin et surtout le fameux plan de relance européen *Next Generation EU*, de 750 Md€.

Pour certains, c'est le moment hamiltonien de l'Europe. J'aime bien qu'on parle de moment hamiltonien, parce que je suis très féru d'histoire américaine. En général, la plupart des gens ne savent pas de quoi il s'agit : c'est un dîner qui s'est tenu à la demeure de Thomas Jefferson entre celui-ci, James Madison et Alexander Hamilton où, au fond se sont créés les États-Unis tels qu'ils sont aujourd'hui. Il y a eu une espèce d'échange entre, d'une part, ceux qu'on appelle les fédéralistes, Hamilton, et les autres, les Républicains ; ceux qui voulaient une économie industrielle, ceux qui en voulaient une rurale, ceux du Nord et ceux du Sud, d'un côté des émissions de dettes communes qui ont donné ensuite une banque centrale commune et, de l'autre côté, la création d'une capitale qui ne se trouvait plus à New York ou à Philadelphie, mais qui s'est construite au bord du Potomac et s'est appelée plus tard Washington. Pardon de faire ce petit cours d'histoire ultra rapide, mais il y a quand même des choses assez vraies là-dedans : est-ce hamiltonien ? Oui et non.

Non, parce qu'on n'a pas créé le fédéralisme budgétaire américain il y a un an ou six mois. Cela a été extrêmement laborieux, il reste des divisions très fortes entre ceux qu'on appelle les frugaux et d'autres, dont la France, l'Allemagne qui a fait un tournant remarquable, et la Commission européenne. Tout de même beaucoup d'innovations : un, un plan massif (750 Md€) ; deux, une solidarité acceptée ; trois, pour la première fois une mutualisation de la dette assumée par l'Union européenne ; et enfin, une part de subventions dans le plan inédit



jusque-là, on procède toujours par les bazookas financiers qu'on a mis en place après la crise notamment le MES et là, il y a 390 Md€ de subventions sur 750. C'est une politique de relance qui n'est pas dimensionnée tout à fait à l'échelle de ce que font les États-Unis, mais quand même, il faut ajouter aussi les plans nationaux, donc au total on est aussi dans l'ordre du milliard, du trillion d'euros ; deuxièmement, il faut regarder ce que sera la ratification, on a pris beaucoup de retard, il faut regarder aussi comment sont les tuyaux, c'est-à-dire qu'il faut que l'argent arrive au bon endroit, mais enfin, au total, on peut dire que l'Union européenne a marqué des points dans cette période et a ouvert de nouveaux espaces.

Deuxième chose que je voudrais examiner, c'est justement la réponse qui concerne le sanitaire. La santé ne fait pas partie des prérogatives de l'Union européenne et ne sera pas une compétence européenne. Néanmoins, on a vu monter d'une part le rôle du régulateur, l'agence médicale européenne. On attend son verdict sur le vaccin AstraZeneca. Cela veut dire qu'il y a maintenant un juge de paix européen, et pas seulement national. Il sera très compliqué aux États européens de se mettre en dehors de ce verdict quand il sera rendu jeudi.

Deuxièmement, la Commission européenne a pris en charge la question de la vaccination en développant ou en commandant plusieurs vaccins. L'Union européenne est un des plus gros acheteurs de doses de vaccins avec une précommande de 1,4 Md de doses pour 47 millions d'habitants, c'est un peu plus de 3,1 doses par Européen, les États-Unis c'est 3 doses, l'Australie c'est 5 doses. Evidemment je ne prétendrai pas que les choses se déroulent parfaitement. Cela se déroule d'une manière hétérogène, avec une part de naïveté par rapport aux pratiques des *big pharma* et une part de bureaucratie. À titre personnel, je comprends les précautions qu'on prend sur un vaccin comme AstraZeneca, mais prendre chaque jour un retard de 100 000 vaccinations parce qu'il y a eu peut-être un mort en Autriche, deux en Allemagne, 0 en France, apparemment pas au Royaume-Uni, c'est très coûteux en termes de rapport coût/bénéfice. En revanche, le laboratoire AstraZeneca est tout à fait responsable de ce retard et de la préférence qu'il semble donner au Royaume-Uni par rapport à l'Union européenne qui lui a acheté, comme c'était promis, ses vaccins à prix coûtant. Quels sont les défis ? Je vais en terminer par là avant de conclure. Winston Churchill disait : « il ne faut jamais gaspiller une crise ». Je pense que l'Union européenne doit tirer parti de ce moment-là — ne l'appelons pas hamiltonien, c'est un moment extraordinaire et une crise sanitaire — pour mener des réformes, certaines impliquant des changements de traité,



d'autres pas. Pour insister sur quelques-unes, je mettrais trois ordres d'idées.

D'abord, il est vraiment temps maintenant de changer notre mode de décision et de passer pour l'essentiel au vote à la majorité qualifiée. On l'a fait dans la plupart des domaines, il reste encore des sujets de résistance : la politique étrangère, sociale, fiscale, et pour avoir été cinq ans commissaire de la fiscalité, je peux vous dire qu'on n'est pas près d'avoir une solution sur le numérique en Europe tant qu'on n'a pas le vote à la majorité qualifiée, et pourtant c'est plus nécessaire que jamais.

Deuxième chose : il faut réfléchir à ce que peut être une Europe « souveraine » comme le dit le Président Macron, le langage paraît un peu oxymorique, mais disons une Europe capable de mener à nouveau une politique industrielle lui permettant d'assurer son indépendance, qu'il s'agisse de la défense, de la recherche, ou de l'industrie elle-même.

Troisième chose : je pense que l'avenir de la zone euro est une question centrale au futur de l'Europe. Après le *Brexit*, la zone euro représente 85 % du PIB de l'Union européenne. Elle comporte les quatre plus grands pays de l'Union européenne, qui sont maintenant la France, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, et surtout, pour avoir siégé au Conseil ECOFIN ou à l'Eurogroupe pendant 7 ans (période extrêmement longue), je peux vous dire que c'est un espace politique assez homogène, où les questions des illibéraux ne sont pas posées ; et un espace homogénéisant, par des processus de décisions qui forment chaque fois un consensus, ce qui n'est pas facile.

Je crois toujours valides les réformes que vous évoquiez, que j'ai promues quand j'étais commissaire européen : premièrement, il faut que l'architecture de la zone euro inclut un budget spécifique, pour moi le fonds de relance ne doit pas être un *one off*, il doit devenir un budget nécessaire avec des ressources propres. La question de savoir si ces ressources propres émanent des budgets de l'Union européenne ou de la zone euro est posée. Mais l'essentiel, la zone euro c'est le cœur.

Deuxièmement, je ne crois pas qu'on puisse conserver le pacte de stabilité et de croissance intact. Je sais que c'est extrêmement compliqué de le modifier, et je ne sous-estime pas les raisons pour lesquelles c'est compliqué. Je ne veux pas donner de leçons de morale aux frugaux, aux Allemands, aux autres : c'est trop facile de faire cela, ils n'ont pas de si mauvaises raisons d'être frugaux ou attachés à l'ordo libéralisme. Dieu sait que j'ai été

dans ma vie plutôt d'une autre famille politique que les ordo libéraux ou les conservateurs, j'ai été un social-démocrate et fondamentalement, même si je n'interviens pas du tout dans la vie politique aujourd'hui et ne le ferai pas, je n'ai pas changé de convictions (ce serait quand même dommage de le faire maintenant), mais j'ai toujours essayé d'être libéral au sens politique du terme, c'est-à-dire d'avoir de l'empathie, de me mettre à la place de l'autre. Un Néerlandais ou un Allemand se dit : « nous avons fait de sérieux efforts pour nettoyer les finances publiques, *put our house in order*. Pour cela on a fait des sacrifices, des réformes qui ne sont pas faciles, et pendant ce temps-là d'autres refusent les réformes, continuent à dépenser plein d'argent et nous demandent d'être toujours plus laxistes. » Il faut trouver une forme de compromis là-dessus. Mais au final, je pense que les règles ne peuvent pas sortir inchangées de la crise et il faudra des ancrs plus robustes : soutenabilité de la dette, qualité de la dépense publique...

Enfin, troisièmement je pense qu'il faudra continuer à transformer la gouvernance de la zone euro, donner un *leadership* plus fort. Je milite depuis des années pour qu'il y ait un ministre des finances de la zone euro, qui soit en même temps vice-président de la Commission et président de l'Eurogroupe. Je vois l'affaiblissement de la présidence de l'Eurogroupe — de Juncker à Dijsselbloem à Centeno à Donohoe, on ne peut pas dire que ce soit un renforcement constant —, et si on a un budget fort, une politique budgétaire commune, alors il faut aussi un pilotage politique plus puissant.

Quatrième orientation : je crois à l'Europe politique. Je pense qu'il faudra à un moment donné quand même revenir à la politisation des élections européennes. Elle a eu lieu et a d'ailleurs porté ses fruits puisque les populistes ont certes progressé mais ont été battus alors qu'ils tenaient un *challenge* puissant aux libéraux. Les libéraux ont perdu les élections européennes, trop de voix trop de sièges, 25 à 30 % quand même, mais ensuite on n'a pas respecté le système des *Spitzenkandidat* — je n'avais pas une énorme affection pour Weber — et le PPE a gagné les élections. Cela se traduit toujours par un affaiblissement structurel de la Commission. Je ne disais pas que Jean-Claude Juncker est le phénix et qu'Ursula von der Leyen lui est inférieure, ce n'est pas un problème personnel, chacun a ses atouts, mais *de facto*, un président de la Commission nommé hors du principe des *Spitzenkandidat* par le Conseil européen dépend plus du Conseil européen, et cela a des conséquences, tous les jours. Je pense qu'à long terme, il faudra quand même revenir à ce principe de politisation.

Pour conclure, je citerai justement Ursula von der Leyen dans son discours sur l'état de l'Union. Son discours était bon, avec les priorités qu'elle donne : un Pacte vert, il ne faut pas sacrifier le *Green Deal* au sanitaire mais au contraire verdir avec le *Recovery plan* — c'est le cas d'ailleurs puisque quand même 25 à 30 % des ressources seront fléchées vertes — ; l'Europe numérique, puisque la crise sanitaire a révélé encore notre dépendance collective aux outils numériques développés de l'autre côté de l'Atlantique — on fonctionne beaucoup sur Zoom par exemple, à un moment donné il faut aussi qu'on ait notre propre identité numérique et notre propre fiscalité numérique — ; on a besoin d'une véritable Europe de la santé, on est en train de l'inventer petit à petit. Il y aura forcément des pouvoirs de l'agence européenne du médicament, je pense qu'il faut créer une agence européenne de recherche et de développement en matière de biomédecine et je crois aussi que les moyens de la Commission, pour être efficaces, doivent être renforcés en quantité et en qualité.

Enfin, je crois beaucoup à une Europe plus humaine : un journaliste britannique, David Goodhart, a récemment publié un ouvrage qui me semble utile et intéressant : *La tête, la main et le cœur*, c'est lui aussi qui avait parlé des *Somewhere* et *Anywhere*. Il remet en question la hiérarchie des positions sociales, qui donnent aujourd'hui la primauté aux métiers cognitifs, aux personnes surdiplômées ; la tête dépend de qualité d'empathie, et de sensibilité, de générosité, la main et le cœur. Il parlait plutôt du Royaume-Uni, mais je crois que c'est un constat qu'on peut aussi faire pour l'Union européenne : je pense que l'Europe est un modèle de civilisation, et si on veut continuer à faire œuvre de civilisation, à apporter un projet collectif, il faut montrer un visage humaniste, attentif aux souffrances du quotidien. Je pense que par exemple des questions comme celles du salaire minimum ne peuvent pas être laissées de côté, ni l'Europe sociale. Jack London qui n'est pas européen mais américain, disait : « Il n'y a rien qu'on ne résolve, tout est dans le mouvement, ce qui ne bouge pas meurt. »

Nous sommes bien vivants et l'Europe est un peu comme ce que Galilée disait de la Terre sous l'inquisition : « Et pourtant, elle tourne ». Elle bouge sans arrêt : en 70 ans on est passé d'une Europe guerrière à une Europe pacifique et solidaire, avec des structures évolutives, et le propre de la construction européenne est de se réaliser par étapes, scellées les unes après les autres, souvent dans des traités, de se relever de ses crises, parfois blessée mais toujours plus forte. C'est peut-être une aventure moins sauvage que celle que décrit Jack London, mais c'est

assez trépidant, cela mérite de se poursuivre et de s'enrichir encore, et pour cela je pense qu'il y a besoin du soutien de militants, d'activistes, de refondateurs, d'Européens convaincus comme vous qui n'ont pas peur du débat, de la critique de l'Europe, qui ne sont pas des béni-oui-ouïstes, qui parlent aussi des questions économiques et sociales dans un esprit à la fois contradictoire et coopératif, c'est pour cela que je suis toujours content d'avoir l'occasion de m'entretenir avec vous.

#### *Confrontations Europe*

Monsieur le Président, merci de cette vision introductive à notre débat. Nous allons attaquer une première séance de dialogue entre nous, avant d'ouvrir à l'ensemble de nos participants.

Avec *Confrontations Europe*, structurellement, nous avons depuis toujours essayé de jouer sur les deux volets : à la fois un volet macro, institutionnel, et un volet incarné dans la vie réelle, l'entreprise, les institutions, les stratégies. Le dernier magazine de *Confrontations* a été édité sous le titre des « ruptures » : notre analyse était qu'effectivement avant même la crise en question, nous étions déjà à un moment de rupture. Jean-Claude Juncker avait dit que sa Commission serait peut-être la dernière s'il n'arrivait pas à modifier les lignes. Ce n'est pas la dernière, mais la Commission actuelle est quand même nouvelle. Avec cette crise, le nouveau budget, le plan *Next Generation* est probablement aussi en rupture. C'est intéressant d'essayer de débattre sur les différentes composantes de cette rupture, comme vous avez présenté dans votre troisième partie. Pour relever les défis, *Confrontations* a identifié deux sujets, dont l'ancrage de l'économie réelle et dans ce domaine, les trois priorités suivantes : le numérique, la quatrième révolution industrielle ; l'énergie avec le climat, l'environnement, etc. ; la finance qu'on oserait même qualifier de bien commun parce qu'elle peut être instrumentale pour allouer les fonds vers les bons objectifs.

Il y a pour moi deux sujets sur lesquels nous pourrions discuter : dans un premier temps, voir comment aller plus loin dans une réflexion stratégique, économique, de l'Europe. Comment le processus de gouvernance de l'Europe va-t-il plutôt adresser des objectifs stratégiques ? On voit avec Thierry Breton, avec le plan de *Next Generation*, les leçons qu'on a pu tirer du plan Juncker où on se posait des questions sur la manière dont ce financement européen allait allouer les ressources aux bons endroits, et comment intermédiaire, *bottom up* ou *top down*, le fait que ces investissements, que nous qualifions de long terme, puissent adresser de vrais objectifs stratégiques. Quelle est votre vision pour que nous ayons, comme c'était le cas avec le charbon et l'acier à l'origine, une vraie vision stratégique qui puisse délivrer de la valeur, qui parle aux citoyens ? Dans un deuxième temps, nous pourrions discuter

des conditions de mise en œuvre, c'est-à-dire des conditions institutionnelles et de gouvernance : vous avez parlé d'un ministre de l'euro, de l'importance de la zone euro ; je voudrais qu'on parle peut-être de l'importance du semestre européen et de ses rendez-vous qui doivent aligner les différentes stratégies macroéconomiques, publiques des différents pays, puisque comme on l'a vu dans les statistiques, cette crise va accélérer, amplifier, les écarts. On va voir que l'Allemagne va avoir 70 % quand d'autres pays auront 160 % de déficit et cet écart est un ferment de rupture dans le mauvais sens pour l'Europe. Donc il faut que par des moyens politiques et de gouvernance on puisse combler cela.

Dans un premier temps, nous pouvons parler de la manière dont on est une Europe plus stratège, parlant aux citoyens dans ces axes : une finance pour le bien commun, le numérique et l'énergie.

Pierre MOSCOVICI

Première chose, je pense que le *Green Deal* est un projet de transformation des comportements en toutes choses, avec des programmes financiers notamment pour la rénovation du logement, et qu'il est l'axe central des budgets européens pour les années à venir, il doit absolument être préservé. Je pense qu'il n'y a aucune contradiction entre la priorité au sanitaire, la construction d'une Europe de la santé et celle d'une Europe robuste en matière d'énergie climat. Nous sommes *leader* en la matière, nous devons l'être encore davantage, nous avons sans aucun doute les moyens de le faire, cela soulève d'ailleurs aussi la question fiscale : dans le *Next Generation EU*, nous avons doublé le plafond des ressources propres, après il faudra définir quelles sont ces ressources. Il y a des choses dont on est content quand on a été commissaire, d'autres dont on l'est moins : j'ai un regret en termes de lutte contre la fraude et d'évasion fiscale, nous n'avons pas pu promouvoir une directive sur la fiscalité de l'énergie. C'est indispensable de repartir de cela.

Deuxième chose, en matière de numérique je vois deux priorités : la création d'espaces numériques européens, qui avaient été ébauchés et que Thierry Breton maintenant formule de manière beaucoup plus ambitieuse. Je soutiens totalement cet effort, mais de l'autre côté il y a aussi la fiscalité du numérique, les efforts qu'on doit faire dans le cadre de l'OCDE et s'ils échouent, dans le cadre de l'Union européenne elle-même.

Sur la finance, je sais que c'est un vieux sujet pour *Confrontations Europe*. On a peu parlé du système bancaire et financier durant cette crise, qui n'est pas une crise du système bancaire et financier. La vraie question, pour moi, est double :

une est dans la poursuite de ce qui a été fait, comment parachève-t-on l'union bancaire ? Elle n'est pas finie, il nous manque encore le vrai système de résolution et la garantie des dépôts mais là, les prochaines échéances allemandes sont une opportunité à ne pas rater, ou bien au contraire un coup de frein qui risque d'être décisif. Et il y a la question du verdissement de la finance et de ce point de vue-là, je suis très intéressé par ce que dit Christine Lagarde : le rôle que peuvent jouer les banques centrales européennes — un peu loin de leur mandat comme le souligne Jean Pisani-Ferry— mais pas de manière erronée.

C'est toujours délicat de parler de politique industrielle en Europe, mais à tout cela j'ajouterai quand même cette idée de se doter des outils d'indépendance de notre industrie dans un certain nombre de secteurs stratégiques. Nous avons découvert à quel point nous sommes dépendants sur les vaccins : à la fois sur la production, les composants, ce n'est plus possible de le faire. Dans le cas d'un pays comme la France, pour le coup notre déficit industriel est tout à fait criant. François Bayrou commence à réfléchir sur la question, il soulève des points intéressants, et tout de même pour le pays de Pasteur, constater que nous sommes devancés par un vaccin chinois, un vaccin russe, qui ne sont pas ridicules, plusieurs vaccins américains, un vaccin allemand, britannique, souvent réalisés avec des chercheurs français qui ne sont plus chez nous, ou avec des dirigeants français (c'est le cas par exemple d'AstraZeneca) soulève un certain nombre de questions, c'est pour cela que j'évoquais aussi les investissements faits en matière de recherche et de biotechnologie.

#### *Confrontations Europe*

Effectivement, la politique industrielle est un concept tabou, pourtant nous avons face à nous la Chine, qui a une politique industrielle de très long terme ; l'Amérique a une politique industrielle constante (« America First »), chez les Républicains comme les Démocrates, basée vraiment sur une révolution stratégique. Je pense que cette crise a vraiment mis le doigt sur nos manquements industriels à travers la santé, mais qui effectivement risque de se généraliser. Il ne peut pas y avoir d'autonomie stratégique s'il n'y a pas une vraie réflexion en termes de politique industrielle, pour voir comment on peut transformer la Commission pour ne pas uniquement édicter des règles, mais rentrer quand même dans un éclairage stratégique, d'une manière qui puisse parler au citoyen.

Pierre MOSCOVICI

La politique industrielle soulève un problème traditionnel pour les Français : c'est un problème sémantique, l'idée qu'à travers



un mot, on va imposer une certaine façon de faire les choses, qui n'est pas et ne sera pas celle des autres. Ce n'est même pas la politique industrielle au sens sémantique du terme. C'est pour cela d'ailleurs que sur le souverainisme européen je trouve que Macron a raison mais c'est difficile à imposer parce qu'il y a un aspect d'oxymore, néanmoins le concept est bon : il faut avoir des politiques sectorielles industrielles, et des plans, des programmes, que la Commission soit capable de proposer. Il faut quand même penser à notre souveraineté, autonomie, indépendance, trouver les bons mots, tout simplement à défendre nos intérêts, car nous sommes confrontés à des gens qui le font : on parlait de la Chine et des États-Unis. Quand Josep Borrell définit la Chine comme étant à la fois un partenaire et un défi structurel, c'est de cela dont il s'agit.

### *Confrontations Europe*

Quand on parle effectivement de politique industrielle, il faut voir aussi comment incarner dans la vie de l'entreprise cette politique industrielle. C'est là où, avec *Confrontations*, nous sommes en train de travailler sur le « nouveau capitalisme » qui intègre la loi PACTE, l'ESG, la nouvelle gouvernance. Vous avez mentionné que l'Europe avait un rôle civilisationnel, c'est-à-dire qu'on peut à travers l'équilibre entre les marchés et le social, être innovant et avoir notre mot à dire dans l'organisation générale de l'économie. Nous essayons de pousser ce concept qui ne veut pas être naïf, de revisiter un nouveau capitalisme avec des règles beaucoup plus orientées sur la responsabilité, la gouvernance, etc.

Comment voyez-vous cette évolution entre le libéralisme dont vous avez parlé tout à l'heure et la manière dont l'Europe pourrait adresser — de manière un peu commune d'ailleurs entre la Suède, l'Italie, l'Espagne, l'Allemagne et la Pologne — une vision commune d'une entreprise responsable et reconnue comme telle par les citoyens ?

### Pierre MOSCOVICI

J'ai parlé de libéralisme au sujet du libéralisme politique. Je me considère surtout comme un libéral politique, le libéralisme ou le néo-libéralisme économique est une autre question et je ne sais pas si elle est tout à fait d'actualité.

Tout dépend de ce qu'on entend par l'Europe : si on entend l'Europe comme étant la Commission européenne, les institutions communautaires, je ne suis pas certain que ce soit de là que doit partir la conception de ce que doit être l'entreprise du futur. En revanche, si c'est une vision européenne qui traverse les frontières, des entreprises qui elles-mêmes sont multinationales, qui d'abord ont une assise européenne et qui



effectivement doivent prendre en compte les différentes dimensions que vous évoquiez. Pas seulement la dimension des actionnaires, des *shareholders*, mais aussi celle des *stakeholders* ; les *stakeholders* sont divers, ce sont les sous-traitants, les consommateurs, c'est la responsabilité sociale, et je crois qu'il faut développer cette vision d'ensemble, en étant conscients en même temps qu'il ne faut jamais être naïf sur le capitalisme, ces évolutions peuvent amener à des soubresauts. Je ne sais pas trop ce qu'il s'est passé chez Danone, c'est sans doute un mélange de choses, d'erreurs de *management* il ne faut pas le nier, mais aussi une réticence ou une réaction à un capitalisme ultra-financier par rapport à la transformation d'une entreprise comme celle-ci en entreprise de mission. Il faut trouver les bons équilibres. Tout de même, pardon de le dire, on ne fera pas le capitalisme sans les capitalistes, vous le savez bien. Il faut, pour changer le capitalisme, changer les capitalistes.

#### *Confrontations Europe*

Effectivement, là vous avez essayé de dire qu'il y avait la vision politique et institutionnelle des choses et puis la vision économique de l'activité. L'idée c'est de faire en sorte que ces deux visions convergent. On a le débat dans la régulation financière, par exemple, où les régulateurs édictent la loi, la Commission, le Parlement, les autorités de régulation, etc., et souvent les secteurs économiques ont l'impression que tous ces processus ne sont pas forcément en phase avec la réalité du terrain. On le voit dans la régulation financière, les 40 directives de Michel Barnier, et l'idée est de faire en sorte qu'on change un petit peu, à la lumière de cette crise, qu'il y ait une espèce de coresponsabilité c'est-à-dire une reconnaissance qu'il y a effectivement un dialogue entre la sphère politique et de régulation, et la sphère économique. C'est bien un processus où nous allons être capables de mieux se comprendre, et de coproduire ces règles, c'est-à-dire d'avoir une vision commune du capitalisme, on le voit dans la loi PACTE. C'est une réforme politique, faite en bonne intelligence avec la sphère industrielle. Ce qui est intéressant, c'est de voir comment à travers les pays et de manière consolidée, européenne, on arrive à créer une ambiance de coresponsabilité dans la manière de fixer les règles du jeu. Est-ce complètement utopique, ou est-ce faisable ?

Pierre MOSCOVICI

Faisable. Je ne vais pas me lancer trop sur comment faire, ce n'est plus mon métier.

*Confrontations Europe*

Je pense qu'il est important de reconnaître déjà que c'est faisable, c'est un moyen pour faire évoluer les choses. L'idée est de voir comment les institutions européennes, l'autre approche des choses, va nous permettre de rendre tous ces défis faisables. Vous avez mentionné un certain nombre d'objectifs : ministre euro, etc. ; je pense que *Next Generation*, sans parler d'hamiltonisme et de fédéralisme, va enclencher un processus de solidarité qui fait que l'Europe va devoir se poser la question de lever des ressources directes pour rembourser une partie du plan de *Next Generation*. Là, nous sommes probablement dans une rupture de nature. Comment va-t-on pouvoir faire en sorte qu'avec les différentes sensibilités des différents pays, on arrive effectivement à affronter que l'institution se mette bien au service du besoin des citoyens et de l'économie, c'est-à-dire d'une convergence ?

Pierre MOSCOVICI

Dire cela, c'est inviter à revisiter la façon dont fonctionne le triangle institutionnel. J'ai toujours eu la même vision au fond, à travers des situations extraordinairement évolutives : j'ai l'impression qu'il ne faut pas opposer les uns aux autres, chercher à créer des gagnants et des perdants, mais essayer chaque fois de rehausser le triangle institutionnel dans chacune de ses composantes. J'ai fait partie des rares personnes qui ont fait le tiercé dans le désordre puisque j'ai été parlementaire européen, membre de la Commission, membre du Conseil, et chaque fois pendant de longues périodes : 5 ans, 6 ans et 7 ans. Mon expérience à la Commission européenne est une des plus belles que j'ai eu l'occasion de vivre dans ma vie publique, parce que c'est un organe vraiment dédié à l'intérêt général, beaucoup plus ouvert sur l'extérieur qu'on ne le croit, et qui justement sait traiter avec des *Stakeholders*. Les fonctionnaires de la Commission ont le goût de cela : *top down, bottom up*, cela doit se mélanger, c'est pour beaucoup une administration de mission et il y a une ambiance politique que je n'ai connue nulle part, puisque même si on appartient à des formations politiques différentes, on fabrique toujours du consensus. La Commission doit, plus que jamais, avoir le monopole de l'initiative et la force de l'initiative. Sur tous les sujets qu'on envisage, forcément les choses partent et partiront de la Commission, donc c'est un lieu qu'il faut investir.

Deuxième chose : il y a un corollaire du vote à la majorité qualifiée, c'est la codécision. Le Parlement européen doit être le codécideur général, et il y a des choses remarquables qui s'y font — comme le rapport qu'a envoyé une parlementaire portugaise, Margarida Marques, sur la gouvernance de la zone

euro — c'est extrêmement solide la plupart du temps, et il faut aller jusqu'au bout du processus. Le Parlement européen que j'ai connu en 1994 était un sympathique forum entouré de lobbies, je l'ai retrouvé en 2004 et c'était devenu un vrai parlement, aujourd'hui c'est un parlement de plein exercice : ce n'est pas un hasard si, en France par exemple, on a plus voté aux élections pour le Parlement européen qu'aux élections législatives, il y a quand même la conscience de l'euro-périsation des enjeux.

C'est aussi pour cela que je parlais de *Spitzenkandidat*, mais évitons cette espèce d'opposition entre le système communautaire et l'intergouvernementalisme. On ne dépassera pas l'expression de l'Europe de la fédération d'États-nations, c'est tout de même au Conseil que beaucoup de choses se passent. Là, il faut à la fois consolider le franco-allemand et le triangle Berlin, Paris, Bruxelles — mon expérience m'a appris que c'est un triangle fondateur — formé avec la Commission. Pas une Commission soumise, mais une Commission égale ; et j'ajoute enfin qu'il est absolument indispensable de consolider les institutions de la zone euro, parce que c'est là où se fait de l'homogénéisation, se crée le consensus. Voilà quelques réponses institutionnelles.

Je ne crois pas, malheureusement, qu'il y ait un appétit énorme pour le changement de traité aujourd'hui. J'étais conventionnel aussi en 2002-2003 et je reste persuadé que l'échec au référendum de 2005 a été une occasion manquée unique — on a rattrapé le coup ensuite avec le traité de Lisbonne, mais avec une légitimité beaucoup moins forte —. Cela a congelé le *process* d'Europe politique pour très longtemps, je le regrette. Je le regrette sans contester en quoi que ce soit le vote souverain du peuple français. J'ai été le premier à dire en 2005 que le traité était mort, c'est un fait, à partir du moment où il a été rejeté ; mais il faut reprendre la démarche citoyenne. À cet égard, je pense qu'une association comme la vôtre doit aussi investir la nouvelle Conférence sur la vision de l'Europe dont on ne peut pas attendre sans doute la même ambition constitutionnelle que la précédente, mais on doit attendre quand même une relance politique sérieuse et cela mérite qu'on y investisse de l'énergie, des idées.

## Questions

- *Quel serait votre regard sur les ressources propres que l'Union européenne peut mettre en place à partir de 2028 pour rembourser la dette contractée au nom des 27 ?*

La contrepartie d'un plan de cette nature est la création de ressources propres. On connaît les candidats : la taxe sur le plastique verra le jour, par exemple. C'est très bien, mais ce n'est pas là où nous allons trouver des ressources énormes, quelques milliards d'euros, peut-être 20 Md€ si tout va bien, ce serait formidable. Et puis les gros clients, si j'ose dire.

Première ressource : émissions de carbone et taxe carbone aux frontières. C'est une piste à creuser absolument, je disais que j'avais le regret que la Commission précédente — dont je suis très fier d'avoir été membre et qui a fait beaucoup de choses — n'ait pas eu la force de proposer une taxation sur l'énergie, il ne faut pas rater l'occasion.

Ensuite, tout ce qui est numérique. À problème global, solution globale : le mieux serait de pouvoir agir dans le cadre de l'OCDE ou du G20. Si ce n'est pas le cas il faudra reprendre les projets de taxes sur le numérique que j'avais proposés, ils sont encore sur la table.

En bref, il faut un bouquet : climat, énergie, numérique.

- *Concernant l'avenir du pacte de stabilité et de croissance, suspendu assez vite au tout début de la crise : quel futur pour ces critères de Maastricht, très largement décriés avant la crise du Coronavirus ?*

Je suis de ceux qui pensent qu'on ne peut pas se passer de règles de finances publiques. Je ne vous dis pas cela parce que je suis le premier président de la Cour des comptes — encore que si je pensais le contraire, je pense que je ne ferais pas mon travail de président de la Cour des comptes —, mais on a besoin des finances publiques. Sans règles, les finances publiques dérapent et *in fine*, on se retrouve dans le ravin assez vite. À un moment donné il faudra donc rebrancher quelque chose, on a suspendu en 2020, 2021-2022 on attend d'avoir retrouvé le niveau de PIB d'avant crise, c'est normal.

Après, je ne crois pas que défendre les règles actuelles soit pertinent : à ce moment-là, 20, 22, 23, 24 pays de l'Union européenne seront sous la pression de déficit excessif, ce n'est pas cela qui va soutenir l'économie blessée de l'après-Covid. Il faudra donc quand même avoir un travail de *reset* assez profond. Beaucoup de choses sont sur la table, et il y a des travaux très intéressants : *l'European Fiscal Board*, les pistes d'Olivier Blanchard sont très stimulantes, il propose de remplacer des critères par des standards ; je doute un peu, et je le lui ai dit, que les Européens acceptent cela, mais l'idée d'avoir des ancrés très

solides en termes de soutenabilité de la dette, de qualité de la dépense publique et de privilège donné à de l'investissement, est une idée assez forte.

- *Quel est votre regard sur la montée de l'illibéralisme, notamment à l'est de l'Europe et quel rôle éventuellement la mise en place du plan de relance pourrait-elle jouer dans la lutte contre ce phénomène ?*

Je suis assez prudent sur le lien entre plan de relance et illibéralisme, je ne crois pas que ce soit l'objectif central du plan de relance.

Deux choses peuvent jouer, d'abord : il y a tout de même une clause, même si elle est extrêmement timide, de respect de l'état de droit par les pays qui bénéficient du plan de relance et il faut vraiment la faire appliquer avec le maximum de force possible même si, je le redis, elle est très timide, l'Allemagne a mis tout son poids pour qu'elle ne soit pas solide.

De l'autre côté, malheureusement l'illibéralisme s'est nourri beaucoup de l'Union européenne et de sa générosité. Si vous parlez à un Polonais ou à un Hongrois il ne vous dira pas qu'il n'est pas européen, ils sont très pro-européens, l'adhésion à l'Union européenne est plus forte en Hongrie ou en Pologne qu'en France. Mais on prend, on ne rend pas et les questions des valeurs et des finances ne sont pas forcément totalement liées.

Je ne vois pas dans ce qui a été trouvé comme accord un lien suffisamment solide. Je ne voudrais pas nous nourrir d'illusions là-dessus.

- *Comment parler de souveraineté européenne alors que les règles d'aide d'État et de concurrence sont conçues pour promouvoir la libre concurrence entre États membres et empêchent en pratique la création de champions européens ?*

Cela fait partie des sujets délicats sur lesquels je peux être parfois à rebrousse-poil par rapport à mes convictions idéologiques passées ou présentes.

Les aides d'État et la concurrence sont là depuis le début de la construction l'Union européenne et ne peuvent être changées que par un consensus, qui doit être créé par la preuve de son utilité. Rêver qu'il suffit de changer les règles pour changer le jeu, c'est un peu naïf, c'est un peu la même chose que

l'annulation de la dette. En revanche, je pense qu'il y a beaucoup de marge dans le régime des aides d'État et dans la politique de concurrence, qu'en soi cela n'interdit pas forcément la création de champions industriels ; qu'il y a aussi la façon, l'esprit, la politique derrière, et c'est la manière dont la Commission peut animer les choses.

Pour une certaine gauche (je suis un homme de gauche, encore une fois) : on a toujours eu cette idée de se concentrer sur l'institutionnel. Ce faisant, on s'est beaucoup affaibli. Je me souviens qu'on disait, lors de la campagne sur le référendum de 2005 : « votre traité propose la concurrence libre et non faussée ». Il ne proposait pas que cela, mais aussi beaucoup de remèdes à la concurrence libre et non faussée. Le problème est qu'une fois que le traité n'a pas été voté, on est retombé sur le traité de Rome qui, lui, parle à fond de la concurrence libre et non faussée.

Je pense qu'il faut donc se concentrer autant sur le jeu que sur les règles du jeu. Je pense qu'il y a beaucoup de jeu, en réalité. Il faut regarder par exemple ce que Margrethe Vestager a fait : elle a fait beaucoup avec son interprétation des aides d'État. Si par exemple on a été capable de sanctionner Apple à 13 Md€ en Irlande, c'est qu'elle a considéré qu'à un moment donné, les ressources fiscales indues étaient une aide d'État. C'est quand même plus flexible qu'on le croit ; elle n'a pas été systématiquement hostile à la création de champions européens. Je me souviens avoir beaucoup parlé avec elle — je ne devrais pas le dire parce que tout est secret —, au moment de l'affaire Alstom-Siemens je pense qu'elle aurait souhaité que cette fusion se fasse. En vérité, il n'y avait pas d'esprit qui régnait entre les entreprises. Encore une fois, faire du capitalisme sans les capitalistes c'est parfois un peu naïf, il faut éviter de le faire.

- *Toutes les grandes puissances économiques ont élaboré leur propre vaccin sauf l'Union européenne qui se retrouve dépendante des autres pour la vaccination. Cela ne pose-t-il pas un problème de souveraineté européenne et n'appelle-t-il pas à un sursaut politique pour y remédier ?*

De la même façon sur la santé, j'ai dit ce que j'en pensais : il faut créer les instances, les structures, qui permettent de favoriser une politique industrielle européenne en matière de santé, une agence de recherche, une agence biomédicale, qui ne revient pas forcément à piloter depuis Bruxelles un champion médical. Et ce n'est pas totalement juste, d'ailleurs, parce qu'il y a quand même des vaccins allemands et suédois, AstraZeneca

est une entreprise en partie suédoise, la Suède est dans l'Union européenne.

Est-ce qu'il faut un vaccin européen? Il faut qu'il y ait un vaccin qui vienne d'Europe, et il faut surtout que l'Europe soit capable de s'approvisionner de manière puissante en matière de vaccin et ait pour cela sa propre autonomie stratégique. Vous avez raison de travailler sur ce sujet. Je ne vais pas proposer comme programme le vaccin européen. On fait parfois fausse route avec de bonnes idées.

- *Comment assurer la convergence des politiques macroéconomiques menées dans le contexte post Covid-19? Pour revenir sur le rôle du semestre européen et de la Commission européenne, sur la capacité des États membres à suivre les directions données par le Green Deal et par la transition numérique, tout en évitant un décrochage économique de certains pays — peut-être du sud de l'Europe — dans le contexte de la relance.*

La question centrale posée là est celle de la solidarité nord-sud, qui est aussi en réalité une solidarité régionale et sociale. C'est un critère central. Si on prenait le plan de relance, l'Allemagne devrait bénéficier de quelques milliards d'euros, la France de 40 Md€, l'Italie de 100 Md€ et pourtant, en termes de victimes du Covid, on va finalement être sur des chiffres relativement proches entre les trois pays. Un peu moins en Allemagne, un peu plus en Italie, mais finalement ce n'est pas fondamentalement différent. Il y a là une inégalité qui doit être résolue, c'est bien le rôle d'un budget de la zone euro, du fonds de relance. Toute la question de la crédibilité des réponses nationales est posée. Si aujourd'hui Mario Draghi est Premier ministre en Italie, c'est bien parce que le gouvernement de Giuseppe Conte n'a pas été capable d'articuler un bon *trade-off* entre le type de réformes qu'on doit faire et les fonds auxquels on a droit. Tout va trop lentement. De ce point de vue, il faut s'assurer de la faisabilité du plan de relance et de l'effectivité du plan en question.

- *Comment pensez-vous que l'Union européenne puisse s'investir dans la protection des catégories sociales les plus vulnérables, et donc les plus touchées par la crise? En ce moment une aide directe peut-elle être mise en place et quel rôle l'Union européenne peut-elle jouer dans ce contexte?*



Pour moi la question sociale est liée à la question régionale, à la mise en place du plan de relance. J'ajoute que la question sociale ne s'épuise pas et j'ai évoqué tout à l'heure un concept pour moi très puissant : la question du salaire minimum, toujours posée aux États-Unis — on l'a vu avec la question sur les stimulus Biden — et qui est posée aussi en Europe, non pas sous forme d'un salaire unique, d'un SMIC unique, mais de salaires minimum dans chaque pays avec une convergence salariale. La question salariale est elle-même liée à la question de l'inflation, liée à la question de la politique monétaire et cela fait partie des sujets sur lesquels il faut continuer de réfléchir, je crois.

- Philippe Herzog, *Confrontations Europe*
- *Ne sous-estimez-vous pas la dépendance de l'Europe envers les marchés financiers internationaux ? Notre industrie financière est-elle efficace ? L'alignement des intérêts des entreprises sur ceux de ces marchés est-il acceptable ? Il est temps de bâtir un capitalisme européen.*

Je n'ai pas grand-chose à ajouter à cela, mais cela nous invite à compléter deux dimensions qui sont post-crise de 2008, pas crise Covid : l'Europe des marchés de capitaux, qui est restée au milieu du gué, et l'union bancaire inachevée. En effet, je pense que ce sont deux piliers d'une finance solide, qui doivent nous permettre de réduire aussi notre dépendance aux marchés de capitaux internationaux. Je vais tout à fait dans ce sens-là, si c'est cela que vous entendez par le capitalisme européen, je suis d'accord, mais enfin encore une fois, c'est une union de marché de capitaux, une union de banques, pas un système totalement communautarisé.

Je constate que dans la crise Covid, nous n'avons pas une cause endogène à cette crise, une cause financière, il n'y a pas de problèmes du système bancaire, mais bien sûr les faiblesses préexistantes n'ont pas été résolues et il est à craindre qu'elles ne soient pas améliorées, notamment tout ce qui est *non performing loans*, etc. Il ne faut pas abandonner les réformes financières parce que la crise n'est pas financière, c'est avec une bonne finance qu'on fait une bonne industrie.

- *Confrontations Europe*
- *Une dernière question qui pourrait être un peu une forme de conclusion : vous avez dit que l'Allemagne et la France avaient un rôle tout à fait important dans l'Europe face à ces ruptures et ces défis. Nous approchons de la présidence française qui a lieu*

*dans quelques mois. Avec Confrontations, nous travaillons sur les différentes priorités et les différents axes sur lesquels nous pourrions faire progresser l'Europe. Quelles seraient vos priorités ? Comment pensez-vous que la France peut faire avancer un certain nombre de dossiers-clés de manière très concrète dans les six mois d'une première année de 2022, au milieu d'ailleurs d'un moment politique tout à fait important pour nous puisque ce sera la période des élections ?*

D'abord, là encore, nous sommes toujours dans l'incertitude. À quel moment de la sortie de crise serons-nous ? Cela reste incertain. Le moment politique va être à la fois un atout et un handicap. Il va être un handicap au sens où cette présidence française va être surplombée par la campagne présidentielle où il y aura toujours la crainte d'une instrumentalisation et où, de surcroît, elle sera interrompue par l'élection. Personne ne peut dire qui sera le président qui finira cette présidence, peut-être le même, peut-être un autre. Il faut quand même éviter l'obstacle de la politisation. En même temps, c'est un atout, parce que pour un président très pro-européen comme Emmanuel Macron, c'est aussi l'occasion de montrer l'identité, de chercher à imprimer des marqueurs.

Tous les sujets qu'on évoque en réalité depuis le début de notre entretien seront sur la table : la question de ce qu'est l'économie post-Covid sera là ; et deuxième question, je pense que ce sera un bon moment pour commencer à lancer de manière sérieuse le débat sur les règles des finances publiques post-Covid. Je crois que le débat sur la citoyenneté européenne et sur la nouvelle Conférence pour l'avenir de l'Europe sera posé et à travers tout cela, il y a évidemment toute cette question d'économie stratégique que nous évoquions, de construction d'une Europe de la santé, de construction d'une Europe du numérique et enfin, je n'aurais garde d'oublier la question fiscale. C'est donc le moment où on peut poser en tout cas toutes les données de l'équation à la fois parce que c'est une présidence française — et une présidence française comme une présidence allemande assez puissante —, et puis parce que c'est une présidence très pro-européenne et surtout parce que cela arrive au moment où se dénoue la crise et où s'invente le futur.

Il faut aussi se garder d'une forme d'illusion : ce n'est pas en six mois qu'on transforme l'Europe. En revanche, on est toujours dans un fonctionnement de *troïka* : il y a ceux qui nous précèdent et ceux qui nous succèdent, la présidence d'un grand pays dans un grand moment peut marquer une trace. C'est ce

que je crois qu'il faut chercher à faire et je sais que les responsables de la culture européenne de la France, à commencer par le Président, par Bruno Lemaire, y travaillent, et pour cela il y a aussi besoin de notre concours à tous : la présidence française ou toute présidence de l'Union européenne, c'est l'occasion aussi d'une floraison d'événements, d'action des associations, des institutions. La Cour des comptes va organiser un grand événement sur le rôle des institutions supérieures de contrôle, dans la rénovation des finances publiques. Il faut... 100 fleurs...

- *Quelle est la potentialité d'un retour d'une inflation à deux chiffres ?*

Avant l'inflation à deux chiffres, il y a l'inflation à deux points. Ce n'est pas tout à fait la même chose. L'inflation à deux chiffres, nous en sommes tout de même extrêmement loin. Soyons quand même confiants dans le fait que les taux d'intérêt seront bas pendant longtemps, mais soyons aussi prudents sur le fait qu'ils ne peuvent pas l'être pour l'éternité. Cela compte beaucoup dans la façon dont on doit traiter le problème de la dette, n'oublions pas non plus que la Fed américaine, elle, peut être confrontée à un retour de l'inflation puisque le plan Biden intervient déjà dans une situation beaucoup plus proche du plein-emploi, avec un retour possible de l'inflation et qu'il peut y avoir une contagion des politiques monétaires d'un côté ou de l'autre de l'Atlantique.

- *Quelle réponse feriez-vous aux cent économistes, dont cinquante Français, qui ont demandé la suppression pure et simple de la dette ?*

Pour ce qui est de la dette, chers amis, économistes atterrés, mobilisés, tout ce que vous voulez, : cela n'arrivera pas ! Il ne faut ni rêver ni faire rêver, cela conduit à beaucoup de lendemains qui déchantent, on l'a beaucoup fait. Cela n'arrivera pas, la dette ne sera pas annulée. On pourrait poursuivre le débat longtemps, ce n'est ni possible, ni légal, ni positif. La question est la suivante : que faut-il faire de la dette en question ? Cela ne veut pas dire qu'il faut la subir ou la rembourser bestialement comme si rien ne s'était passé, non.

Première question : à quel moment faudra-t-il retrouver une trajectoire de dette plus prudente ? Ce sont des questions que la Cour des comptes est chargée d'explorer dans le cadre du rapport d'audit. Mettre le frein maintenant n'aurait pas de sens, même si certains dispositifs vont s'éteindre d'eux-mêmes.

Ensuite, la question de la soutenabilité de la dette dépendra justement du niveau des taux d'intérêt, de la capacité à créer de la croissance, et des économistes comme Olivier Blanchard par exemple ont produit des travaux tout à fait intéressants là-dessus, ou Jean Pisani-Ferry et je m'inscris assez dans cette école-là. Une dette peut être gérée, partiellement mutualisée, c'est ce qu'on fait à l'échelle des *recovery plans*, il n'est pas interdit d'être intelligent avec la dette, on peut allonger des maturités, affecter certaines ressources à certaines parties de la dette, etc.

On ne va pas l'annuler, non. J'ajoute qu'à mon sens, on ne le doit pas. Cela a été ma conception de la politique, d'un vieux social-démocrate pro-européen attaché à ce que la gauche soit une force de gouvernement. Pardonnez-moi de terminer là-dessus, même si ce n'est plus mon métier d'aujourd'hui et je resterai impartial, indépendant pendant toute la durée de mon mandat ici, naturellement. J'ai toujours pensé qu'il fallait proposer des choses soutenables et réalistes, aller le plus loin possible dans le possible, justement. Ne pas partir du «souhaitable», ce serait tellement formidable d'un coup de baguette magique de l'effacer, cela n'arrivera pas. À partir du moment où on sait que cela n'arrivera pas, la question est : comment minimiser l'impact négatif de la gestion de la dette et faire en sorte que nos finances publiques soient à la fois stables et au service de la croissance ? C'est ce que j'ai essayé de faire pendant cinq ans quand j'étais à la Commission européenne en imposant la doctrine de la flexibilité par rapport à des règles rigides, maintenant il faut sans doute aller plus loin, réinventer des règles intelligentes, mais cela ne passera pas par l'annulation de la dette. Je pense que ce débat-là aura lieu pendant la campagne présidentielle, je ne voudrais pas que la famille politique à laquelle j'ai appartenu se signale par son irresponsabilité dans ce moment-là.

Je suis déjà sorti de mon rôle, alors j'arrête.

- *Confrontations Europe*

Merci infiniment de ce dialogue et de ce partage de vues, évidemment je ne vais pas conclure. Vous avez dit que l'histoire enseigne, mais qu'il n'y a pas d'élèves. Je pense qu'avec le débat d'aujourd'hui, on a pu démontrer que d'une part, autour de la table virtuelle que nous représentons ici, il y a des élèves, et à travers les différents exemples et la gestion de la crise, on s'aperçoit que chaque crise fait progresser l'Europe. L'Histoire est un ferment qui permet à l'Europe de créer une ambiance, une communauté, un système de valeurs commun, donc bravo à l'Histoire.

À bientôt.

- Pierre MOSCOVICI

Elle se construit, l'Histoire, avec des acteurs, des auteurs...

Merci, à bientôt.

## Appel à la solidarité



<https://graspe.eu/ukraine.htm>

Nous avons mis en place une action de distribution de nourriture, de vêtements et d'autres éléments de première nécessité au bénéfice des réfugiés ukrainiens à Bruxelles. Nous, c'est un ensemble de volontaires, de syndicats du personnel des Institutions Européennes, soutenus par la commune d'Etterbeek, par la Commission Européenne (OIB) et par d'autres acteurs, qui fonctionne grâce à des dons des fonctionnaires et agents de l'UE.

Soutenez l'action en envoyant vos dons à :  
ACTION UKRAINE IBAN : **BE20 0017 6787 9156**

# L'avenir de l'Union européenne se joue-t-il à l'Est?

Conférence tenue le 20 mars 2023, centre Borschette, Bruxelles

**Les organisateurs:** **C. Vieilledent**, modératrice, Secrétaire générale du **Groupe europe de l'UEF**, en partenariat avec le **Graspe.eu**, cercle de réflexion et d'action sur l'avenir du service public européen qui publie une revue en ligne avec plusieurs milliers de lecteurs

Nous sommes honorés d'accueillir trois intervenants qui sont **Nicolas Kuen**, en charge des questions d'élargissement à la DG Energie de la Commission européenne, **Gilles Lepesant**, Directeur de recherche au CNRS (Géographie-Cités, Paris), géographe expert sur l'Europe centrale et la politique énergétique<sup>53</sup> et **Pierre Mirel**<sup>54</sup>, ex Commission sur l'élargissement (1990-2004), puis les Balkans.

## Introduction par la modératrice

L'Union européenne aujourd'hui se trouve face au grand retour de la géographie, à l'extrémité d'un supercontinent eurasiatique, confrontée à un environnement devenu agressif. Il s'agit d'une rupture historique après une ère durable de prospérité et de stabilité pour notre voisinage. Un voisin à l'Est nous dit maintenant: vos élargissements, c'est une expansion de puissance, votre Union est une construction sans fin (sans finalité?), il est temps de marquer une limite. En l'absence de frontière naturelle, l'Union fait donc face, avec l'invasion russe en Ukraine, à deux récits impériaux (russe et chinois) alors que ses alliés traditionnels se tournent ailleurs. La (ré)émergence de puissances continentales sur son flanc Est signifie-t-elle que l'Union doit opérer un virage continental? Elle a affirmé sa solidarité avec l'Ukraine et accepté la candidature à l'adhésion de deux nouveaux pays (Ukraine et Moldavie) qui s'ajoutent à six autres en attente, certains depuis longtemps (Albanie,

<sup>53</sup> Auteur d'un tout récent "Géographie des énergies, l'Europe dans le nouvel équilibre mondial", ed. Hermann, 2022, ISBN : 9791037020208

<sup>54</sup> Auteur de nombreux articles pour la Fondation Robert Schuman et la revue Politique étrangère, conseiller Grande Europe à l'institut J. Delors à Paris.

Bosnie-Herzégovine, Macédoine du Nord, Monténégro, Serbie, Turquie) tandis que la Géorgie et le Kosovo ont déposé leur candidature. Le centre de gravité de l'Union se déplace vers le Nord et l'Est: quelles en sont les implications?

## **Il n'y a pas de frontières fixes de l'Union mais un engagement ferme sur les valeurs**

**Gilles Lepesant** estime que la géographie physique ne donne pas nécessairement les réponses. Ainsi l'Oural souvent mentionné n'est une frontière pour personne. L'avenir de l'Union se joue à l'Est, entre autres. Il se joue aussi au sud, avec la question migratoire pour laquelle l'UE a de nombreux instruments mais n'a pas la solution face aux enjeux démographiques, sociaux et climatiques de l'Afrique. Il se joue aussi dans la capacité de l'Union à reconstituer son tissu industriel, à répondre aux inégalités au sein des sociétés européennes.

C'est très bien d'avoir un flou sur les frontières, elles peuvent évoluer. Le Conseil européen de Lisbonne de 1992 a cette formule: "Le terme Europe combine des éléments géographiques, historiques et culturels qui, ensemble, contribuent à l'identité européenne (...) Il n'est pas possible, ni opportun d'établir maintenant les frontières de l'Union européenne dont les contours se construiront au fil du temps". Ce sont des conclusions sages. Dire que les frontières sont fixées à tout jamais ferait le désespoir des populations qui sont éventuellement dans des États totalitaires et qui comptent sur l'idéal européen pour instaurer la démocratie et changer leur régime éventuellement. Il faut être très ouvert sur les limites tout en étant, bien entendu, très clair sur les principes et valeurs, au-delà de l'acquis communautaire, et garder à l'esprit la formule de Rémi Brague, philosophe des religions: "on n'est pas européen sans le vouloir". Être européen, ce n'est donc pas un don du ciel, ni un donné de la géographie.

**Pierre Mirel** se souvient d'une étude sur les frontières de l'Europe dans les années 90 mais il faut revenir à l'article 49 du traité sur l'UE: "Tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union". Cela exclut la Turquie qui n'est pas un pays européen, ni en mesure de respecter les valeurs (la Turquie voulait une véritable dérogation, pas de transitions en raison de ses conceptions différentes).

**JF Drevet (ex-DG Regio depuis la salle):** les frontières, c'est un débat ancien qui présente un intérêt géographique évident,



étant donné les nombreuses dérogations pour des territoires d'outre-mer par exemple. Si on avait posé la question à Washington en 1788 des limites des Etats unis, il n'est pas sûr qu'il aurait mentionné Hawaï (juste découvert par le capitaine Cook) et l'Alaska. Cela a deux conséquences: il faudra s'interroger sur un certain nombre de pays à qui on refuse le caractère européen, notamment le Maghreb, c'est une question pour le long terme; et puis, quelles que soient les limites, il nous faut un régime d'association qui fonctionne avec nos voisins. Cela nous a manqué jusqu'à présent, on a fait du coup par coup, pays par pays: notre système d'association (qui doit être puissant et intense) doit être autre chose qu'une salle d'attente comme le fut la politique de voisinage mise en place en 2003 en alternative à l'élargissement. Cela conditionne le débat sur les limites: dans la pratique, l'efficacité de la politique européenne passe par une reformulation pour répondre aux questions fondamentales du voisinage.

### **A l'Est, il faut gérer les nostalgies impériales, à l'Est et au Sud apaiser les voisinages et se donner les moyens**

**Gilles Lepasant :** A l'Est, trois questions se posent: ce qui se joue, c'est la capacité de l'Union à répondre à une demande d'Europe qui s'exprime et qui va s'exprimer de plus en plus et probablement au-delà de l'Ukraine. Il sera délicat de refuser clair et net. Notre modèle de développement est fondé sur la compétitivité économique, la cohésion sociale, l'attention prêtée à la protection de l'environnement. Comment le diffuser sans compromettre l'économie générale du projet européen ? Cette question ouverte avec la disparition du rideau de fer reste d'actualité. C'est un vieux sujet. La politique de voisinage se proposait d'exporter la stabilité pour ne pas avoir à importer l'instabilité. Les élargissements de 2004 et 2007 ont démontré un certain savoir-faire en la matière. La difficulté ici est que l'extension du modèle européen est perçue comme un acte hostile par certaines élites russes qui n'hésitent pas sur les moyens pour discréditer, déstabiliser, diviser l'Union européenne. Il faut se préparer à ce que d'autres, après l'Ukraine, soient attirés par le projet européen.

L'autre question a trait à notre définition de la frontière. J'aimerais citer Vaclav Havel quand il disait :« La Russie ne sait pas vraiment où elle commence ni où elle finit. Le jour où nous conviendrons dans le calme où termine l'Union européenne et où commence la Fédération russe, la moitié de la tension entre les

deux disparaîtra »<sup>55</sup>. Nous en sommes toujours au même point. C'est tout l'enjeu de la guerre en Ukraine. Je voudrais aussi citer Zbigniew Brzezinski, ancien conseiller à la sécurité nationale du président des États-Unis, qui estimait que sans l'Ukraine, la Russie n'est plus un empire. D'une certaine manière, la guerre actuelle est une guerre de décolonisation et la Russie agit comme puissance impériale qui refuse de voir un de ses territoires sortir définitivement de son orbite.

Ce qui est en jeu, c'est aussi notre capacité à trouver un modus vivendi avec la Russie. L'Union européenne a déjà beaucoup proposé : les quatre espaces communs, la Charte de l'énergie, la coopération transfrontalière. Sans succès. Il est important qu'à terme, l'Union puisse trouver la bonne articulation avec le monde russe, avec le monde turc, avec le monde arabe. Notre frontière doit être une ligne qui inclut, plutôt qu'une limite qui exclut.

Ce qui se joue aussi, c'est une certaine idée de l'Europe et le risque que l'Europe perde son identité. La diversité est une de ses richesses mais nous assistons au retour d'une réalité tragique: 3 millions d'ukrainiens seraient partis en Russie. La fin de la Seconde Guerre mondiale avait vu une Europe centrale privée d'une de ses richesses : la diversité ethnique. La guerre en Yougoslavie s'est accompagnée du même rituel tragique. Des populations russes et ukrainiennes vivaient en bonne entente dans l'Est de l'Ukraine. L'attachement à la culture, au monde russes n'y était pas nécessairement incompatible avec une loyauté à l'égard de l'État ukrainien. La guerre en Ukraine parachève au fond cette tendance à la congruence entre frontières étatiques et frontières nationales.

**Pierre Mirel** partage l'analyse de Gilles Lapesant, notamment sur la perte de diversité. Les Balkans sont également un parfait cas d'école avec, en Bosnie Herzégovine, un refus de vivre ensemble des populations bosniaque, serbe et croate. Quant à l'avenir de l'UE à l'Est, il faut bien reconnaître que la Pologne et les pays Baltes sont à la manœuvre et ont un effet d'entraînement, là où la France et l'Allemagne se sont endormis. Il ne fait aucun doute qu'au Conseil, le curseur se déplace de manière accélérée. Déjà en 2013-2014, les accords d'association couplés avec des accords de libre-échange complets et approfondis avec la Géorgie, la Moldavie puis l'Ukraine sont passés inaperçus chez les Européens. Ils étaient pourtant importants, comprenant une coopération politique et l'alignement avec la Politique étrangère et de sécurité commune européenne, en plus de l'intégration économique. Hubert

<sup>55</sup> *Le Monde*, 23.02.2005.

Védrine n'en voulait pas. Malgré cette Ignorance de la géopolitique et de l'histoire, ces accords ont eu pour effet immédiat l'annexion de la Crimée et la guerre au Donbass. L'histoire a repris son cours, et en particulier, la Russie a repris l'histoire d'une géographie fantasmée. La guerre en Ukraine s'explique aussi, à mon sens, par les deux grandes faiblesses/vulnérabilités de l'Ouest depuis 1990: la conclusion de ces accords très ambitieux alors que l'Union n'avait pas les moyens politiques et stratégiques (hard power) d'empêcher une réaction de la Russie; l'incertitude face à l'OTAN avec un oui de principe en 2008 mais pour l'avenir. Je suis opposé à ces adhésions mais la pire situation, c'est le ni oui ni non.

Sur l'adhésion de l'Ukraine, au regard de l'article 42.7 du Traité sur l'Union européenne<sup>56</sup>, l'UE aura deux solutions, aussi mauvaises l'une que l'autre. Soit le refus de l'adhésion d'un pays divisé/occupé (ce que j'appelle la jurisprudence Chypre, et qui explique aujourd'hui le dialogue Kosovo-Serbie). Nous serions alors otages de Moscou. Soit l'adhésion malgré tout mais alors on accepte une occupation, et sans doute pour longtemps. Là encore, l'Union est otage de Moscou. Et surtout, en cas de nouvelle attaque russe, l'Union se retrouve à devoir défendre sa nouvelle frontière. D'où la nécessité d'avoir une vraie force européenne de défense. Je pense qu'à la fin des négociations, le vrai débat sera sur cette question. Et je crains que la Pologne et les pays baltes ne plaident alors pour une adhésion simultanée à l'OTAN puisque l'Union risque fort de n'avoir pas encore de force suffisante.

La guerre en Ukraine a un impact réel: en matière de défense, la Pologne et le Royaume Uni ont un poids égal avec l'Allemagne, même si leur poids économique est faible. Il est en tout état de cause grand temps d'insérer la Pologne dans le dialogue stratégique avec les pays clés pour la défense que sont l'Italie, l'Allemagne et la France, dans la perspective de mettre en place un vrai pilier européen dans l'OTAN.

**Nicolas Kuen** observe que 2022 marque un virage de l'Union européenne dans la gestion de sa dépendance énergétique. Le Pacte vert toutefois marque une volonté de prendre tout le voisinage en compte, dans le projet de développer la coopération : le réseau électrique commun est synchronisé avec l'Ukraine et la Moldavie depuis mars 2022; il existe un réseau continental européen sur lequel on peut compter pour décarboniser la production électrique. Ce marché commun doté de règles

<sup>56</sup> Article 42.7 TUE : "Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir (...) ».

communes date de l'ancienne Commission et sera revu afin de permettre aux consommateurs de mieux profiter des prix bas liés au renouvelable. Il vise notamment à intégrer les pays européens et, depuis peu aussi, les pays voisins qui s'engagent à suivre les mêmes règles communes. Cela permettra à notre système de garantir la sécurité de l'approvisionnement sur des régions plus larges et d'assurer la pérennité énergétique de nos voisins. Pour le gaz, les flux ont été inversés depuis 2022 et vont désormais d'Ouest en Est. Une plateforme d'achats communs a aussi été mise en place qui inclut l'Ukraine, les Balkans, la Moldavie et la Géorgie. Face à des voisins agressifs qui font du chantage avec l'énergie, l'indépendance est à gagner vis-à-vis des différentes sources, ce qui comprend aussi les matières rares en provenance de Chine.

Depuis mars 2022, l'UE a pour stratégie énergétique une sortie complète du gaz et pétrole russes d'ici 2027 (il renvoie au plan *RePowerEU* proposé par la Commission en mai 2022). Une Task force a été créée à la DG Energie pour faire des achats communs de gaz et peser vis-à-vis des producteurs (les demandes sont agrégées sur la plateforme). Par ailleurs, l'UE vise à diversifier ses fournisseurs avec des partenaires comme les USA, l'Azerbaïdjan, l'Egypte, Israël, la Norvège: certes, le principe de marché domine aux USA mais la substitution du GNL a eu lieu grâce à une grosse production en Norvège, mais les importations de gaz russe sont passées de 40% à 9%. Quant au pétrole, enjeu important, il faut s'assurer que les paquets de sanctions sont vraiment mis en vigueur, ce qui a donné lieu à des discussions avec la Hongrie.

En Méditerranée, l'UE a signé un protocole d'accord trilatéral avec Israël, l'Egypte, obtenu un accord Israël/Liban pour les zones maritimes afin d'augmenter la production de gaz et le transporter via l'Egypte sous forme de gaz naturel liquéfié. Il existe donc bien des solutions. L'Azerbaïdjan s'engage à doubler sa production de gaz qui transite par la Turquie. L'Allemagne bascule à une vitesse record avec la construction de terminaux GNL en temps record. Certes, tous les Etats membres ne sont pas égaux... Le couloir Ukraine-Russie reste opérationnel jusqu'à 2024 ((fin du contrat de transit), et après cela, la Russie ne pourra plus exporter de gaz vers l'Europe que via la Turquie (pipelines Turkstream et GNL).

Fin 2021, la DG ENER a pris conscience que les stocks étaient très bas et a mis en place des obligations de stockage pendant l'hiver. Le marché en effet ne peut suffire et il faut un changement pour assurer la sécurité d'approvisionnement. La promotion des énergies vertes s'est accélérée avec des objectifs

rehaussés: on a eu ainsi en 2022 un record d'investissement dans les renouvelables, et dans l'efficacité énergétique aussi. Malgré le veto, on a agi vite et solidairement dans la crise.

En mars 2023, la Commission vient de proposer une réforme du cadre européen de marché de l'électricité ("market design") pour accélérer le remplacement des énergies fossiles par les renouvelables, stabiliser les prix pour les consommateurs et stimuler les investissements pour garantir à moyen et long terme l'approvisionnement. La toute récente proposition de règlement sur l'industrie manufacturière à technologie dite "net-zero" (décarboniser les productions en recourant aux turbines éoliennes, électrolyseurs, batteries, photovoltaïque solaire, pompes à chaleur, etc.) est une réponse au plan américain ("Inflation Reduction Act") car il ne faut pas être naïf. La feuille de route dans le plan *RePowerEU* et le *Global Gateway* porte sur les infrastructures à dimension géopolitique (interconnectivité) mais la dimension commerciale n'est pas oubliée (faisabilité), dans l'intérêt des consommateurs et entreprises. La Chine quant à elle doit développer un marché électrique pour sortir du charbon et permettre l'intégration du renouvelable à grande échelle. L'ambiguïté géopolitique de ce pays fait qu'on a du mal à continuer. Il va falloir trouver des sujets communs.

## **La nouvelle donne à l'Est ne veut pas dire une unité qui pourrait faire pivoter le centre de gravité de l'Union**

**Gilles Lepasant** revient sur la dimension géopolitique et note que la Pologne et les pays baltes ont eu raison avant beaucoup d'autres sur la Russie, même si la tentation impériale était jugée dépassée à l'Ouest. La Pologne et les pays baltes et nordiques seront-ils le nouveau centre de gravité de l'UE ? Sur le plan économique, le rattrapage de l'Europe centrale aura été spectaculaire. La cartographie du PIB par habitant a profondément évolué. Désormais, de nombreuses régions d'Europe centrale ont un PIB par habitant en PPA égal à celui de régions ouest-européennes, et pas seulement à l'échelle des capitales. Le problème est à l'échelle des zones rurales et surtout des régions orientales, au contact avec la Russie, le Bélarus, l'Ukraine, la mer Noire. L'enjeu n'est plus le rattrapage, c'est d'avoir un modèle de développement moins fondé sur la compétitivité-coût que sur l'innovation. Tout reste à faire ici. La Pologne consacre 1,4% de son PIB à la R&D contre 2,4% en moyenne dans l'UE. Sur le plan démographique, les perspectives sont sombres. Selon Eurostat, d'ici 2100, des pays comme la Pologne, les pays baltes, la Roumanie, la Bulgarie

auront perdu entre 30 et 40% de leur population. La Pologne passera de 37 à 27 millions d'habitants. Ces pays ont pu compter au moment de l'élargissement sur un dividende démographique qui a soutenu le rattrapage économique. Ce ne sera plus le cas dans quelques années.

Sur le plan militaire, la Pologne devient une puissance majeure. Varsovie a ainsi commandé 1200 chars de combat, soit davantage que la flotte de la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la Belgique et l'Italie réunies. D'autres pays d'Europe centrale investissent également. Sur le plan politique, l'Europe centrale pourrait peser si elle était unie, or elle est très fragmentée. Une boutade, la seule chose qui unit ces pays à ce jour, c'est le goulash et les knedliki. C'est excessif. Les affinités linguistiques sont là. La guerre en Ukraine nous rappelle que la Russie reste un puissant facteur d'unité. Mais quel autre élément peut rapprocher ces pays, sinon une méfiance justifiée à l'égard de la Russie ?

Quant à l'intégration politique, la Pologne régresse, contrairement aux pays baltes, et se montre très agressive envers l'UE, à la différence des autres pays de l'Europe centrale. Au PE, le Premier ministre polonais suggérait en matière d'intégration européenne de faire un pas en arrière. Certains voisins ont, eux, fait le maximum de pas en avant en rejoignant notamment la zone euro. En outre, pour peser en Europe, il faut créer des coalitions. Or, aujourd'hui, la Pologne est isolée. Les discours des dirigeants polonais actuels ne sont pas de nature à déplacer le centre de gravité de l'UE et, à voir les programmes scolaires en Pologne aujourd'hui, on peut se demander ce que penseront les générations qui arriveront au pouvoir à l'avenir de l'Europe, de l'Allemagne, de la Russie, du passé etc. Mais si le pays avait demain des dirigeants d'une hauteur de vue similaire à celle qu'on pouvait observer dans les années 90, les choses pourraient changer. La Pologne n'est pas une entité immuable.

## **Une nouvelle alliance (énergétique) avec notre voisinage, malgré des contradictions**

**JF Drevet (ex DG Regio) intervient de la salle.** C'est un exploit d'avoir compensé les 55 milliards de mètres cubes du gazoduc russe, un second d'ordre équivalent était prévu dans la Baltique. Mais depuis dix ans, rien n'a été entrepris en Méditerranée alors que les ressources sont connues depuis 2012. Dans le même temps, on vend des sous-marins et des hélicoptères à la Turquie qui bloque les forages en Méditerranée orientale. C'est plus que naïf. Qu'en est-il du projet de gazoduc East Med malgré les difficultés techniques et sans passer par la



Turquie, potentiel deuxième maître chanteur. Quant à nos principes et valeurs, les fournisseurs potentiels sont peu alignés (Afghanistan, Qatar, Nigeria ....) !!! Restent la Norvège et les USA (même s'il s'agit de gaz de schiste).

**Pierre Mirel** opine. Les alternatives au gaz russe existent, avec deux conséquences qui sont que les alliances stratégiques traditionnelles sont bousculées pour l'UE, notamment avec les antagonismes entre l'Algérie et le Maroc, et que les contradictions entre besoins énergétiques et valeurs vont se multiplier. On risque d'aller vers le réalisme politique en raison des nécessités économiques. Quant à la Chine, elle va rester dominante pour les terres rares un bon moment; elle est vouée à être la première puissance mondiale et à conquérir les pays du Sud. Ce serait une mauvaise idée que d'opérer un découplage avec elle.

**Nicolas Kuen** reprend pour observer que les fournisseurs alternatifs sont aussi concernés par la transition énergétique, la décarbonisation. Ce n'est pas seulement le gaz. Ils ont besoin de technologie renouvelable, d'intégration de marché (c'est le ressort du SEAE). Pour les tensions entre l'Algérie et le Maroc, il faut effectivement faire attention. Mais rien n'est impossible si l'on voit l'accord entre Israël et le Liban! Il y a des intérêts communs et l'intégration de la Méditerranée pour l'électricité est une garantie pour la sécurité d'approvisionnement tant pour eux que pour nous.

Pour le gazoduc East Med, une étude de faisabilité est en cours et le projet figure dans la liste des projets d'intérêt commun européen. La révision du règlement Ten-e est un élément important. Il est également pertinent de s'intéresser au gaz liquéfié : le GNL est plus flexible et on a même des plateformes d'extraction mobiles. Sous le Pacte vert, il n'y aura pas de gazoduc sans intérêt long terme. Les USA sont très présents dans le domaine des exportations de gaz et de technologie nucléaire dans la région (initiative P-TTEC). Il ne faut pas diaboliser la Chine avec qui nous avons des intérêts divergents et des intérêts partagés.

En réponse à Catherine sur les compétences pour l'énergie : elles sont mixtes, c'est à dire nationales pour la production (nucléaire! la question sécurité varie d'un Etat membre), et européennes pour assurer le bon fonctionnement du marché de l'énergie, la sécurité de l'approvisionnement énergétique et pour promouvoir l'efficacité énergétique et l'interconnexion des réseaux. L'essentiel, ce sont les accords sur les objectifs long terme, pour fédérer y compris le voisinage (l'objectif de la



neutralité carbone en 2050). Le cadre de marché vise l'intégration des marchés électriques à court terme, pour optimiser les capacités aux frontières et dépasser la gestion nationale des interconnexions. Dans la réforme de la semaine dernière, on a intégré le renouvelable cette fois dans les marchés long terme (qui sont la norme, 1 à 3 ans), afin de baisser les prix pour le consommateur. A l'avenir, l'objectif serait de ne plus avoir des prix nationaux mais des prix en fonction des congestions.

**Gilles Lepesant:** l'Union a réagi, là où les élites russes ne s'y attendaient pas, et cela s'est fait dans la solidarité tout en accélérant la mise en oeuvre du Pacte vert. Des contradictions devront néanmoins être gérées, par exemple entre le développement des renouvelables et la préservation de la biodiversité. Les importations massives d'hydrogène ne devront pas induire de nouvelles dépendances vis-à-vis de pays dont les valeurs sont éloignées des nôtres. La neutralité carbone à l'horizon 2050 implique de réduire la part du gaz. Reste la question de l'avenir de la Russie et des gazoducs aujourd'hui désertés. La Russie qui vend surtout du pétrole à prix bradés à la Chine et à l'Inde a peu d'alternatives; faudra-t-il rétablir les liens? Un découplage avec la Chine, c'est totalement irréaliste: le commerce Chine/USA est à des niveaux records, les Etats Unis et l'UE représentent 1/3 des exportations chinoises. Il faut certes diversifier (certains parlent ainsi d'une stratégie Chine+1, la dépendance à l'égard de la Chine étant atténuée par un renforcement des liens avec un autre pays, par exemple le Vietnam) mais la rupture n'est pas une option.

## **Le processus d'élargissement s'est enlisé mais la relance doit se faire, avec une nouvelle méthode**

**N. Kuen** observe que l'octroi du statut de candidat à l'Ukraine et à la Moldavie a été très rapide et politique. Cela change profondément l'approche à l'élargissement (accords d'association) et implique d'accélérer la procédure. Cela vaut pour le chapitre énergie, bien sûr, on regroupe aussi les chapitres en clusters. Ce fut une déception quand la Macédoine du nord s'est trouvée bloquée sur le nom et sa langue. Mais l'influence de l'UE sur les pays voisins va au-delà des institutions: elle a trait aussi aux possibilités d'échanges, à l'amélioration du niveau de vie... La Communauté politique européenne initiée par M. Macron pourrait être utile. Enfin, on a une Communauté de l'énergie qui marche (c'est un traité de l'UE avec les Balkans, l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie). Pour autant, le processus a besoin de plus de visibilité politique: le choix d'une accession

complète ou pas, mais aussi d'abord des avancées utiles et réalistes.

**Pierre Mirel:** l'enlisement de la politique d'élargissement dans les Balkans est d'abord la responsabilité des pays concernés, en particulier des élites qui ne font pas les réformes et veulent garder le pouvoir ("capture d'état"). Il y a une fatigue de l'élargissement, mais aussi un problème de méthode de négociation. Cela peut durer 10, 15 ans, entretemps on donne une aide de préadhésion qui n'est pas grand-chose et n'empêche pas le fossé économique de se creuser. La Bulgarie par exemple reçoit huit fois plus d'aides européennes que la Serbie. Cela explique l'émigration, les Balkans se vident de leur population.

On est plusieurs à avoir proposé une adhésion par étapes, c'est à dire en commençant par le marché intérieur, l'énergie, l'environnement... et au fur à mesure, en augmentant les fonds substantiellement. Il faut éviter de verser des millions qui tombent d'un coup et que le pays ne parvient pas à absorber et faire transiter les investissements par la BEI, la BERD, plutôt que par les budgets des pays en question en raison de la corruption de certaines élites. Cela veut dire que les pays sont progressivement associés au processus institutionnel (observateur, membre à part entière). C'est un processus de sociabilisation qui réduit l'attrait des prêts de la Chine et permet de rallier l'opinion publique européenne. Une fois remplies toutes les obligations, les nouveaux venus n'auraient pas de droit de veto, pendant une période à déterminer s'il existe toujours, seulement le droit de vote pour s'assurer qu'ils ne renient pas leur adhésion aux principes et valeurs et mettent en œuvre le droit européen de manière complète et effective. Ce serait utile pour l'Ukraine car, soit c'est politique et on oublie les critères, soit on veut que les critères soient respectés et cela prend du temps.

Une adhésion par étapes crédibiliserait les choses et diminueraient les frustrations. Sur le modèle de l'Agenda 2000 en 1997 sur le 5e élargissement, je propose un Agenda 2030 qui expliquerait les mérites et bénéfices des futurs adhésions, et surtout les coûts et les risques du non-élargissement, ainsi que les conditions de réussite. Le Parlement a proposé de renégocier les traités, mais on peut attendre la prochaine adhésion pour cette révision sur le droit de veto (les pays d'Europe centrale l'utilisent beaucoup). Ou bien, quelqu'un l'a proposé, il faudrait un veto à trois états, au lieu d'un seul, avec une éventuelle pondération.

Mais il ne faut plus opposer élargissement et approfondissement : depuis 2019, avec dix états de plus, on a surmonté la crise de la Covid par des achats en commun de vaccins, on surmonte l'invasion de l'Ukraine avec des achats communs d'armement, on a développé le Pacte vert et une politique énergétique. On ne peut pas dire qu'on ne peut pas approfondir à cause de l'élargissement. Il faut des solutions pragmatiques comme une réforme a minima des traités sur le veto, sauf si on peut avoir une grande conférence pour changer les traités (personnellement je n'y crois pas).

Dans tout cela, le lien transatlantique fort de certains Etats membres continuera à pervertir le débat sur la défense. D'où ma conclusion : Contrairement à la guerre des Balkans, c'est l'heure de l'Europe avec cette guerre; Mais l'horloge européenne est fortement réglée sur celle de Washington. Aussi, sans un sursaut de souveraineté européenne, il est à craindre qu'au final (pour paraphraser un politicien américain au temps de la guerre des Balkans), les Etats Unis ne fassent la cuisine et l'Union la vaisselle!

**Question en ligne:** Il existe une plateforme de coordination multi-donateurs pour l'Ukraine. Quel sera le rôle à venir pour les opérateurs privés qui veulent travailler à la reconstruction de l'Ukraine?

**N. Kuen<sup>57</sup>:** en octobre-novembre, quand les infrastructures énergétiques (réseau électrique et production) étaient la cible des attaques russes, l'UE s'est trouvée en première ligne et a levé un fonds "Energy Community support" qui fait le lien entre le ministère de l'énergie ukrainien et tous les donateurs publics et privés (190 millions d'euros). La logistique est du côté de la DG ECHO (notamment générateurs) et les donations privées. La France a lancé une plateforme pour la Moldavie. Les investisseurs privés sont bienvenus: ENEL a donné 5200 panneaux solaires (hôpitaux touchés, batteries). Il s'agit de reconstruire les réseaux de manière différente (décentralisée, avec des renouvelables, par référence à la stratégie de décarbonisation 2050 etc). Pour le nucléaire, il y a eu beaucoup de discussions sur les sanctions envers Rosatom, et la dépendance technologique russe où les USA ont été actifs. Une conférence a eu lieu à Lugano, une autre se tiendra à Londres dans les semaines à venir.

---

<sup>57</sup> Les liens vers les plateformes de coordination en support pour l'Ukraine :  
DG ECHO Support (dons de matériel): [https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/europe/ukraine\\_ena](https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/europe/ukraine_ena)  
Energy Community UA Energy Support Fund (dons financiers): <https://www.energy-community.org/Ukraine/Fund.html>

**Conclusions.** Les échanges ont montré que ceux qui rêvent de clôturer la construction européenne devront faire preuve de patience stratégique. Mais ils ont aussi montré que le partage des ressources énergétiques est le chemin de la paix, d'un développement respectueux de l'environnement pour le bénéfice de l'Union et de ses voisins. L'Union européenne a déployé une énergie énorme pour sortir de notre dépendance énergétique et nous sommes restés unis, mais le temps est court. Je retiens aussi que l'Union ne doit pas se laisser enfermer dans un espace géopolitique, dans des dilemmes élargissement / approfondissement et qu'elle est au contraire inventive et résiliente. Merci à nos intervenants pour ces réflexions de fond et la panoplie d'outils qu'ils ont déployée.

**Document**

# **Discours du Président Matarella à Cracovie**

En avril 2023, le président de la République italienne Sergio Mattarella a prononcé une conférence à Cracovie portant sur l'avenir de l'Europe.

Ce texte important a été traduit et commenté par Le Grand Continent.

Nous vous en fournissons le lien et nous vous souhaitons bonne lecture.

<https://legrandcontinent.eu/fr/2023/04/20/a-cracovie-le-discours-de-mattarella-sur-lavenir-de-leurope/>

## Contributeurs

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

Michel AGLIETTA	Jean-François DREVET	Jean-Charles LEYGUES
Philippe AIGRAIN	Geraldine DUFORT	Julie LEPRETRE
Stéphane ANDRÉ	Marie DUFRASNE	Joël LE QUÉMENT
Pieyre-A ANGLADE	Myriam DUMORTIER	Loïc LEROUGE
Fabrice ANDREONE	Yves DUMONT	Angela LIBERATORE
Michel ANDRIEU	Olivier DUPUIS	Alain LIBEROS
Claudio ARANZADI	Isabelle DURANT	Jose Manuel LOPEZ
Thomas ARNOLD	Guillaume DUVAL	CEJUDO
Jean-Pierre BOBICHON	Josephina ENFEDAQUE	Beatrice LUCARONI
Jacques BABOT	Wolfgang ENTMAYR	Patrick LUSSON
Jean-Michel BAER	Johanna ERUST	Robert MADELIN
Angelo BAGLIO	Tomas GARCIA	Andrea MAIRATE
Clémentine BALDON	AZCARATE	Dana MANESCU
Bernard BARTHALAY	Fernando GARCIA	Derek MARTIN
Nora BEDNARSKI	FERREIRO	Noémie MARTIN
Gwenn BELBEOCH	Anne GERVAISE	Philippe MARTIN
Marc BENADON	Gilles GUILLARD	Margarida MARQUES
Gilles BERTRAND	Ramon FLECHA	Bernard MARX
Ollivier BODIN	Céline FRANK	Frédéric MAURO
Thimios BOKIAS	Philippe FREMEAUX	Claire McCAMPBILL
Laurent BONTOUX	Bernhard FRIESS	Manuel MEDINA
Anastassios BOUGAS	Fernando FRUTUOSO DE	ORTEGE
Didier BOUTEILLER	MELO	Olivier MERLE
Kostas BOTOPOULOS	Sandrine GAETE	Federica MOGHERINI
Olivier BRUNET	Didier	Francisco MOLERA
Francisco	GEORGAKAKIS	APARICIO
CABALLERO SANZ	Isabel GONZALEZ	George MONBIOT
Yves CAELEN	FORTES	Elena MONTANI
Bernard CAISSO	Sandro GOZI	Pierre MOSCOVICI
Pierre CALAME	Alain GRANDJEAN	Benoît NADLER
Pino CALO	Mireille GRUBERT	Kalypso NICOLAÏDIS
Antonio CAMPINOS	Benoît HAMON	Koen NOMDEN
Paraskevas CARACOSTAS	Daphne	Kevin O'CONNOR
Brian CARTY	HALIKIOPOULOU	Anna OLSSON
Rui CAVALEIRO	Dimitris HATZISTRATIS	Younous OMARJEE
AZEVEDO	Anders HINGEL	Béatrice ORNSTEDT
Claude CHENE	Thomas HENOKL	Dimitrios
Paul CLAIRET	Michel HUSSON	PAPADIMOULIS
Michel CLASSENS	Franco IANNIELLO	Naphsica
Jim CLOOS	Sylvie JACOBS	PAPANICOLAOU
Nicolas COLIN	Jimmy JAMAR	Jaime PEREZ VIDAL
Paul COLLOWALD	Olivier JEHIN	Ines PERIN
Philip CORDERY	Philippe KERAUDREN	Victoria PEUVRELLE
Louis CUZIN	Georgios KASTRINOS	Paolo PONZANO
Georges DASSIS	Nikolaos KASTRINOS	Jacques PRADE
Pierre DEFRAIGNE	Guillaume KLOSSA	Mathew PYE
Jacques DELORS	Jacob KORNBECK	Jean-Louis QUERMONNE
Maria Eduarda DE	Gert-Jan KOOPMAN	Antoine QUERO MUSSOT
MACEDO	Frédéric KRENC	Jacques René RABIER
Bertrand DELPEUCH	Marie LAGARRIGUE	Francesca RATTI
Tremeur DENIGOT	Alain LAMASSOURE	Megan RICHARDS
Isabelle DEMADE	Philippe LAMBERTS	Michel RICHONNIER
Jean-Luc DEMARTY	Eneko LANDABURU	Nicolas SABATIER
William DESMONTS	Pierre LARROUTUROU	Guillaume SACRISTE
Yves DEVELLENES	Notis LEBESSIS	Manuel SANCHIS i
Lewis DIJKSTRA	Fanny LEDERLIN	MARCO
John DOYLE	Roberto LENTI	Francesco SARACENO

Bettina SCHMIDBAUER-  
MOGENSEN  
Monika SCHROEDER  
Ludwig SCHUBERT  
Simon SCHUNZ  
Laurence. SCIALOME  
Burkart SELLIN  
Martin SELMAYR  
Giovanni SERGIO  
Anne SERIZIER  
Elli SFYROERAS  
Vlassios SFYROERAS  
Kim SLAMA  
Georges SPYROU  
Irina SPYROU  
Piero SOAVE  
Marta SOLER-GALLART  
Bertrand SORET  
Jean-Paul SOYER

Harald STIEBER  
Simon SCHUNZ  
Katerina TERLIXIDOU  
Béatrice THOMAS  
Isabelle THOMAS  
Johanna TOUZEL  
Loukas TSOUKALIS  
Edouard TURKISCH  
Alexandre VACHER  
Roger  
VANCAMPENHOUT  
Philippe VAN PARIJS  
Marion VAN  
RENTERGHEM  
Alexis VAN SOLANGE  
Oscar VARGAS  
Sofia VASILOPOULOU  
Jean-Marc VENINEAUX  
Nathalie VERCRUYSSSE

Catherine VIELLEDENT-  
MONFORT  
Jerôme VIGNON  
Georges VLANDAS  
Sylvie VLANDAS  
Timothée VLANDAS  
Serge VOLKOFF  
David WALKER  
Henri WEBER  
Tina WEBER  
Agnieszka  
WIDŁASZEWSKA  
Charles WILLIAM  
Ana YTURRIAGA  
Karin  
ZAUNBERGER

## 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 !



