

# GRASPE

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

Cahier n° 50  
Mars 2025

G

R

A

S

P

E

<b>Éditorial : GRASPE, 25 ans de réflexion</b>	3
<b>Où va l'Europe dans un monde chamboulé ? avec Guillaume Duval</b>	12
<b>Intelligence artificielle au travail : défis et enjeux avec Loïc Lerouge du CNRS</b>	32
<b>Défense européenne : l'Union peut et doit mieux faire, avec Olivier Jehin</b>	43
<b>The mother's revolution: Israeli &amp; Palestinian women building bridges in a divided land</b>	54
<b>La Turquie et l'Europe après les élections de mai 2023 avec Ahmet Insel, professeur Paris I</b>	75
<b>Élargir l'Union européenne ? avec Jean-François Drevet</b>	89
<b>The future of the EU budget and the creation of « EU public goods » with Iain Begg, European Institute, London School of Economics and Political Science</b>	98

*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 : Hugo ARCANGELI, Ollivier BODIN, Louis CUZIN, Tremeur DENIGOT, Guillaume DUVAL, Tomas GARCIA AZCARATE, 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 2025

[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**

## Éditorial

### **GRASPE, 25 ans de réflexion**

**pour nourrir le débat dans la fonction publique de l'Union européenne**

*« Qu'est-ce qu'un fonctionnaire européen ? Un « eurocrate » ? Un fonctionnaire international coupé des réalités du terrain, passant son temps dans des réunions de comité dont il est le seul à pouvoir déchiffrer le langage codé ? Un serviteur de l'intérêt général d'une Europe politique en construction ? Un relais et un porte-parole de la société civile qui s'organise au-delà des frontières ? Répondre à ces questions (et à d'autres) sur notre métier est d'autant plus nécessaire que la Commission est toujours à la croisée des chemins. » Graspé 2020 in Cahier n°1, Janvier 2001.*

### **25 ans d'existence**

Il y a un quart de siècle, la revue GRASPE voyait le jour grâce à des fonctionnaires européens attachés à penser la construction de l'Union. Cette citation, tirée des toutes premières lignes de la première édition de la revue, en janvier 2001, résume toujours les aspirations des contributeurs et du groupe d'animation de la revue. 25 ans plus tard, les questions ne sont pas forcément les mêmes, bien-sûr, mais la motivation demeure : être un espace d'analyse et d'échange sur les enjeux contemporains du service public européen et les dynamiques institutionnelles de l'UE.

Depuis sa création, GRASPE a publié 50 cahiers et rassemblé pas moins de 209 contributeurs dans un total de 250 articles, conférences et réunions publiques. Parmi les auteurs, nous retrouvons des acteurs politiques de premier plan, des syndicalistes, des universitaires, des directeurs généraux et d'autres nombreuses sommités dans leur domaine mais aussi des fonctionnaires, qui honorent chaque édition en participant à la réflexion de la revue. Ce groupe libre et indépendant de toute hiérarchie ou instance de représentation du personnel s'interroge sur les conditions d'exercice de nos fonctions mais s'attache également à une critique constructive du projet européen. Au fil des années, la revue a su évoluer et accompagner les étapes de la construction européenne, de sa fonction publique mais aussi les transformations des systèmes de management public en explorant les défis posés par la mondialisation, les avancées technologiques et les attentes croissantes des citoyens. D'abord concentrée sur la Commission européenne, la réforme de 2004

et les enjeux du travail dans les institutions, les contributions de GRASPE vont progressivement s'élargir pour traiter d'une grande diversité de sujets (un sommaire complet est disponible [ici](#)).

Cet anniversaire est l'occasion de célébrer la cinquantième parution de la revue, mais aussi de réaffirmer son rôle essentiel dans la promotion d'une gestion publique efficace, éthique, solidaire et tournée vers l'avenir.

**"Changer l'état des choses est aisé, l'améliorer est très difficile". Erasme**

La création de GRASPE intervient à l'aube de la réforme de la fonction publique européenne, dite réforme Kinnock, mise en place en 2004. Cette réforme, bien que considérée comme nécessaire par les institutions, a suscité des inquiétudes parmi le personnel, qui se sent parfois dépassé par la multiplicité et la complexité des initiatives. Ses objectifs principaux étaient en fait la réduction des salaires qu'ils soient directs ou indirects (retraites), la modification des modes de recrutement, la réorganisation des carrières avec l'introduction de plusieurs nouveaux grades pour les statuts administrateurs (AD) et assistants (AST).

Néanmoins, cette réforme a également été perçue par de nombreux agents des institutions comme une manière de dépolitiser la fonction européenne en promouvant une direction plus technocratique. La réforme introduit également le statut de contractuel, ce qui engendre à la fois de la flexibilité et de la précarité dans l'emploi dans les institutions européennes, sans toutefois éliminer le recrutement d'agents privés, hors statut de la fonction publique.

Face à ces défis, notre groupe de fonctionnaires a créé GRASPE pour réfléchir à l'avenir du service public européen, et donc à l'avenir de toute l'Union. Ce groupe vise à aborder des questions cruciales en s'inspirant des expériences passées et en adoptant une approche pluraliste et ouverte. Son objectif est de stimuler le débat et d'encourager une réflexion collective sur le rôle actif de la Commission, mais aussi des autres institutions et sur la condition des agents qui y travaillent, dans la construction européenne qui est leur métier.

Dès la première édition, les textes publiés explorent et interrogent la perception et le rôle des fonctionnaires européens, ainsi que leur position au sein de la Commission européenne.

*« La plupart des fonctionnaires de la Commission européenne ne sont pas des bureaucrates traditionnels : ils sont, autant que possible, des militants du projet européen qu'ils considèrent*

*comme de leur propre responsabilité. Les fonctionnaires européens veulent avoir le sentiment qu'ils améliorent sans cesse leur compréhension des questions en jeu, qu'ils améliorent en permanence leurs politiques, qu'ils évaluent les succès et les échecs, et qu'ils adaptent leurs d'une manière qui corresponde au mieux aux attentes de tous ceux qui vivent en Europe. » Cahier n°1, "La fonction publique européenne à la croisée des chemins", janvier 2001.*

Dans chaque contribution, les auteurs s'attachent à souligner la mesure dans laquelle ces fonctionnaires sont confrontés à des défis importants, notamment en raison des doutes qui font jour sur le rôle de la Commission dans la construction européenne. Au cours de ses publications, la revue identifie quelques grands thèmes qui deviendront récurrents au fil des éditions. Naturellement, il est maintes fois question de la construction européenne, des réformes ainsi que de l'évolution des politiques européennes.

*« L'approche de la réforme de l'administration européenne s'est jusqu'à présent concentrée sur les processus de gestion mais la « crise » de la Commission concerne également des « produits » politiques, c'est-à-dire de la façon dont nous contribuons - ou ne contribuons pas - à donner aux Européens un sentiment d'un destin commun par le biais d'une politique visible à la solution de leurs problèmes. Cette « crise » est illustrée par exemple par le faible taux de participation aux dernières élections du Parlement européen. La plupart des citoyens européens veulent savoir comment l'Union peut les aider à résoudre les problèmes qui les préoccupent le plus tels que le chômage, les changements climatiques, le crime organisé et la criminalité, la santé et le bien-être, l'amélioration des systèmes d'éducation et de formation, la stabilité nos frontières, etc. » Cahier n°1, janvier 2001.*

### **Prendre en compte également les évolutions sociétales**

Néanmoins, si l'analyse des articles montre une focalisation initiale sur les réformes administratives et les défis économiques, une attention croissante pour les sujets économiques, environnementaux et sociaux se fait jour au cours des éditions. GRASPE, en plus d'explorer de nouveaux thèmes, se concentre sur les évolutions sociétales et s'engage à comprendre et à partager les analyses de ses contributeurs avec ses lecteurs. La question du télétravail occupe par exemple une place substantielle dans les derniers cahiers parus en 2024 reflétant notamment les changements induits par des événements récents comme la pandémie de COVID-19.

En effet, la revue se saisit de très nombreux thèmes qui gravitent autour de la question du travail dans les institutions. De nombreux contributeurs se sont penchés sur les conditions de travail, la prévention du harcèlement et le dialogue social. En abordant le sujet du dialogue social, le travail de réflexion soulignait son importance historique et ses bienfaits dans les sociétés nordiques. Dans le même temps, il s'agissait de mettre en lumière les tensions entre les avantages économiques à long terme et les perceptions négatives du point de vue de la concurrence et du développement économique. En prenant des exemples éclairants tels que le pouvoir syndical au Royaume-Uni face à Margaret Thatcher, cette analyse nourrit la réflexion et le débat tout en préconisant des solutions.

En s'interrogeant sur ce qui est identifié comme des problèmes structurels, GRASPE invite chaque lecteur à se saisir des sujets cruciaux pour le fonctionnement et l'avenir de l'Europe.

*« Si les marchés de biens et services se globalisent mais pas les autorités politiques ni les représentants des travailleurs, il est clair que se développe un déséquilibre dans le dialogue social. Dans une concurrence globale généralisée (ou soi-disant généralisée), le dialogue social est souvent vu comme un frein à la concurrence elle-même porteuse de vertus économiques et sociales de progrès et comme un anachronisme porteur d'inefficacité collective contraire aux intérêts mêmes des travailleurs. Tout ceci est loin d'être empiriquement vérifié mais résulte d'une puissante affirmation idéologique presque devenue pensée courante, où l'État est devenu le seul garant d'une paix sociale auxquels les acteurs économiques aspirent mais à laquelle il leur est économiquement inutile de contribuer. »*  
Cahier n°24, février 2015.

D'autre part, le thème de l'éducation, la formation et la participation citoyenne est également central dans les réflexions de la revue. En tant que groupe de réflexion sur les questions européennes, GRASPE va tout particulièrement s'interroger à propos des écoles européennes de Bruxelles. Dans sa 15ème édition par exemple, la revue fait se répondre deux articles sur le sujet des écoles européennes respectivement rédigés par M. Philippe Van Parijs, philosophe et économiste belge, et par la Commission européenne qui combattait la non ouverture des écoles à des catégories sociales de non fonctionnaires, ouverture clairement prévue lors de la création de ces écoles. Ce dialogue est particulièrement important en ce qu'il propose aux lecteurs deux visions opposées mais constructives sur une question telle que l'éducation européenne. S'offrait alors aux lecteurs les deux points de vue argumentés :

Van Parijs : « *Il y a apartheid scolaire lorsqu'on accorde ou refuse l'accès à des écoles en fonction de la race ou de la caste à laquelle appartiennent les parents des enfants qui frappent à leurs portes. En ce sens, il y a apartheid à Bruxelles, où les écoles européennes accueillent 4% de la population scolaire bruxelloise selon des critères qui excluent les enfants dont ni le père ni la mère n'est fonctionnaire européen. Ce régime de ségrégation officielle rappelle le régime des écoles coloniales interdites aux indigènes des pays colonisés. Il induit en outre un apartheid au sens moins précis d'une vie séparée: faute de nouer les liens personnels que crée spontanément le partage d'écoles maternelles et primaires, les familles "européennes" et les familles "locales" vivent dans des mondes complètement séparés.* »

Commission européenne : « *Le système des Écoles européennes a été créé conjointement par les gouvernements des États membres de l'Union européenne et la Communauté européenne. Il existe à ce jour 14 Écoles européennes réparties dans 7 pays qui accueillent plus de 20.000 élèves. Ces écoles sont régies par la Convention portant statut des Écoles européennes. Cette Convention précise que les Écoles européennes ont pour objectif d'assurer l'éducation en commun des enfants du personnel des communautés. La Convention prévoit que d'autres enfants peuvent également bénéficier de l'enseignement des écoles dans les limites fixées par le Conseil supérieur. On ne peut dès lors parler "d'apartheid scolaire" dans les Écoles européennes. Alors que les Écoles européennes dans leur grande majorité ouvrent leurs portes aux enfants autres que les enfants du personnel des Institutions, il est vrai que les problèmes liés à la surpopulation ont imposé depuis plusieurs années une politique d'inscription restrictive dans les Écoles européennes de Bruxelles, particulièrement pour les élèves qui ne sont pas enfants du personnel des Institutions. La Commission regrette que cette politique restrictive doive être maintenue, les infrastructures mises à disposition par les autorités nationales belges étant insuffisantes pour répondre aux besoins.* »

Lié aux enjeux contemporains, GRASPE a également publié, dans son cahier n°38 de février 2020, un document du groupe de travail "empreinte des institutions" produite par EU Staff for Climate. Voilà encore un des rôles que la revue a décidé d'endosser: donner la parole aux acteurs des institutions qui luttent pour des changements écologiques. S'en suivirent de nombreux articles sur la question climatique, le rôle des États et de leur budget mais aussi la gestion du carbone et les moyens d'agir face à l'urgence climatique.



En 2025, les sujets de prédilection de GRASPE sont toujours structurants dans la conception et l'évolution des institutions. Éternel soutien de la construction de l'Union européenne, le groupe de réflexion n'en est pas moins dans une certaine mesure critique. Dès ses premiers numéros, la revue alertait sur l'importance que revêt la poursuite de l'intérêt public par la fonction publique européenne. Encore aujourd'hui, GRASPE conserve sa liberté de ton, toujours encline à porter la critique sur les enjeux structurels de l'Union.

## **Le projet Penelope, en réponse à la Convention**

En effet, la Convention sur l'avenir de l'Europe créée à l'issue du Conseil de Laeken en décembre 2001 avait pour mission de préparer une réforme globale des traités européens et de proposer une nouvelle base juridique pour l'Union européenne, sous la forme d'un traité établissant une Constitution pour l'Europe. La Convention était composée de représentants des gouvernements, des parlements nationaux, du Parlement européen et de la Commission européenne, et était présidée par Valéry Giscard d'Estaing. Les travaux de la Convention ont débuté en février 2002 et se sont conclus en juillet 2003 avec la présentation d'un projet de traité constitutionnel. Ce projet visait à répondre à plusieurs défis, notamment une meilleure répartition des compétences entre l'Union et les États membres, la simplification des instruments de l'Union, et le renforcement de la démocratie, de la transparence et de l'efficacité au sein de l'Union.

Dans notre cahier n°4 consacré à l'impact de cette Convention sur le rôle de la Commission, nous avons invité Medina Ortega, alors député européen et rapporteur sur ce projet de réforme de la fonction publique européenne.

*« La fonction publique européenne est un organisme vivant essentiel pour le fonctionnement de l'État.*

*Je pense qu'en ce moment cette dérive intergouvernementale d'un côté, et cette dérive privatiste, de l'autre côté, sur un modèle purement commercial ou économique des institutions européennes, met en danger la nature des fonctions publiques européennes. On insiste beaucoup sur l'idée d'avoir une fonction publique efficace et économique. Ce pourrait être un critère, mais il y d'autres critères comme l'intérêt public, par exemple. Les fonctionnaires participent en quelque sorte de la nature politique des institutions auxquelles ils servent et en même temps il y a une politique bureaucratique, une politique des fonctionnaires, c'est-à-dire que ce n'est pas quelque chose de purement instrumental mais que la fonction publique est un*



*organisme vivant, il y a une vie de la fonction publique qui est essentielle pour le fonctionnement de l'État.* » Medina Ortega, Cahier n°4, mai 2003.

Dans la même édition, en reprenant les actes d'une conférence organisée par GRASPE, nous revenions sur le Projet "Penelope" avec Alain Van Solinge. Le projet "Pénélope" était un avant-projet de Constitution de l'Union européenne, élaboré par un groupe d'experts à la demande du président de la Commission européenne, Romano Prodi, en collaboration avec les commissaires Michel Barnier et António Vitorino. Ce projet, préparé en marge de la Convention sur l'avenir de l'Europe, visait à fixer le fonctionnement des institutions communautaires et des politiques à conduire dans le cadre de l'Union. Il a été rendu public le 4 décembre 2002.

Cependant, le projet "Pénélope", conduit par un groupe de fonctionnaires de la Commission, a été plutôt mal accueilli par les acteurs de la Convention, notamment son président, Valéry Giscard d'Estaing. Le projet a été mené dans un contexte où la Commission européenne cherchait à influencer les débats sur la réforme institutionnelle de l'UE. Le projet visait à préparer le terrain pour des propositions plus ambitieuses lors des discussions officielles. Le projet n'a pas été pris en considération par la Convention et n'a pas influencé directement les travaux officiels de celle-ci.

Van Solinge, fonctionnaire européen qui a participé à l'élaboration du projet, rappelait qu'un élargissement aussi important que celui de 2004 posait la question des modalités d'adoption des réformes, et donc de la construction européenne, à 25 États membres.

*« C'est très bien de présenter un nouveau texte, encore faut-il qu'il entre en vigueur, encore faut-il qu'il voie le jour. Et je dirais que, dès septembre de l'année dernière, nous nous sommes posé la question : à 25, comment fait-on? Est-ce que nous gardons les procédures actuelles, c'est-à-dire faudra-t-il attendre l'unanimité des 25 gouvernements et l'unanimité des 25 Parlements (ou referenda selon les États) pour que les Traités entrent en vigueur ? Certains ont appelé cela la rupture institutionnelle : faut-il trouver un moyen de faire entrer en vigueur ce Traité ou cette Constitution selon d'autres règles ? La question est très simple. Nous serons 25 dans quelques mois. Est-ce qu'un État peut bloquer le système? Et si oui, que faisons-nous ? Est-ce que les 24 autres acceptent l'échec et disent : bon, nous restons à Nice ? Ou est-ce qu'on essaye de trouver un système permettant de faire en sorte que le Traité puisse entrer en vigueur à moins de 25 ? Dans le projet Pénélope, nous avons proposé une solution certes un peu*

*compliquée, mais qui permet de faire en sorte qu'après une phase de rapprochement des points de vue, un certain nombre d'États, je dirais une majorité très lourde d'États, puissent partir de l'avant, sans porter préjudice aux autres". Alain, Van Solinge, Cahier n°4, mai 2003.*

Dans la même veine, lors de notre 8ème édition parue en Juin 2006, nous accueillions Pierre Calame. Cet ancien haut fonctionnaire du ministère de l'équipement français (actuel ministère de la transition écologique) et directeur général de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme, nous avait déjà rejoint en juin 2005 afin de discuter de son manifeste « With the Interests of the Communities in Mind ».

Ce manifeste synthétisait alors les 5 premières années de réflexion de GRASPE sur l'avenir de la fonction publique européenne dans le cadre de la réforme 2004. Dans sa contribution à notre édition de juin 2006, M. Calame revient sur la réforme administrative pour mettre en avant les écueils qu'elle contient.

*« Les réformes administratives : ce qui ne marche pas. Les administrations publiques sont en retard par rapport au secteur privé car les entreprises ont investi depuis un siècle des milliards dans leur organisation et leur gestion. Or, les entreprises publiques et les administrations sont restées figées sur des modèles anciens et ce n'est que récemment qu'elles ont entamé leur propre réforme. La tentation est grande, pour gagner du temps et sauver la politique, de réduire la question de la réforme de l'administration à un emprunt des meilleures recettes du secteur privé. Et en effet, les réformes administratives s'inspirent le plus souvent des pratiques du secteur privé, dans un esprit de copiage des « meilleures pratiques » souvent mal compris. » Pierre Calame, Cahier n°8, juin 2006.*

### **en guise de conclusion provisoire...**

La revue GRASPE, depuis sa création il y a un quart de siècle, a su se positionner comme un acteur important dans le débat se déroulant dans le paysage institutionnel européen.

En rassemblant des contributeurs de divers horizons, elle a non seulement accompagné les réformes administratives et économiques, mais a également ouvert la voie à une réflexion collective sur les enjeux contemporains du service public européen. La diversité des sujets abordés, allant des conditions de travail au dialogue social, en passant par l'éducation et les défis environnementaux, témoigne de la capacité de GRASPE à appréhender dans ses contributions l'évolution des enjeux

sociétaux, institutionnels et administratifs de la société européenne.

Aujourd'hui, la revue souhaite continuer à offrir une plateforme de débat et d'échange. Comme elle souhaite toujours encourager une réflexion constructive sur le rôle des institutions européennes et des fonctionnaires qui les composent.

En célébrant son 25ème anniversaire, GRASPE réaffirme son engagement à stimuler le débat public et à contribuer à la construction d'une Europe plus résiliente, solidaire et démocratique.

À l'heure où les défis globaux, tels que le changement climatique, la montée des inégalités, les transformations numériques mais aussi et surtout la montée des populismes aux commandes de plusieurs états (et pas les moindres) redéfinissent les priorités politiques et sociales, GRASPE se positionne comme un catalyseur de changement.

En mettant en lumière les expériences et les perspectives des acteurs de terrain, la revue invite chacun à s'engager activement dans la construction d'un avenir commun, fondé sur la coopération, l'innovation et la solidarité.

En somme, GRASPE tente de nourrir l'espoir d'une Europe unie, capable de surmonter les défis présents et futurs grâce à une vision partagée et à une action collective.

## Où va l'Europe dans un monde chamboulé ?

### **Georges Vlandas :**

Bonjour. Nous sommes ici à la première des conférences que nous organisons cette semaine sur le thème de : « Où va l'Europe dans un monde chamboulé ». Aujourd'hui, nous allons parler de la situation en Europe face à Donald Trump et Elon Musk. L'unification capitaliste du monde étant effectuée après la chute du mur de Berlin et le passage à l'économie de marché de toutes les anciennes républiques « démocratiques et populaires », nous assistons aujourd'hui à l'exacerbation de la concurrence entre plusieurs blocs, par exemple le bloc chinois et le bloc américain aussi.

L'évolution qui a lieu aux États-Unis rompt avec ce qui nous faisait partager le même monde et les mêmes valeurs : l'État de droit, le libéralisme politique. C'est ce qui faisait dire à George Orwell, à la veille de la Seconde Guerre mondiale, qu'entre un impérialisme qui le tuait quand il exprimait une opinion dissidente et un impérialisme qui défendait sa liberté de critiquer, il préférerait le second. En l'occurrence, pour lui, c'était l'impérialisme britannique. Aujourd'hui, avec l'évolution vers l'autoritarisme des sociétés libérales et l'évolution des États-Unis vers un modèle beaucoup plus autoritaire, le monde est en train de changer. La question qui se pose, c'est la place que nous, au niveau européen, avons dans ce monde en confrontation. Pour discuter de ce thème, nous sommes avec notre ami Guillaume Duval. Guillaume Duval est un ancien collègue. Il est l'ancien « speechwriter » du commissaire Borrell, il est aussi membre du comité de rédaction de la revue GRASPE, revue qui existe depuis bientôt 25 ans et qui est faite par des fonctionnaires pour les fonctionnaires et agents de la fonction publique. Guillaume y a écrit plusieurs articles et c'est un éminent journaliste et économiste.

Il était éditorialiste dans la revue « Alternatives économiques », une revue française parmi les meilleures en matière d'analyse et d'informations économiques. Guillaume, la parole est à toi.

### **Guillaume Duval :**

Bonjour à tous et à toutes. Et tout d'abord, merci à Georges pour cette invitation à vous parler d'un sujet d'une grande actualité. Peut-être juste un mot avant de démarrer sur le contenu. Georges

m'a présenté, j'ai été comme l'ancien « speechwriter » de Joseph Borrell, ce que je vais dire ici, en tout cas, n'implique aucunement Joseph Borrell. J'ai échangé mes vœux avec lui, mais je n'ai pas discuté de ces sujets particulièrement récemment avec lui.

En ce qui concerne Trump, Musk, on savait tous que la présidence Trump 2 serait beaucoup plus dure, assez différente de la présidence Trump 1, parce qu'il n'y aurait plus ce que les Américains appellent des « adults in the room ». Pendant sa première présidence, il a été souvent un peu entravé, contrôlé par l'appareil traditionnel républicain et l'appareil traditionnel de l'administration américaine. On savait que ce ne serait plus le cas. Néanmoins, je pense que vous êtes tous comme moi, scotchés, terrifiés, hallucinés par ce qui se passe. Déjà, cela avait commencé avec les nominations de Trump. Des gens comme Tulsi Gabbard, Robert F. Kennedy Junior, Kash Patel, etc. Tout cela, ce sont des gens qui sont des clowns ou des gens dangereux, qu'aucun autre président américain n'aurait osé présenter pour occuper les postes qu'ils doivent occuper, que ce soit à l'intérieur, la formation, l'espionnage, l'armée ou la santé. Jamais Ronald Reagan, jamais George W. Bush n'auraient présenté des gens comme cela, c'est vraiment très grave. Ensuite, le retrait de l'Organisation mondiale de la santé, le retrait de l'accord de Paris, les menaces aujourd'hui de sanctions contre la CPI, le Groenland, les attaques contre le Canada, le Mexique, le Panama. Puis ce matin, évidemment, enfin, hier soir, plus exactement pour eux, l'affaire de Gaza que les Américains prendraient après avoir déporté tous les Palestiniens. Tout cela est très grave et très étonnant.

Et là-dessus vient effectivement se rajouter la personnalité Musk et ce qu'il est en train de faire. Ce n'est pas encore confirmé par le Sénat, mais il a déjà fermé quasiment USAID. Il a déjà purgé les données du « Census Bureau » pour éliminer toutes les choses qui pourraient avoir à voir avec l'identité de genre ou les choses comme cela. Il a déjà retiré des données affichées par le NOAA, l'organisme qui s'occupe du climat aux États-Unis, les données de concentration de CO<sub>2</sub>, etc. Il a pris en main l'appareil d'État, un peu comme il avait pris en main Twitter il y a un peu plus d'un an. Et pour l'instant, personne ne l'arrête.

Ce qui avait été à l'origine de l'invitation de Georges, c'était d'ailleurs une référence que j'avais rappelée, à un passé plus ancien. Musk a fait son salut nazi, le jour de l'inauguration de Trump. Je rappelais simplement qu'il y avait un précédent important aux États-Unis, c'est un monsieur qui s'appelle Henry Ford, très célèbre pour avoir inventé la Ford Model T et mis

l'automobile à la disposition de tout le monde, ce qui a révolutionné vraiment les sociétés et l'histoire non seulement américaine, mais du monde entier au début du siècle dernier. Ce monsieur Henry Ford était lui-même aussi un fervent antisémite, un fervent supporter d'Hitler, qui avait bien failli aussi devenir président des États-Unis en 1922.

Sur cette ligne-là, il y a déjà depuis très longtemps une extrême droite puissante aux États-Unis qui était déjà portée à l'époque par des grands industriels, comme ce qu'on voit aujourd'hui. Il est toujours un peu difficile et risqué de porter un jugement définitif sur des événements en cours, c'est en général au bout d'un certain temps qu'on en perçoit la réelle portée. Mais il y a effectivement lieu, je crois, de tirer la conclusion que commençait à tirer Georges tout à l'heure de ce qui se passe. Il y a bien une rupture historique qui est en train de se produire aux États-Unis, une rupture historique avec la tradition de ce qu'on peut appeler l'Occident, le camp occidental, qui se caractérisait par des idées communes à l'Europe et aux États-Unis concernant les droits humains, la démocratie, la reconnaissance de l'égalité entre les hommes et les femmes, l'idée aussi d'avoir un État de droit à l'échelle internationale, un système multilatéral. C'est bien à tout cela que Trump est en train de renoncer. Alors ce n'est pas tout à fait tout neuf. Pour les États-Unis comme pour l'Europe d'ailleurs, il y a déjà eu, dans le passé, un peu un double langage autour de ces questions-là. Les États européens se sont très mal comportés vis-à-vis de leurs colonies et des populations de leurs colonies. Ils se sont très mal comportés pendant les guerres de décolonisation. Les Américains, eux, ont piétiné leurs valeurs démocratiques pendant toute la guerre froide. Ils ont renversé Mossadegh en Iran. Ils ont renversé Salvador Allende au Chili. Plus récemment, ils sont intervenus un peu n'importe comment en Irak. Cela faisait très longtemps que le monde occidental ne respectait pas beaucoup ces valeurs. On vient encore de le voir aussi à grande échelle dans le conflit israélo-palestinien où l'on pouvait être accusé de double langage.

Mais néanmoins, ce double langage n'empêchait pas que les valeurs restaient affichées, communes à l'Europe et aux États-Unis. Ce que Trump fait, c'est vraiment de rompre ouvertement avec ces valeurs, de dire que la démocratie, ce n'est pas son problème, le multilatéralisme encore moins. Sur le multilatéralisme, c'est déjà une histoire ancienne en ce qui concerne les États-Unis, c'est quelque chose auquel l'Europe, l'Union européenne est toujours restée attachée, et je pense que le travail qu'on a fait, c'est vraiment de renforcer la démocratie. Mais les États-Unis, après l'avoir promue, après deux guerres mondiales, n'avaient pas attendu Trump pour dire beaucoup de

mal des Nations unies, de l'UNESCO, d'essayer de leur tordre le cou financièrement, de ne pas renouveler leurs juges à l'OMC pour bloquer son fonctionnement, de ne pas soutenir les initiatives internationales comme le protocole de Kyoto contre le changement climatique, etc. D'ailleurs, les États-Unis n'ont jamais adhéré, finalement, ni à la Cour pénale internationale, ni à la Cour de justice internationale. Mais là, on a bien une rupture définitive ouverte, je dirais, vis-à-vis du multilatéralisme, en particulier, et des valeurs qui sont au cœur, aujourd'hui encore, de l'Union européenne et des peuples européens, en matière de démocratie. Deux possibilités maintenant : la première, c'est évidemment que l'Europe se mette à son tour à l'heure de l'illibéralisme et de l'autoritarisme. Cette tentation existe, elle est forte, vous le savez, en Italie, en Autriche, aux Pays-Bas, en Hongrie, en Slovaquie. C'est une des possibilités. Il y a malgré tout, je pense, des raisons de considérer que les outrances et probablement l'échec de Trump sur pas mal de sujets vont plutôt affaiblir l'extrême droite européenne, c'est en tout cas le pari que je fais aujourd'hui. Peut-être que vous direz dans un an ou deux que je m'étais bien trompé, mais c'est le sentiment que je peux avoir aujourd'hui, que ces outrances, ces exagérations, cette agressivité vis-à-vis de l'Europe risquent plutôt d'affaiblir ce camp-là. On le voit, Orban est plutôt affaibli en Hongrie, Fico est affaibli en Slovaquie, Vučić est affaibli en Serbie, c'est un pari je crois qu'on peut faire aujourd'hui. L'Europe est affaiblie mais peut survivre, se redresser et essayer de garder ses valeurs démocratiques.

Néanmoins, Trump marque une rupture profonde durable dans l'attitude des États-Unis et dans leur fonctionnement, on verra ce qu'il reste de la démocratie américaine dans 2 ou 4 ans. Cela veut dire aussi qu'on est obligé de considérer maintenant que les États-Unis sont des ennemis, sont des adversaires, dans la même catégorie, malgré tout, que Poutine et d'autres comme cela. Il ne faut évidemment pas confondre le gouvernement des États-Unis et le peuple américain, mais l'on est désormais sur des voies très divergentes. C'est en fonction de cela qu'il faut, je crois, réagir. Alors le fait que les institutions européennes aient été relativement silencieuses jusqu'à maintenant, prudentes dans leur expression, cela ne me choque pas forcément. C'est vrai que ce n'est pas une question d'avoir des discours flamboyants et très durs. La question c'est « qu'est-ce qu'on fait concrètement ? ». À court terme, les Européens, les institutions européennes sont assez coincées, en particulier par la guerre en Ukraine, surtout si les Américains se retirent. Peut-être juste un mot là-dessus, c'est d'autant plus important que, contrairement à ce qu'on dit souvent, je pense sincèrement que la Russie est en train de perdre cette guerre, c'est-à-dire que les effets économiques des



sanctions deviennent extrêmement sensibles sur la Russie, la monnaie se déprécie, la bourse descend, les exportations pétrolières reculent. La vie concrète devient de plus en plus difficile, malgré tout pour les Russes et si on est capable de maintenir l'effort, voire de l'accentuer cette année, on peut réussir malgré tout mettre à mettre Poutine à genoux.

Ce qui est intéressant d'une certaine manière, mais ce n'est pas forcément une mauvaise chose, c'est que l'exécutif européen actuel est probablement un des plus atlantistes qu'on ait jamais eu depuis le traité de Rome. Or c'est lui qui va devoir couper les ponts et d'avoir cette nouvelle attitude vis-à-vis des États-Unis. Que ce soit Ursula von der Leyen ou Kaja Kallas, ce sont des gens qui, jusque-là, ont plutôt lutté contre toutes les idées d'autonomie stratégique que certains pouvaient avoir, et qui ont plutôt défendu une alliance très forte et très pérenne avec les États-Unis. C'est à elles qu'il va revenir maintenant de construire cette autonomie stratégique contre laquelle elles se sont le plus souvent battues jusqu'à maintenant. Ce n'est pas forcément une mauvaise chose parce que c'est plus facile finalement pour des gens de droite très atlantistes de rompre avec les États-Unis que cela ne le serait pour des gens de gauche comme Borrell qui sont toujours soupçonnés d'être déjà, a priori, des anti-américains. En fait, c'est une figure assez classique dans la vie politique, le contre-emploi qui peut bien marcher. C'est le général de Gaulle, un général de droite conservateur français, qui a fait l'indépendance de l'Algérie pas François Mitterrand ou Guy Mollet, en fait, ce ne sont pas les dirigeants de gauche qui ont fait cela.

Alors, si on doit affronter les États-Unis, qu'est-ce que cela veut dire ? On a des outils pour le faire. Les États-Unis, c'est effectivement 29 % de la consommation mondiale, c'est considérable. Mais l'Europe c'est une fois et demie ce que représente le marché chinois, aujourd'hui encore on a un marché qui reste incontournable pour toutes les multinationales et pour les multinationales américaines en particulier sur la question des droits de douane. Nous ne sommes pas privés d'outils pour répondre s'il le faut, dans la mesure où la question des droits de douane est une question qui est aujourd'hui communautarisée et qui ne dépend pas en particulier de l'unanimité, il suffit d'avoir une majorité qualifiée. De la même manière vis-à-vis des plateformes numériques, on s'est doté avec le DSA, le RGPD, d'un certain nombre d'outils qui peuvent être activés pour essayer de freiner les ingérences de Musk ou le fait qu'il laisse faire la propagande russe. Le DSA représente quand même un inconvénient majeur c'est que c'est la Commission européenne elle-même qui est chargée de faire la police, ce ne sont pas les

tribunaux, ce n'est pas une instance indépendante, elle peut être soumise à un chantage assez actif et elle va l'être par Trump, Musk et leurs amis oligarques américains. Néanmoins, si elle tient le choc, elle a les outils pour réagir. L'autre chose qu'on peut et qu'on doit faire, mais là c'est presque indépendamment de Trump et de Musk, c'est qu'il faut vraiment réussir à tordre le cou fiscalement aux plateformes américaines, au dumping, et à ce qui se passe en Irlande sur le plan fiscal, en particulier avec les firmes américaines. C'est un scandale permanent qui ne peut pas durer, surtout dans le contexte actuel. La difficulté, vous la connaissez, c'est que sur les questions de taxation, c'est l'unanimité qui s'impose. Malgré tout, je pense qu'on peut exercer une pression très forte sur les Etats membres.

Indépendamment de cela, la Commission a commencé à utiliser un outil qui est très adapté, c'est de s'attaquer au paradis fiscaux, non pas sous l'angle purement fiscal, mais sous l'angle de la compétition, de dire, avec vos impôts trop bas, vous faussez le marché intérieur et ce n'est pas possible. Il y a eu des allers-retours avec la Cour de justice européenne là-dessus, mais je pense que maintenant, la Commission maîtrise bien ces outils et c'est ce qu'il faut faire pour éviter d'être retoqué par la Cour de justice.

Sur la question de la défense, il faut évidemment continuer à avancer. Je pense qu'en particulier, il y a un slogan qui n'est resté un slogan jusqu'à maintenant, mais qui doit devenir d'urgence une réalité très tangible, c'est l'affaire de ce qu'on appelle le pilier européen de l'OTAN. Construire ce pilier européen, le lier très étroitement avec les institutions européennes de défense est une priorité très urgente. Je pense que Rutte a l'air très conscient de ses enjeux et qu'on peut avancer là-dessus. L'autre élément qui est absolument central et urgent, mais qui est en cours sur les questions de défense, c'est le rapprochement entre l'Union européenne et le Royaume-Uni qui doit vraiment s'accélérer. C'est compliqué sur beaucoup de sujets, mais je pense que sur les questions de défense en particulier, on devrait pouvoir avancer.

Je voudrais quand même insister, pour finir, sur deux points. Le nerf de la guerre, c'est toujours la question de l'argent et évidemment, là-dessus, il y a un problème, mais je pense qu'on peut le résoudre. Le problème, c'est que pour l'instant, face à la crise ukrainienne, même face au retard considérable mis en évidence par le rapport Draghi sur le plan technologique, on n'a pas remis dans le débat européen la question d'un endettement commun, ou plutôt Ursula von der Leyen a écarté l'éventualité de remettre dans le débat européen la question de l'endettement

commun. Je pense qu'il est absolument essentiel de remettre cela dans le débat européen, parce que si l'on n'a pas de moyens considérables pour réagir vite, tant par rapport à notre retard et à notre dépendance technologique non seulement vis-à-vis de la Chine, mais aussi vis-à-vis des États-Unis et notre retard et notre dépendance sur le plan de la défense, non seulement face à la Russie, mais aussi vis-à-vis des États-Unis, nous n'y arriverons pas. C'est vraiment, pour moi, une question absolument centrale, remettre le débat de l'endettement commun et sur le budget européen. Vous savez, c'est le budget européen, c'est 1 % du PIB de l'UE, même si on réussissait à le doubler, ce qui est tout à fait improbable lors de la prochaine discussion, cela ne ferait jamais que 2 % du PIB. Ce n'est pas à l'échelle de ce qu'il faudrait mettre ensemble, tant sur la question de la défense que du rattrapage technologique, pour s'en sortir dans le contexte où nous sommes aujourd'hui, et d'autre part, c'est loin dans le temps, alors qu'on a besoin de choses à très court terme maintenant. C'était la première chose, mais la deuxième est encore plus importante à mes yeux, elle est d'autant plus importante qu'on n'en prend pas du tout le chemin. Dans un monde où on a comme adversaire la Russie sur le flanc Est, avec la Chine et qu'on a désormais à l'ouest, des gens qui s'apprêtent à nous faire la guerre sur le plan commercial et à utiliser notre dépendance pour nous mettre à genoux. Il va falloir les affronter, les Européens ne l'ont pas compris du tout pour l'instant, c'est que le seul moyen de s'en sortir, c'est de trouver des alliances avec ce qu'on appelle les pays du sud global. Alors évidemment, cela veut dire qu'il faut arrêter de faire n'importe quoi en termes de politique migratoire. Il faut renoncer à la politique suicidaire de l'Europe forteresse. Il faut accepter de mettre davantage d'argent dans le climat pour soutenir les pays en développement dans la transition et dans l'adaptation, cela veut dire qu'il faut aussi mettre des moyens pour développer ce qu'on appelle l'aide au développement, vis-à-vis de ces pays, ce qui traîne maintenant depuis des décennies sur la réforme du FMI, de la Banque mondiale et du Conseil de sécurité des Nations unies.

Si on veut avoir une chance de sauver le multilatéralisme, le problème, c'est que jusqu'à maintenant et en particulier vis-à-vis de la guerre à Gaza, les Européens ont fait à peu près exactement le contraire de ce qu'il faudrait faire pour aller dans ce sens-là, ils se sont profondément déconsidérés en soutenant le gouvernement de Netanyahu, ils ont profondément déconsidéré nos valeurs, et cela se traduit par ce que vous connaissez au Sahel aujourd'hui, les avancées de la Russie, de la Chine, dans notre environnement immédiat.

Les pays européens qui connaissent le mieux cet environnement-là, qui pourraient éventuellement mener ce jeu-là, c'est notamment la France, parce qu'elle a des relations très anciennes avec l'Afrique, le Maghreb, mais elle est totalement déconsidérée dans ce monde-là. Aujourd'hui, il faudrait que ce soit d'autres pays européens ou les institutions européennes qui prennent le « lead ». La grosse difficulté que je vois, c'est qu'aujourd'hui, en particulier les pays d'Europe centrale et orientale, qui ont été complètement coupés du monde pendant un demi-siècle, n'ont aucune connaissance et une compréhension très faible de ce qui se passe au sud de la Méditerranée, de ce qui se passe en Afrique, de ce qui se passe dans le Maghreb, et ce serait notamment à eux de jouer un rôle moteur dans ce sens-là. J'ajouterai un dernier mot qui ferait plaisir à Joseph Borrell, c'est que la question de l'Amérique latine est plus lointaine mais aussi très importante pour nous, parce que ces gens sont traditionnellement aussi dans des termes un peu compliqués avec les États-Unis et cherchent des alliances pour éviter d'être « écrabouillés » par eux. Dans ce contexte, et en partie, et ils disposent aussi de matières premières très importantes comme le lithium pour la transition énergétique.

Je pense d'ailleurs, bien que je sois français et qu'en France, cet accord ait très mauvaise presse, qu'il serait important de conclure et de ratifier l'accord avec le Mercosur. Dans le contexte où nous sommes aujourd'hui, nous avons besoin d'alliés face à la Russie et face aux États-Unis.

**Georges Vlandas :**

Je te remercie pour cet exposé très détaillé Je vais donner la parole à la salle et pour éventuellement intervenir après.

**Matkovic :**

Bonjour, je travaille au Secrétariat Général, à la Commission et je suis impliquée dans le processus décisionnel. J'ai été quand même assez catastrophée de voir que pour notre nouvel outil pour la planification, les consultations et l'adoption de tous les actes qui vont sortir de la Commission, nous avons choisi une plateforme américaine qui s'appelle ServiceNow. Alors je ne comprends pas comment on peut en arriver à cela aujourd'hui. Ma deuxième remarque, c'est que je suis entourée de gens qui, petit à petit, quittent WhatsApp pour aller sur Signal, quittent Facebook pour aller sur Mastodon, quittent ChatGPT pour aller sur DeepSeek, qui est chinois, en se disant que cela vaudrait mieux d'être chez les Chinois que chez les Américains. Cela demande quand même un petit sacrifice, est-ce utile, qu'en pensez-vous ?

**Guillaume Duval :**

Effectivement, sur les outils numériques, je pense qu'il faut rapidement qu'on ait aussi des politiques d'achat européen, des politiques d'incitation à la création et au développement d'acteurs européens. C'est vrai qu'aujourd'hui, ce n'est pas forcément quelque chose qui existe tout de suite sur le marché. La France avait lancé un outil d'intelligence artificielle français pour l'éducation nationale qui s'appelait LUCIE. Il l'a retiré au bout d'un jour parce que les résultats étaient absolument catastrophiques. C'est vrai qu'aujourd'hui, on n'a pas vraiment d'alternative à ChatGPT ou DeepSeek. Je ne connais pas suffisamment votre besoin et ce qu'il y aurait comme alternative, mais c'est vrai que le fait qu'aujourd'hui, les données des Européens, les données des institutions européennes soient dans des cloud américains est devenu un risque politique. Après, sur les réseaux sociaux, le débat est très vif en France aussi. En tout cas, en ce qui me concerne, je suis resté à la fois sur Twitter et sur Facebook tout en étant aussi présent sur Blue Sky, une des alternatives possibles. Il me paraît important de mener la bataille sur ces plateformes-là, non seulement à titre individuel, mais aussi à titre collectif, à travers les outils de régulation dont on dispose et dont il faut faire un usage ferme, quelle que soit la pression qu'exerce Musk, Trump et les autres, sur les Européens, sur d'autres sujets.

**Virginie André :**

Bonjour, je suis du Comité économique et social européen. Et je voulais juste dire qu'à côté de ChatGPT et DeepSeek, il y a le français Mistral, qu'il faudrait peut-être soutenir.

**Josiane :**

Bonjour à tous. En ce qui concerne les développements technologiques au niveau européen, il me semble qu'on a un petit peu trop tardé. Bon, maintenant, est-ce que c'est rattrapable ou pas ? Il faut voir avec toute la nouvelle politique de compétitivité si on peut vraiment faire quelque chose, il y a un retard quand même assez considérable à rattraper. Maintenant, je pense que les cerveaux sont là et ont la capacité. C'est juste aussi une question de comment est-ce qu'on finance le démarrage de ces plateformes. Je pense que l'on n'est pas très compétitif là-dessus au niveau européen. Au niveau de l'utilisation, de continuer à utiliser ou non les plateformes actuelles, notamment américaine, je suis assez peu confiante dans ce que va devenir la censure éventuelle de ces plateformes. Et personnellement, j'ai eu une drôle d'expérience récemment avec un « warning » de Méta pour avoir critiqué Trump ou Musk sur leur plateforme, il faut faire attention. Quand il dit qu'ils ne font plus du « fact-checking », je crois qu'en fait, tout

cela est en partie faux, et qu'eux, ils continuent à faire un « checking » de ce qui les arrange. La liberté d'expression ce n'est pas dans tous les sens.

**Personne de la DG EAC :**

Bonjour à tous. Bonjour Guillaume. Merci pour cette exposé. Je partage avec toi, évidemment, tes inquiétudes, difficiles de ne pas les avoir. Je suis ravi aussi de voir la conclusion de ton intervention sur le Mercosur. Je pense aussi, quant à moi, que les accords sont absolument nécessaires, par-delà, évidemment, les limites qui existent, non seulement parce qu'on a besoin de partenaires, comme tu le dis, mais parce que c'est un cadre et qu'on a précisément besoin de cadres à un moment où ils sont en train de voler en éclats. Je voulais te poser une question. Ce n'est pas du tout ni une provocation ni une question saugrenue, mais tu as dû voir, ces temps-ci, que certains politistes, il y a même eu un article dans « The Economist », envisageaient de donner au Canada un statut particulier vis-à-vis de l'Union Européenne. Et je rappelle à cet égard que l'espace économique européen, dans le passé, avait créé le statut, par exemple, d'État associé. Cela me paraît pas du tout une idée stupide, je pense qu'il faut qu'on se garde bien de réagir de façon trop empressée aux provocations, parce qu'il s'agit beaucoup de provocations, et qu'on réagisse en ayant des réponses qui sont beaucoup plus structurelles et évidemment plus difficiles à mettre en place, mais qui sont nécessaires. Moi, personnellement, même si je n'y croyais pas il y a 20 ans, j'y crois de plus en plus, on a besoin d'une intégration à différents niveaux, d'envisager la possibilité d'accorder à certains États le statut d'État associé pourrait être, selon moi, un levier intéressant à envisager d'un point de vue politique et d'un point de vue économique. Qu'est-ce que tu en penses ?

**Guillaume Duval :**

Il y a plusieurs éléments de réponse. Le premier, c'est qu'un des avantages de ce qui se passe, c'est que les générations technologiques se renouvellent assez vite. Cela ne sert effectivement à rien d'essayer de rattraper les Américains sur ce qui est présent aujourd'hui sur le marché. Mais il y a des raisons de penser que ce ne sera pas forcément ce qui sera dominant dans 10 ans. On a quand même beaucoup de moyens, vous le rappelez tout à l'heure, les scientifiques sont là et c'est le moment de faire, nous aussi, du « brain drain ». Si les Américains sont en avance sur toutes ces questions-là, ce n'est pas grâce à leur système éducatif performant, parce qu'il est au contraire plutôt mauvais. C'est parce qu'ils sont capables d'attirer tous les meilleurs cerveaux du monde, des Européens en particulier, pour aller bosser dans la Silicon Valley. Beaucoup



de ces gens se posent aujourd'hui des questions très sérieuses sur le fait de rester et de continuer à bosser aux États-Unis. Si on était capable d'avoir des politiques proactives pour les attirer et les ramener en Europe on pourrait, je pense, rattraper assez vite notre retard vis-à-vis des Américains.

Le Canada, c'est une question très importante aussi et qui rejoint d'ailleurs celle du Mercosur parce que derrière, il y a aussi la question du CETA qui bloque toujours, en tout cas en partie, notamment en France. Il faut effectivement être proactif et tendre la main aux Canadiens, y compris en leur achetant de l'énergie fossile qu'ils ne réussiront peut-être plus à vendre aux Américains.

**Jean-Claude Dardelet :**

Oui, bonjour, on entend beaucoup de chefs d'entreprise, de patrons du CAC 40 et dernièrement encore Guillaume Faury à Toulouse au sujet d'Airbus lancer un signal d'alarme en disant qu'on n'a pas besoin de régulation, on a besoin de déréguler en Europe et dans une Union européenne friande de régulation où il y a un acte qui sort toutes les semaines. Tous ces patrons évoquent la baisse de compétitivité de l'Europe et soulignent que cette baisse est en train de s'accélérer en prenant l'exemple de l'automobile. Globalement, si on n'arrive pas à déréguler comme tout le monde le fait, si on n'arrive pas à décentraliser ou en tout cas, à accélérer un petit peu les processus de décision, à mettre des fonds là où il faut très rapidement, on va sortir du jeu. C'est un signal qui sort de la part de beaucoup de PDG, de plus en plus de grands patrons. Je pense qu'il faut le prendre en compte à un moment.

**Guillaume Duval :**

Sur les questions fiscales ou sociales, mais c'est vrai aussi pour la régulation, si on veut faire plaisir aux grands patrons et si on veut les aider à développer leur entreprise, ce qui est très important, c'est de ne pas les écouter parce qu'ils défendent toujours leurs intérêts individuels à court terme, mais cela a comme conséquence d'être très négatif pour leurs intérêts réels à moyen terme. Je sais qu'il y a une grande offensive pour déréguler, à laquelle la Commission est très sensible avec en particulier cette directive « Omnibus » qui est en préparation. On assiste à une opération qui est très étonnante, le rapport Draghi l'automne dernier semblait indiquer que l'Europe était enfin prête à se doter d'une politique industrielle volontariste avec des moyens financiers importants. Six mois après ce rapport, il ne reste rien du tout de la politique volontariste et des moyens financiers, nécessaires pour rattraper les Américains, on a balayé cela tout de suite. La seule chose qui reste, c'est une grande offensive de dérégulation sociale, environnementale,



réglementaire, pour la protection des citoyens et des consommateurs. Aujourd'hui, si les Européens vivent trois ans de plus que les Américains en moyenne, c'est quand même parce qu'on bouffe moins de saloperies, on a un environnement qui est moins dégradé, on a un système de santé qui est bien meilleur. Si, on a moins d'inégalités, s'il y a moins de morts par balle en Europe, c'est aussi parce qu'on a des règles plus strictes. Alors, il y a évidemment de la bureaucratie à réduire, des délais de décision à raccourcir, je pense qu'il y a beaucoup de moyens d'aller dans ce sens-là et il faut évidemment le faire, mais, penser que réduire les régulations sociales, environnementales, de protection des consommateurs pourrait doper l'innovation, c'est tout à fait faux. Ce sont les régulations qui permettent justement de doper l'innovation. C'est quand on oblige les boîtes à inventer des trucs nouveaux pour polluer moins, pour être plus efficace parce que le coût du travail est élevé qu'on innove. Si le moins-disant social, le moins-disant environnemental et le moins-disant réglementaire étaient la condition d'innovation, cela fait très longtemps que les startups seraient toutes installées au Bangladesh et à ma connaissance, ce n'est pas le cas. Il y a sûrement des choses à changer en termes de régulation européenne mais je crois qu'il faut être très prudent. Je sais bien que c'est à la mode avec les fous comme Musk et Trump, mais je crois que si on veut survivre à moyen terme, justement, ce qui est important, c'est de pas suivre le chemin de ces fous, et y compris sur le plan économique. On verra ce que donne le trumpisme donne aux États-Unis, mais je ne serais pas étonné que ce soit une catastrophe économique, une catastrophe en termes notamment de dynamisme économique et d'innovation pour ce pays. Je ne crois pas qu'on ait intérêt à essayer de les suivre. Je sais que c'est une tentation qui est très forte aujourd'hui dans les institutions européennes. Sur l'aéronautique et sur l'espace, là, je suis d'accord, il y a un vrai problème. Pour l'avenir de l'aéronautique et de l'espace en particulier européen, c'était un domaine où on avait une certaine avance, c'était un des rares domaines où on n'avait pas eu une politique trop débile sur le plan de la compétition, mais on n'avait pas eu de politique pour construire des champions européens, c'est un domaine où on est en train de perdre pied. Je crois que cela fait partie des domaines où, justement, la question de la préférence européenne, la question des moyens qu'on met pour soutenir, des activités industrielles à l'échelle européenne peut et doit jouer un rôle décisif.

Après Airbus, cela reste une machine compliquée du fait des relations compliquées entre les États, mais je ne suis pas sûr que ce soit surtout de dérégulation dont ils aient besoin pour se développer. Ils ont besoin de commandes européennes. Ils ont

besoin que les états européens les soutiennent plus que d'autres choses, je pense.

**Gregor Schneider :**

L'Afrique est un grand marché qui est en train d'ouvrir, on doit être présent, c'est très clair. Il y a beaucoup d'initiatives individuelles de nos États membres et comme vous le dites les institutions européennes doivent prendre le « lead », mais maintenant, la question est : est-ce que les institutions européennes sont capables de prendre le « lead », est on capable de prendre ce « lead » ? Aujourd'hui, on coupe les moyens, les ressources du SEAE. L'approche « Team Europe », c'est joli, c'est une déclaration qu'on a fait, mais est-ce que cela existe vraiment ? S'il faut intensifier cette approche, est-on capable de le faire avec nos institutions ?

**Georges Vlandas :**

Si tu me le permets, Guillaume, je voudrais ajouter une autre dimension, c'est que nous vivons une situation de crise, quand il y a crise, il y a aussi les solutions qui sont là. Draghi pourrait être une solution, mais à la veille de la définition du prochain CFP, on n'en a pas l'impression qu'on est parti pour augmenter le budget de l'Union européenne. La question qui se pose, c'est la réponse de l'Europe. On a tendance à la considérer comme quelque chose qui jouit d'une autonomie absolue, alors qu'en fait elle est jouit d'une autonomie relative par rapport aux États membres. Les États membres traversent une crise politique et une crise sociale, dont la France, par exemple, et même l'Allemagne sont des illustrations. Et dans ce contexte-là, qu'en est-il des opinions publiques, qu'en est-il de la mobilisation de la société civile et des corps intermédiaires qui la reflètent. On a l'impression, si on prend le cas de la France, que les forces pro-européennes qui seraient d'accord pour aller dans la direction que tu décris, elles se résument à un tiers de la France ou 40 % de l'électorat. Il y a beaucoup de gens qui disent qu'ils sont des Européens convaincus, mais quand il s'agit de faire des choix, les Européens convaincus, c'est des tigres en papier, comme disaient les Chinois à propos de l'impérialisme américain. Nous, avons un mode de régulation démocratique, c'est-à-dire que lorsqu'on est à la veille des élections, l'histoire suspend son cours. Comment pourrait se faire l'articulation entre l'action au niveau européen et les opinions publiques plutôt dubitatives ?

**Guillaume Duval :**

Ce qui se passe en Europe, et c'est assez classique, et cela se passe toujours, c'est que toutes les discussions autour de l'argent, autour du budget, sous ses différentes formes, tournent toujours autour de la question de savoir combien je paye et combien je

reçois en retour des politiques européennes. Le problème, c'est que dans un jeu institutionnel comme celui-là, la variable d'ajustement, c'est toujours la politique extérieure parce que là, tout le monde sait combien cela coûte, mais personne ne sait dire combien cela rapporte à tel ou tel état membre. Et cela s'est encore produit. J'étais effectivement dans la machine et je l'ai vu au moment de Next Generation EU. C'était une avancée très importante pour l'Union européenne. On s'endettait de 750 milliards d'euros ensemble pour faire face à la pandémie mais je ne sais pas si vous vous souvenez sur comment s'est fait le compromis à la fin. Le compromis à la fin, c'est fait parce que les frugaux ont accepté cet emprunt en contrepartie d'une réduction du budget européen sur l'action extérieure de l'Europe et d'une réduction sur les politiques de défense européenne, comme par hasard. On est toujours confronté et c'est l'arrière-plan de ce que vous venez de dire sur la situation du SEAE et de l'action extérieure, à cette difficulté d'avoir un accord politique entre États parce que cela ne profite à personne en particulier d'augmenter l'action extérieure de l'Union. Or, il faudra le faire, notamment dans le contexte que j'ai décrit tout à l'heure. Une des pistes les plus intéressantes et les plus importantes, mais il faut que cela aille au-delà du slogan, c'est ce que vous évoquez sur l'affaire « Team Europe ». C'est-à-dire que, le budget européen de l'action extérieure en tant que tel, reste très limité, très faible, mais si on cumule tous les budgets d'aide au développement en particulier des États membres et qu'on réussit à les coordonner effectivement, à la fois en termes de projet et en termes d'action extérieure, on est en réalité déjà une puissance très importante en matière d'aide au développement et de tout ce qui va avec. Simplement, c'est vrai qu'aujourd'hui, on reste toujours dans une logique où chaque état membre veut, *grosso modo*, garder la maîtrise de son budget d'aide extérieure, garder la maîtrise des projets qu'il soutient ou qu'il ne soutient pas, ne pas se coordonner avec les voisins, etc... C'est la même logique d'ailleurs dans le domaine de la défense, il faut qu'on sorte de cet état de fait pour coordonner nos budgets qui sont importants pour chaque État membre.

Mais en tout cas, vous avez raison de souligner ce problème. On a lancé le Global Gateway en réponse aux chinois. C'était en 2023, je crois. Tout le monde sait malheureusement en Europe que c'est totalement du pipeau, parce qu'il n'y a pas vraiment d'argent supplémentaire derrière. On a « rebrandé » pour l'essentiel des projets qui étaient déjà dans les tuyaux. C'est bien ce genre de choses dont on aurait vraiment besoin, mais avec du vrai argent. Comme c'est très difficile, probablement, de le faire avec du vrai argent du budget, il faudrait que ce soit une partie de l'argent qu'on emprunte ensemble pour développer non

seulement notre défense, non seulement le rattrapage technologique interne, mais aussi avoir une action plus forte à l'extérieur de l'Union.

**Georges Vlandas :**

Merci. D'ailleurs, Alexia nous rappelle dans le « chat » qu'en Afrique, l'UE et les États membres sont les premiers fournisseurs d'aide au développement.

**Mireille Busson :**

Je travaille pour la DG JUST et je suis française, et j'aimerais vous poser deux questions. Premièrement, est-ce que l'action européenne ne devrait pas monitorer les budgets des États membres d'une façon plus flexible sur les investissements et plus sûrement sur le budget fonctionnel ? Parce que là, visiblement, on est dans une période où il va falloir investir énormément sur tous les côtés, que ce soit au niveau de la transition écologique, que ce soit au niveau de la défense, que ce soit au niveau de la recherche et pour assurer la compétitivité et assurer que les gens puissent rester en Europe. Ma deuxième question, c'est : est-ce qu'il n'y a pas un risque d'implosion au niveau de l'Union européenne, parce que les des États, évidemment, comme la Chine, comme la Russie, et les États-Unis vont tout faire pour empêcher l'Union en tant que telle ?

**Guillaume Duval :**

Sur la première question, cela concerne le Pacte de stabilité et le pilotage de l'équilibre des finances publiques à l'intérieur de l'Europe. C'est vrai que là, il y a un des loupés du dernier mandat. La réforme du pacte de stabilité n'a pas apporté de changements substantiels à la manière de gérer sur le plan européen les budgets nationaux et en particulier de favoriser davantage les investissements dans l'avenir, les investissements dans la défense, les investissements dans la transition énergétique, etc. Là il y a un problème qui demeure et qui n'est pas facile à résoudre parce que c'est une question extrêmement sensible pour les États frugaux, c'est une question qui est de toute façon difficile à régler parce qu'il ne faut pas laisser non plus dériver les budgets nationaux. Un des moyens les plus efficaces et les plus simples de la régler, ce serait d'avoir de l'argent en commun pour tous ces domaines-là, on aurait moins à s'embêter avec les la gestion des différents états membres, si on avait plus de moyens en commun, mais je sais que c'est plus facile à dire qu'à faire.

Par contre, par rapport à ce que vous dites, il y a quand même une difficulté. C'est que la plupart des investissements d'avenir qu'il s'agirait de réussir à favoriser ne sont pas des investissements au sens comptable, de la comptabilité nationale

du terme. La plupart des choses qu'il faudrait favoriser, sont en fait des dépenses de fonctionnement quand on parle d'éducation et de recherche. Ce n'est pas comptabilisé dans les investissements au sens classique du terme, ce sont des dépenses de fonctionnement des États. Beaucoup de ce qu'il faut faire, y compris en matière de transition énergétique, consiste à avoir des dépenses d'ingénierie, d'accompagnement qui sont en fait des dépenses de fonctionnement. L'idée simple qui est souvent avancée c'est de dire : « il n'y a qu'à être plus souple sur les investissements et être plus dur sur les dépenses de fonctionnement ». En réalité, cela ne marche pas parce que la plupart des investissements dont on a besoin, ce sont des investissements immatériels qui se traduisent en comptabilité nationale par des dépenses de fonctionnement.

Sur le risque d'implosion, il est sérieux, il est permanent, il est d'autant plus important qu'on s'élargit et qu'on augmente le nombre de membres. Il faudra changer les règles de fonctionnement de l'Europe et en particulier réussir à éliminer la question de l'unanimité, notamment mais pas uniquement sur la question de la taxation aussi, notamment, mais aussi la politique extérieure et la politique de défense. Alors, je sais que c'est un très gros sujet parce que la politique extérieure de défense, c'est le cœur des souverainetés nationales, mais là, ce que j'ai vécu pendant 5 ans avec la Hongrie qui bloque pendant des mois, le fait qu'on n'arrive pas à déboursier 6 milliards d'euros pour soutenir l'Ukraine, ou le fait qu'il faille attendre deux mois pour condamner les magouilles électorales en Biélorussie, ce n'est pas possible que cela continue dans le contexte actuel. Il faut réussir à décider plus vite. Je ne suis pas sûr que cela puisse prendre la forme de la majorité qualifiée traditionnelle. Pour les politiques étrangères de défense, je pense qu'il faudra une super majorité qualifiée, quelque chose de plus dur qu'aujourd'hui, ou alors, au minimum, une règle qui s'appliquerait, qui dirait, c'est l'unanimité moins un ou deux États. Les blocages internes qui peuvent résulter aujourd'hui de la présence d'Orban ou de gens comme cela à l'intérieur de l'Union, il faut réussir à les éliminer.

**Georges Vlandas :**

Bien, Jean-Claude qui nous dit dans le « chat »: « peu de chances d'endetter Bruxelles alors que les 750 milliards du plan de relance ne trouvent aucune ressource propre pour son remboursement ».

**Guillaume Duval :**

Oui, c'est une excellente remarque, mais ce qu'on peut espérer en tout cas, c'est que la question du remboursement de l'endettement qui est pris avec Next Generation EU oblige à

remettre sur le tapis la question des ressources propres pour le prochain cycle budgétaire européen. Mais c'est vrai que des points aveugles de la négociation qu'il y avait eu en 2020, c'était cela, c'est que l'on n'a pas réglé en même temps la question des ressources propres qui sont effectivement indispensables pour réussir à rembourser cette dette.

**Georges Vlandas :**

Alors, ensuite il y a la question d'une personne qui vient de l'EIPO : « Ne quitte-t-on pas la démocratie si on supprime les votes à l'unanimité ? ».

**Guillaume Duval :**

Je rappelle que les votes à l'unanimité, ils se jouent aujourd'hui sur une toute petite partie des décisions européennes. Une partie qui est importante, puisque c'est la défense, la politique extérieure et la fiscalité, mais que tous les autres domaines sont déjà dans le cadre de la majorité qualifiée. La pratique européenne restera sans doute dans le futur, qu'on ne vote pas. On recherche l'unanimité et qu'on aboutit à une forme d'unanimité, mais on y arrive parce que chacun sait dans la salle que si les désaccords persistent, on passera à la fin au vote et que dans ce vote, si les gens qui sont contre continuent à simplement s'entêter à être contre et à ne pas rechercher de compromis, ils seront perdants. Mais le fait qu'on soit passé à la majorité qualifiée sur la plupart des domaines de l'action européenne n'a pas conduit à ce qu'on marginalise tel ou tel État. On continue à rechercher, et c'est très bien comme cela, des consensus larges qui permettent à tout le monde de se sentir embarqué, mais le fait de savoir qu'on peut avoir à la fin un vote à la majorité qualifiée, cela permet d'atteindre ce compromis, alors que dans le système de l'unanimité, il y a intérêt à ne pas atteindre le compromis, c'est-à-dire qu'à chaque fois qu'Orban bloque, il y a intérêt à ne pas atteindre le compromis. Il faut lui dégager quelques milliards supplémentaires pour lui pour réussir à ce qu'il débloque. C'est un comportement, c'est une manière de faire qui est totalement inacceptable et contre-productive.

**Georges Vlandas :**

Oui, et puis la démocratie, c'est ne pas être d'accord sur tout, en totalité. La démocratie, bien sûr, c'est l'État de droit et le socle sous lequel on fonctionne. Mais la démocratie, c'est aussi le droit à la minorité de dire ce qu'elle pense, de défendre son point de vue, mais réduire la démocratie à ce que veulent les minoritaires, c'est paralysant. En tout cas, on ne fonctionne pas ainsi, ni dans les États membres, ni dans les différents parlements européens, ni dans les syndicats, ni dans les partis politiques.

**Marty :**

Très brièvement, quelques industriels français ont craint qu'un endettement supplémentaire pour la défense ne parte essentiellement sous la forme d'achats aux États-Unis. Est-ce qu'il y a dans les réflexions sur cet endettement dont parlait Guillaume dans son premier point, des réflexions pour éviter cela et permettre qu'une partie importante de cet argent aille en investissement en Europe et non pas en achat de matériel américain ?

**Guillaume Duval :**

Oui, c'est une des questions qui a beaucoup bloqué le soutien européen à l'Ukraine depuis 2022. C'est un équilibre qui est à trouver, c'est-à-dire que dans l'immédiat, les capacités de production européenne, dans différents domaines de la défense, sont largement insuffisantes pour faire face aux besoins, en particulier dans le contexte de la guerre en Ukraine. Il faut qu'on s'approvisionne à l'extérieur, en Turquie, en Corée, aux États-Unis. Et il n'y a pas de raison de ne pas aider les États qui veulent le faire, parce qu'il n'y a pas d'autre solution dans l'immédiat pour avoir suffisamment d'obus, suffisamment de chars pour faire face à ce qu'il se passe en Ukraine avec une Russie qui a entièrement mobilisé son appareil industriel sur la production de défense, aidée aussi par la Corée du Nord, l'Iran, etc. En même temps, il faut réussir à développer une base européenne indépendante des États-Unis, notamment dans le contexte que je décrivais tout à l'heure. Il faut trouver où poser le curseur et avec quels outils d'incitation pour soutenir le développement de la base industrielle européenne sans pour autant freiner le réarmement et l'aide à l'Ukraine.

**Yves Caelen :**

J'aurai une question sur la vue de l'ordre international mondial libéral vers un retour au mercantilisme. Comment une Union européenne, dont les valeurs sont imprégnées de libéralisme, peut-elle continuer à exister, à survivre dans un monde dont les valeurs fondamentales changeraient de cette manière ?

**Guillaume Duval :**

Bon, il y a différentes formes de libéralisme. Ce qui est très important pour l'Europe est de garder des cadres multilatéraux qui marchent, malgré les États-Unis, malgré la Russie. Je pense qu'on a beaucoup d'alliés potentiels pour cela, tous les petits pays du monde se sentent menacés dans un contexte comme celui-là. Comme je le disais tout à l'heure, il faut aller vers le Sud Global, l'Amérique latine, mais aussi le Canada et sans doute sous un aspect moins moralisateur que ce qu'on a fait



jusque-là. Il faut réussir à négocier avec l'Inde et avec les Chinois, même si c'est une dictature affreuse. Enfin, l'Inde de Modi n'est pas beaucoup plus démocratique aujourd'hui. La différence avec Trump, c'est que lui veut négocier avec tout le monde sur la seule base du rapport de force. Il faut que nous, on négocie pour défendre et développer des cadres multilatéraux internationaux, y compris avec des gens qui, aujourd'hui, ne nous plaisent pas trop, mais qui seraient d'accord pour avoir des règles internationales qui s'appliquent partout sur le terrain économique, mais aussi sur d'autres, sur d'autres domaines.

**Graziella :**

Merci pour cette présentation pour Guillaume. On sait que l'Europe, aujourd'hui, est assez divisée en ce qui concerne la dimension internationale, il n'y a pas seulement une vision qui est différente parmi les différents États membres, mais il y a aussi une perception différente de l'Union Européenne dans les états membres. Moi, je travaille dans le domaine de la migration, et parfois, on a des échos de la part des ambassadeurs de l'UE qui sont presque désespérés, surtout ceux qui travaillent dans les pays africains. Ils disent que nous sommes en train, avec notre politique, de donner l'Afrique aux chinois et aux russes. Je trouve que face à l'administration Trump, l'Europe pourrait avoir une carte à jouer sur la scène internationale. J'aimerais qu'on puisse développer une approche stratégique qui ne soit pas seulement centrée sur l'argent. Il nous faut une vision stratégique pour que l'argent soit bien dépensé si l'on veut construire une vision démocratique.

**Guillaume Duval :**

C'est un des points clés effectivement, un des points les plus durs. Si on veut renouer avec l'Afrique, renouer avec le Maghreb, renouer avec beaucoup de régions du sud de la Méditerranée, il faut avoir une autre politique de migration que celle qu'on a, il faut développer des canaux de migration légale qui soient plus importants. J'ajoute aussi qu'il y a un autre problème qui est psychologiquement et politiquement très coûteux et qui n'est pas directement de la migration. C'est la question des visas, notamment des visas temporaires. C'est-à-dire que l'attitude de la France, des ambassades françaises, des consulats français en Afrique est un pur scandale vis-à-vis des acteurs, des chanteurs, des écrivains. C'est quasiment impossible d'obtenir un visa de la France pour rentrer en Europe pour faire une tournée de deux semaines ou trois semaines. C'est pareil pour les gens qui viennent voir leurs proches qui sont malades. C'est devenu totalement impossible et c'est vraiment une politique suicidaire de la part de l'Europe qui, comme vous le disiez, très justement, vend, donne l'Afrique à la Chine et à la

Russie. C'est vrai que dans le contexte politique de la France, de l'Italie, de l'Europe en général, cela n'a rien d'évident, mais cela ferait partie, je crois, d'un leadership européen digne de ce nom, de dire un peu les choses franchement aux Européens et de réussir à changer cela, malgré l'opinion publique, pour des raisons de position de l'Europe dans le monde, mais c'est facile à dire à faire quand on est retraité et quand on n'est pas aux manettes j'en suis conscient.

**Georges Vlandas :**

Mais dire les choses, les penser, c'est aussi important parfois qu'agir. En tout cas, merci de ta contribution au débat mais aussi de ta contribution à faire de GRASPE un outil de réflexion interne aux fonctions publiques européennes qui existe depuis 25 ans sur une base tout à fait bénévole et c'est un cas unique dans l'histoire des institutions européennes. Merci à tout le monde, à tous les collègues de votre présence, bon après-midi et bon travail pour la construction européenne. Au revoir.

# Intelligence artificielle au travail : défis et enjeux vus par un juriste de la santé au travail

Loïc LEROUGE

Directeur de recherche au CNRS

Porteur de la Chaire internationale d'études comparées de la santé au travail (CIECST)

COMPTRASEC UMR 5114, CNRS-Université de Bordeaux

GPR HOPE, Idex-Université de Bordeaux

## Introduction

Le sujet traité sera celui de la transition numérique considérablement accélérée par les progrès de ce qui est dénommé l'intelligence artificielle (IA). L'approche adoptée est celle du droit au prisme du droit de la santé au travail. Or, la transition numérique ne peut pas être bien préparée sans question préalable, notamment de l'ordre de l'éthique. Poser les bonnes questions, c'est apporter les bonnes réponses.

Une première relève de l'économie qui, pour être elle-même « en bonne santé », a besoin que les travailleurs qui la portent soient aussi en bonne santé. Cela passe également par des conditions de travail qui permettent de rester en bonne santé et d'être performant. Une seconde question relève de la hauteur de vue pour aborder le sujet. L'approche sera plutôt holistique car le système santé-travail s'inscrit dans un environnement bien plus large et notamment un environnement numérique qui va influencer ces conditions de travail jusqu'à avoir un impact sur l'économie. À cela s'ajoutent les sphères de l'économie, du politique, de la démographie, du sanitaire, etc.<sup>1</sup>

Cet environnement est aussi structuré par des droits fondamentaux à portée générale et spécifique au travail qui garantissent le respect de la dignité de la personne humaine, son intégrité physique et mentale, le droit à la santé des travailleurs, la protection de la santé au travail des travailleurs. Outre le droit international, ils sont très présents [et normalement influents...] dans l'Union Européenne. Or, au regard de la mise en place de certains dispositifs sans garde-fou, on pourrait avoir tendance à oublier que ces droits fondamentaux structurent le droit du travail et le respect de la santé au travail. Le groupe de travail sur les entreprises et les droits de l'Homme du Conseil des droits

<sup>1</sup> Voir Lerouge L., « La santé au travail », revue GRASPE n°48

de l'Homme des Nations Unies a d'ailleurs organisé un forum du 25 au 27 novembre 2024 qui a réuni 3 000 participants sur les impacts négatifs des activités commerciales sur les droits de l'Homme<sup>2</sup>.

Cela renvoie aussi au devoir de diligence que met très fortement en avant l'Union européenne avec l'adoption le 24 avril 2024 de la directive 2024/1760, qui fut précédée d'une loi française du 27 mars 2017 sur le devoir de vigilance qui introduit des obligations pour les grandes entreprises concernant les impacts négatifs de leurs activités sur les droits de l'homme et la protection de l'environnement. Les acteurs économiques, tels que les entreprises multinationales, ont en effet des obligations légales en vertu du droit international des droits de l'homme. En outre, la société civile joue un rôle dans la promotion du pouvoir et des responsabilités des acteurs économiques.

Une plus grande implication des acteurs de la société civile et socioéconomiques dans les processus démocratiques devient nécessaire pour établir une gouvernance responsable. En d'autres termes, il s'agirait de mobiliser les normes juridiques selon la théorie de la « société des droits de l'homme » (c'est-à-dire les principes directeurs de l'ONU sur les entreprises et les droits de l'homme). En effet, en tant qu'être humain, et quelle que soit sa condition sociale, chacun possède des droits inhérents, inaliénables et sacrés. Ces droits sont donc opposables en toutes circonstances à la société et aux autorités.

Le concept de droits de l'homme est par définition universaliste et égalitaire, et incompatible avec les systèmes et régimes fondés sur la supériorité. Il fait progresser les droits de l'homme au sein de la société et dans son environnement humain, social, économique et naturel. Il dépasse ainsi le modèle de la carotte et du bâton pour aller vers un modèle dans lequel l'entreprise produit plus que des biens et des services. Le devoir de diligence vise donc à prendre conscience des droits de l'homme et à les mettre en œuvre<sup>3</sup>. Enfin, il crée les conditions de mise en œuvre des procédures d'alerte. Le droit de l'Union européenne exprime ici les conditions d'une protection nécessaire et une approche de pensée systémique à la mesure des problèmes de société graves et complexes.

Protéger la santé au travail, et donc le travail car les deux sont intriqués, c'est aussi protéger tout ce que nous avons. Le travail

<sup>2</sup> <https://www.ohchr.org/fr/events/sessions/2024/13th-United-Nations-Forum-Business-and-Human-Rights>

<sup>3</sup> Gregg, B. (2021). Beyond Due Diligence: the Human Rights Corporation. *Hum Rights Re.* 22. 65-89.

produit tous les biens matériels que nous avons, il supporte le système d'éducation, le système de santé, le système de sécurité sociale et l'économie. Or, nous sommes confrontés à des transformations et des crises dynamiques et évolutives, qui, tout en les mettant à l'épreuve, rappellent plus que jamais l'importance des principes portés par le droit dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail.

Il est donc nécessaire d'impliquer tous les acteurs dans une meilleure compréhension dans laquelle la santé au travail prend place et de recréer du sens au travail. Cela renvoie nécessairement au rôle des partenaires sociaux et de la négociation collective. Or, les modes d'organisation du travail ne quittent pas leur dimension taylorienne, pis elle adopte une posture de fuite en avant qui ne fait qu'intensifier sans cesse le travail<sup>4</sup>.

La démocratie au travail s'évanouit dans cette intensification à tout prix sans prendre en compte l'aspiration des travailleurs dans l'organisation du travail afin de reprendre la main sur le travail<sup>5</sup>. Or, lorsque les êtres humains interagissent et coopèrent, l'équité et la réciprocité égalitaire conduisent à la justice sociale<sup>6</sup>. Parallèlement, les normes juridiques sont en mesure d'influencer notre monde en l'humanisant et en le civilisant, en faisant place aux aspirations diverses et contradictoires qui découlent du travail.

Or, la révolution numérique a provoqué de profonds changements dans les conditions de travail et l'organisation des entreprises. À ce titre, le développement des technologies de l'information et de la communication (TIC) et leur utilisation sont susceptibles de présenter des risques réels pour les salariés qui les utilisent intensivement. Les risques sont d'abord physiques. Ils résultent de l'exposition prolongée aux champs électromagnétiques, des sollicitations fortes de la vision, des gestes et postures inadaptés aux écrans et aux claviers, de la sédentarisation, etc.

Les risques sont ensuite psychologiques. La souplesse d'utilisation, l'instantanéité, les modifications de la localisation et du rythme de travail, les sollicitations constantes sont source d'une forte contrainte psychique et d'une intensification de la charge mentale. Ces risques sont dus à une exposition à une

---

<sup>4</sup> Coutrot, T., Perez, C. (2022). *Redonner du sens au travail*. Seuil. Coll. La république des idées.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Selznick, P. (1961). *Law, Society, and Industrial Justice*. Russell Sage Foundation cité par Dukes, R., Streeck, W. (2023). *Democracy at Work*. Polity.

surcharge informationnelle, à la disparition des frontières entre vie professionnelle et vie privée, à la disponibilité et l'interactivité permanentes, à la fragmentation des tâches et à l'affaiblissement des relations interpersonnelles, ou encore à la surconnexion.

Les sollicitations de connexion augmentent et deviennent permanentes : messagerie électronique, messageries instantanées, réseaux sociaux, groupes sociaux, multiplication des réunions en visioconférences, etc. La gestion du personnel est par ailleurs de plus en plus un enjeu d'intelligence artificielle et de management par le numérique posant des questions éthiques sur le lien entre la machine et l'humain. Une régulation devient donc nécessaire. Cela passe d'abord par la consécration d'un droit à la déconnexion (1). La transition numérique est aussi incarnée par le développement du télétravail qui pose lui-même des problématiques en santé au travail et santé au travail si bien que l'on peut se risquer à parler d'un droit de la santé en télétravail » (2). Enfin, il sera temps de basculer vers le cœur de notre sujet, celui de l'intelligence artificielle au travail et le cadre juridique qu'il reste à construire (3). Toutes les conséquences ne sont pas encore connues, elles sont potentiellement vertigineuses et mettent en balance l'humain qui se cache derrière chaque travailleur.

### **Le droit à la déconnexion<sup>7</sup>**

La France est le premier pays à avoir consacré légalement ce droit, en 2016 (désormais de nombreux pays ont intégré le droit à la déconnexion, mais pas directement par le droit de l'Union européenne qui nécessite de se référer à la Directive 2003/88 sur l'aménagement du temps de travail). Le but premier est de consacrer un droit qui, en dehors des horaires de travail, permette au travailleur de ne pas répondre aux sollicitations professionnelles en ne risquant pas de réprimandes. En creux, l'enjeu est aussi de respecter les horaires de travail, surtout le droit au repos.

Le droit à la déconnexion est une opportunité pour redonner la parole aux partenaires sociaux en leur donnant l'espace de négocier sur le sujet. Il est en effet important de donner du contenu au droit à la déconnexion [il ne suffit pas de le proclamer !] : au-delà du respect du droit au repos, un lien avec le droit de la santé et de la sécurité au travail est nécessaire. Cela passe par exemple par la conceptualisation de la charge de travail et de la charge mentale de travail par rapport aux objectifs à réaliser et au temps de travail disponible. Il est

<sup>7</sup> Voir Lerouge L., « Le droit du télétravail en question », revue GRASPE n°49

évident aussi que la modulation du temps de travail n'est pas un passe-droit pour rester connecté en tout temps et en tout lieu. À ce sujet, la régulation de l'évolution technologique du travail passe aussi par la prise en compte du télétravail.

### **Le droit de la santé en télétravail**

À nouveau, les partenaires sociaux doivent pouvoir s'exprimer sur le sujet, mais l'Union européenne possède déjà un encadrement important à ce sujet<sup>8</sup>. Les partenaires sociaux français ont négocié par deux fois le télétravail<sup>9</sup>, et l'ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et à la sécurisation des relations de travail est venue redéfinir et assouplir le cadre juridique du télétravail et ses modalités de mise en œuvre.

En droit français, selon l'article L. 1222-9 I alinéa 1<sup>er</sup> du Code du travail, « le télétravail désigne toute forme d'organisation du travail dans laquelle un travail qui aurait également pu être exécuté dans les locaux de l'employeur est effectué par un salarié hors de ces locaux de façon volontaire en utilisant les technologies de l'information et de la communication ». Le télétravail est entendu comme un droit, il est effectué « de façon volontaire », « le refus d'accepter un poste de télétravailleur n'est pas un motif de rupture du contrat de travail » (art. L. 1222-9 al. 15), il n'est donc pas une obligation. En outre, selon l'article L. 1222-10 2°, l'employeur doit donner au télétravailleur « priorité pour occuper ou reprendre un poste sans télétravail qui correspond à ses qualifications et compétences professionnelles et de porter à sa connaissance la disponibilité de tout poste de cette nature ». Tout cela implique donc un principe de réversibilité, permettant au télétravailleur de réintégrer son travail s'il le souhaite.

Maintenir le principe de réversibilité est nécessaire car d'une part, le télétravail est un droit, d'autre part, le télétravail ne convient pas forcément à tout le monde et le « tout télétravail » n'est pas forcément bon pour la santé (troubles musculo-squelettiques, maladies cardio-vasculaires, isolement, stress, charge de travail, bénéficier de bonnes conditions de télétravail, atteinte à la vie privée, équilibre vie personnelle et vie professionnelle, surveillance, etc.).

Si le télétravail est inhérent à la transition numérique, télétravailler doit cependant signifier accéder aux mêmes droits

<sup>8</sup> Accord-cadre européen sur le télétravail du 16 juillet 2002 ; accord-cadre sur la transformation numérique des entreprises, 22 juin 2020.

<sup>9</sup> Accord national interprofessionnel du 26 novembre 2020 relatif à la mise en œuvre réussie du télétravail ; Accord national interprofessionnel du 19 juillet 2005 relatif au télétravail.



que les travailleurs sur site et que dans l'espace de télétravail s'applique le droit du travail et le droit de la santé et sécurité au travail. Cela implique aujourd'hui de définir ou redéfinir juridiquement ce qu'est l'espace de travail : ses contours et ses limites. Chaque endroit que nous fréquentons peut potentiellement devenir un espace de travail. Il devient volatile, en mouvement et virtuel, on ne sait plus si un espace est personnel ou professionnel. À cette image, le temps de travail s'en trouve également reconfiguré.

Apprenons à recueillir l'avis des salariés, apprenons à lire la littérature scientifique avant d'instaurer un nouveau mode d'organisation du travail qui s'imprègne de l'évolution technologique. Par exemple (parmi d'autres), avant de passer au « tout flex-office », bien se renseigner au préalable sur les limites du télétravail (principe de réversibilité), prendre en compte la littérature scientifique sur les bienfaits et les méfaits de ce mode d'organisation, préparer les moments d'activité intense de l'entreprise risquant d'aboutir à une situation avec plus d'employés dans les locaux que d'espace disponible sont essentiels avant d'instaurer ce type d'organisation. Toutefois, comme très souvent, la pratique l'emporte sur le droit (réparation de la réalisation des risques) plutôt que d'adopter une posture pour anticiper et prévenir la réalisation des risques. Ce rapport déséquilibré entre pratique et droit (la pratique écarte le droit) est susceptible de se développer avec désormais la place de plus en plus importante de l'intelligence artificielle dans les organisations, qui constitue une sorte de boîte noire pour le droit en termes de fonctionnement et de contrôle des effets.

### **Le droit de l'intelligence artificielle au travail**

Le développement de l'intelligence artificielle rend désormais l'impact de la transition numérique sur l'organisation et la division des tâches aussi important que la révolution industrielle. Cette évolution s'accompagne d'une refonte des lois régissant nos institutions et nous amène à reconsidérer notre rapport à la machine<sup>10</sup>. Alain Supiot, toujours, nous rappelle que « l'affaïssement de l'ordre juridique aujourd'hui est un corollaire de la gouvernance par les nombres, qui porte à soumettre le Droit à des calculs d'utilité, là où le néolibéralisme classique soumettait les calculs d'utilité à l'empire du Droit »<sup>11</sup>. Nous sommes en accord avec les auteurs qui mettent en garde sur les dangers d'un manque de contrôle du développement

<sup>10</sup> Supiot, A., « Le travail n'est pas une marchandise. Contenu et sens du travail au XXIe siècle », *Revue internationale du Travail*, vol. 160, 2021, n° 1.

<sup>11</sup> *Ibidem* ; voir aussi Supiot A., *La Gouvernance par les nombres*, Fayard, 2015.

technologique, notamment concernant l'intelligence artificielle. Nous sommes face à de vrais enjeux éthiques, et la réponse à ces questions peut se trouver dans le droit. L'éthique a en effet pour fonction première de gouverner l'action, elle se tourne vers le réel qu'elle essaie d'ordonner<sup>12</sup>. Elle a aussi vocation à guider les acteurs vers un « cercle vertueux prenant en compte à la fois l'individu et la société tout entière »<sup>13</sup> en donnant des lignes directrices au législateur et aux juges.

Il faut bien avoir en tête que la sophistication croissante de l'intelligence artificielle est aussi une source croissante de contrôle tous azimuts. L'intelligence artificielle est de plus en plus intégrée au travail et représente un danger d'asservissement à un management qui va au-delà d'un « management augmenté », c'est-à-dire vers un « management algorithmique » dénué de capacité de discernement, dénué d'empathie, tout simplement dénué d'humanité. À l'emprise physique sur le travailleur s'ajoute l'emprise cérébrale<sup>14</sup>.

Les questions sont donc éthiques. La première, qui est considérable, est de savoir qui contrôle ces technologies et comment les réguler. Cette question est fondamentale afin d'éviter une mise au point biaisée d'algorithmes susceptible de signifier un recul des droits des travailleurs : droit à la santé au travail, droit à l'égalité et à la non-discrimination, exercice du droit syndical et syndicalisation.

Une autre question est celle de la collecte des données et leur utilisation. L'intelligence artificielle peut se coupler avec la reconnaissance faciale, la géolocalisation, les données biométriques, le prélèvement de données biologiques, et naturellement avec la collecte de données personnelles. Le pilotage de la vie du travailleur, qu'il soit salarié ou indépendant des plateformes, est automatisée de l'embauche jusqu'à la rupture du contrat. Le travailleur devient transparent, il est scruté, contrôlé, réifié.

Pourtant, la force de calcul que procure l'IA peut aussi être utilisée à bon escient. La répartition des tâches sera autre, la machine s'appropriera et collaborera. La force de calcul est du ressort de l'intelligence artificielle. La créativité et l'attention à autrui, l'empathie est du ressort de l'humain, sa liberté doit être préservée. Nous revenons alors sur le principe de l'adaptation du

<sup>12</sup> Lamarque, P., « Quel rôle pour l'éthique ? », *Legicom*, 1996/1, p. 1.

<sup>13</sup> Barbier H., « Intelligence artificielle et éthique », in Bensamoun A. ? Loiseau G. (dir.), *Droit de l'intelligence artificielle*, LGDJ, 2022 ? 2<sup>e</sup> éd., p. 11-38.

<sup>14</sup> Supiot, A., 2021, *op. cit.*

travail à l'homme face aux nouvelles exigences en matière de productivité et de compétences des travailleurs ainsi que la perte du contrôle sur le travail qui conduit à la fragilisation la santé des travailleurs. Le principe d'adaptation du travail à l'homme construit par la directive du 89/391 du 12 juin 1989 est le pilier qui ne doit pas céder.

Mais en réalité, le concept de l'humanisation des relations de travail ne pèse guère face à l'apparition de nouvelles formes d'organisation du travail qui transforment ce qui était devenu la norme en matière de dispositions du travail dans les pays industrialisés. Dans ce nouvel environnement émergent des entreprises nouvelles, des travailleurs d'un type nouveau et de nouveaux facteurs de risques<sup>15</sup>. L'apparition des nouvelles formes de travail, le renouveau des stratégies managériales de mobilisation des salariés, de valorisation du « savoir-être », de l'initiative et de la responsabilité mobilisent une implication subjective dans le travail.

Désormais, la subjectivité apparaît comme « consubstantielle à l'acte de travail au même titre que l'état des techniques et l'organisation des rapports sociaux »<sup>16</sup>. En louant son travail dans un contrat, avant même son savoir-faire, l'homme met à la disposition d'un employeur son capital le plus précieux : sa santé<sup>17</sup>. Ce bien élémentaire et primordial doit être protégé dans sa globalité.

Il s'agirait donc de reconfigurer la prévention. L'adaptation du travail à l'homme vient de l'ergonomie. Paul Albou définit l'adaptation du travail à l'homme comme un « ensemble intégré de disciplines complémentaires »<sup>18</sup>. Il s'agit d'effectuer la compilation des connaissances issues des sciences exactes permettant d'acquérir sur le travail les connaissances susceptibles de favoriser l'adaptation du travail à l'homme.

Mais au-delà de la question de ce principe, se pose des questions de l'ordre du juridique et du social. La première est celle de la représentation collective. Dans le processus de transition numérique, outre la question du maintien du collectif de travail posée par le télétravail, l'IA – quant à elle – vient bousculer le

<sup>15</sup> Benach J., Muntaner C., Benavides F.-G., Amable M., Jodar P., « Vers de nouvelles stratégies de prévention » in *Le travail sans limite ? Réorganiser le travail et repenser la santé des travailleurs*, rapport de la conférence BTS-SALTSA, Bruxelles, 25-27 septembre 2000, p. 31.

<sup>16</sup> Billiard, I., *Santé mentale et travail, l'émergence de la psychopathologie du travail*, La Dispute/SNEDIT, 2001, p. 7.

<sup>17</sup> Fargeas R., « Un responsable d'entreprise », *Projet*, 1976, n° 108, p. 909-912.

<sup>18</sup> Albou P., *L'Homme au travail, Les relations humaines dans l'entreprise*, Dunod Entreprise, 1991, p. 19.

processus de prise de décision de l'employeur auquel les représentants du personnel participaient par le jeu du dialogue social et de la négociation collective. Il est alors plus difficile pour l'action représentative d'influer sur le cours des choses face à une gestion algorithmique.

Cela pose aussi un grave problème de démocratie et l'on revient à la question de la liberté<sup>19</sup>, « Cette liberté s'exprime aussi dans le respect sans condition de l'intégrité et de la dignité humaine. Il s'agit de pouvoir user sans entrave de son autonomie de jugement, de décider librement et en conscience de ses actes, de bénéficier de parts de soi à l'abri du regard d'autrui, ou encore de ne pas être réduit continuellement à un strict objet marchand »<sup>20</sup>. Ainsi, dans sa résolution du 12 février 2019, le Parlement européen souligne que « les évolutions dans le domaine de l'IA peuvent et devraient être conçues de façon à préserver la dignité, l'autonomie et l'autodétermination des individus »<sup>21</sup>.

Cette atteinte à la dignité se situe à deux niveaux : la dignité du salarié, mais aussi la dignité de l'employeur aussi. Cette dignité se trouve dans sa capacité à prendre des décisions, à exercer des responsabilités (et à en assumer les conséquences) -à exercer un pouvoir- sa principale manifestation. Or, la gestion algorithmique du personnel entraîne sur le pouvoir patronal des conséquences paradoxales. D'un côté, il le renforce en lui donnant assise incontestable puisque taillée dans l'approche la plus stricte, la plus pure, et la plus proche de la vérité. Mais, dans le même temps, elle est négation même du pouvoir de l'employeur qui, en s'abandonnant à l'algorithme, organise son évanouissement.

On dira certes que le pouvoir délégué à l'IA est encore entre les mains du délégant. Mais cette délégation est un abandon dès lors que l'employeur ne peut exercer sur l'activité de son délégataire numérique aucun véritable contrôle. L'intelligence artificielle est considérée comme infaillible et dissout de fait le pouvoir patronal. En effet, ce pouvoir ne s'incarne plus en faisant l'objet de discussions ou de contestations que vient contrecarrer l'IA<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Source : <https://www.lexbase-fr.docelec.u-bordeaux.fr/article-juridique/54565895-lexbase-social-n-802-du-14-novembre-2019>

<sup>20</sup> Sadin E., *La vie algorithmique. Critique de la raison numérique*, ed. L'échappée, 2015, p. 23.

<sup>21</sup> Résolution du 12 février 2019 sur une politique industrielle européenne globale sur l'intelligence artificielle et la robotique, *JORF* 23 déc. 2020, C 449/37.

<sup>22</sup> Verkindt P.-Y., *Intelligence artificielle, travail et droit du travail*, in Bensamoun A., Loiseau G. (dir.), *Droit de l'intelligence artificielle*, LGDJ, 2019, p. 300.

La solution ne viendrait-elle pas de donner du pouvoir à l'humain sur l'algorithme ? Le premier étage est celui de tenir coûte que coûte un droit de recours contre une décision algorithmique. Lequel recours serait examiné par des humains. Autrement dit, l'appréciation humaine doit subsister. Dès lors, le deuxième étage est de ne pas complètement déléguer la décision à l'intelligence artificielle pour justement ne pas être à la merci de la décision déléguée à un système automatisé<sup>23</sup>. Le droit à la vérification de l'algorithme entre alors en jeu en jugeant alors le concepteur et/ou l'utilisateur incapable d'expliquer le fonctionnement de l'algorithme<sup>24</sup>.

On en revient alors au sens au travail. Il s'agit de s'opposer au manque de cohérence, à la difficulté à saisir les sens d'une décision imposée par l'algorithme et désormais l'IA. De manière positive, il s'agit de travailler sur l'identité et la relation de la personne à son travail et à son milieu de travail qui ne doivent pas être dissous par la mise en œuvre de l'intelligence artificielle.

### Conclusion...

Il devient urgent de réinjecter les droits fondamentaux dans le processus de développement technologique du travail car ce sont des repères, des garde-fous susceptibles de répondre à un certain nombre de questions éthiques. Par exemple envisager un droit de regard des travailleurs sur leurs données, mais aussi un droit de contrôler s'ils sont surveillés sans leur consentement.

Autrement dit :

- les dispositifs de collecte et d'IA doivent être portés à la connaissance des salariés, même si le salarié ne pouvait ignorer leur présence ;
- les dispositifs ne doivent pas être clandestins et leur mode de fonctionnements connus et accessibles par tous y compris les syndicats ;
- les dispositifs ne doivent pas porter une atteinte excessive à la vie privée des salariés ;
- les travailleurs doivent pouvoir accéder aux données les concernant dans le cadre du RGPD ;
- les travailleurs doivent avoir été informés de la finalité des informations collectées et de l'IA. Si l'atteinte à la vie privée est appréciée par le juge au regard du principe de proportionnalité, celui-ci doit être appliqué de manière stricte et être bien encadré afin de ne pas aboutir

<sup>23</sup> Sadin E., *op. cit.*

<sup>24</sup> Adam P., [Actes de colloques] Colloque "TIC et Droit du travail : quels enjeux ?" organisé à l'Université de Lille le 8 octobre 2019 - Droit (du travail) et intelligence artificielle, Lexbase Social, novembre 2019, n°802

à une situation qui ne serait plus maîtrisée au regard d'un droit qui reste fondamental.

Il est possible aussi d'envisager la possibilité pour les inspecteurs du travail d'aller vérifier si ce droit apporté aux salariés est respecté, ou même aller interroger l'employeur sur ces dispositifs ou même d'en faire un sujet de dialogue social. Cela démontre ainsi que le droit peut être le garant du sens du travail face au mastodonte de la transition technologique, à l'automatisation de la gestion et pour préserver l'expression des travailleurs.

Leur participation et l'équilibre des pouvoirs doivent être garantis car leur voix peut être mise à mal face à la préférence donnée au retour sur investissement que laissent présager notamment l'IA ou le passage au tout technologique auprès des investisseurs. Il s'agit de conserver la conscience de notre propre vulnérabilité pour prendre soin de l'autre au travail. La question est donc non seulement éthique, mais aussi démocratique.

# Défense européenne : l'Union peut et doit mieux faire

*Conférence GRASPE, 6 février 2024 avec Olivier Jehin*

J'entends souvent dire – et c'est en partie vrai – que la défense européenne a énormément progressé et que l'on est en bonne voie. En réalité, le verre est à moitié plein. Autrement dit, encore et toujours à moitié vide. Et lorsqu'il s'agit de défense, la bonne question à se poser est de savoir si l'on peut se contenter d'une moitié. Ou, pour le dire autrement, d'une doctrine incomplète, de lacunes capacitaires, de forces armées « bonsai », pour reprendre une expression chère à Sven Biscop, mais très réaliste, de procédures bancales, d'acquisitions disparates, d'industries fragmentées, de capacités de production limitées ?

Et la réponse est Non. Clairement Non, parce que la sécurité est le cadre indispensable du fonctionnement de la démocratie, le socle sur lequel repose notre économie et se déploie la vie de nos sociétés. Non, plus que jamais, dans le monde dans lequel nous vivons. Un monde parfaitement instable, où les crises se suivent et s'empilent, où la compétition est féroce, où les prédateurs rodent et profitent de toutes les opportunités. Où le canon tonne. Et tue ! A ce stade - à quelques jours du deuxième anniversaire de l'invasion de l'Ukraine – la guerre de Poutine a déjà fait plus de morts parmi les combattants que le nombre de militaires français tombés au champ d'honneur durant la deuxième guerre mondiale.

Je vais rapidement brosser le tableau de ce qui a changé et de ce qui n'a pas évolué. Dans une deuxième partie, je vais essayer d'esquisser les défis majeurs auxquels nous sommes confrontés et je terminerai en évoquant des pistes pour y répondre, y compris au travers de la stratégie industrielle de défense et du programme EDIP, en phase finale d'élaboration.

## Progrès et regrets

Cela fait un quart de siècle naissait à Cologne la PESD et je me souviens très bien de ses premiers balbutiements, des arrivées au rond-point Schuman des premiers uniformes, de la longue suite de micro-missions et opérations, accouchées au forceps, de l'incompréhension que suscitait alors dans certains cercles de la



Commission, et ce même lors de la préparation des deux directives de 2009, l'irruption de la défense, voire chez certains les inquiétudes face à une militarisation de l'Union. Et, même si on peut le déplorer, il faut bien reconnaître que la deuxième invasion de l'Ukraine en l'espace de huit ans a changé la donne. Après le 24 février 2022, la défense est devenue le sujet phare de toutes les institutions et de toutes les réunions. A telle enseigne, que l'actualité défense est non seulement incessante, mais devenue un sujet traité au quotidien par les médias généralistes. Mais parler est vain, c'est agir qu'il nous faut. C'est le cas, mais au compte-gouttes ! Voyons cela au moyen de quelques exemples :

Dépenses de défense. Selon l'agence européenne de défense et ses *Defence Data 2023*, les dépenses de défense des vingt-sept ont progressé en prix constants de 6% entre 2021 et 2022 pour atteindre 240 milliards € au total et elles ont encore augmenté l'année dernière. Les chiffres ne sont pas encore connus, mais on peut raisonnablement s'attendre à un volume de l'ordre de 265 milliards. Et elles vont continuer à augmenter en 2024. Rien que l'Allemagne va dépenser cette année 71,7 milliards €, lorsqu'on agrège le budget ordinaire et le *Sondervermögen*, atteignant ainsi pour la première fois la norme de 2% du PIB fixée par l'OTAN.

Tout cela va évidemment dans le bon sens. Mais, d'une part, on ne rattrape pas 30 années de sous-investissements massifs dans la défense en augmentant les budgets de 6% par an. Ni en deux ans, ni en dix ans. D'autant que cette « *progression* » doit être analysée au regard de la cible de 2% du PIB consacrés à la défense. Pour l'atteindre, ce ne sont pas 240 milliards que les Vingt-sept auraient dû dépenser en 2022, mais 316 milliards. Pire, l'écart entre les dépenses constatées et la cible de 2% s'est accru, passant de 68 milliards en 2021 (2% du PIB des 26 États participants à l'EDA équivalait à 282 milliards) à 76 milliards en 2022. Et si progrès il y a, il se fait en ordre dispersé : en 2022, seuls onze États membres dépassaient ou approchaient la cible de 2%. Les seize autres en demeuraient loin (Allemagne, Bulgarie et Italie à 1,5% ; Danemark, Portugal et Suède à 1,4% ; Tchéquie à 1,3%) et même très loin (Belgique, Espagne et Slovénie à 1,2% ; Pays-Bas à 1,1% ; Autriche et Luxembourg à 0,8% ; Malte à 0,4% ; Irlande à 0,2%).

Enfin, les investissements progressent, mais une part considérable des budgets continue d'être engloutie par les dépenses de personnels et d'infrastructures, qui subissent de plein fouet l'inflation. Les acquisitions communes et la mutualisation ne progressent guère et les quatre cinquièmes des

acquisitions se font sur étagère à l'extérieur de l'Union, comme l'a montré une étude de Jean-Pierre Maulny.

Capacités de production. Une des raisons majeures de ces achats hors UE est l'absence de disponibilité. En clair, les carnets de commandes des industriels européens sont pleins (ils exportent en moyenne 40% de leurs productions vers des pays tiers) et ils ont drastiquement réduit leurs capacités de production depuis la fin de la guerre froide. Il n'existe ainsi plus qu'un seul producteur de chars en Europe, Krauss-Maffei Wegmann, qui produit cinq Leopard par mois et pourrait augmenter sa capacité jusqu'à dix fin 2024. Ce n'est là qu'un exemple parmi d'autres d'un problème dont la Commission, sous l'impulsion de Thierry Breton, a pris conscience l'an dernier. Avec l'objectif d'atteindre une capacité de production annuelle d'un million de munitions et missiles par an. Objectif atteint, s'est-il réjoui la semaine dernière. Ce qui reste invérifiable, mais n'en est pas moins vraisemblable, pour plusieurs raisons, la production ne devait pas être trop éloignée de cette cible et, dans ce secteur, certaines entreprises ont effectué des investissements ou avaient des marges de capacités, moyennant notamment une augmentation des cadences. Le commissaire s'est d'ailleurs déjà fixé un nouvel objectif : être dans un an à parité avec la production russe. Celle-ci se situant probablement autour de 1,5 millions d'unités, l'objectif est réaliste, sachant que les projets de modernisation d'infrastructures de production qui doivent être financés au titre du règlement ASAP devraient être engagés dans les prochains mois.

Lacunes capacitaires. J'ai eu la chance de bénéficier pendant quelques années (notamment la période de la pandémie) d'une sorte de congé sabbatique, mais à mon retour dans la bulle européenne, force m'a été de constater que les lacunes capacitaires n'avaient pas changé qu'il s'agisse des moyens de surveillance et de reconnaissance, des capacités spatiales, des systèmes de communication, des capacités de commandement et de contrôle, du transport stratégique ou encore de la lutte antiaérienne et antimissile. Un dernier domaine où les Français ont combattu de toutes leurs forces en 2023 le projet de bouclier européen proposé par l'Allemagne et rejoint à ce jour par vingt autres pays européens<sup>25</sup>.

Aide militaire à l'Ukraine. Qui aurait cru que l'Union puisse financer un jour, au travers de la Facilité européenne de paix et, à partir du budget communautaire avec le règlement EDIRPA, de l'aide militaire à un pays voisin en guerre ? C'est pourtant bien le cas aujourd'hui. Avec néanmoins beaucoup de

<sup>25</sup> L'initiative réunit 23 pays au total en 2025.

problèmes. Tout d'abord, l'aide en question (28 milliards € à ce jour, selon Josep Borrell)<sup>26</sup> est très variable d'un Etat à l'autre, ce qui conduit l'Allemagne, qui en assume la plus grosse part à demander que les autres en fassent plus. Mais cela illustre aussi la réalité des inventaires. Et cela explique en grande partie le faible volume d'aide de pays comme la France, mais aussi qu'ensemble les 27 n'aient réussi à sortir de leurs stocks que 330.000 obus et missiles en 2023, par rapport au million sur un an promis à l'Ukraine.

Au moyen d'un calcul douteux sur des données agrégées mêlant des volumes de commandes, des engagements budgétisés et des intentions, le Haut représentant est parvenu la semaine dernière à assurer que l'Ukraine aura reçu 1,1 million de munitions fin décembre 2024, c'est-à-dire et pour autant que ce soit effectivement le cas, au bout de 21 mois, au lieu de 12. Or, le million promis n'était pas choisi à l'origine pour son caractère symbolique. Il correspond approximativement à la moitié de la consommation annuelle de munitions par la Russie et permettait de ce fait de traduire le partage du fardeau de l'aide avec les Etats-Unis et les autres partenaires.

Le goutte-à-goutte de l'aide ne s'arrête pas aux seules munitions, mais il se double aussi dans l'ensemble du spectre des équipements d'un deuxième problème fondamental pour les Ukrainiens, le patchwork qui en résulte. Avec une leçon immédiate pour nous-mêmes, il est urgent de réduire le nombre de systèmes et de plateformes en circulation, parce qu'à défaut d'interopérabilité et d'interchangeabilité, la multiplication des chaînes logistiques et de maintenance sera un problème majeur pour nos forces armées.

## Cinq défis majeurs

Les Européens font face à cinq défis majeurs : l'union autour de priorités clairement définies ; l'identification de nos intérêts ; la capacité de les défendre ; la nécessité de changer de logiciel ; la résilience sociétale.

1. **Rester unis.** Le 21<sup>e</sup> siècle ne nous fera pas de cadeau. Il est marqué par une contestation de l'hégémonie américaine qui se double d'une contestation de l'ordre international né au lendemain de la deuxième guerre mondiale. A Vingt-sept, nous pesons démographique–

<sup>26</sup> L'aide militaire à l'Ukraine a fortement augmenté en 2024. Au total, l'UE et les Etats membres auraient fourni près de 50 milliards d'aide militaire depuis février 2022, selon le projet de Livre blanc sur la défense, en circulation à la mi-mars 2025.

ment moins de la moitié de la Chine ou de l'Inde. Les conflits et l'instabilité qui règnent dans notre voisinage, les prédateurs à l'instar de la Russie, les multiples régimes autoritaires à l'instar de la Chine, les attaques hybrides, les manipulations de l'information et des opinions, les incertitudes qui pèsent sur l'avenir de la relation transatlantique, à partir de novembre prochain comme à nouveau dans quatre ans : tout devrait nous inciter à serrer les rangs. Cela nécessite de reconnaître que nous avons trois intérêts stratégiques majeurs qui doivent être poursuivis en priorité par toutes les institutions et tous les Etats membres : le réarmement et la défense ; la transformation de l'économie et de la société pour prendre en compte les évolutions technologiques (en particulier avec l'IA et le quantique) ; la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ses conséquences.

2. **Assumer nos intérêts.** Nous avons des intérêts stratégiques communs, en particulier dans les trois domaines prioritaires que je viens de mentionner. Nous devons les définir clairement et les assumer. La politique étrangère repose sur des intérêts. Les valeurs, aussi belles soient-elles, sont secondaires. Nous devons cesser de nous mentir à nous-mêmes. Certes, l'agression russe de l'Ukraine, les attaques contre des infrastructures civiles, la déportation d'enfants vont à l'encontre du droit international et de nos valeurs. Certes, les Ukrainiens se battent pour leur liberté, mais ils le font aussi pour défendre leurs vies, leurs maisons et leur terre. La démocratie et les élections ne semblent pas être leur première priorité du moment et cela peut se comprendre. L'aide militaire que nous leur apportons n'a rien à voir avec l'état de droit et la démocratie. Elle vise à arrêter Poutine. L'aide globale des Vingt-sept (85 milliards auxquels vont s'ajouter les 50 milliards de la nouvelle Facilité Ukraine) vise à maintenir le fonctionnement de l'Etat ukrainien, à reconstruire ce qui a été détruit, à amarrer l'Ukraine et lui permettre de rejoindre l'Union, parce que c'est notre intérêt.

3. **Se mettre en capacité de défendre nos intérêts.** Au travers d'une politique étrangère réellement commune et de sa poursuite par d'autres moyens, la défense. En politique étrangère, cela signifie que les intérêts stratégiques communs ne peuvent souffrir aucune diversion nationale. Dans la défense, cela comprend le réarmement en termes de capacités, mais aussi la mise en

place de toutes les doctrines, structures, règles et procédures qui permettent de les mettre en œuvre. C'est ce que fait l'OTAN pour la défense collective et ce à quoi collabore l'Union par exemple à travers les travaux consacrés à la mobilité militaire. C'est aussi l'un des axes de développement de la future capacité de déploiement rapide de l'UE. Au niveau des Etats membres, une réflexion s'impose d'urgence sur le dispositif à mettre en place pour assurer la mobilisation en cas de guerre, comme l'a rappelé dernièrement le président du comité militaire de l'OTAN, l'amiral néerlandais Rob Bauer. C'est aussi le sens des réflexions du ministre allemand de la Défense, Boris Pistorius, sur un éventuel retour du service militaire.

4. **Sortir de la logique d'arsenal.** L'expression est de Thierry Breton et elle sied parfaitement à certains industriels, en particulier français, qui n'ont qu'une seule obsession : préserver leur relation incestueuse avec l'Etat qui leur assure des financements, des commandes et un soutien à l'exportation. Cette logique s'est manifestée à deux reprises en 2023. Une première fois, lorsque Dassault et MBDA se sont opposés au volet réglementaire d'ASAP et, une seconde, lorsque les mêmes auxquels s'étaient joints Naval group et Thalès, ont bloqué le projet de contribution de l'ASD à la consultation de la Commission sur la stratégie industrielle (EDIS) et le programme d'investissement<sup>27</sup> (EDIP). Dassault, cette fois seul comme Orban, a même refusé toute tentative de compromis. Et à la différence du Hongrois, est allé au bout de sa logique, obligeant l'ensemble du secteur à ne transmettre début janvier 2024 qu'un texte édulcoré à la Commission. L'avionneur français s'est ainsi opposé à (1) toute extension dans la durée du règlement EDIRPA, (2) toute extension dans la durée et/ou à d'autres équipements du règlement ASAP, (3) toute augmentation du financement du fonds européen de défense, (4) toute esquisse du futur programme européen d'investissement EDIP et à (5) l'établissement de consortiums de défense (EDCC) pour répondre à des besoins communs à plusieurs Etats membres. Ce « tout sauf l'immixtion de la Commission européenne dans la défense » semble malheureusement partagé par certaines administrations nationales qui ont peur de perdre leurs apanages. C'est ce qu'avait montré en juin dernier le blocage par une dizaine de pays, dont

<sup>27</sup> Dénomination initiale. On parle aujourd'hui du programme européen industriel de défense.

la France, l'Allemagne, la Pologne, mais aussi la Grèce, du volet réglementaire d'ASAP.

5. **Développer la résilience à l'échelle de la société.** La défense n'est pas l'affaire des seuls militaires, rappelait à la mi-janvier 2024 le président du comité militaire de l'OTAN, en appelant à une prise de conscience de l'ensemble de la société. C'est aussi le sens de l'appel fait quelques jours auparavant par le chef de la défense suédoise qui avait incité les Suédois à se munir de radios, piles et autres lampes torches pour disposer d'un minimum de moyens de première nécessité. Dans un entretien accordé à la *Stuttgarter Zeitung*, le général Hans-Lothar Domröse, ancien commandant du quartier général de l'OTAN à Brunssum, aujourd'hui à la retraite, constatait, fin janvier, que dans sa ville d'Oldenburg, 180 000 habitants, il n'y avait pas de métro où chercher refuge et juste deux anciens bunkers hors d'usage. Et, ils n'ont pas tort : si le pire – une attaque armée contre nos territoires et nos villes, en l'occurrence – n'est jamais certain, il vaut mieux y être préparé. Un minuscule virus nous a montré il y a peu que nos services de santé, dépouillés par une logique comptable néolibérale, pouvaient être submergés et confrontés à des pénuries de tout, du simple masque au thermomètre. Des efforts ont été réalisés pour renforcer la résilience des infrastructures critiques aux attaques hybrides. Mais c'est bien la résilience de l'ensemble de la société qui doit être développée.

## Les solutions existent

Alors, que faire ? En tenant compte de ce que je viens d'exposer et des pistes esquissées par les services de la Commission dans la consultation sur la stratégie industrielle EDIS et le programme d'investissement EDIP, j'entrevois huit axes d'action.

1. **Consolider l'Union.** Ce qui vient de se passer lors de l'approbation, en deux temps, de la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel, nous montre qu'en dépit de la règle de l'unanimité, un seul Etat ne peut pas bloquer le collectif si tous les autres sont unis. Cela signifie, d'une part, que l'Union peut réussir à fonctionner même avec les failles des traités actuels si les enjeux sont suffisamment importants et, d'autre part, qu'une révision des traités est possible. Sans aller jusqu'au saut vers un système dont le seul qualificatif demeure tabou, des modifications peu nombreuses, dont

l'extension de la majorité qualifiée, la transparence de l'ensemble des processus législatifs au Conseil ou encore un renforcement du rôle du Haut représentant et du SEAE dans une coordination effective de l'action extérieure, devraient être possible.

2. **S'assurer de la coopération loyale des Etats membres.**

L'Union ne sera jamais prise au sérieux si elle étale ses divergences sur la scène internationale. Il est ahurissant qu'un Etat membre puisse retarder l'adhésion d'un autre à l'Alliance atlantique. Ou que des comportements individuels et des accords bilatéraux puissent affaiblir le collectif. La coopération loyale devrait être plus clairement définie et s'appliquer pleinement dans le champ des relations extérieures. A défaut d'une modification des traités, le Parlement européen pourrait a minima envisager l'établissement d'une commission spéciale, sur le modèle de celle déjà mise en place sur les ingérences extérieures, pour surveiller l'ensemble des négociations bilatérales susceptibles de léser les intérêts de l'Union.

3. **L'argent est le nerf de la guerre.**

Les financements de la défense dans le MFF étaient clairement insuffisants. Les crédits destinés à la mobilité militaire sont épuisés. La rallonge de 1,5 milliard qui vient d'être accordée dans la révision du MFF est minuscule. Le commissaire Thierry Breton a affiché une ambition de 100 milliards pour la défense durant le prochain mandat de la Commission, en évoquant le recours à des Eurobonds Défense. C'est une piste qui mérite d'être creusée.

4. **Des catalyseurs stratégiques.**

Un certain nombre de plateformes stratégiques majeures sont inaccessibles pour les Etats membres à titre individuel. C'est le cas du porte-avions qui constitue un outil de projection de puissance, avec une double utilité, opérationnelle et diplomatique. A condition toutefois d'en détenir au moins cinq et, dès lors, l'ensemble des capacités de cinq groupes aéronavals. N'en détenir qu'un seul, même nucléaire à l'image de la France, n'a pas de sens : non seulement, il ne peut pas couvrir à lui seul l'ensemble des mers du globe, ce qui réduit son intérêt dissuasif, mais il est régulièrement indisponible pendant des périodes de maintenance d'une durée de six à douze mois. Au-delà de cet exemple emblématique, il existe de nombreux autres catalyseurs stratégiques. Cela comprend un vaste ensemble de capacités spatiales et de transport stratégique, dont l'acquisition, la détention et la



maintenance pourraient être mutualisées. Soit sous la forme d'une acquisition commune des Etats membres ou d'un groupe d'entre eux, soit sous celle d'une acquisition par l'Union au bénéfice des Etats membres.

5. **Des consortiums d'acquisition conjointe ou d'acquisition, de détention et de maintenance en commun.** C'est l'une des idées soumises à la consultation par les services de la Commission. Ceux-ci pourraient se voir accorder une exemption de TVA. Seul levier dont dispose la Commission – encore faut-il pour cela que les ministres des Finances l'acceptent – en l'absence d'une enveloppe de la taille de celle souhaitée par Thierry Breton. Une condition semble cependant être indispensable pour que cela ait du sens : l'objectif doit être clairement l'accroissement de l'interopérabilité et de l'interchangeabilité pour ce qui est des munitions et des pièces de rechange, ce qui signifie que le nombre minimal d'Etats participants ne devrait pas être inférieur à cinq.
6. **Une forme de préférence européenne** peut se justifier dans certains cas, à condition d'être clairement encadrée. Elle est régulièrement réclamée par les Français, même par Dassault, mais perçue par les autres Etats membres comme une tentative d'imposer des équipements français. A mon sens, elle n'en reste pas moins légitime dans deux cas : (1) lorsqu'il s'agit d'une capacité acquise avec des financements européens par un groupe d'Etats membres ou par l'Union dans le cas des catalyseurs stratégiques ; (2) lorsqu'un équipement a été développé en commun en vue d'une acquisition conjointe par un groupe d'Etats membres, parce que son adoption par d'autres étendrait automatiquement l'interopérabilité et l'interchangeabilité développée par le groupe pionnier. Le « *Buy European Act* » appliqué dans ces deux cas servirait à la fois le développement de la coopération, de normes communes, de l'interopérabilité et de la base industrielle et technologique de défense européenne.
7. **Des règles communes.** Avec une délicatesse sémantique évoquant des « commandes prioritaires » et des règles offrant aux Etats membres plusieurs niveaux d'interventions, la Commission avait proposé en vain, dans le cadre de sa proposition ASAP pour le soutien au renforcement de capacités de production de munitions et missiles, un mécanisme de régulation d'urgence garantissant que les commandes destinées à l'Ukraine et

à la reconstitution des stocks des Etats membres soient satisfaites en priorité. Un tel cadre de réquisition reste nécessaire. Même si l'industrie de défense européenne demeure fragmentée, les chaînes d'approvisionnement sont de plus en plus souvent transfrontalières. Et des règles s'imposent autant pour assurer la disponibilité des composants que pour éviter que la priorité soit donnée à des exportations vers des pays tiers en cas de besoin urgent d'un Etat membre. Cela doit aller de pair avec une facilitation des transferts que n'a pas permise la directive de 2009.

8. **Une directive Résilience.** On pourrait s'inspirer de la récente stratégie allemande de sécurité pour développer un cadre européen de résilience sociétale globale impliquant tous les niveaux de pouvoirs et tous les secteurs d'activités, jusqu'au citoyen lui-même.

## Où en est-on un an plus tard ?

Le texte de cette conférence donnée en février 2024 mérite une mise à jour, même si l'essentiel de ce qui précède reste valable.

### Le sens de l'urgence

L'arrivée de Donald Trump au pouvoir a profondément modifié la donne. Avec un nouveau sens de l'urgence généré tant par son attitude vis-à-vis de l'Ukraine que ses attaques contre les Européens, qu'il s'agisse des propos relatifs à l'annexion du Groenland, des perspectives de guerre commerciale ou de la remise en question de l'article 5 du Traité de Washington. Inquiets de voir les Etats-Unis négocier seuls avec la Russie l'avenir de l'Ukraine et de l'architecture de sécurité de l'Europe, les Etats membres, en particulier la France et le groupe E5, ainsi que le Royaume-Uni multiplient les réunions.

### Le plan *Rearm Europe* d'Ursula von der Leyen

La présidente de la Commission européenne a annoncé, le 4 mars 2025, un nouveau plan baptisé *Rearm Europe*. Celui-ci prévoit d'activer la dérogation aux règles du Pacte de stabilité pour les dépenses de défense. Les Etats membres seraient ainsi, affirme la Commission, en mesure de dépenser 650 milliards d'euros supplémentaires pour la défense, y compris en s'endettant, sans que cela n'entraîne de procédure pour endettement excessif. Est également prévu un instrument de prêt d'un montant maximal de 150 milliards d'euros, gagé sur le budget communautaire. Instrument qui permettra aux Etats qui

le souhaitent et remplissent des conditions (acquisitions communes garantissant une meilleure interopérabilité) de bénéficier de taux d'intérêt plus favorables. S'y ajoutent des mesures de simplification de la réglementation pour les industries de la Défense via un règlement Omnibus à présenter d'ici juin 2025 et la mobilisation des crédits non utilisés du fonds de cohésion.

### **Le bazooka de Friedrich Merz**

Parallèlement, et c'est là un véritable « game changer », la CDU/CSU, le SPD et les verts allemands sont convenus, depuis vendredi 14 mars, de modifier le frein à l'endettement, inscrit dans la Loi fondamentale allemande. L'accord prévoit, outre l'établissement d'une enveloppe extraordinaire (*Sondervermögen*) de 500 milliards pour les infrastructures et la transition climatique (100 md sur 500), l'exemption de toutes les dépenses de défense supérieures à 1% du PIB de l'application du frein à l'endettement. Outre l'effet de relance économique majeur de l'ordre de 2000 milliards d'euros sur dix ans, ce véritable « big bang » en matière de défense permettra à l'Allemagne de dépenser, de l'ordre de 100 à 150 milliards d'euros annuellement pour sa défense. Avec pour effet potentiel de faire à moyen terme de l'Allemagne la première puissance militaire en Europe.

### **Tout n'est pas réglé pour autant**

Plus d'un an après la présentation du programme industriel de défense EDIP, son examen par le Conseil et le Parlement n'a toujours pas abouti. Et son adoption n'interviendra probablement pas avant le deuxième semestre 2025. L'idée de préférence européenne a progressé, Trump aidant. Mais elle n'est pas encore acquise, comme en témoigne le blocage actuel du programme EDIP au niveau du groupe de travail Industrie du Conseil. Enfin, le Livre blanc sur l'avenir de la défense européenne, dans sa mouture disponible mi-mars, avant son adoption prévue le 19 du mois, ne contenait aucune proposition susceptible d'organiser cette prétendue défense européenne, qui n'est pour l'heure rien d'autre qu'un patchwork des défenses nationales.

## **THE MOTHER'S REVOLUTION: Israeli & Palestinian women building bridges in a divided land**

*Article by Ariane Bibrowski, Alexandra David, Heddy Riss  
Members of the Belgium Support Group of Women Wage Peace  
and Women of the Sun*

### **Introduction**

'Since my childhood, I lived with Jewish and Muslim friends... I believed something good could happen if we really thought about it. But then, as I grew up and learned about the Nakba, I was angry. I didn't want to talk to Jewish people anymore. Years later, after meeting Jewish women at university who helped me, something inside me changed. I knew peace was possible, and I wanted to be part of making it happen.'

These are the words of Hyam Tannous, an Arab Christian from Haifa and an active member of Women Wage Peace. She is not alone. Across the divide, women on both sides of the Israeli-Palestinian conflict have reached the same realisation: peace is not an abstract dream, but an urgent necessity. And if governments are unable – or unwilling – to bring an end to the cycle of violence, then women will step forward to demand it.

Numerous peacemakers have despaired while trying to bring a non-military solution to solve this seemingly insolvable conflict, but grassroots movements are on the rise in the region. Two of these, Women Wage Peace in Israel (WWP) and Women of the Sun (WoS) in Palestine, have emerged as beacons of hope in one of the world's most entrenched conflicts. Their goal? To fight for coexistence, dignity, and security for all and the inclusion of women in negotiations. Their approach? Inclusivity and determination.

The latest war has propelled these movements onto the global stage, gaining them unprecedented international recognition. Their efforts – once dismissed as utopian – have now been nominated for the Nobel Peace Prize for a second consecutive year.

Unlike many other peace initiatives, WWP and WoS are led entirely by women, from all sectors of society, across different religions, ethnicities, and political perspectives. They do not

claim to have a ready-made solution for the conflict. Instead, they emphasise the human aspect of peace-building, advocating to be involved in direct negotiations between their respective governments.

In the past decade, they have joined forces to launch The Mother's Call, an international initiative demanding an end to bloodshed. They continue to organise marches, demonstrations, and cross-border dialogues, refusing to be silent.

But at the heart of these movements are not just policies, organisations, or political statements. They are real people – mothers, daughters, activists – who put their safety on the line every day to demand a different and better future for themselves and their loved ones.

Who are the women who refuse to accept war as fate? What drives them to wake up each morning, despite hopelessness, to knock on doors, organise protests, raise funds, speak out publicly, and demand change – even at the cost of their own security?

Through the voices of four courageous women – two from each organisation – this article will take you inside a world where peace is not a distant fantasy but the only way forward. We will explore their origins, their goals, and their evolution, the challenges they face – not only from the opposing side, but within their own ranks and communities, political landscapes, and even their own families.

We will also delve into the role of women in peace processes. Do women truly bring something different to the table? While female participation in mediation teams and peace processes is rather recent, their impact is promising. Women's involvement marks a higher rate of success and longer-lasting peace<sup>28</sup>. One often-cited example comes from Ireland, where women's involvement was a game changer.

---

<sup>28</sup> Studies of the UN Women and the Council on Foreign Relations show that between 1992 and 2019, women made up only 13% of negotiators and 6% of mediators in peace processes. When women are involved in peace processes, agreements are 35% more likely to last at least 15 years because they address social, economic and political factors such as education, human rights and justice reform beyond the ceasefire period. A major review marking 15 years of Resolution 1325, shows that countries with higher women's representation in government and security forces are more stable and less likely to relapse into conflict. It also shows that women's participation in post-conflict governance leads to more democratic and inclusive policies.

And finally, since we are in Europe, some might wonder *what's in it for Europe*. Why should the EU care? How important is the EU in the mediated peace process? What can they bring to the table?

In a world where war dominates headlines, these women dare to dream for a better future. Who are these women?

#### **4 women and 4 million signatures**

Reem, Angela, Marwa and Hyam could never have met. They live in Deheisha, Tel Aviv, Bethlehem and Haifa. They come from different backgrounds, communities and socio-economic realities. And most importantly, they come from opposite sides of a conflict that has been ongoing for the last 75 years – one that has recently reached unprecedented levels of death, destruction, and infamy.

However, as women, daughters, mothers, they have more than ten children and for their children they have dared imagine a better future, a future where no one has to fear for their security and life.

These children, the future, are often the main source of their strength, motivating them when times are tough, when hope and faith in peace become elusive and seem to slip from their hands.

These four women share a resilient hope in humanity and an unwavering faith in a better future for their children. Their conviction that women have an essential role to play in resolving the ongoing conflict, combined with their quiet yet powerful inner strength, is deeply inspiring. Speaking with them leaves one with the feeling that the world can indeed be a better place, that everything can be resolved and that it is not all about oil, territory, weapons, ideology, religion and extremism. They assure us that there are still many people who believe in peace.

#### ***Marwa Hammad***

Marwa, 40, is the first I speak to and the youngest of the four. She comes from Bethlehem; she was born there and has lived there her entire life. Her face is open and fresh, radiating kindness and hope. Her tone matches her appearance, soft-spoken yet firm. She knows what she stands for and is not about to give up.

'I realised that if we, as women, didn't stand up and say, "Enough is enough," then who would? I wanted to turn my pain into purpose, to be part of a movement that says no to war and yes to a better future – one where our children can grow up without fear.'

### ***Angela Scharf***

Angela, 67, was born in Vienna and studied political science, Middle East studies, and Arabic at Hebrew University in Jerusalem. For her, the fact that the two peoples would have to share the territory was always evident.

‘From the very beginning, I had the feeling that if you want to live in Israel, you need to live with both communities, understand both communities, and build bridges between them. There is no other way.’

After a career in textiles and years of living abroad due to her ex-husband’s role as a French diplomat, Angela returned to Israel in 2016. It was then that she discovered WWP and rekindled her first passion, politics.

‘I joined one of their marches and was immediately struck by the energy – 20,000 women, Jews and Arabs walking together. It was so powerful. That was the moment I realised I couldn’t just stay on the sidelines. I had to get involved.’

Her motto is simple: ‘Don’t be pro-Israel. Don’t be pro-Palestine. Be pro-peace!’

### ***Hyam Tannous***

Hyam is the eldest of the four and, as she puts it, ‘the bridge between all of them’, a role not always easy as she explains. ‘It is very difficult. There’s the weight of the occupation, and the pain the Palestinian community carries. Building trust is a constant challenge. Sometimes, I feel like I’m carrying the pain and expectations of both sides, trying to lift morale and create space for dialogue.’

A Christian Arab from Haifa, Hyam grew up in a multicultural environment, playing with both Arab and Jewish friends.

‘From my earliest memories, I lived among Jews and Muslims. I had two wonderful neighbours growing up—Miriam, who was Jewish, and Selma, who was Muslim. We were just happy kids, playing together. I still remember waiting eagerly on Fridays for Miriam’s mother to bring out the hamin, and on Saturdays, Selma’s mother would serve fresh hummus. It was such a beautiful time.’

But Hyam’s journey to peace activism was far from linear. As she learned about Palestinian history and the Nakba, she became filled with anger, going through years where she refused to interact with Israelis. It wasn’t until her university years, while studying counselling and psychology, that she began to heal.

‘Empathy is understanding—even the man who killed your father,’ her teacher once told her. ‘At the time, I was shocked. I said, “Never!” But over time, I understood what he meant. It’s about breaking the cycle of hate.’

Her turning point came at the height of the second Intifada, during a trip to Auschwitz organised by a dear friend of hers



who was a priest. The visit, that brought together Jews, Muslims and Christians, forever changed her perspective.

‘I remember standing there, surrounded by Jews and Arabs, all crying. In that moment, we spontaneously hugged each other. I told myself, “I will do everything I can so that something like this never happens again.”’

### ***Reem Alhajjra***

Reem, 43, the founder of Women of the Sun defines herself as a granddaughter of the Nakba but also recalls the days ‘before [the Israelis] built the Apartheid wall in 2000’, when she would regularly travel to Israel. She deplores the ever-growing gap between the populations since then.

‘I live in Dheisheh Camp, where around 16,000 people live in less than half a square kilometre. It’s overcrowded, and life there is tough. The new generation born after 2000 has never known the Israelis beyond the wall. They don’t know there are individuals who may want peace on the other side. They only see settlers and soldiers. This deepens resentment and fuels growing anger between generations. I didn’t want my children to be trapped by the same limitations. I wanted to break out of that victim mentality – not just for myself, but for other women, too.’

Reem founded WoS because she saw that Palestinian women needed more than just economic support – they needed a political voice.

‘We are the ones who pay the highest price in this conflict, but we are also the ones who can bring change. We want peace. We want our children to grow up safe, and I believe it’s women who can make that happen.’

Reem explains that ‘economic empowerment is key to political freedom. Women’s financial independence is a key to peace. If they are economically free, they can be politically free.’ She adds that she did not want to be a victim. Therefore, she ‘started to work outside the box and think practically: how can we give women political freedom?’

### **Children, their source of strength**

Children play a pivotal role for these women in their peace-seeking journey.

‘We are working for a common goal together with our partners Women of the Sun for a better future for our children and the next generations,’ explained Angela during our talk.

For Marwa, motherhood is her biggest motivation. She says you don’t have the luxury to hesitate or give up when you are a mother.

‘You can’t just stay in bed and hope everything will be fine – you have to get up, for your children.... Taking care of myself

and my people, means I'm also taking care of my family's future.'

Reem has a similar view; her children directly influenced her decision to make a change and found WoS.

'My children are my biggest source of strength. When I first started WoS, they were the ones who were most affected by the changes in my life. But they also became my strongest supporters. They understood what I was doing and why it mattered – not just for our family, but for our whole community. And as they supported me, it had a ripple effect.'

Hyam recalled with emotions the day her sons realised her contribution to peace. It was at her husband's funeral. Her husband always had faith in her and supported her actions even though he did not always share her opinions, and she realised how crucial that support has been over the years.

'He'd say, 'I have my own views, but I believe in you. Follow your way. Do what you believe in.'

It took longer for her sons.

'They heard these women tell them, "You have a wonderful mother. She's making history." My sons were shocked. They came to me and asked, "Mama, all of this – you've been doing all of this? Why didn't you tell us?" I said, "Because you didn't believe in me. Why would I tell you if you didn't believe?" But now, they do. It took a long time, but they finally believe in me. They believe in what I'm doing. They understand now that there is no other way. We have to do something for the future – for their children.'

### **Challenges and obstacles from the community**

However, support from home and from within their community has not been a given. Each woman has faced harsh criticism from within their own families and larger circle of acquaintances. Friendships have been strained, families divided, and accusations thrown their way.

Though strengthened and supported by their children, the process has been far from easy. Each has told me about the hostility they have faced within their own community.

Hyam has been called out by members of her community often finding herself questioned and isolated for her involvement with WWP.

'I belong to the Arab society, and one of the hardest parts is that many people in my own community don't believe in what I'm doing. They see me working with Jewish women and say, "You're crazy. What's the point? Nothing is changing. There's

still no peace. The struggle is over there, and you're doing nothing – it's just blah, blah, blah.”

Angela has been branded a traitor for her activism.

‘It's very divided – both within my family and my circle of friends. Some of them are really supportive and impressed by what I'm doing and what we, as a movement, are accomplishing. But there are others with whom I struggle to even have a conversation. They are saying we are traitors. We are working against the government, which is not really true, because we are simply calling on the government to start negotiations.’

And Reem and Marwa have not been spared criticism and resistance from their communities.

Marwa explains the delicate line she has to walk:

‘Some people in our community see peace-building as a sign of weakness or fear that engaging in dialogue means compromising our rights and identity as Palestinians. It's a delicate balance. We have to show that seeking peace doesn't mean giving up the struggle for justice. Instead, it's about finding a way to achieve it without continuing the cycle of violence.’

Reem says she has been accused of normalisation, a charge that in some circles is seen as bordering on treason. Yet, she remains undeterred:

‘In the Palestinian community, some people see what we're doing as normalisation – and that's a very sensitive issue. But that doesn't stop us. I always say to them, “If you have another solution that will stop the bloodshed we're living in, just bring it.”’

For Hyam it is crystal clear, she doesn't want ‘mountains of dead’ and speaks with raw honesty:

‘I don't want to keep hearing from my Palestinian friends that another sister, brother, or cousin has been killed or imprisoned. And I don't want to see another of my friends lose a son. The son of my friend was killed. It tears me apart. I feel split into two – one part Israeli, one part Palestinian – and it's so difficult, so difficult. I know the Jewish people, they have an enemy. The Palestinians have an enemy. I don't have an enemy. I love both peoples. I see them trapped in this bloody cycle, and I just want it to end.’

Reem feels the same and says that ‘when Palestinian and Israeli women sit together and really talk, we all say the same thing: “We don't want our children to die.” That's our strength. That's what brings us together.’

## **Empowering Women as a Catalyst for Change**

Bringing them together is ultimately what both groups believe will be a catalyst for change.

‘To achieve our rights as Palestinians, we should sit at the negotiation table as women,’ said Marwa. For, ‘if you educate a woman, she will educate her family, her community, and beyond. That’s the change we’re working towards – from the bottom’.

Her sentiment is echoed by Reem who says that when she meets Israeli women and they talk about their feelings, she finds ‘the same pain, the same fears. They don’t want to sacrifice their children either. Women tend to think in terms of humanity and simplicity, more so than men. And that is where the real hope lies. That is our strength. That is what brings us together.’

Angela also highlights the importance of having women at the negotiations table, explaining that, ‘we’re not only asking for the two sides to sit together and start negotiations, but also for women to be at the table. History has shown us that conflicts resolved with the inclusion of women last longer and are more comprehensive.’

## **Moments of Connection and Hope**

Sometimes, even small but powerful moments happen. Like when a mother shares her story – about loss, about fear – and how she was raised to see us [Palestinians] as enemies, ‘and we, in turn, see them [Israelis] as occupiers. But sitting there together, we realise we’re both just mothers. We’re humans.... I’m not asking people to suddenly love or hug each other. But at least, we can stop killing one another.’

What unites these women, beyond their words, is more than just their exhaustion from decades of never-ending violence and the tears they’ve shed for every loss. It’s their unwavering faith that peace is still possible, their unmatched capacity to see beyond ideologies and borders, and their belief in hope.

Or as Reem says: ‘It is with hope that you can have peace.’

## **Women Wage Peace & Women of the Sun: A United Front for Peace**

Over the years, Angela Scharf and Hyam Tannous from WWP, alongside Reem Alhajajra and Marwa Hammad from WoS have met through their respective organisations, united by the common goal of making the region safer. Through practical steps, such as calls, marches and other endeavours, they have learned to know and respect each other, to recognise and

acknowledge the pain of the other, to rally their communities and the world to help them bring the warring parties back to the negotiating table.

While both organisations share the ultimate common goal of achieving peace, they were founded years apart, each in response to specific events that marked turning points in their lives or in their communities.

### ***Origins of WWP and WoS***

WWP was established in 2014 by Israeli women, during the Operation Protective Edge in Gaza that brought the frontline to the centre of the country, sent millions of Israelis to bomb shelters, and resulted in significant casualties in Gaza. This war also marked a significant increase in online violence and incitement.

WoS was founded in 2021 by Reem Alhajajra in reaction to the disproportionately heavy price paid by Palestinian women and children in the Israeli-Palestinian conflict and her conviction of the urgent need to amplify women's voices at the negotiating table and more generally in Palestinian political decision-making.

Neither group is politically affiliated, allowing for women from across sectors to join. WoS intentionally distances itself from political funding, to maintain some autonomy and avoid external pressure. WWP embraces the entire spectrum of Israeli society: Jews, Arabs, secular, orthodox, Mizrahi, Ashkenazi, Russian immigrants and even settlers.

‘What we’re doing is building bridges between the Jewish and the Arab society inside Israel, and also between the Israeli and the Palestinian society. Together with our Palestinian partners from Women of the Sun (WoS), we’re working to develop a new language, a new narrative. And this is our important message, that we move away from the shaming and the blaming. We’re trying to stop the “you did this to me” and “I did this to you” kind of thinking and have women sit together,’ explained Angela.

Both organisations are grassroots movements and have grown organically since their creation. As their names suggest, they are women's groups, although, as Reem points out, it doesn't mean that no men are involved. ‘We can't split our lives from men, we live together, we raise families together, but we need men to be supporters, not leaders, in this work,’ she explains.

They stand out for having succeeded in being among the few Israeli and Palestinian organisations that worked together before

the outbreak of the current cycle of violence, and remarkably, they have maintained their partnership.

Together, they have organised meetings, marches, and events, and together they have been nominated for and received numerous awards in recognition of their collaborative efforts.

In March 2022, they sealed their partnership with the **Mother's Call**, their joint call for peace. It took the groups nine months to write it, painstakingly going over every word and comma to ensure it matched everyone's vision. In December 2024, the women issued a joint statement calling for an end to the war, release of hostages, rebuilding of Gaza and implementation of UN resolution 1325. 'The violent struggle and the ongoing cycles of bloodshed will not lead us to security, freedom, or peace, only to more pain and suffering.'

Women Wage Peace (WWP) and Women of the Sun (WoS) have made significant strides individually and collaboratively in promoting peace and empowering women in the Israeli-Palestinian context. Here is an overview of each organisation's main achievement within their own community first, and together.

#### ***Main Achievements of Women Wage Peace (WWP)***

When WWP was founded, they had a modest number of members who would gather weekly to protest the war and demand a political solution to the conflict. By May 2017, WWP counted more than 20,000 members, and today they are about 50,000 members, plus support groups in 13 countries around the world.

Through their **inclusive approach**, they have managed to engage in dialogues across divides and prompt trust and unity among women from all walks of life.

As Hyam told me during our conversation, *'After that trip [to Auschwitz], I helped develop a book on narratives and how sharing personal and collective stories can help bridge divides. I [It is now used to] foster understanding and dialogue.'*

In 2016, they organised their first **March of Hope**, which gathered over 30,000 women, including 3,000 Palestinians. Over a period of two weeks, participants marched from various locations across Israel, converging near Jericho. On October 19, approximately 4,000 Israeli and Palestinian women began the final leg of the march. They were 20,000 outside the Prime Minister's Residence in Jerusalem, where they demanded a political resolution to the ongoing conflict. Hyam tells how this event was a catalyst for her to join the movement.

'One day, I was watching TV, and I saw a beautiful rally of about 5,000 women – Jewish and Palestinian, in traditional garb walking together in the desert. Oh, my God. It was breathtaking.'

I asked one of my close friends, who is Jewish, “Who are these women?” She told me, “Hyam, these are women from Women Wage Peace. I think you should be there.” I agreed with her and decided to meet them. Not long after, they came to Haifa to hold a workshop, and I went. It was love at first sight – both ways.’

In 2019, they spearheaded a legislative initiative, **Political Alternatives First Bill**, which demands that Israeli decision-makers exhaust ‘all political and diplomatic avenues before resorting to military options’ and makes a point of emphasising accountability in conflict resolution.

Another massive project involved working on the social fabric through... fabric! **Piece-for-Peace/Quilt Activism**, literally brings people together one square of fabric with messages of hope at a time, stitching all the pieces together in one gigantic quilt that connects Jerusalem and Ramallah.

### ***Main Achievements of Women of the Sun (WoS)***

WoS had about 3,000 members by October 2023, with 2,500 in the West Bank and 500 in Gaza. Today there are about 5,000 members, 500 of them in Gaza.

With a focus on empowering Palestinian women across the West Bank, Gaza and even the diaspora, WoS advocates for stronger participation of women in the political process. They also work to improve women’s access to education and economic independence. WoS directly challenges long-established internal societal norms. It aims, in the face of all the struggles and obstacles, to change the reality of women facing systemic discrimination and poverty, particularly those in marginalised communities such as refugee camps.

‘As Palestinian women, we are often the ones paying the highest price in times of conflict. We focus on protecting ourselves and our community, but in a way that opens a new path – different from what some in our community are used to. And that’s okay,’ says Marwa.

In times of conflict, they play a critical role in providing essential humanitarian supplies in the West Bank and in Gaza. The range of products, from food to menstrual or baby care products, is supplied through their **Aid and Trauma Programs**. During the current conflict, WoS managed to provide essential items to more than 50 families in Gaza and financial support to families in the West Bank impacted by the war.

They have also launched community trauma-healing programmes and have established **WhatsApp support groups** for women who are victims of violence.



### *Joint Achievements of WWP and WoS*

The strength of both groups, and what makes them stand out in the current climate, is their ability to work together. It is their main appeal outside the region. Since October 7th, their voices have grown far beyond the borders of the conflict, but their collaboration preceded the conflict.

In March 2022, the two organisations sealed their common objectives during a ceremonial signing of the Mother's call, a joint declaration calling for peace, freedom, equality, rights, and security for their children and future generations.

Written in Hebrew, Arabic, and English, it appeals to leaders on both sides to start immediate negotiations with the inclusion of women. Through its simplicity and sincerity, the message has had global resonance and fostered empathy and solidarity. It has received wide international support and visibility with celebrities and high-profile people signing the document, including Pope Francis and Meryl Streep.

Their aim is to gather 4 million signatures. The number was chosen for several reasons: it symbolises the estimated number of mothers in Israel and Palestine, connects to the biblical reference of the four matriarchs, and represents the collective strength of women advocating for peace.

The last major event held between the two groups took place on October 4<sup>th</sup>, just three days before the Hamas attack and the start of the war. On that day, thousands of women from WWP and WoS, including diplomats and public figures, gathered at the Dead Sea with one message: 'We, Palestinian and Israeli mothers, are determined to stop the vicious cycle of bloodshed and to change the reality of the difficult conflict between both nations, for the benefit of our children.'

Speaking at the event, Reem said, 'the journey to peace is long and full of challenges'.

Beyond the large-scale events they have organised together, the groups currently run programmes addressing shared challenges, such as the environment. Initiatives like **Women Building Bridges (WBB)**, funded through the Nita M. Lowey Middle East Partnership for Peace Act (MEPPA) grant via USAID, have played a crucial role in strengthening cross-border ties and fostering dialogue between Israeli and Palestinian women. However, as of today, the future of such grants is now uncertain. Together, the movements have succeeded in amplifying their impact, which has earned them international recognition. Their founders have been honoured in prestigious lists, such as BBC 100 Women (2023) and Time Magazine Women of the Year (2024).

In the last two years, they have been nominated for numerous awards and prizes:

- **Nobel Peace Prize Nomination (2024 & 2025):** Recognising their collaborative efforts in peacebuilding, WWP and WoS have been co-nominated for the 2024 Nobel Peace Prize by the Centre for Peace and Conflict Studies at the Vrije Universiteit Amsterdam for the second year in a row.
- **Hillary Rodham Clinton Award (2024):** The Georgetown Institute for Women, Peace & Security honoured WWP and WoS with this award in October 2024, acknowledging their dedication to promoting peace and women's leadership.
- **The Albie Award (2024):** Presented by George and Amal Clooney, this award recognised the courageous efforts of WWP and WoS in advocating for justice and human rights.
- **Günter Wallraff Prize for Press Freedom and Human Rights (2024):** Awarded in Germany, this prize honoured the innovative cooperation between WWP and WoS in peace-building and promoting human rights.
- **DVF Awards (2024):** Reem Alhajajra and Dr Yael Admi were recognised for their leadership and collaboration in seeking peaceful resolutions to the Israeli-Palestinian conflict.

Through their unwavering commitment, both organisations continue to inspire hope and advocate for a peaceful and equitable future in the region.

## Inspiration from Women in Northern Ireland

The situation between Northern Ireland, Great Britain and the Republic of Ireland is different from the Israeli-Palestinian conflict, but there are parallels to be drawn and used in the search for a resolution, especially with regard to the role of women.

We spoke with two women in particular – Monica Mc Williams and Jane Morrice – two main drivers of the Northern Ireland Women's Coalition (NIWC).

Monica Mc Williams was one of the two women of the Northern Ireland Women Coalition in the negotiations that led to the Good Friday Agreement. She was a member of the Northern Ireland Assembly. She is an emeritus professor at Ulster University, a feminist, a peace activist and a human rights defender.

Jane Morrice is a Northern Irish journalist who helped implement the Good Friday agreement. She was a member of

the Northern Ireland Assembly and the former Head of the European Commission Office in Northern Ireland.

The Northern Ireland conflict dates to the 12th century following the arrival of the Anglo-Normans in Ireland, and spans centuries of religious reformations, exploitation, displacements of the local population, attacks and wars between the local and external armies and struggles for Irish independence.

In the late '60s and early '70s, inspired by the civil rights movement in the US, protests flared up in Northern Ireland against discrimination in housing, employment and voting alongside internment in prison without trial, predominantly against the Catholic population. What became known as 'the Troubles' between unionist/loyalist and nationalist/republican paramilitaries, the British army and the Royal Ulster Constabulary continued for a period of 30 years until the ceasefire in 1994. More than 3,500 people were killed and 40,000 were injured, many of whom were civilians.

During this period, women played a key role in both Protestant and Catholic communities. They organised across political divides and worked together to keep their families safe. As they became the breadwinners, they were sustaining livelihoods, which led to their increased participation in the public sphere. By the mid 1970s, centres for women's empowerment were developed across the country. Women were also at the forefront of the peace movement known as the Peace People, winning the Nobel Peace Prize in 1977.

Following the 1994 ceasefire, negotiations began between the British and Irish governments leading to the elections for the Forum for Political Dialogue in 1996 which in turn led to delegates being chosen for the Multi-Party Peace Talks. This particular electoral system opened the negotiation process to a number of previously excluded players, including the Northern Ireland Women's Coalition.

### ***The Role of Women in the Good Friday Agreement***

Women seized the opportunity to be directly involved in the negotiations, responding immediately to the government's declaration for Multi-Party Talks. Jane Morrice remembered that when she announced to her husband that they were creating a women's party, he asked her: 'What would you think if I decided to launch a men's party?' She told him if all those who represented Northern Ireland in Westminster, Strasbourg and London had only been women for the previous 20 years, she would help him to redress this imbalance. He understood the message and joined her efforts.

NIWC started to recruit women from both sides with experience in community work, cross-community activities and the women's movement. Most of its members had personally felt the impact of the Troubles in their own lives, families and communities, including Jane Morrice who felt she had to be engaged for the sake of her son's future.

During their campaign, rather than focusing on constitutional issues they raised the problems that women faced in their daily lives: insecurity, loss, persecution, repression, integrated education, the lack of a future for the next generations.

They had no membership restrictions: one could maintain membership in existing political parties and be a member of NIWC. They ran a truly grassroots campaign and used all the resources of their personal networks. Jane Morrice remembered that they were climbing lampposts, knocking at doors, challenging the traditional politicians. By their presence and their campaign, they also impacted women's political participation in other parties which began to recruit more women representatives. They succeeded in getting elected, and Monica Mc Williams and Pearl Sagar were selected as the two delegates to represent the NIWC at the peace table.

They built a coalition based on inclusive political dialogue. They did it by getting to know each other and by being sure, as Jane Morrice insisted, that there was no hidden agenda.

According to Jane Morrice, they were not a single voice and had a political platform that crossed the community divide in Northern Ireland representation. They were able to find common ground by embracing three principles: inclusion, equality and human rights. It was not an easy process: coming from different backgrounds, cultures, and beliefs, they had to understand different perspectives and find an agreement without losing their identity. As Jane Morrice explained, they were playing out all the issues of the negotiations among themselves, like a microcosm of the peace process. They had to take positions on a number of very thorny issues such as the release of prisoners, reforms to policing and criminal justice, and a future Bill of Rights for Northern Ireland (for which Nationalists were in favour but Unionists were against). They worked through the issues based on their principles of inclusion, equality and human rights. Despite their disagreements, they managed to speak with one voice. They built strong relationships with the other parties and played an important role as facilitators and mediators.

Not everything was smooth for the women involved in the negotiations: they experienced a steep learning curve for understanding the rules and procedures. And as Jane Morrice

pointed out, they were often ridiculed by other parties as outsiders who shouldn't be at the table. Politicians didn't hide their disdain for them, telling them to go back to their kitchens. But when people saw how women were treated, they became even more supportive.

Despite successes such as changing the language of the agreement with gender-sensitive provisions; the recognition of victims' needs; the establishment of a Civic Forum<sup>29</sup>; the need for future reconciliation, an integrated education where children could share in their learning together (Jane Morrice recalled this was a provision she personally added with the other women present in the room to the agreement), shared housing to tackle the segregation, the needs of young people and community development, the rights of women to full equality and equal political participation, equality for all, not only between Irish and British, but for those specified as having been discriminated against based on disability, ethnicity, sexual orientation and gender.

Monica Williams regretted that there were some issues they didn't manage to get into the final document, such as reform for a more inclusive electoral system or a peace and justice commission to deal with the legacy of the past. Following the signing of the Agreement, the NIWC participated in the elections of the Northern Ireland Assembly and both Monica Mc Williams and Jane Morrice were elected. In 2003, it lost its two seats and in 2006, NIWC was dissolved and many of its former members returned to civil society and continued their cross-community work.

The work of these women inspired United Nations Security Council Resolution 1325, adopted in 2000, recognising the impacts of conflict on women, their role in conflict prevention and resolution and lasting peace. The key provisions are participation of women at all levels; protection from gender-based violence; prevention to address the roots causes of conflict; and, ensuring gender perspectives in conflict prevention strategies and inclusion of gender perspectives in post-conflict relief and recovery.

Constituting 50% of the population, women's participation is crucial for the success of and sustainability of the peace process. Because of their traditional role in society, women are well placed to collaborate, empathise and promote reconciliation. They have strong community ties and their affiliation ensures

---

<sup>29</sup> A consultative body designed to provide a platform for civil society groups offering advice on social, economic and cultural issues (similar to the European Economic and Social Committee in Brussels).

trust and ownership by the people. As we have seen in the case of Northern Ireland, they bring other issues to the agenda and try to find an agreement through consensus building. During conflicts, women's traditional roles have changed dramatically and their active participation in the peace process can lead to radical changes in their status and role in society.

### **What Role for the European Union and its citizens?**

The conflict in the Middle East affects not only regional stability but also security, migration patterns, and divisions within the EU. International support has always been crucial in conflict resolution but becomes even more relevant when peace makers do not have support in their own countries. The current US-only focused stance of American foreign policy in this moment also provides an opportunity for Europe to take a greater diplomatic role in the Middle East peace process. As one of the main actors supporting a two-state solution, Europe could enhance its role as mediator and offer safe spaces for dialogue among different parties. Already an economic actor via trade with Israel and support to the Palestinian territories, Europe could leverage its support to encourage civil society participation, and specifically women's participation, in the process of reconciliation and stability.

#### ***What Europe Can and Should Do***

Europe must actively work towards a just and equitable resolution of the conflict based on international law, including UN resolution, human rights, humanitarian principles, and the active participation of women in negotiations.

Practically, this can be supported in many ways, including:

- ***Funding civil society such as WWP and WoS so they can implement leadership programmes and exert more influence on political decisions.***

'I believe that, in every country, there are people on the right and on the left, but peace should be something everyone agrees on – no matter their political views. Europe can play a stronger role in supporting peace movements and grassroots organisations that work directly with communities.' — Marwa

'I'll tell you something that shows how successful we are and how the EU can help us further. When we give women economic opportunities – whether through small business projects or other initiatives – it's not just about empowering the women themselves. It's also about involving their children and families. When children help their mothers with these projects, they stay busy. They're not out on the streets, where they might get into trouble, like throwing stones or engage in risky



behaviour, because they will not have free time. Instead, they're focused on something constructive – maybe even thinking about how to help their mother's project grow bigger. The EU can support us by helping fund these kinds of projects – both economic and political. This would give more women the freedom and confidence to sit at the table with Israeli women and have real, meaningful conversations.' — Reem

- ***Recognising the work of civil society and peacemakers publicly and loudly***

'I think success is key. The more successful we are, the more people will believe in what we're doing. That's why, in recent months, the recognition we've received from around the world – through awards and prizes – has been so important. It shows our community that our work matters, that people beyond our borders see the value in what we're doing. This kind of acknowledgment serves as free publicity – it helps spread the word about our mission.

'When people in our community see this global support, they begin to realise that we're on the right path. It encourages them to support us, too. It also helps us gain more funding and resources, which lets us run more projects, raise awareness, and reach more people.' — Reem

- ***Amplifying the Mother's Call Petition***

Circulating and gathering support to reach the goal of 4 million signatures, demonstrating broad-based international support for peace efforts. Political leaders could sign the Mother's Call publicly as a show of support.

- ***Mobilising a Critical Mass for Peace***

Developing a bottom-up strategy that engages both women and men in demonstrating the existence of an alternative movement committed to peace, distinct from polarised pro-Palestinian or pro-Israeli positions.

- ***Taking part in local support groups***

To strengthen their efforts and give them visibility, support groups are forming worldwide and in several European countries, including in Brussels. Their role is to raise awareness of Women Wage Peace (WWP) and Women of the Sun (WoS) by acting as amplifiers for their actions on the ground.

'The feedback we've been getting, especially from abroad, has been incredible. All this international support really keeps me going.' — Angela

- ***Advocating for Political Action***



Implementing a top-down strategy by lobbying European politicians to play an active role in peace negotiations, leveraging all diplomatic and policy tools at their disposal. This could include advocating for making economic and diplomatic aid conditional on respecting peace initiatives and ensuring women's participation in negotiations.

- ***Combating polarisation in Europe*** by investing in education and intercultural dialogue, preventing this conflict from further dividing our societies.
- ***Providing safe spaces for dialogue***, especially when war makes it impossible for 'normal' meetings among allies to take place.

'After October 7th, it had become nearly impossible to meet face-to-face, so I approached ambassadors for help. The Swedish ambassador was the first to say yes. He offered his residence and hosted a roundtable for 20 people – six from WoS, six from Women Wage Peace, and eight ambassadors from different countries. It wasn't easy to get the permits for the Palestinians to attend, but we managed.' — Angela

## Conclusion

The testimonies from Women Wage Peace, Women of the Sun, and the Northern Ireland Women's Coalition illustrate the profound and transformative impact that women can have in peacebuilding efforts. Their involvement not only reshapes the priorities of peace negotiations but also redefines the very nature of these processes.

Women bring to the table an expanded and holistic perspective on conflict resolution – one that prioritises human rights, justice, reconciliation, health, education, and social cohesion. These issues, often overlooked in traditional peace talks dominated by political and military concerns, are essential for building a durable and just peace. However, their impact extends beyond the content of negotiations. Women's peace movements often transcend divisions by building bridges across political, ethnic, and religious lines, fostering dialogue, and crafting unified platforms that challenge the status quo.

Due to their deep-rooted connections with civil society, women are able to organise large and influential grassroots movements. They leverage existing networks and longstanding community engagement to address not only political and security concerns but also the social and economic needs of those affected by conflict. This unique positioning allows them to serve as mediators and advocates for inclusive, people-centred peace agreements that prioritise long-term stability.

The case of Northern Ireland stands as a testament to the power of women's activism. Women's leadership in the peace process demonstrated that by organising and advocating for inclusive dialogue, they could challenge entrenched political structures and contribute to a more sustainable peace. Their success has set a global precedent for gender-sensitive peace processes. Similarly, the adoption of UN Resolution 1325 was a landmark achievement in recognising the necessity of women's participation in conflict resolution and post-conflict reconstruction. Yet, despite this formal recognition, the implementation of the resolution remains uneven. Women continue to be underrepresented in peace negotiations, and many governments fail to enforce policies that ensure meaningful and effective inclusion.

Women's participation in peace processes is not merely a question of equality—it is a matter of effectiveness. Research has consistently demonstrated that when women are involved, peace agreements are more comprehensive, sustainable, and inclusive. The presence of women at the negotiating table leads to agreements that address the root causes of conflict rather than merely brokering temporary ceasefires. However, persistent political, cultural, and structural barriers continue to limit women's full participation. For organisations like Women Wage Peace and Women of the Sun, and for their international supporters, the challenge is not only about securing women's seats at the table—it is about ensuring that their voices are heard, and their influence is substantial in shaping the future of peace.

Moving forward, it is imperative that international support, financial resources, and accountability mechanisms be strengthened to turn commitments into tangible change. The global community must take concrete steps to ensure that women's contributions to peace processes are recognised, institutionalised, and protected. This is particularly crucial in today's climate, where polarisation, hatred, and violence threaten to derail efforts towards sustainable conflict resolution.

In practice, support means amplifying the Mothers' Call petition to achieve the goal of four million signatures, providing financial support, mobilising a critical mass for peace to build a powerful grassroots movement and advocating for political action by lobbying EU institutions and politicians.

Our responsibility in Europe, in this climate of increasing divisions, is to demonstrate that a shift in focus is not only possible but necessary. A peace that guarantees security, prosperity, rights, justice, and freedom for both peoples, for

future generations, and for the broader region must be pursued with urgency and commitment.

‘I wish more people would shift their focus. It’s not about being pro-Palestinian or pro-Israeli – it’s about being pro-peace. We need to save lives, build prosperity, and bring more people into this movement. It’s about spreading awareness, amplifying the voices calling for peace, and working together for a better future.’ — Marwa

The stories of women from Northern Ireland but also Liberia, Guatemala, Kenya, the Philippines, etc. and now Israel-Palestine provide undeniable proof that even in the most protracted and deeply entrenched conflicts, grassroots women’s movements can serve as powerful catalysts for peace. Their persistence, resilience, and unwavering demand for inclusion offer a compelling model for the future. The path to peace is never easy, but it is clear: sustainable and just resolutions can only be achieved when women are full and equal partners in shaping them. The time to act is now.

## La Turquie et l'Europe après les élections de mai 2023

*Conférence Graspé Mardi 27 juin 2024*

*Ce texte un peu ancien et de ce fait dépassé sur certains points est néanmoins intéressant en ce qu'il met en lumière des tendances lourdes.*

**Georges Vlandas** : Bonjour. Cette conférence est organisée par la Revue Graspé qui existe depuis l'an 2000, rédigée et éditée par des collègues de la fonction publique de l'Union européenne. Ce qui nous réunit ici, c'est le thème de la Turquie et de l'Europe.

La Turquie est un pays qui a à voir avec l'Europe dans le passé, ne serait-ce qu'à travers Byzance, l'Empire ottoman. Son territoire se trouve en partie aussi en Europe. Et donc la relation qu'elle a eue avec l'Europe commence en 1963 et continue jusqu'à nos jours. La question est de savoir si son évolution est récente, si l'essor de ce qu'Ahmet Insel appelle le national-capitalisme autoritaire est-il ou pas compatible avec le projet de l'Union européenne.

Ahmet Insel est professeur d'université à Paris 1. et professeur à l'université de Galatasaray, éditeur, responsable de revues. Il a écrit beaucoup de livres, dont un sur le sujet de la Turquie et l'Europe. Il a la double nationalité, française et turque.

Je le remercie d'avoir accepté cette invitation et je le retrouve avec plaisir puisqu'on l'on a été collègues au siècle dernier. Ahmet, la parole est à toi.

**Ahmet Insel** : Merci, Georges, de cette invitation.

Effectivement, ça fait plus de 40 ans qu'on se connaît.

Alors, en une demi-heure à peu près, je vais essayer de vous présenter en 3-4 chapitres, en 3-4 thèmes, les relations Turquie-Europe. Quelles perspectives après les élections qui ont eu lieu en mai dernier en Turquie ?

Georges a rappelé qu'il y a une histoire institutionnelle ancienne des relations de la Turquie avec l'Europe. À peu près au même moment que la Grèce, un accord de coopération avec l'UE en 1963, des protocoles annexes ont été signés en 1970 avec une perspective d'adhésion à ce qu'on appelait à l'époque le marché commun et la communauté européenne.

Et ceci a connu des moments de bifurcation.

Le premier moment de bifurcation, c'est paradoxalement quand la Grèce a retrouvé la démocratie avec la chute des colonels en 1974. Une des raisons qui avaient permis la chute des colonels, c'était l'intervention turque pour chasser le fasciste Grivas, qui avait renversé le président chypriote légitime Macarios.

L'intervention de l'armée turque avait rétabli dans un premier temps la légitimité de la République de Chypre. Mais une deuxième intervention s'est transformée en une occupation qui perdure encore aujourd'hui. Et depuis ce jour-là, le problème chypriote est un problème permanent qui, à des moments critiques, va surgir dans les relations avec l'Union européenne. À l'époque, déjà, la Turquie avait subi un embargo militaire quelques années auparavant.

Deuxième moment qui a accéléré cette bifurcation, c'est le coup d'État en Turquie en 1980. Alors que la Grèce adhère à l'Union européenne en 1981, la Turquie, évidemment, est incapable de faire quoi que ce soit avec le coup d'État militaire. Et même à un moment donné, l'adhésion de la Turquie est suspendue au Conseil de l'Europe à cause du coup d'État militaire.

Quelques années après, les choses vont un peu se normaliser. Mais la première demande d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne en 1987 va être refusée avec l'argument que la Turquie ne fait pas partie de l'Europe géographique. La Turquie va faire des démarches supplémentaires dans les années 1990. Elle va signer une union douanière en 1995 qui est toujours en vigueur, cette union douanière rentre en application en 1996. Donc, il va y avoir une union douanière dans laquelle la partie agricole est exclue, mais la grande majorité des services, pas la totalité, et les produits industriels sont en libre circulation dans les deux. Et en 1999-2000, la Turquie demande enfin un feu vert pour commencer à négocier en vue d'avoir un statut de candidat à la candidature. Et en 2004, la Turquie obtient une date de début de négociation en vue d'adhésion à partir d'octobre 2005-

À partir d'octobre 2005 jusqu'à nos jours, officiellement, la Turquie est un candidat qui négocie l'adhésion à l'Union européenne, en vue de se conformer aux 35 chapitres de l'acquis communautaire. Or, très rapidement, cette adhésion est institutionnellement partiellement bloquée et politiquement partiellement bloquée. Premièrement, la Turquie devient un candidat pour adhérer à un club dont la Turquie ne reconnaît pas un des membres, la République de Chypre. Mais en même temps, la République de Chypre dispose d'un droit de veto sur cette adhésion, sur l'ouverture et fermeture des chapitres. Déjà, à

partir de 2006, cette procédure d'adhésion est vraiment mal enclenchée, tant que le problème chypriote n'est pas résolu.

En 2007, Angela Merkel et Nicolas Sarkozy, plus particulièrement Nicolas Sarkozy, déclarent que même si la Turquie remplit les conditions d'adhésion, c'est-à-dire l'acquis communautaire, la Turquie n'a pas vocation à adhérer à l'Union européenne, ce qui, évidemment, refroidit fondamentalement l'effort que doit faire le gouvernement pour poursuivre le processus d'adhésion. Et le gouvernement turc de Tayyip Erdogan, à l'époque fermement partisan de l'Union européenne, commence à trouver que le jeu ne vaut pas la chandelle, parce qu'il faut faire beaucoup d'efforts et de « sacrifices ».

Quand je dis sacrifices, ce sont des sacrifices par rapport aux règles démocratiques qu'on doit mettre en place.

Par exemple, la transparence des marchés publics pour Erdogan, c'est un sacrifice énorme de son parti. Mais la contrepartie, cette perspective d'adhésion, s'obscurcit, Tayyip Erdogan va mettre le frein sur le processus d'adhésion.

Mais par ailleurs, le processus d'adhésion va être aussi bloqué en partie sur l'ouverture d'un certain nombre de chapitres de l'acquis communautaire.

La Chypre bloque 6 chapitres, l'Allemagne va demander le blocage de 2 chapitres, Sarkozy 2 chapitres, l'Autriche, 1 chapitre, etc. Ce qui fait que plus d'une dizaine de chapitres sur 35 deviennent introuvables par les veto des pays membres. Avancer dans ce cadre, ça devient extrêmement difficile. Il y a un seul chapitre sur 35 depuis 2005 qui est ouvert et fermé rapidement, c'est le chapitre sur la science. Aucun chapitre n'est fermé depuis et il y a une vingtaine de chapitres qui ne sont même pas ouverts depuis.

Autrement dit, depuis 2012, l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, plus exactement la négociation en vue d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, est gelée. Officiellement, non, mais dans les faits elle est gelée. D'ailleurs, l'Union européenne a commencé depuis deux ans à traiter la Turquie, non pas comme un pays en négociation d'adhésion, mais un pays qui fait partie de la politique de bon voisinage. Depuis deux ans, la Turquie figure dans les rapports comme dans le cadre de la politique de bon voisinage. Alors ça, c'est la situation officielle de la relation de la Turquie à l'Union européenne.

Évidemment, entre-temps, il y a eu des évolutions, il y a eu des négociations. L'Union douanière toujours en vigueur nécessite, après 20 années d'exercice, des actualisations. Depuis 2016, il est question qu'on élargisse à certains services et à certains biens agricoles l'Union douanière. Évidemment, cette actualisation et l'élargissement de l'Union douanière est bloquée aussi politiquement. La Turquie réclame tous les ans, mais le

Parlement européen et la Commission européenne, mais plus particulièrement le Parlement européen, ont émis un veto d'une certaine manière.

Tant que la Turquie ne respecte pas l'état de droit, cette question d'actualisation de l'Union douanière est une question suspendue. Publiquement, les membres de la Commission européenne disent toujours que c'est bientôt, mais on sait que politiquement, cela n'a aucune chance de passer au jour d'aujourd'hui au Parlement européen.

D'autre part, la Turquie a subi aussi des restrictions sur les financements en vue d'adhésion.

Une partie de ces financements, à cause aussi de non-application de l'état de droit, ne sont plus versés. La Turquie demande depuis des années que ses citoyens puissent accéder à l'espace Schengen sans visa. Là aussi, il y a un refus diplomatique, pas catégorique, mais diplomatique, qui n'est pas prêt d'être levé par les États membres de l'Union européenne, notamment par la France, l'Allemagne particulièrement.

Voilà la situation. Le seul accord qui est passé entre la Turquie et l'UE, plutôt avec les États de l'Union européenne, c'est l'accord de justice initié par Angela Merkel, qui consistait à ce que la Turquie retienne les réfugiés sur son territoire, après le grand flot que la Turquie avait laissé faire vers la Grèce, et empêche le franchissement des frontières par ces migrants syriens, afghans, irakiens, mais aussi pas mal d'originaires des pays pakistanais. Et en contrepartie, un financement était prévu de 6 milliards d'euros étalés sur trois ans. Cet accord, qui est un peu exceptionnel par rapport à l'esprit du droit communautaire, est renouvelé. Il est censé être une sorte de camp d'accueil permanent des réfugiés aux frontières extérieures de l'Union européenne.

Vous savez que cette politique de l'Union européenne risque de se généraliser. Les mêmes choses vont probablement arriver au Maroc, en Libye, en négociation actuellement en Turquie et en Tunisie. En ce qui concerne les relations politiques avec l'Union européenne, ces relations se sont détériorées depuis que la Turquie a pris une tournure de plus en plus non-démocratique, antidémocratique. Les critiques du Parlement européen sont devenues de plus en plus virulentes, à juste titre, contre la Turquie. Et surtout, ceci a eu des conséquences relativement importantes dans le gel, quasiment depuis maintenant 5-6 ans. Le groupe parlementaire mixte Union européenne-Turquie ne fonctionne plus. Les relations de l'Union européenne avec la Turquie sont devenues beaucoup plus distendues. Plutôt, la Turquie a tendance à préférer désormais des relations bilatérales avec certains pays membres. Et l'Union européenne apparaît un



peu comme désemparée par rapport à cette attitude de la Turquie.

Mais en même temps, l'Union européenne, comme je vous ai dit tout à l'heure, a mis désormais la Turquie dans les mains du Service Extérieur, et non pas sous le commissaire à l'élargissement.

Alors en ce qui concerne les relations tendues, il y a eu quelques interventions avec l'Allemagne quand il y a eu des binationaux arrêtés en Turquie, notamment quelques journalistes. Il y a eu des négociations dans ce cadre-là. La Turquie les utilisait un peu comme moyen de chantage.

Il y a eu quelques journalistes français aussi qui ont été arrêtés et maintenus en détention en Turquie pour quelques mois. Depuis, ces pratiques ont un peu diminué. Il n'y en a quasiment plus.

Mais en revanche, la Turquie évidemment est devenue un sujet de préoccupation, de sécurité pour l'Union européenne, à la fois sécurité pour les frontières extérieures, sécurité dans le cadre de l'OTAN, et un sujet à la fois d'intéressement pour le flanc sud de l'OTAN, mais en même temps un sujet d'inquiétude sur la fragilité du flanc sud de l'OTAN à cause des politiques ambivalentes de la Turquie vis-à-vis de l'OTAN, au sujet notamment de ses relations avec la Russie, mais pas que. Il y a la Syrie, etc. Sur les questions extérieures, je reviendrai plus tard.

En ce qui concerne les relations économiques, en revanche, ces relations ont continué de plus belle, malgré la quasi-arrêt des négociations d'adhésion jusqu'en 2015-2016. Depuis 2016, il n'y a pas les mêmes manques d'enthousiasmes des entreprises européennes à s'investir en Turquie pour des raisons à la fois de la crise économique en Turquie, de l'imprévisibilité de la politique économique de Tayyip Erdogan, qui mène une politique angoissante, mais qui semble être plutôt une politique ad hoc, dont les résultats ne sont pas du tout probants, avec un taux d'inflation très élevé, une dépréciation énorme de la livre turque, et évidemment une absence de prévisibilité de la politique économique qui dissuade les investisseurs étrangers. Et puis il y a des investisseurs étrangers, notamment industriels, certains, qui désormais évitent de faire des investissements en Turquie pour des raisons d'image.

Le plus important a été au dernier moment l'abandon du projet d'investissement de Volkswagen en Turquie il y a trois ans. Un milliard de dollars d'investissement était prévu en Turquie par Volkswagen, mais comme il y a eu une campagne contre les interventions turques en Syrie, notamment à Rojava, contre les Kurdes, et puis d'autres interventions qui apparaissaient non conformes à la politique humanitaire ou à la politique de droit de l'homme, Volkswagen a eu peur d'avoir une campagne de

boycott, et donc a décidé de changer de lieu et a investi en Slovaquie à la place de la Turquie. Et ce facteur n'est pas du tout à négliger, notamment les fonds d'investissement américains sont très réticents pour faire des investissements, dans ce cas des investissements productifs en particulier. Je ne parle pas des investissements financiers, mais des investissements productifs, qui sont l'image de marque de la Turquie, l'image en termes de régime démocratique est très dégradée.

Le régime en Turquie peut être qualifié d'autocratique, c'est une autocratie qui n'est pas une dictature totale, totalitaire, puisqu'il y a des espaces de semi-liberté, il y a un régime multipartite, il peut y avoir des élections qui se passent dans des conditions relativement acceptables, même si les compétitions sont très inégales, que l'État contrôle tout, et c'est un État parti.

Actuellement, la Turquie est un régime d'État-parti, les autres partis sont totalement inféodés au parti au pouvoir, au parti d'Erdogan, et le parti est totalement inféodé à la personne d'Erdogan. Nous sommes dans un régime où tous les pouvoirs sont réunis dans les mains d'une seule instance, d'une seule personne, la présidence de la République, qui est à la fois président de la République, premier ministre, puisqu'il n'y a pas de premier ministre, il est chef du parti majoritaire, par conséquent il contrôle aussi le pouvoir législatif, il dispose des pouvoirs exécutif et législatif, il dispose de la totalité, peut-être pas tous, mais de la très très grande majorité des droits de nomination des juges des instances supérieures, notamment du conseil supérieur des magistrats, du conseil constitutionnel, cours de cassation, conseil d'État, donc du coup la haute juridiction est verrouillée par le président de la République, donc il n'y a pas indépendance de la justice, les médias, pour 80% à peu près, sont sous contrôle, soit des médias publics totalement inféodés au parti, soit des médias privés qui sont en très grande partie sous contrôle des hommes d'affaires proches du pouvoir, qui bénéficient en contrepartie de leur inféodation des marchés publics, énormément de marchés publics. Ils ne sont pas cinq, ils sont un peu plus que cinq, ils sont une dizaine, mais en Turquie on les appelle la bande des cinq, ces cinq grands groupes qui raflent la très grande majorité des marchés publics en Turquie. Alors ce régime autocratique est un régime qui cherche en même temps à avoir une indépendance ou en tout cas une autonomie très grande dans la gestion de sa politique extérieure. Dans sa politique intérieure, il faut le dire franchement, aucun moyen de pression ne marche, en tout cas jusqu'à aujourd'hui. Pas même par les instances dans lesquelles la Turquie est membre, notamment le Conseil de l'Europe ou la Cour européenne de droit de l'homme

Y a-t'il une volonté vraiment de faire pression sur la Turquie par ses partenaires, par les membres de l'OTAN ou de l'Union européenne ?

Là aussi, c'est un peu discutable, mais quand même, la Cour européenne des droits de l'homme, par exemple, n'arrive plus à faire respecter ses décisions, notamment pour les détentions qui perdurent. C'est l'athlète Demirtas, l'ancien coprésident du Parti républicain du peuple, du mécène homme d'affaires Ousmane Kavala et d'autres encore qui vont venir de plus en plus devant la grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme.

La Turquie n'est pas un pays qui a une rente pétrolière, une rente minière à distribuer pour pouvoir obtenir une relation de clientèle dans le pays. Ce n'est pas comme les pays du Golfe, ce n'est pas comme l'Algérie, ce n'est pas comme Poutine. La Turquie n'a pas de richesse de sous-sol significative susceptible de créer un état de distribution de rentes. Il n'y a pas cette richesse significative. Par contre, la Turquie distribue en interne la rente foncière, c'est-à-dire les changements systématiques d'exploitation du sol, des rentes de monopole qui sont données à des entreprises de travaux publics proches du pouvoir... Erdogan est donc très fier de la construction de ces routes, des ponts et de ces aéroports lorsqu'ils reçoivent un nombre faible d'usagers. Mais quand même, ces constructions entretiennent une dynamique de construction, qu'utilise Erdogan pour montrer qu'il fait toujours quelque chose pour ses citoyens.

En interne, ces rentes entretiennent un très large réseau de clientèle.

À l'externe, c'est stratégique : la Turquie avance ses pions grâce à sa position géographique. À partir de 1990 et de la fin de la Guerre Froide, cette rente stratégique était dépréciée : il n'y avait plus cette indispensable alliance turque pour contenir la présence soviétique. En 2010, cette rente est devenue stratégique. D'une part, avec les printemps arabes puisque les puissances européennes ont cru qu'Erdogan avait un projet d'Islam démocrate qui serait l'étoile polaire des pays arabomusulmans de la région, d'autant plus qu'il était très proche des frères Musulmans. Cela a duré jusqu'au renversement de Morsi par Sissi. D'autre part, la guerre en Syrie a fait de la Turquie un pays occupant qui s'engage contre Assad, et qui, après le retrait de la France, est devenu un acteur majeur contre à la fois Assad<sup>30</sup>, la Russie et les Kurdes - créant un jeu à plusieurs bandes difficile à suivre. Enfin, l'attaque de la Russie contre l'Ukraine a fait de la Russie un lieu stratégique d'observation et de discussion puisqu'allié à la fois de l'Ukraine et de la Russie.

<sup>30</sup> Après la chute d'Assad, la Turquie a continué ses ingérences et ses occupations, officiellement pour lutter contre les Kurdes.

Les Américains en sont très critiques, mais aussi très contents officieusement.

Dans un ouvrage que j'avais préparé avec un collègue, nous avons identifié une tendance dans les années 2010 où les régimes de plus en plus autoritaires utilisent le nationalisme comme une ressource politique. Poutine, c'était de l'ethno nationalisme, en Chine le nationalisme du parti... À la différence du totalitarisme du 20ème siècle, ce modèle n'est pas contre le capitalisme. Comme le représente la Chine, ces mécanismes capitalistes s'allient parfaitement, avec une société sous contrôle et une acceptation d'une grande partie de la population. On le retrouve en Turquie avec Erdogan, mais aussi dans l'UE avec Viktor Orban.

Donc, est-ce que l'UE est incompatible avec ce national-capitalisme totalitaire ? On a compris que l'UE est très vigilante, a priori, lors du processus d'adhésion pour que l'État de droit soit respecté, comme la séparation des pouvoirs, les droits de l'homme, la transparence des marchés publics, etc. Les fonctionnaires de l'UE cassent les pieds des pays candidats pendant des mois et des années dessus.

Mais une fois que le pays est accepté, tout cela s'évapore ! Il n'y a plus de prise, il n'y a plus cette possibilité - comme on voit avec la Hongrie ou la Pologne. Malgré la menace des sanctions économiques, on voit bien que l'UE est plutôt démunie. Donc oui, le national-capitalisme totalitaire peut fleurir et s'installer dans certains pays de l'UE.

Mais la Turquie est déjà national-capitaliste totalitaire et n'a donc aucune chance d'adhérer à l'UE. Mais ceux qui ne l'étaient pas avant de rejoindre peuvent rester dans l'UE.

C'est tout le paradoxe dans le cadre de l'UE et c'est à ce moment-là qu'on se pose la question des structures mises en place par des conventions comme Maastricht et Lisbonne. Cette question de l'unanimité devient une faiblesse, et en même temps, il y a une dynamique antidémocratique qui est en œuvre dans certaines sociétés puisqu'on ne peut pas dire qu'Erdogan a été réélu de justesse simplement en trichant les élections et les résultats. Non.

Ce sont de vraies élections. Les 52% des voix sont une réelle adhésion à lui, pas seulement pour soutenir un autocrate, mais par idéologie et clientélisme, mais aussi par crainte de modifier des acquis que les musulmans craignent de perdre. Exactement comme plus de la moitié de la Hongrie, avec notamment les électeurs hors Hongrie, qui ont voté à 55% pour Orban une troisième fois.

Ce sont des dynamiques similaires, mais il y a des différences clés, notamment en termes de prisonniers politiques. Orban ne menace pas l'opposition qui pourrait lui faire de l'ombre,

Erdogan oui. La logique économique de Orbán n'est pas aussi atypique que celle d'Erdogan, puisqu'il fait partie de l'UE et son espace de jeu est plus limité.

On constate aussi des tendances de fond qui travaillent en France avec le RN, en Allemagne avec l'AFD, avec Fratelli d'Italia en Italie, VOX en Espagne... Il ne faut pas tout amalgamer, mais on retrouve des aspirations du national-capitalisme totalitaire, pas toujours au pouvoir, mais qui tire tout de même vers ce sens-là. Dans ce sens-là, Erdogan le disait : la Turquie représente l'avenir des pays soucieux de leur indépendance et de préserver leur identité culturelle. C'est une recherche de grandeur perdue puisque la Turquie profite de la faiblesse de la politique européenne au Moyen Orient et du tâtonnement et du retrait partiel des États-Unis. La Turquie a occupé un vide et s'est imposée comme puissance régionale de taille moyenne qui dispose de 60 000 soldats hors de son sol, ce qui n'est pas du tout négligeable : entre Chypre du Nord, Syrie, Irak, Libye, Qatar, Somalie... Il y a aussi de plus en plus d'accords avec des pays francophones musulmans d'Afrique aussi. La Turquie joue pleinement le vide relatif qui s'est installé dans la région depuis une quinzaine d'années, d'un point de vue politique et militaire.

**Georges Vlandas :**

Merci. La parole est à vous maintenant.

**Louis Cuzin :** Merci pour votre intervention. J'ai une question quant à l'accord migratoire Turquie / UE en 2016 et renouvelé en 2021. Est-ce que la délégation d'enjeux migratoires à d'autres pays n'est pas un risque pour l'UE ?

**Ahmet Insel :** Je ne sais pas quoi vous dire là-dessus, puisque la politique de l'UE est faite dans la précipitation et l'inquiétude concernant la montée de l'extrême droite en son sein. Le premier ressort de l'extrême droite est l'immigration, en Espagne, en Italie, et en France aussi d'une certaine manière. Globalement, il y a une panique chez les dirigeants des pays de l'UE face à cette question, ce qui permet à l'extrême droite de créer un terrain fertile. C'est difficile de savoir ce qu'il faudrait faire, mais on constate effectivement qu'une solution est de créer des sas, comme le fait l'UE. Ce sont des espaces d'amortissement.

Le Maroc, la Tunisie et la Libye pourraient ainsi devenir des camps permanents, et effectivement ces pays-là peuvent négocier. Récemment, il y a eu un énorme naufrage en partant de la Libye qui a coulé au large de la Grèce. Donc, ce problème est effectivement repoussé par l'UE, et qui en crée d'autres.

J'avoue que je ne peux pas dire non plus qu'il faut ouvrir toutes les frontières. Politiquement, ce n'est pas réalisable. C'est la

question d'une acceptation d'une politique migratoire beaucoup plus active qui se pose pour les pays européens. Merkel a eu cette intelligence en 2015, en particulier concernant son besoin de main-d'œuvre, et elle a ainsi ouvert les portes à plus d'un million de Syriens. Ça lui aura coûté l'apparition de l'AFD...

**Andrea Mairate** : Merci pour cet exposé complet et brillant. Nous avons tous beaucoup apprécié les revues sur la Turquie, sur lesquelles nous sommes fondamentalement d'accord.

J'ai deux questions.

Erdogan doit sauver la Turquie d'une situation économique sans précédent et a fait appel aux pays du Golfe, notamment les Émirats arabes unis. Est-ce qu'Erdogan a les moyens de sortir la Turquie de cette crise ?

Ensuite, Erdogan a une politique étrangère difficile à déchiffrer. On voit une certaine indépendance vis-à-vis de l'Occident. On est dans une optique plus transactionnelle, en aidant l'Ukraine mais en maintenant des relations avec la Russie... Et puis l'autre élément, c'est que la Turquie a occupé cet espace vide au Moyen-Orient qui lui rapporte économiquement. Je pense qu'il mise beaucoup sur cette région. Tout cela montre, comme vous dites, à la fois l'autoritarisme et le pragmatisme vis-à-vis de pays aux préjugés idéologiques. Erdogan a-t-il les moyens de cette politique ?

**Argyrios Mais** : Je comprends que vous travaillez vous-même pour la réconciliation de la Turquie avec son passé, notamment le génocide arménien. Je voudrais demander : y a-t-il de plus en plus de personnes dans le peuple turc prêtes à se réconcilier avec ce passé ?

Je n'attends rien du gouvernement, mais est-ce qu'on peut espérer, dans quelques années, que les choses changent vraiment et que la Turquie se réconcilie avec son passé ottoman ?

**Ahmet Insel** : Je vais commencer par la dernière question, la réponse va être simple. Non, la très grande majorité de la population n'est pas prête à affronter la réalité, à voir ce qui s'est passé dans la dernière partie de l'Empire ottoman : le génocide arménien, mais aussi les pogroms. Symboliquement, le plus important est effectivement le génocide. En 2008, quelques amis ont lancé une pétition demandant pardon aux Arméniens de n'avoir pas pu faire accepter ce qui s'est passé en 1915. Nous avons obtenu 30 000 signatures, ce qui n'est pas un chiffre renversant. Depuis 2008, nous avons commémoré le 24 avril sur la place Taksim, mais nous n'étions pas plus de 4 000, et la police a réprimé les manifestations. Depuis 2017, nous avons totalement régressé à ce sujet. Désormais, la commémoration publique n'est pas autorisée, les colloques que nous voulions



organiser ne sont pas autorisés... Nous régressons par rapport à il y a 10 ans. Nous piétons, voire reculons. La montée du nationalisme religieux n'est pas du tout négligeable dans cette affaire, mais il ne faut pas seulement accuser les partisans d'Erdogan. Parmi ses opposants, il y a tout autant de nationalisme, voire même plus de négationnisme virulent et ethnique. Je ne pense pas que nous verrons de sitôt une réconciliation sur ce terrain-là.

Mais il peut y avoir une réconciliation avec l'État arménien. La Turquie a fermé ses frontières à l'Arménie après la chute de l'URSS en raison de la première guerre du Karabakh. Maintenant que l'Azerbaïdjan a récupéré plus que ce qu'il avait perdu en 1994 sur le territoire arménien, la Turquie n'a pas de raison de ne pas avoir de relations diplomatiques avec l'Arménie. Au niveau diplomatique, c'est possible, mais au niveau sociétal, ce problème va perdurer. Ce négationnisme profondément ancré dans la culture islamo-turque est l'un des facteurs qui alimente évidemment le nationalisme religieux. N'oublions pas que dans ce négationnisme, il y a la crainte de la bourgeoisie musulmane turque qui s'est enrichie en s'appropriant les biens des Arméniens, des Grecs et des Juifs en 1942. Il y a aussi la crainte de rendre des comptes, ce qui est expliqué par le langage nationaliste turc qui considère trois éléments comme inacceptables : la reconnaissance, les réparations et la restitution de territoires.

Revenons à la première question. Après les élections, Erdogan a nommé une Turco-Américaine, mais en même temps, il a nommé un ancien ministre de la période de l'AKP.

Aujourd'hui, Erdogan veut remporter les élections municipales qui auront lieu en mars 2024.

Il souhaite gagner Istanbul, Ankara, Mersin, Adana... Sur les dix plus grandes villes, sept sont passées à l'opposition depuis 1919. Ces municipalités sont d'énormes sources de financement pour le parti au pouvoir. Le budget de la Grande Municipalité d'Istanbul dépasse celui de la plupart des ministères. Erdogan en a besoin pour alimenter son réseau clientéliste. Pour cela, il ne peut pas mettre en place une politique d'austérité brutale. Cependant, la résolution de la crise de paiements de la Turquie passe par une augmentation des taux d'intérêt exceptionnels.

Cela créerait des difficultés pour les PME, un ralentissement de l'activité économique et une augmentation du chômage... De plus, l'inflation touche surtout les habitants des grandes villes.

C'est pourquoi, dans ces régions, l'opposition est en tête, non seulement pour des raisons d'adhésion idéologique, mais aussi parce que la crise économique touche beaucoup moins les provinces et les zones rurales. Les dépenses culturelles, de transport et de restauration ne sont pas les mêmes partout. L'austérité frapperait durement la classe moyenne et basse.



Erdogan va donc très probablement adopter une politique progressive et prudente pour tenir jusqu'au mois de mars. Ensuite, il y aura probablement un déchaînement. Il augmentera légèrement les taux d'intérêt en suivant cette direction :

Il peut mobiliser trois types de ressources. Il dispose du soutien financier des Émirats arabes unis, du Qatar, de la Chine et de la Russie. Avant les élections de mai, la Russie a rapporté 600 millions de dollars pour soutenir Erdogan. Le commerce non officiel est une source de revenus considérable. On observe une augmentation significative du commerce extérieur. Les États-Unis ont menacé en mars, ce qui fait que la Turquie laisse moins facilement passer des produits prohibés vers la Russie, mais la Turquie produit de plus en plus pour la Russie.

Enfin, un dernier facteur est à prendre en compte : la Turquie se trouve dans une zone grise sur la liste des pays en termes de blanchiment d'argent. La Turquie reçoit de l'argent et de la drogue, ce qui constitue une source de revenus de plus en plus importante, et le blanchiment d'argent rapporte donc beaucoup.

En ce qui concerne la politique étrangère, cela s'inscrit effectivement dans cette dynamique.

La Turquie l'utilise pour consolider sa politique économique. Elle n'est pas aussi irrationnelle qu'elle en a l'air. Tant qu'elle parvient à trouver de l'argent, c'est une fuite en avant, mais Erdogan reste au pouvoir, ce qui est son principal objectif. De ce point de vue, il est très rationnel.

**Georges Vlandas** : Merci beaucoup. Il reste encore quelques questions.

**Ferdinand Kopp** : Comment voyez-vous les tendances anti-occidentales dans la population turque, et qu'en est-il de ces parties de la population turque qui justifient l'invasion russe en Ukraine ? Ensuite, si l'on observe le développement politique mondial et le développement démographique en Europe, envisagez-vous un avenir où la Turquie se rapproche davantage de l'UE ?

**Ahmet Insel** : Je pense que la question de l'adhésion de la Turquie à l'UE est définitivement close. L'UE n'est plus la même qu'elle ne l'était dans les années 2000 en termes de politique d'élargissement. En raison de la taille de la Turquie, qui compte aujourd'hui 86 millions d'habitants et dont la transition démographique la mènera à atteindre 95 millions d'habitants, il y a un décalage entre le poids démographique de la Turquie et la tendance européenne. On pourrait penser que tous ces autres pays auront besoin de main-d'œuvre qualifiée, et que la Turquie pourrait fournir ce qui manque. Cependant, le problème réside principalement dans la peur du musulman.

En 2010, la Turquie était encore candidate à l'adhésion à l'UE, et je défends toujours cette idée, bien que je sois très critique envers Erdogan. Une diplomate française m'a dit un jour : "Ne pensez-vous pas que la Turquie va s'allier avec l'Allemagne contre la France ?" J'ai compris que pour les diplomates de l'UE, en particulier les "grands" pays, avoir un pays plus peuplé qu'eux démographiquement heurterait complètement leurs représentations de l'UE.

Le facteur intrinsèque à la Turquie, selon lequel en tant qu'autocratie, elle n'a aucune chance de progresser dans les négociations, s'ajoute au fait que même en cas de changement de gouvernement avec un gouvernement désireux de rétablir l'État de droit, les dirigeants des pays membres de l'UE seraient très embêtés. Ils seraient contraints de faire semblant d'ouvrir les négociations tout en sachant qu'aucune porte ne sera jamais réellement ouverte.

Les tendances internes de la population turque sont plurielles. Il y a une tendance anti-européenne, y compris parmi les laïcs. C'est un ressentiment classique de ceux qui se sont battus pendant des années pour que la Turquie progresse dans le cadre de l'adhésion à l'UE, mais qui s'opposent maintenant à l'attitude de l'UE. Ensuite, il y a la haine et la crainte de la population turco-islamique qui voit l'UE comme l'union des chrétiens. Ils ne sont pas favorables à l'adhésion à l'UE, d'autant plus qu'ils perçoivent l'UE actuelle comme un endroit où l'islamophobie est de plus en plus présente dans le discours de l'extrême droite.

**Georges Vlandas** : Merci Ahmet. J'avais également une question, et je pense qu'un autre collègue en a une aussi.

Je voulais savoir si le camp européen n'avait pas déçu le camp des partisans en Turquie, est-ce que l'évolution ultérieure en Turquie aurait pu être différente ? Si en Europe on militait pour la Turquie au sein de l'UE, c'était aussi pour la mettre dans une logique de coopération et de modernisation. Si on avait toujours poussé pour son intégration, est-ce que ça aurait pu freiner l'évolution de la Turquie vers un national-capitalisme autoritaire ?

**Ahmet Insel** : Même si la Turquie remplissait les conditions, l'adhésion de la Turquie a toujours posé problème. On était conscient qu'il y avait un problème démographique, et puis l'adaptation des institutions de l'UE au Parlement posait aussi problème.

À l'époque, nous défendions l'idée que le processus d'adhésion, bien que très difficile, était susceptible de créer des irréversibilités institutionnelles. Nous ne savons pourtant pas si dans une dynamique de ce type, on aurait pu avoir peut-être un ancrage un peu plus fort du côté de l'UE avec le gouvernement

Erdogan. Mais j'avoue que si ça avait trop duré, il y aurait eu beaucoup de ressentiment de la part de la population.

**Mecit Nurkalp Devrim** : Merci à Georges d'avoir organisé cet exposé et à Ahmet d'avoir présenté tout cela de manière aussi riche. Je ne poserai pas de question, mais j'ai un souhait : que ce genre de questions continue entre nous. J'aimerais bien qu'on puisse avoir ce type de discussions encore. On pourrait faire, à mon avis, ces brainstormings plus souvent.

Je reviendrais simplement au problème de ressentiment dont Ahmet parlait. C'est très important puisque je crois que dans le futur, si ce rejet de l'UE continue, il peut créer des problèmes et orienter la politique étrangère turque dans un autre sens.

Je crois que les binationaux ont un rôle à jouer, puisqu'il faut réfléchir aux élections dans 5 ans. Je ne vois pas dans la situation actuelle une réorganisation de l'électorat de l'opposition en Turquie. Il y a des initiatives à prendre.

Il y a un certain nombre de prisonniers politiques, et il me semble que l'opinion publique en Europe doit être sensibilisée à ce sujet-là. Merci beaucoup !

**Georges Vlandas** : Merci, je lis dans le chat tous les remerciements. Puisque Ahmet revient de temps en temps à Bruxelles, nous pourrions organiser une réunion en présentiel. Cette conférence fera l'objet d'une retranscription et d'une publication dans la revue de Graspe n°50. Merci, merci à tous.

# Élargir l'Union européenne ?

## Les nouvelles composantes d'un ancien dilemme

Réunion du GRASPE/Groupe Europe de l'UEF du 19 septembre 2024 avec Jean-François Drevet

Le lancement des négociations d'adhésion avec l'Ukraine et la Moldavie fait remonter un débat qui avait agité l'UE au cours des années 1990. L'Union peut-elle continuer de s'agrandir sans faire le saut qualitatif qui lui donnerait la dimension politique qui lui fait défaut depuis ses origines ? En dépassant les trente États membres, est-elle destinée à demeurer un « *nain politique* », paralysé par la règle de l'unanimité ? Au contraire, faut-il faire un préalable de la réforme institutionnelle demandée par les Fédéralistes, notamment l'abolition de la règle de l'unanimité ?

En fait, ces questions non résolues remontent aux origines de la construction européenne. En signant le traité de Rome, personne ne pensait qu'il s'agissait d'un accord définitif. D'une part, il était clair que l'objectif initial du traité, visant « *à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens* » n'avait pas été atteint. D'autre part, il était déjà probable que la CEE ne se limiterait pas à ses six membres fondateurs.

Des institutions lancées après la Deuxième guerre mondiale (Conseil de l'Europe, UEO, CED, CECA), il apparaît déjà que la CEE sera la plus solide : le Royaume-Uni se porte candidat dès 1961 et des accords d'association prévoyant l'adhésion sont signés en 1963 avec la Grèce et la Turquie.

67 années plus tard, quelles sont maintenant les composantes du dilemme ? S'il a été souvent esquivé dans le passé, peut-il encore l'être dans l'avenir ?

## L'approfondissement indéfiniment ajourné ?

Bien qu'ayant de plus vastes ambitions, les rédacteurs du traité de Rome ont dû s'adapter au cadre intergouvernemental des négociations de l'époque. Ils ont même fait beaucoup mieux en

introduisant, comme dans la CECA une « *méthode communautaire* », une innovation majeure permettant aux institutions européennes de prendre des initiatives dans leurs domaines de compétence.

Pour aller plus loin, les partisans de l'intégration croyaient aux vertus du *spill over*. Comme aux États-Unis en 1787, en Suisse en 1848 et en Australie en 1942<sup>31</sup>, ils pensaient que le basculement de la confédération vers une fédération se produirait sous l'empire de la nécessité. **L'approfondissement du Marché commun, puis de l'union monétaire devaient nécessairement entraîner une fédéralisation de l'Europe, ce qui ne s'est pas produit..**

Alors que le passage au vote à la majorité était prévu par le traité de Rome après l'expiration de la période de transition, à l'issue d'une forte pression française (6 mois de politique de la « *chaise vide* ») le compromis de Luxembourg<sup>32</sup> a préservé la règle de l'unanimité. Il marque aussi la prévalence durable de l'intergouvernementalité, avec l'émergence du Conseil européen<sup>33</sup> et de la gestion en piliers du traité de Maastricht (1991).

Ensuite, les tentatives en vue d'accroître l'efficacité du système institutionnel ont abouti à des résultats insuffisants. Certes, l'achèvement du marché unique a étendu le champ du vote à la majorité qualifiée. Mais le maintien de l'unanimité dans les domaines-clés de la fiscalité et de la politique étrangère aboutit à une paralysie persistante et aux perversions du comportement déviant d'une minorité, éventuellement d'un seul État membre, parfois manipulé par des groupes de pressions ou des pays tiers. Dans le contexte d'une aggravation des tensions aux limites de l'Europe, il en résulte une impuissance répétée à faire face aux événements, une très faible capacité d'anticipation et des réactions tardives et insuffisantes face aux crises.

Qui est responsable ?

---

<sup>31</sup> Futuribles n°368, novembre 2010, *Une Europe fédérale est-elle évitable ?* « Lorsque, dans le cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou de plusieurs partenaires sont en jeu, les membres du Conseil s'efforceront, dans un délai raisonnable, d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil dans le respect de leurs intérêts mutuels et de ceux de la Communauté, .... » (déclaration commune publiée à l'issue de la session extraordinaire du Conseil des Communautés, à Luxembourg, 28-29 janvier 1966.)

<sup>33</sup> Le [sommet de Paris de décembre 1974](#) introduit la périodicité dans les rencontres des dirigeants des États membres : « trois fois par an et chaque fois que nécessaire, en Conseil de la Communauté et au titre de la coopération politique ».

On invoque souvent des complications institutionnelles (pour supprimer l'unanimité, il faut l'unanimité), qui découragent les partisans d'une réforme profonde. Certes, la révision des traités est une opération difficile, de plus en plus aléatoire avec l'augmentation du nombre des états membres : chacune de ses étapes (négociation, ratification, référendums) entraîne un amoindrissement du projet initial. Depuis Lisbonne, même les partisans de l'approfondissement hésitent à s'engager dans cette voie.

Il faut aussi et surtout incriminer **le manque de volonté politique** d'un assez grand nombre d'États membres et notamment des plus importants.

Au premier rang, bien qu'elle appartienne au passé, l'obstruction du **Royaume-Uni** : si sa volonté de s'en tenir à une zone de libre-échange, à la rigueur au marché unique (qui à ses yeux allait déjà trop loin en termes de normalisation) n'a pas trop entravé les progrès, puisque les décisions dans ce domaine sont devenues du ressort de la majorité qualifiée, sa résistance obstinée à toute avancée institutionnelle, notamment quand cela touchait au régalien (la politique étrangère, la défense) a reçu le soutien de nombreux États membres. On le voit bien aujourd'hui puisque le Brexit n'a pas entraîné de relance institutionnelle.

Au cours de ces dernières années, bien qu'il soit supposé acquis à une relance, le couple franco-allemand n'a pas non plus manifesté un volontarisme très audacieux. Des dernières révisions du traité, l'Allemagne dispose du plus grand nombre de députés et à travers le PPE d'une influence déterminante. À l'intérieur, mais aussi à l'extérieur de l'UE, elle a accumulé les excédents commerciaux. Avec ses partenaires contributeurs nets au budget communautaire, comme toute avancée de la construction européenne se traduirait par des charges budgétaires accrues, elle s'est accommodée du maintien du *statu quo*.

Face au monde extérieur, afin d'éviter de se fâcher avec des pays agressifs, l'UE s'est fort bien accommodée **d'une posture pro-business très conciliante** vis-à-vis de la Russie, de la Chine et de la Turquie. Sans le dire ouvertement, **cet immobilisme a tenu lieu de politique**, avant que l'invasion de l'Ukraine ne mette fin à ce confort illusoire et n'impose maintenant un changement radical.

Face au « *saut qualitatif* » qu'implique l'attribution de nouvelles compétences à l'UE, il faudrait davantage de motivation des États membres. Car **le maintien de l'unanimité favorise les**

« *petits* », devenus les plus nombreux, qui peuvent occasionnellement vendre leur voix, comme le montre de plus en plus souvent la Hongrie de Viktor Orbán. **Cette unanimité protège aussi les pays qui courtisent les multinationales** : la vertueuse Hollande, qui n'est pas avare de conseils de frugalité dans l'*Eurogroupe*, n'est pas la dernière à favoriser leur « *optimalisation fiscale* » au détriment de ses partenaires. Même l'évident besoin d'une véritable politique commune dans l'accueil des migrants n'a pas progressé. En politique étrangère, les états membres ne sont pas prêts à mettre en œuvre une décision prise à la majorité qualifiée à laquelle ils seraient opposés. Ces réticences à 27 n'ont aucune chance de se réduire quand d'autres États membres parviendront à l'adhésion. Même les propositions d'abstention constructive, de « *majorité qualifiée renforcée* » (80 au lieu de 65% de la population<sup>34</sup>) ou la possibilité de ne pas tenir compte du veto s'il n'émane que d'un seul État membre<sup>35</sup>, n'ont pas encore rencontré assez de soutien.

## L'élargissement, une contrainte ?

La perspective d'accueillir de nouveaux membres est presque aussi ancienne que le traité lui-même. Dès 1961, bien qu'il soit à l'origine de la création en 1960 de l'Association européenne de libre-échange (AELE)<sup>36</sup>, avec l'objectif de la concurrencer, Londres s'est porté candidat à la CEE. Ajourné à deux reprises par le refus du général de Gaulle<sup>37</sup>, l'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark fut une contrainte, autant pour Paris qui s'y est opposé pendant une décennie, que pour le gouvernement britannique, obligé par la détérioration de son économie de signer le traité sans partager les objectifs d'intégration des pays fondateurs. À Copenhague, qui tenait avant tout au maintien des exportations agricoles sur le marché britannique, on n'était pas plus que les autres Nordiques partisan de l'intégration européenne. **Dans le contexte d'une gestion diplomatique de la négociation d'adhésion, qui perdurera**

<sup>34</sup> Actuellement, le seuil de la majorité qualifiée est de 65% de la population de l'UE et de 55% du nombre des États. Il s'agirait de passer à 80% dans les deux cas.

<sup>35</sup> Une proposition similaire a été faite à l'OTAN pour contourner l'obstruction turque.

<sup>36</sup> L'*Europe des sept* : le Royaume-Uni, le Danemark, la Suède, la Norvège, le Portugal, la Suisse et l'Autriche, ultérieurement l'Islande (1970) et la Finlande (1986).

<sup>37</sup> Paradoxe des contradictions des Néerlandais, partisans à la fois d'un approfondissement de l'intégration et de l'adhésion britannique (bien que Londres soit un adversaire résolu de cette intégration) et du général lui-même, qui ne voulait pas des Britanniques tout en partageant en grande partie leur conception d'une *Europe des patries*. »



**jusqu'en 1994**, il n'y a pas d'évaluation approfondie des capacités d'adaptation des pays candidats.

Dans les années 1980, l'adhésion de trois pays méditerranéens (la Grèce en 1981, l'Espagne et le Portugal en 1986) est un tribut à la restauration de la démocratie. Mais ces nouveaux membres, à la différence des précédents, partagent l'objectif d'une « *union sans cesse plus étroite*. » l'Europe des Six est devenue celle des Douze, sans modification importante de son cadre institutionnel, mais elle fonctionne et approfondit son intégration grâce à l'achèvement du marché unique, à la réforme des fonds structurels, à la création de l'espace Schengen et à la marche vers la monnaie unique.

De ces avancées initiées par la Commission Delors, découle une nouvelle vague d'adhésions. Comme le Royaume-Uni dans les années 1960 avec l'union douanière, les pays de l'AELE comprennent qu'ils ne pourront pas rester en dehors de la mécanique normative du marché unique. Trois d'entre eux optent pour l'adhésion (la Finlande, la Suède et l'Autriche), les autres se limitant à des accords particuliers : la Norvège et l'Islande comme membres passifs du marché unique et la Suisse à travers une coopération spécifique. Qu'il s'agisse ou non d'adhésion, **il y a accord sur l'intégration économique, mais pas sur les finalités politiques**. Avec la fin de la guerre froide, ces pays estiment moins nécessaire que jamais de participer à une union politique.

Au même moment, l'ouverture du mur de Berlin place l'UE dans un contexte tout à fait nouveau. Comme les candidats méditerranéens des années 1980, les pays d'Europe centrale estiment que le retour de la démocratie vaut ticket d'entrée dans l'UE, indépendamment de leur situation socio-économique. C'est pourquoi ils écartent les options alternatives de *maison commune* de Gorbatchev<sup>38</sup> et de Mitterrand<sup>39</sup>. **Au nom de l'égalité de traitement, ils obtiennent satisfaction avec le grand élargissement de 2004-2007.**

<sup>38</sup> Mikhaïl Gorbatchev (1931-2022) avance le concept de *Maison commune européenne* par le rapprochement graduel entre les membres du Comecon et ceux de la CEE, d'où son soutien à la *déclaration commune* qui en juin 1988, établit des relations officielles entre la CEE et le Comecon.

<sup>39</sup> François Mitterrand présente son projet d'une confédération européenne le 31 décembre 1989 à la télévision française. Bâtie sur les accords d'Helsinki, la confédération devra réunir « *tous les Etats appartenant à notre continent dans une organisation commune et permanente d'échanges, de paix et de sécurité* » et accueillir les anciens pays communistes quand ces derniers se seront dotés d'un système politique représentatif.

L'UE a mis au point une « *méthode de l'adhésion*<sup>40</sup> » qui implique de fortes contraintes économiques mais aussi politiques (avec les critères de Copenhague), assumées bon gré mal gré par les pays candidats. Ainsi leur entrée dans l'UE peut s'effectuer sans perturbation majeure, mais sans avoir à se prononcer sur les finalités de l'Union. Par ailleurs, l'adhésion de Chypre montre que l'UE ne craint pas d'intégrer, comme l'Allemagne au moment du traité de Rome, une île divisée et occupée par un pays tiers.

On voit ainsi que les élargissements ont plutôt été une contrainte, imposée à l'UE par les circonstances. Mais aussi longtemps qu'elle a progressé au rythme de trois pays par décennie, cette expansion n'a pas entraîné de perturbation majeure, en dépit de l'inadaptation croissante du cadre institutionnel.

Il en va différemment aujourd'hui : d'une part, les régressions de la Pologne (qui a heureusement repris sa marche en avant) et de la Hongrie accentuent les clivages internes. D'autre part, la constitution d'une nouvelle file d'attente de pays candidats qui n'ont pas la maîtrise de leurs frontières et sont assez loin de disposer d'un système politique stable, rend leur capacité à s'intégrer bien plus aléatoire que leurs devanciers.

**En 2003, on a voulu esquiver le problème avec la mise en œuvre de la politique européenne de voisinage (PEV), un « tout sauf l'adhésion »** qui n'a pas découragé les nouveaux candidats d'Europe orientale, bien qu'ils aient bien davantage que les précédents des problèmes politiques: leur démocratie y est durablement fragile et ils connaissent des problèmes de frontières plus ou moins insolubles à court et à moyen terme, dont on a sous-estimé l'importance en les qualifiant naïvement de « *conflits gelés* ».

**Trois groupes sont actuellement en attente. La Turquie**, qui avait quelques chances d'adhérer au début des années 2000 s'est définitivement disqualifiée en laissant les islamistes détruire sa démocratie et en menant une politique étrangère belliqueuse. Cependant, on n'a pas osé le lui dire ouvertement, parce que l'« *acte de décès* » de la négociation d'adhésion requiert l'unanimité. Face à la diplomatie de la canonnière d'Erdoğan, la fin des négociations d'adhésion aurait dû être actée depuis longtemps. Elle est maintenant plus difficile à réaliser, parce que la guerre en Ukraine lui a donné un rôle plus important.

---

<sup>40</sup> Jean-François DREVET, *L'élargissement de l'Union européenne jusqu'où ?* Éditions de l'Harmattan, Paris, 2004, 384p.

Si la vocation à l'adhésion des pays des **Balkans occidentaux** n'a jamais été remise en cause, elle doit surmonter de nombreux obstacles techniques, au risque de décourager les candidats et de les tourner vers d'autres influences. Bien qu'un changement ait été apporté dans la « *méthode de l'adhésion* », plusieurs pays restent dans une position précaire faute de progrès suffisants ou sont à la merci du veto d'un État membre, comme la Macédoine du nord en a deux fois fait l'expérience.

**Le dossier des pays du partenariat oriental, qui est maintenant au premier plan de l'actualité, est encore plus ardu.** Si on met de côté<sup>41</sup> les cas de la Biélorussie et de l'Azerbaïdjan (qui sont des dictatures et n'ont pas souhaité se porter candidats) et celui de l'Arménie (parce qu'elle a adhéré à l'union eurasiatique), les trois pays qui souhaitent l'adhésion (**l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie**) doivent surmonter en plus des obstacles habituels les contraintes d'une occupation partielle et de longue durée de leur territoire<sup>42</sup>. En fait, **rien ne sera possible sans un accord avec la Russie** sur une stabilisation des frontières dont on a du mal à tracer les contours : aussi bien sous la forme d'un accord global que par la reconnaissance éventuelle de lignes de cessez-le-feu, actuellement hors de portée.

### **Avancer ou périr ?**

Un coup de projecteur sur les vingt dernières années montre assez bien que le non approfondissement de l'UE **porte une part de responsabilité dans la dégradation de la situation dans ses périphéries** : une politique plus ferme à Chypre ou une volonté plus énergique de travailler à la solution des conflits soi-disant gelés en Europe orientale aurait probablement réduit l'agressivité de la Turquie et de la Russie. À ce titre, une analyse du « *coût de la non-Europe* » face à l'instabilité croissante de son voisinage, mettrait en évidence des effets bien plus négatifs que ceux dénoncés en leur temps par le rapport Cecchini<sup>43</sup>.

**Mais jusqu'à l'invasion de l'Ukraine a prévalu le sentiment implicite que non seulement l'UE avait le temps, mais que les problèmes seraient plus faciles à résoudre plus tard** : d'une part, comme indiqué plus haut, on a cru, ou fait semblant de croire, qu'une réforme institutionnelle viendrait inévitablement.

<sup>41</sup> Provisoirement, car on peut présumer qu'une Biélorussie et une Arménie devenues démocratiques souhaiteraient aussi adhérer à l'UE.

<sup>42</sup> À Chypre, la *ligne verte* est stabilisée depuis 1974, bien avant que se pose le problème de l'adhésion.

<sup>43</sup> Europe 1992: the overall challenge [summary of the Cecchini report]. SEC (88) 524 final, 13 April 1988.

D'autre part, on a pensé que des facteurs fondamentaux (l'extension de la démocratie et de l'économie de marché) rendraient plus faciles les rapprochements avec les pays tiers.

Or il n'en est rien. Dans l'UE, après la Pologne, l'attitude de la Hongrie montre l'importance des facteurs de blocage. À l'extérieur, en partie du fait de son « *insouciance stratégique* », les périphéries européennes sont devenues incomparablement plus périlleuses et pas seulement à cause du bellicisme de la Russie. Si l'UE parvient à vendre des armes à l'Ukraine (c'est déjà mieux que d'approvisionner la Turquie ou les pétromonarchies du Golfe), comparée aux États-Unis, elle n'a qu'un rôle mineur dans l'évolution du rapport de forces sur le terrain, ce qui ne lui donne pas beaucoup de chances d'influencer un éventuel règlement politique.

Une fois encore, l'UE va-t-elle se limiter à des mesures tardives et insuffisantes ? Au moment du Brexit, on s'est réjoui un peu trop vite de l'unité des 27, car **les questions de politique étrangère et de souveraineté divisent infiniment plus les Européens que la gestion du marché unique**. Or l'émergence d'une « *Europe géopolitique* » n'est pas pour le moment accompagnée de celle d'un « *hard power* »<sup>44</sup>. Si on a pu dire que l'Europe n'avancait que dans les crises, le risque d'un recul est également présent. Il déboucherait alors sur un affaiblissement durable de l'UE qui pré luderait à sa dislocation.

**En août 2022, dans son intervention à l'Université Charles de Prague, le chancelier allemand Olaf Scholz a tracé la marche à suivre. Il estime que les nouvelles adhésions doivent être précédées par des réformes institutionnelles : fin de l'unanimité pour la politique étrangère et la fiscalité, mais aussi pour les mesures à prendre contre les démocraties « *illibérales* » (réforme de l'article 7 du traité) et plafonnement de l'effectif du Parlement européen.**

Ainsi l'UE pourrait-elle accueillir à terme une dizaine de nouveaux membres, des Balkans occidentaux (tous) et d'Europe orientale (nommément l'Ukraine, la Moldavie et éventuellement la Géorgie). Le silence du chancelier concernant la Turquie semble indiquer qu'elle ne ferait pas partie des élus.

**Reste à savoir comment ce programme pourrait se concrétiser.** Quelles seraient les chances de succès d'un plan Scholz, voire d'un éventuel plan franco-allemand ? L'Allemagne vient de faire un virage à 180° qui n'a pas que de chauds partisans et la position personnelle du chancelier n'est

<sup>44</sup> Richard Youngs, *The awakening of Geopolitical Europe ?* Carnegie Europe, 28 juillet 2022, 4p.

pas aussi forte que celle de son prédécesseur, notamment en interne. Quant aux chances de faire aboutir la réforme institutionnelle à Bruxelles, elles ne sont pas garanties non plus. En fait, on peut se demander si ce n'est pas **la durée de la guerre en Ukraine qui va jouer le rôle le plus important**. Si elle se termine rapidement, on peut compter sur de fortes pressions des partisans du « *back to business* ». Les gazoducs *Nord Stream 1* et *2* seraient remis en service pour le plus grand bien de l'industrie chimique et du marché international de l'énergie. Rassurés par la fin de la guerre, les petits pays arcbutés au maintien de la règle de l'unanimité vont poursuivre leur obstruction. Par contre, **si la guerre se poursuit, ce qui n'est le souhait de personne, il sera bien plus difficile aux souverainistes de tout poil de s'opposer à un plan cohérent de modernisation du mode de prise de décision dans l'UE, avec toutes ses conséquences, si une majorité d'États membres montrent sa volonté de le faire aboutir.**

Jean-François DREVET<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Ex-fonctionnaire européen. Les opinions exposées ci-dessus n'engagent que son auteur.

# The future of the EU budget and the creation of « EU public goods »

*With Iain Begg, European Institute, London School of Economics and Political Science*

**Andrea Mairate :** So first of all, I would like to thank Iain Begg for accepting our invitation to this conference. Let me just introduce Iain Begg. He's a professor at the European Institute at the London School of economics. He has a very wide expertise on the European budget, European integration, cohesion policy, and many other things that he has directed or he has been involved are especially in many projects concerning different aspects of EU policy. So this conference is organized by GRASPE. GRASPE is a relatively young association of which gathers a number of EU officials. Georges Vlandas is the main founder, back in 2000, so almost 25 years of age. We have published almost 50 issues covering different aspects of EU policy and on the EU civil service and if you have time to go in to some of the issues of the journal, you will see, there are articles on the EU budget and things which are related to that. So maybe just to introduce the topic as you see, the title is about the future of the EU budget and the creation of EU public goods because we think that these two aspects are closely related. And of course, this this is a very topical issue at the moment because it's hotly debated among our policy makers. Maybe just to guide a bit the discussion, the first question that we should ask ourselves is : do we have a budget, which is sufficient to meet economic, social, geopolitical challenges ? We have seen the discussion about the additional budget, the so called midterm review and of course, the response has been quite disappointing in this regard.

The second issue, which is also part of the debates is around fiscal integration that was launched by Draghi in a number of interventions and articles and there is this issue of having a more centralized fiscal capacity and to deliver EU public goods. There are a number of papers around these topic of course and there is no consensus about creating new borrowing and new funds for defence or for the transitions. Recently, Draghi mentioned that we need something like 500 billion per year to address the investment needs for the green and digital transitions. And maybe the third point is about what are the options? What are the viable solutions to reform the budget in order to meet these challenges and to have a budget which is fit for purpose?

And here there are many issues: the size of the budget, what should be the composition of the budget? How to coordinate? Governance issues as well. How to coordinate this with Member States? And finally, the difficult question about EU taxes and own resources and all the proposals on new owned resources, which is with this idea of having a budget more independent from countries contributions.

These are all topics that I'm sure Iain will cover during his presentation. So having said that, I will give him the floor we have around 80 participants today, we have Walter Deffa, who was my general director in DG REGIO and an expert on budget as well. We've had people from the cabinets. We have people from different institutions. So I'm sure that this will be a very interesting discussion. The floor is yours Iain, and thank you very much again for your presence here today.

**Iain Begg:** I mentioned that some of the work I'm commenting or using for this presentation is derived from studies done recently for the budget committee of the European Parliament but they don't necessarily agree with what I'm going to tell you or provoke you with. Also, I'm very pleased that you still allow Brits to contribute to EU debates. Let's recall some of what's going on, why we're in this position. The first is that in spite of everything that's changed over the, that period if you look at the budget today, you see very little that is different in structure and shape from what it had 36 years ago. Certainly changes have taken place, more cohesion, a bit less on direct payments, but still if a time traveller from 1988 had appeared he would recognize this budget.

Second point of background is that, in public economics, theories like fiscal federalism would suggest what the budget should do at EU level, but it's very hard to see whether fiscal federalism and other such theories really tell us anything about where the EU budget is. Third point to make is that although the MFF was introduced in 1988 as a means of avoiding the conflict between the institutions which had characterized the preceding few years, It means two things : first, the EU have a very rigid system, very hard to change, and second, that if you want to make a decision on some new form of spending, it's very hard to get it done quickly. The result has been increasing the resort to off budget mechanisms of various sorts, and it means that there's a parallel track now for the funding of EU policies.

But if you look at how this is done, you see that, particularly from the reports of the European Court of Auditors, it's done in very diverse ways. There are different legal bases used for deciding on such off budget mechanisms. And then the last point I'll make by way of introduction is that although Andrea Mairate mentioned the ideas of having new owned resources, it's a debate that's been going around in circles since 1988, which has



seen a succession of studies of different sorts and also the infamous corrections were not just about Margaret Thatcher swinging her handbag. It's also about all the other Member States which have since had various forms of correction. So we have an uncomfortable structure for the EU budget. This is partly in response to Andrea Mairate's first question. We expect much of the EU, but we don't give it the capability.

What we see is in the following structure, such as crises, such as the Refugee crisis in the mid-2010s, the pandemic, now the cost of living crisis. There's a general political expectation that the EU does something. We want the EU to act, but we don't give it the resources. Trust you will still allow me to use the expression we when I talk about this.

And if you look at all the new demands, climate, defence, who knows what else is going to be on the agenda. Reconstructing Ukraine, perhaps. These are all the new demands, but there's a political reluctance to give the EU, a degree of autonomy and dealing with them or indeed greater resources, and this to me is a fundamental problem, not just of the nature of the supranational entity, which is the EU, but also of the structural governance across the whole of the EU at different levels. I've taken this quote from Ursula Von Der Leyen State of the Union address for 2023 so that's 6 months ago and in this, you will see that we need to discuss future of the EU budget in anticipation of enlargement, what it finances, how it finances and how it is financed. So I've tried to interpret what she said. First thing to note is that she was saying this in the perspective of enlargement. I would go further to say that even if enlargements were not a possibility in the coming years, the difficulties or the pathologies of the EU budget would require us to think again about whether it needs to change. And to me, such change is long overdue, so staggered-on as a form of kicking the can down the road to use a different metaphor.

On the question of what it finances, it's easily split into two things. One is, is what the EU finances today appropriate? You all know what the mix of spending is if you look over the period since 1988, approximately three quarters of the EU budget has gone on just two policy headings: common agricultural policy, widely defined to include rural development, and cohesion policy. The proportions of the two have fluctuated, and it's only in the last two or three years that they've gone down to around 60%. But that's dominated the EU budget so long. And yet, if you consider what's happened in that period, we have had at least, according to some calculations, completion of the internal market, we've had the advent of the Euro, we've had at least five crises, and yet the EU budget is still doing the same things as we saw in 1988. So I think that there should be pressure in talking about this on considering what the new priorities ought to be.

The second is how it finances it? The traditional means is through grants. However, we've seen an increase in the proportion of loans being used, not just financial instruments in the context of cohesion policy, but more widely loans being used as a substitute for grants outside the EU budget, off budget, in other words.

Conditions, yes, there are many conditions. We've had huge variations in these over the years. There's been macroeconomic conditionality has been uploaded to different rules and co-financing and the forms of co-management monitoring and so on. It's on the question of how it's financed that it becomes more awkward. A narrow interpretation of how it's financed could be, is it time to move from national contributions to genuine new owned resources? Many Member States would like that in one respect, because it would enable them to cut the line in their own national budgets, which says contributions to the EU. But they resist it for reasons that I'll come on to in a moment.

But a broader sense of how its finance is about thinking through whether borrowing ought to have a permanent and well-designed role in the EU public finances in general. So in this sense, there could be this equation: you break the link between budget and what the EU does and talk about the EU finances more generally than what the EU does.

Academics are quite keen on the notion of a trilemma, and I'm going to present to you the simplest of trilemma in relation to the EU budget. Another advocate of trilemma is Marco Buti, who seems to introduce a new trilemma just about every paper he produces. So here's my contribution to the trilemma literature, which is first, keeping the net contributors happy, which means a lower budget. Then you have the pressure coming from recipients of existing EU budget flows, cohesion policy, agricultural policy, tractors in Utrecht and Linden, the Rue de la Loi and the Champs Elysées, supporting the retention of agricultural support. And then you have all the new demands. But the point about a trilemma is you cannot easily reconcile all three of these. You can perhaps have two of them at once, adding the third becomes deeply problematic, and this is the political core dilemma or trilemma that has to be faced.

What about owned resources, new owned resources? Starting point is to observe that the Member States are very reluctant to confer a power to tax, a well-known concept in public economics, on the EU level. And this is why we see the revenue of the EU dominated by national contributions, strictly speaking, national contributions, if you look at what's in the own resources decision, they are defined as own resources, but let's face it, they are payments by Member States into the EU. The GNI resource is a very strange invention, but it's also a very creative one because it enables the EU budget to balance. If expenditure goes

up, GNI resource is called on more intensively. If expenditure doesn't meet expectations, the amount called on the GNI resource goes down.

And that balancing feature is very valuable to the EU authorities, because they don't then have to think about adding to the tax burden or cutting the tax burden if there is a shortfall or increase in expenditure. That raises the question, if you have new owned resources funding the EU budget, do you retain the GNI resource as a balancing component to guarantee that the budget balances, which is after all one of the principles enshrined in the treaty?

Third point about new and resources is that I think we've lost sight of the fact that there doesn't really need to be a debate on which EU own resources. All the candidates have been studied so intensively that there's plenty of information about how they work, but you have to recognize as well that they are flawed in a number of different ways.

For example, some potential EU taxes hit individual Member States or indeed sectors more heavily than others. A carbon tax sounds good as an idea. A carbon tax is going to hit producers of carbon, which means Polish coal or German coal and it will favor French generation of electricity by nuclear, because there's not the same consumption of carbon there.

Some, you have to think about whether they are reliable in generating yield. Do something like a, financial transactions tax have a stable yield, or would market operators find ways around it, which would mean that it no longer generated the level of revenue required? And the same sort of thing can apply to many of the what's called Pigouvian or environmental taxes, which have the dual purpose of raising revenue and meeting an environmental objective. If it works for the environmental objective, it cuts the revenue. Also, and this is based on evidence I got from a number of Member State representatives in a recent study, there is a concern that if you start adding additional own resources, it just adds to the complexity of raising the revenue for Brussels.

The example given here is the plastic levy introduced in 2021 which is in fact tied to the GNI of the country, and therefore becomes a de facto GNI resource, not strictly speaking related to the consumption of non renewable plastics. Member States say, well, why do we go through this having to create yet another procedure to generate the same amount of money?

So to me, the problem of new owned resources is political. Is there a willingness to do it? And how do you arrive at a consensus to get it done? But there's also a potential illusion in new owned resources, which is that many of the discussions around new owned resources suggest this is going to be additional money whereas Member States would, if they agree

to new owned resources, see the first priority as meaning cutting national contributions, substituting new owned resources, rather than adding to the overall level of EU revenue and this risks mixing up two quite different debates. One is on the size of the EU budget, where you could say, yes, increase it by having new owned resources. And the other is saying we have a fixed level of the EU budget and we alter the balance of how the revenue is raised. These are quite, distinct debates, which tend to get confused. This looks rather complicated, but in, in practice, it's not that hard to comprehend because EU borrowing, particularly for Next Generation EU, has left a kind of trap in the background, which is two things have to be done. You have to amortize the debts and service the debts, and it's conceivable that some EU borrowing would result in calls on the guarantees that the EU budget has provided, using the margin between the owned resources ceiling and the money that's actually spent, known as the headroom, as a way of dealing with the potential calls and guarantees.

Both of these would create demands on the EU budget. This has been enshrined in the procedures for the Next Generation EU, but then it's affected by macroeconomic trends, particularly national and also national divergence. It's also affected by what happens in the monetary policy and in financial markets. Higher interest rates means that the debt service goes up and that can lead to obligations on the EU budget for the immediate future, which are going to rise with higher interest rates and potentially either crowd out existing budget lines, something the Parliament fears greatly, or mean that there will be new demands to increase existing own resources, including the GNI resorts.

So, there's tension in all of this about the consequences of the resort to borrowing. I don't think it's been fully worked out. If you look at the conclusions of the midterm review it really, in my judgment, was saying, let's kick the can down the road and have some temporary measures and work out how to deal with it later.

In all of this, « juste retour » is lurking in the background. « Juste retour », if you interpret the French correctly, has two potential meanings, fair return and exact return. It's something that has pervaded many of the budget negotiations over many rounds of the multiannual financial framework. The image I have in mind is that every finance minister shows up to the ECOFIN meetings where the future budget is being discussed, and in that finance minister's team, there's somebody sitting in the background with a Microsoft Excel spreadsheet, working out whether if this concession is made, or that concession is made, what impact it will have on the net contribution or net receipts of the individual Member State.

It loses all the focus on whether the EU budget is only a sideline in the much bigger benefits and costs of being part of the European Union. But the reality is, it's there. So can we get around it? Well, my starting point for how to try to get around it is to reassert public economics.

Say there's ought to be a rationale for the EU level of spending. It could be due to subsidiarity or other approaches to dealing with it. Second, Marco Buti, in one of his many recent contributions has made the argument that there are public goods which can be regarded as genuinely European. What we have to think about is what such public goods are. If it's a genuinely European public good, then its connection to « juste retour » is much more blurred. Climate change, for example, is something which affects all EU Member States and indeed the rest of the world so how do you compute « juste retour » for that? And in that circumstances, he argues that it might be easier to justify having own resources, which are linked to European public goods. But the second category that Marco refers to, and that is that if you look at what Next Generation EU is doing, it's saying, yes, we want the EU public goods, particularly the 37 percent for climate related action and 20 percent for digital but it all should be at the national level and there is a net fiscal transfer going on with Next Generation EU through the Recovery and Resilience Fund, benefiting Southern Europe and Central and Eastern Europe and costing Northwest Europe. So there's a second element to this, which is EU public good, yes, but it's a national level to it.

And the third approach that Marco suggests is that there are EU funding for what is in effect a national public good. That becomes more, much more definitely a net fiscal transfer and hence is subject to the « juste retour » ideas. So, this to me raises quite difficult questions. In the last 2 rounds of the budget, the idea of national envelopes has been prominent.

Hypothecate already say at the negotiation stage, each Member State will get so much, which becomes the national public good argument. It also relates to net transfers, and there's an open question about whether something like a way of dealing with major challenges can be met by having national transfers.

Now, let me, let me pose an imagination test. Suppose you were given this. Here I do my dramatic pause. This is a blank sheet of paper where you have to write down what should be in the EU budget. My answers start with things that you cannot really avoid.

Costs of administration. No doubt there could be some squeezing of administration, but let's face it, the share of the EU budget devoted to administration is not at all unreasonable. Then there are things the treaty dictates, which includes having structural and investment funds. The treaty, unless I'm mistaken,

doesn't specifically say there ought to be direct payments to farmers, but it does dictate there should be a common agricultural policy. Then you have EU public goods of different sorts, where you have those that I think are unambiguous. The green transition, the digital transition dealing with climate and biodiversity, some aspects of internal, external action laterally, including Ukraine.

And also, there is a question to raise about public goods, which do two things, which is if they're more efficiently delivered at the EU level, because you can aggregate the production of such public goods, it makes sense to do them at the higher level of the supranational level. But there are also certain public goods, which are left only to the Member States will be under provided here.

The classic example is trans-Alpine highways, where it's a difficult to prove to the Austrians or the Swiss that there should be a trans-Alpine highway, which is for the benefit of Italians and Germans, but you'd get under provision unless you find a way of charging for it, which admittedly they do with the vignette.

The awkward question is national public goods funded by the EU level, is it just for investments or should there also be more explicit distributive goals? And here we come back to theory of fiscal federalism and the Musgrave trilogy of what public goods do : stabilisation, allocation and distribution.

It poses the question of whether there should be at least some level of EU distribution, which means net fiscal transfers. I won't get into one of the other things that Andrea Mairate mentioned in his introduction over a new EU fiscal capacity, because that's really another seminar, but it could be part of it if you're talking about dealing with distributive or stabilization challenges. Then the question arises again, loans or grants or conditions. This is starting with a blank piece of paper, some of the things you'd want to put on to fill such a blank page.

If we consider what's happened recently, we've already mentioned the midterm review. What can we conclude from it? Well, the great success was agreement on the Ukraine facility, but even then, two thirds of it is loans and one third is grants. And those allocations will also be subject to conditions. Now, the problem with the one third grants is that it adds to the debt burden for the EU as a whole and accentuates the potential problem of debt amortization or debt service which could potentially lead to further pressure on future EU budgets. something we have to consider. But it also demonstrates that the idea of having some form of debt financed EU policies, which are repaid from future budgets, is not just confined to Next Generation EU, but continues into the Ukraine facility and



potentially to Next Generation EU version 2 or other ideas that have been floated.

As for the rest of it, there won't be any great surprise that the outcome of the midterm review hugely watered down the commission proposals, salami slicing. And there's one very telling figure in the table at the end of the Council conclusions on the midterm review, which says net new money, 21 billion euro, which given the scale of the remainder of the MFF is minute. It's really the error correction in the calculations. Also, some of the ideas that were floated around in advance of the midterm review, particularly the notion of some sort of sovereignty fund as an antidote to the U. S. Inflation Reduction Act, trying to promote EU activity, seems largely to have disappeared, with some suggestion that the idea of having the Strategic Technology for Europe platform, or STEP, could be kernel of a new sovereignty fund idea, but it seems to have got lost in the traffic. And as, as you know, the proposal for STEP is reduced to 1.5 billion euros, mainly on defence related issues, and it's accompanied by a reduction of 2.1 billion euros in the size of the Horizon budget. So, it's taking away to give less than was there in the first place from that kind of strategic investment in science.

So, what we see from all this is yet again resistance to change and articulation of the status quo. And then more recently, just a couple of weeks ago, we had the report of the High Level Group on Cohesion Policy shared by my LSE colleague, Andres Rodriguez-Pose. And there, it sounds good. Cohesion policy should be something which binds Europeans together because it creates the ties. It should enable the local capabilities to be effectively exploited and use the potential of places, which are not not able in the current context to do much. However, warm words. My question to this audience is where does it lead? Is it going to lead to something radically different from previous cohesion policies?

Some of you may recall the Barker report in 2009, where very similar things were being said. And yet the question is, has it translated into what cohesion policy does? One of my ideas in this, and this is a shortened form of a much more complicated chart that's in one of the reports I did for the European Parliament called an "Agile Budget", is to pose the question, despite all the efforts made by the EU level to impose fiscal frameworks on Member States, we don't really have a notion of a fiscal framework at the EU level for the EU's finances. So I think it's worth starting to reflect on it. First, there's the standard things, expenditure, revenue in the EU budget under the ceilings of the MFF. There's a new component, which is risks, and the risks feed into things like expenditure, because if the risks accentuate in some of the lending and borrowing particularly the



borrowing, then it could affect expenditure or calls on revenues, as I've indicated before. But we also need to think about not just the governance, what mechanisms are used, but also separated legitimation, which some would say could be part of governance, because there's a concern, especially in the European Parliament, that it gets sidelined when the EU resorts to borrowing mechanisms.

The Parliament is half of the budgetary authority when it comes to the MFF, but not when it comes to Next Generation EU, and the legitimation question there is, I think, a fair one from the perspective of the Parliament, not one that's easily answered.

This is my time when I come along to try to provoke you. First, it's now 36 years since 1988. Can anyone really disagree with the proposition that a major reset of the budget is overdue? I would say that there's a straightforward way of looking at it, which is we need to focus far more sharply on European public goods, but as the corollary of needing to know what is an EU public good and the trouble here is that what you regard as a public good is often in the eye of the beholder. What I think is a public good is not what someone else like Andrea Mairate thinks is a public and we need to reconcile these different views on public goods. Second big conclusion is that when you look through the information on the budget, you know, there are supposed to be nine principles which are in the inter-institutional agreement, they're also in the own resources decision about things that the EU budget should conform to unity, having one budget and yet there are two because there's Next Generation EU. Universality, which means that all the money that goes into the EU budget is not going assigned to particular functions. Transparency, and yet we see the surge in external assigned revenue, and that's what the borrowing for Next Generation EU is defined as, which is saying this particular source of revenue is assigned directly to Next Generation EU so it's in conflict with the universality. And we could go through the other principles and ask whether they are really still being respected.

I introduced very briefly the EU level fiscal framework and in the report headed for the Parliament, there's a more complex chart which shows the interrelationship between the different components I mentioned. I think it needs to be elaborated and that means thinking about how the off budget mechanisms interact with the on budget, the MFF related budget.

And last, I think it's time for a new approach to the revenue side. Instead of saying, let's try out opinions on this or that potential new on resource, whether it's using the European Emissions trading scheme, or the carbon border adjustment mechanism, or financial transactions tax and failing, instead, my suggestion would be to say : by 2028 we set a target for a much higher

share of genuine owned resources. Let's say it has to go from the current 15 or so percent, which is customs duties, to 40 percent. Set a binding target and then write it into a future own resources decision. That could be the way to move forward.

Second set of provocations. How do we get there? But the first step is coming soon, sometime in 2025, if it follows the previous timetable, the commission will be issuing its first suggestions for the next MFF. We know what's going to happen then. The succession of rotating presidencies will have to engage in negotiation on it and then last minute, whenever the last minute is defined. and remember, last time around, it was July 2020. Indeed, in November 2020, or something was going to be starting just six weeks later, it'll be all the horse trading. I've used to and my concern is that if you have this process, you persevere with the status quo because it's so hard to change. Remember the trilemma I mentioned.

Second trigger : enlargement. If it proceeds. Now, I know that there are many doubts about whether Ukraine in particular being the largest potential new member is a viable enlargement process, but if enlargement occurs, it is and must be stimulus to change, although you're going to see defensive actions coming out from Member States.

A rhetorical question to pose again here. Did the budget change with the enlargements in 1995, 2004, 2007, or even Croatia in 2013? My answer would be not very much. It's true that more of the money went to the new members, but the structure of the budget and its underlying principles did not alter much.

So my more radical suggestion is to say you have to countenance some treaty changes. Do you want to retain, for example, universality and unity, or do you want to introduce a more systematic use of the borrowing mechanism? And even in borrowing, there could be a rollover of existing borrowing rather than having to repay it all the time. That's what Member States do. So my suggestion here is could we countenance having a very limited intergovernmental conference as an answer to working through all the components of the EU budget or the EU finances more generally, and hope that could come up with answers, which a sufficient number of Member States could buy into.

And one thing that might well do is is reconsider the unanimity principle, which governs budget decisions, because that clearly is an obstacle to making progress now, whether existing qualified majority voting mechanisms would be sufficient or whether you'd want something a bit tighter to give to avoid squeezing out the smaller Member States is an open question. I would put everything on the agenda for such an intergovernmental conference. And I'm going to leave you with the wise sayings of a French philosopher : « In general, the art

of government consists of taking as much money as possible for one class of citizens to give to another ». With that epitaph, I conclude my presentation and thank you for listening.

**Andrea Mairate:** Thank you very much for this very comprehensive and stimulating presentation. I see some people who want to take the floor, but I will give the floor to Catherine.

**Catherine:** Thank you very much Professor Begg for this very convincing case for change in terms of a European budget. I had a question for you with perhaps two dimensions when you refer to the GNI Resource, we have there an assurance for the European budget of a balanced budget, we will have a resource, an automatic form of resource. My question was maybe two well known disadvantages to this source of income for Europe is that, this is not counter cyclical, correct me if I'm wrong, which is a concept in macroeconomics, but above all, it means that the role of the European budget is limited to accompanying the economics at national level, not being an autonomous actor meant as perhaps Next Generation EU was conceived to be, not in a capacity to correct depression, recessions at national level, not counter cyclical. You might correct me, but it means that if we're happy with this kind of fair or correct form of financing of the EU then we have, of course, a very restrictive understanding of the role of European policies. The other dimension, of course, has to do with what perhaps are the expectations, maybe too high, as regards new own resources.

GNI resource has to do with the contribution of taxpayers. It's supposed to be less painful when everybody pays. But the new owned resources really mean to make new actors pay. Well, we all know about the mobile multinational companies that escape any kind of taxation or very, very limited ones. So it is very difficult not to recognize in this ambition, which has yet to be completely implemented in the new resort on resources, the fact that we are aiming at an efficient and fair justice, which is not a small thing, I believe, for Europeans. So these are the two dimensions of my remarks regarding the GNI resource.

**Iain Begg:** I think I can reply quite quickly because the balancing of the EU budget it's a treaty provision. It's written into the Treaty of the EU. Budget must balance and therefore it cannot act in the macroeconomic stabilization mode that you refer to. The GNI resource is a mechanism to achieve, but if there were not a GNI resource, the EU budget would still be balanced and therefore the stabilization function could not operate.

On on the question of how it, how it's financed, the GNI composition, the tax composition for individual Member States is very varied. Some will have a reliance on personal taxation of income, some will have a reliance on corporate taxation, some

will have a reliance on expenditure. Some of that expenditure may be environmental related and so on. And that means that two citizens in EU, different EU countries may be paying for the EU in a different way. So there's, there's equity among citizens as a consideration. It's possibly true that you could invent a new own resource, which would hit an entity that is not currently being taxed. Well, it would not be true to say that corporate interests are not taxed because there are corporate income taxes in every Member State, even in Ireland, which is often cited as one where there is low taxation. But I think that the idea that somehow you would have an as yet untaxed source of income is probably unrealistic.

**Catherine:** What role would you have the European budget play? Do you agree that or do you think that it should compensate at times when national finances are heavily restricted? Should the European budget offer the margin for investment for new policies for the challenges that we know are appearing: war climate, et cetera ?

**Iain Begg:** That's a very difficult question because it requires first, a political judgment on whether there is supposed to be a net fiscal transfer. And there are many ways in which you could affect this fiscal transfers, which are not currently within the EU budget. Net fiscal transfer at present largely comes about because of the way cohesion policy and direct payments to farmers work. It means that a country like Hungary is a major beneficiary from the EU budget whereas the Netherlands these days is leading the pack and saying we pay too much to the EU budget.

But I think what you're talking about is shades into being about a macroeconomic stabilization fund of some description, which would be a new fiscal capacity beyond what's currently in the EU budget. There are many ways you could do that. You could have a European unemployment insurance fund. You could have a rainy day fund. You've seen the resistance, however, to the introduction of such funds repeatedly. Attempts to include them within the EU budget have been largely thwarted by the net contributors. And it does come back, I think, to my trilemma. If you want such a thing, you need to make sure that the net contributors are sufficiently modified to accept paying for it.

Next Generation EU, you could argue, was to some extent a fiscal stimulus and thus a fiscal response to the particular challenges of the pandemic, but it's temporary and even the way it was set up was not like a stabilization instrument in the U.S. where you may recall that both Donald Trump and Joe Biden sent specific checks to individuals as part of their fiscal stimulus. Whereas the more indirect way, this is happening with Next Generation EU is long term investment projects, which are only now starting an impact on the macroeconomy. So there is

certainly a debate to be had about having a macroeconomic stabilization capability. I don't think the EU budget is the way to do it at least within the constraints of the current thinking about the EU budget.

**Andrea Mairate:** Maybe I will give the floor to Terry.

**Terry Stavropoulos:** Andrea Mairate. Hi Terry. It was not so much a question rather an exchange of ideas with a professor. I agree with him that it's a good concept to have, let's say public goods that we all pursue with the European budget and that may make the trick and convince our leaders to be more coherent with all these promises and all these big goals that they have set for Europe when it comes to climate change and adaptation, when it comes to strategic industrial autonomy and everything, so we need to be first of all coherent with all these promises and very ambitious goals. But also, as the professor said, we need to find common goods, common values as I mentioned, because we know that Europe had problems in several Member States with the rule of law and perhaps the funding that we put together could come also with these conditionalities. Another aspect that I wanted to raise and to bring into our discussion is that, Andres Rodriguez-Pose, the professor that was leading the high level group for the cohesion policy brought into the discussion and other concept, which also JRC and DG REGIO were highlighting together with the LSE in some common papers in the past, which is the geography of discontent.

And with the budget, we have to deal with this potential bomb in the fountains of our democracy. The high level group report highlights more than 135 millions of Europeans that live close or below the margins of poverty and the analysis that we have is that most of these people live in places where they have lacking progress in terms of development. So, we need perhaps to consider how we can address these areas and how we can invest more in these areas. And it's not just rural areas in the Member States. It can be also deprived neighbourhoods in big cities, et cetera.

And I think this is a big stake for the European Union that we need to preserve our democracy. We need to put down populism, extreme parties, both from the right and the left and this is a critical year. And since we are having the elections, I think we're a little bit behind with the setting up, let's say the right budget to face all these emerging challenges.

**Iain Begg:** I think what Terry said is accurate. There, there is a huge concern which is being articulated in the high level groups report about the, shall we call them the dispossessed, the losers from European integration. But when you start to talk about it being a function of the EU budget, it becomes redistribution. Because you're saying you want distribution from a central budget towards certain groups in society. And that gets

politically very tricky, given that the Treaty on the whole has left a social policy to Member States and said: "this is not something that the EU level should be doing". So it's not an easy political demand.

It might be one that should be countenance, because what we have by way of distribution at present is exclusively distribution at the level of the Member State with a very limited amount coming through the EU social fund or distribution at the level of households or individuals that needs very careful thought. And I would say it's not going to be an easy one to try to sell to net contributors to the EU budget.

**Terry Stavropoulos:** This was happening already in the European Union in the sense that, cohesion policy and the internal market are the two sides of the same coin and we all know from studies that we have that big winners from the internal market are mainly the net contributors of the EU and the main losers are in the net recipient countries more or less. Of course, with the cohesion policy, we see now that there are many regions catching up to mention a few, the new Member States that joined in 2004. They saw their per capita GDP improving, et cetera, but still, there are areas even, let's say in France in the Netherlands in Belgium that are not doing very well.

And we have people that we need to pay attention to, they should not feel left out behind. Europe can move ahead only together. If we have, let's say, people that do not see the added value of Europe, then they will be the ones stalling the progress and the unification of Europe.

**Iain Begg:** Yes, so I take your point entirely, but the question we're addressing here is how do you deal with it? If there's a problem in a relatively rich country, like France or Germany, is it for the EU budget to deal with that problem, or is it for the German federal or the French central budget to deal with it? And I would say in a richer country, the responsibility should lie at the national level for dealing with pockets of deprivation or people who resent the way European integration has affected them.

So far, the EU budget has been about redistribution at the level of the Member State. We don't know whether the funds going into Bulgaria benefit poor people or just the rich people in Bulgaria, because that's not their design. This is something where I think there's a separate and much more complicated debate to be had about how you deal with deprivation which, as you rightly say, is a one of the causes of disenchantment and populism.

**Andrea Mairate:** We have another question, Soren please ?

**Soren Toft:** I was thinking with in terms of leading, you know existing and leading politicians from not only the EU



institutions, but also from the main contributor states, especially Germany. It would be, in my view, a time, a very good time, also given the fact that we are in a big security crisis in terms of Ukraine, the war in Ukraine, and the threat of Russia. And we definitely need to talk about the need for budgetary spending on defence. And there's so many other very good points made by you in the presentation and others in this very complex and interrelated and connected problems that need to be seen as part of an overall issue. And that's where the budget comes in, it's cross cutting and so I would say, in particular, having a process over 6 months, maybe 12, where there's a really in depth preparation of with a blueprint for how to do it in the specific areas and, of course, a public debate in the major contributor countries as well. So there's an understanding in the public of why there is this need and where and how it would look in practice if it were to be implemented. I'm not sure an intergovernmental conference would be the right way because it immediately triggers the need for referendums. And in this view, it would make it very difficult to pass. So I would start a different place than Professor Begg suggest and say that we basically need some politicians that have a high level of credibility and legitimacy in the Member States and politicians who really know the issues together with academics in a high level group who can present a very well thought through analytical report that and then, of course, with all these proposals fleshed out, I think that would just be another way of approaching the problem, but maybe actually more doable.

**Iain Begg:** You could be right. Although I recall that there was a high level group chaired by Mario Monti just 10 years ago. And what was the outcome of that? We'll struggle to find it.

**Soren Toft:** Yeah, but which politicians ? That's the point. They have the legitimacy. You don't, I don't, we don't. It's the politicians who are elected nationally who have the legitimacy.

**Iain Begg:** Right, but the Monti high level group of 2015, 2016 and Commission representatives, including Mario himself, they had national representatives and it had parliamentary representatives. So it had politicians in it, the high level group has produce a nice reports to go on a shelf and now it is inactive which is why I wonder we need something a bit more radical. Now, when I talk about a mini intergovernmental conference, the threat of referendum would arise if there were treaty changes or a significant nature. You can have minimal treaty changes, which are passed without the need for a referendum, as has happened with things like the Eurogroup. Somewhere in between a full blown intergovernmental conference, which leads to a new treaty, and something which deals specifically with the EU finances could have more clout than a yet another high level group, but both are possibilities. I saw a question flashing



across, if I may, Andrea Mairate, about whether I, my reaction to the JURI cascade mechanism in the midterm review.

**Andrea Mairate:** Yes, it's from Lucas Maton, a trainee from the European Parliament.

**Iain Begg:** Well, can I give my immediate answer, which is my interpretation of what I hinted at during the presentation, which is it's kicking the can down the road. As it says, if stage 1 isn't sufficient, we move to stage 2, and if stage 2 isn't sufficient, we move to stage 3, which is calling on Member States. And I think that's saying: will look at this after we've had time to see whether it is necessary.

**Andrea Mairate:** Good answer. And then we have Jan Nill. Maybe you can ask your question.

**Jan Nill:** I have a comment and a question. On the issue of the social funding via MFF, there's now an interesting case. This is the social climate fund (SCF), which tries to target funding below the Member State level with vulnerable target groups, but there was a huge debate on this fund, how it relates to the budget.

So, the situation is for the moment, it is externally assigned revenue. So, it's a separate fund and there is a declaration of intention that it should become part of the next MFF kind of article shows us to as a new element in this debate, how to address social distribution issues. Of course, key here is the climate purpose and it's the fund is closely linked to the new emissions trading for buildings, road transport and small industries. So, from to environmental purpose, and therefore that was the justification to have this also with social elements in it. A comment on this fund, there's one link to my question to Professor Begg because one element of the social climate fund, which starts in 2026 so one or two years before the new MFF is a lot of the debates was also on the way how this fund would be shared and all this debate should be cost based or performance based. And now the SCF also follows rather the performance based model. And I would like, would you want to, you didn't touch on this issue, how the EU budget is delivered? Would you have also comments and views on that?

**Iain Begg:** Okay. Well on the last point we have a project in progress at the moment on performance budgeting. And there is obviously the clear difference between the approach in the RRF and cohesion policy, although cohesion policy has moved a bit towards performance based budgeting.

The milestones and targets approach of the RRF is something that I think is going to become more entrenched in the way the EU thinks about its public expenditure. On the social climate fund, I too read the proposal on the ETS and if you look at it in detail, what the commission proposed is to use most of the

revenue from the ETS to give back through the social climate plan.

So it's a hypothecation of it and also if you read further and it says, if I remember rightly, there are going to be 19 exceptions for individual Member States on how much of their ETS revenue is assigned to the EU budget. So that's 19 new corrections, which would be introduced in this. If you add up all the corrections, the revenue coming from ETS towards the EU budget as a new one resource it is decimated. It's cut back very radically.

**Yves Caelen,:** From the room, good afternoon Professor Begg. Your fiscal framework with the five points includes a very problematic element. This is legitimisation. It was already said a bit, but democracy it's basically the basis of legitimisation in our context, and it seems that manipulation of democracy is a big problem and the fact that the presentation you make to us is not necessarily accessible to the public, the public access to another type of communication and we know very well that this year, this electoral year, a big problem is the threat of the populism and anti-Europeanism. We have seen what it has achieved, if I may use this word, in Britain in the past. So how do we solve this problem of legitimisation? Is there any approaches that may help us to get what we need at this level? Or is there any maybe alternative to democratic legitimisation, how do we overcome this obstacle?

**Iain Begg:** Well, let me reiterate that the context in which I was referring to legitimisation here is the role of the European Parliament as the elected body in deciding on and monitoring the Next Generation EU. The Parliament is up with the budgetary authority along with the Council on the MFF, but it is not on Next Generation EU and certain other borrowing mechanisms. It may well be that exactly the same applies when the Ukraine facility becomes operational. So that's the limit of what I was trying to say. What you're asking is a much more profound question about whether legitimisation channels in the EU are sufficient. And I think there is an immense academic literature on this talking about whether or not it is, which probably goes well beyond the budget. We can get into it, but I think it's really a topic for another seminar.

**Andrea Mairate:** Well, maybe I can raise a couple of issues. The first one is on the notion of European public good and how it links to the wider issue of borrowing mechanisms and so forth and the central fiscal capacity. I mean when we talk about European public goods, which is maybe a not well defined concept although there is some literature, which has been emerging in the last few years, but my understanding, because I have been working on this with especially with Marco Buti, we produced a couple of papers. The whole idea is that, European

public good should meet at least 3 criteria. I mean, the first one, the most obvious one, is if you aggregate, you should achieve some economies of scale and one clear example is defence. The 2nd criterion is what we call the spillovers. I mean, this is clearly the case of transnational networks especially infrastructure networks, transport, energy digital. But this is more difficult to achieve. There are some instruments with that provide some funding for that, but one of the big questions of Next Generation EU is, as you rightly said, they provided funding for national public goods rather than European public goods. Because if you look at the share of the transnational projects, it's very limited. It's not even 3%.

**Iain Begg:** Can I stop to avoid a confusion? What I said, in reporting Marco's work was that it's funding public goods of European nature, in the sense of addressing climate change and the digital transition, just happens to be located in the Member States.

**Andrea Mairate:** Yes, located. Yes, of course, but with the central fund or central fiscal capacity, as he called that. But that's the 2nd criterion: the transnational dimension, which can be delivered by Member States themselves. And the third one, which is pretty obvious is the homogeneity of preferences. A clear example is environment. I mean, the majority of citizens they want to have clean air and high standards for environment and for water and for other environmental goods.

I mean, if you combine those 3 criteria you can define, what is a public good, but I mean, The big problem is how you will deliver those public goods. And this is the question that has to be solved and this is why the borrowing issue is important because if you don't have borrowing mechanisms because of the austerity in Member States, because of the resistance of Member States to put more money into the budget the only way out is to go through borrowing mechanisms. I mean, whether they are one off or budget mechanisms or through assigned revenues and so forth. This is part of the trilemma that you rightly presented and the discussion is particularly confusing because now everybody's talking about the defence fund, which is based finance through borrowing. Draghi is maybe the most prominent voices pledging for big money to transitions green transition, digital transition, 500 billion per year, this is quite huge compared to what the Commission estimated a few years ago.

**Iain Begg:** Andrea Mairate, can I interrupt you, just answer a couple of these points, because I sense we're getting towards the end of the session. There is a need to go back to public economics concepts and theories. There's probably an unambiguous case of having defence at the highest possible level. But then you're up against the political problem that even though the subsidiarity test says move defence up to the EU

level, political problem is that defence is one of the defining features of a nation state. And when it's a defining feature of the nation state, there is no way that a country like France or Poland is going to want to assign its capabilities and defence to the supranational level. And in any case, there is NATO in the background. Economic analysis gets you only so far, because politics intrudes.

On the things you mentioned about the nature of public goods, I think I did try to cover it in the presentation. The fact that you get under, under provision if you have If you're unable to appropriate the benefits by an individual country, and you can be therefore elevated to a higher level to achieve that, and also economies of scale or scope do apply.

I think the answer to what you're saying is, let's look again, whether we can draw insights from economic theory on this, and then see how we can match them to what the EU budget does or does not do in many cases. For your information, the report I refer to done for the European Parliament is called « Stronger Options for a Stronger and More Agile EU Budget », and the first section of that does indeed go through in quite some detail in the nature of the background economics on this. And then the remainder of the report largely focuses on different scenarios for how the EU budget might evolve. So, for example, integrating borrowing and lending within the MFF, or scenario two is entirely separating them and regarding them as two different components of an overall EU fiscal framework.

I think that these are the directions we have to go in and thinking about EU public goods. And the one last thing to mention is that there seems to have been a dismissal of the idea of having some form of golden rule for public investment. I don't think it's featured in the way in which it's been addressed to Member States.

But it's conceivable that you could have a golden rule at EU level under which you finance a public investment in a public good by borrowing because you know it's going to generate future benefits, particularly the denominator of everything which is GDP.

**Andrea Mairate:** I fully agree with that. I think what worries me is when you have these pledges of different funds pursuing different objectives, and we forget the basic rule : for one policy objective, there should be one instrument, one instrument cannot pursue many objectives.

And this is one of the problems that we have with cohesion policy, for example where you have many objectives and these funds are allocated to different policy areas and so forth. I mean, without having a tie that brings together all these different policy areas. The EU budget should not be only for investments, maybe there is scope for more redistribution. We talked about

the climate social fund, this is a good example to compensate for the let's say, the most vulnerable groups, which will be affected by climate policies, which are essentially regressive but also there should be other ways of looking at redistributive mechanisms that could be included in a reformed budget.

**Iain Begg:** Back to the same question about whether the EU should be a welfare state. The settlement in the treaty is that the welfare states remain a national prerogative. You get redistribution at the level of the Member State as a result of the EU budget, but there is strong resistance, even from the poorer Member States, to say the EU should dictate how welfare benefits are distributed among the population, I think there's a very difficult political challenge there in saying, is this something that should be brought to the EU level because eventually the cost of it would be enormous. If you want to consider genuine redistribution at the level of households or individuals as a result of EU budgetary actions.

**Georges Vlandas :** Professor, if you can make a conclusion maybe ?

**Iain Begg:** I've used a slide before, which I didn't show this time, which had a picture of Bill Murray for the film *Ground hog Day*. You know the principle of *Ground hog Day*, which is that he wakes up every morning and goes through exactly the same processes. This to me is a metaphor for successive rounds of the EU multi annual financial framework. We start with ambitions for changing it and you end up going through the same motions and arriving at pretty much a status quo outcome. The alternative is to say, after 35, 36 years, time for a change is now. That's my message. I think the political message that has to be produced as a result of all the discussions on the budget is that irrespective of enlargement, irrespective of things like the preferences or not for climate change, it's time to modernize an EU budget, which has failed to take account of all the transformations we've seen in the EU since 1988.

**Andrea Mairate:** Thank you very much Iain for sharing your views on this!

**Georges Vlandas :** Merci beaucoup, c'était très clair.

## Contributeurs

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

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



Jacques René RABIER  
Francesca RATTI  
Megan RICHARDS  
Michel RICHONNIER  
Nicolas SABATIER  
Guillaume SACRISTE  
Manuel SANCHIS i  
MARCO  
Francesco SARACENO  
Bettina SCHMIDBAUER-  
MOGENSEN  
Monika SCHROEDER  
Ludwig SCHUBERT  
Simon SCHUNZ  
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 VIEILLEDENT-  
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 !

