### **GRASPE**

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



nossier	estion
L'IA en	question

## Cahier n° 51 Juin 2025

Editorial : Une nouvelle ère pour l'Europe	3
Une Union sans argent, c'est une Union impuissante	10
Défense européenne : quel rôle pour l'Union ? avec Olivier Jehin	12
Conflit au Proche Orient: ne pas se taire - Pourquoi nous devons prendre position Déclaration du syndicat U4U	26
Intelligences artificielles : opportunité ou menace pour les travailleurs et l'emploi ?	28
Intelligences artificielles, démocratie et débat public	36
L'intelligence artificielle et le dialogue social	43
Chat GPT, une intelligence sans pensée ?	48
L'État de droit dans l'Union européenne, dans quel état? avec Luis Romero Requena	54
The insertion of immigrants in the labour markets of OECD countries: competition or complementarity with Prof Leila Simona Talani	67
Le risque psychosocial au travail avec Danièle Linhart	80
Le multilinguisme à Bruxelles avec Philippe Van Parijs	100
Oualques réfleviens sur le SEAF	110

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

Diffusion strictement limitée aux personnels des Institutions européennes

#### Groupe de réflexion sur l'avenir du service public Européen

Éditeur responsable : Georges VLANDAS

Rédaction : Hugo ARCANGELI, Ollivier BODIN, Yves CAELEN, 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

Retrouvez tous les numéros de GRASPE sur notre site



Page 2 GRASPE Juin 2025

## Éditorial Une nouvelle ère pour l'Europe

Je crois que nous, Européens, nous nous sentons beaucoup trop en sécurité. Le leadership politique et économique de l'Europe dans le monde, qui n'était toujours pas remis en question au début du siècle, n'existe plus depuis longtemps. L'influence culturelle dominante de l'Europe sera-t-elle maintenue? Je ne le pense pas, à moins que nous ne la défendions et nous n'ajustions à de nouvelles conditions; l'histoire a montré que les civilisations sont toutes trop périssables.

(Discours de Konrad Adenauer sur la poursuite de l'intégration européenne (Bruxelles, 25 septembre 1956)

Le monde qui est né de l'après-guerre, celui de Bretton Woods, du multilatéralisme et des règles de droit international est en train de mourir sous nos yeux. C'était le monde de l'expansion du commerce international grâce à la libre circulation des biens et des capitaux et des taux de change flottants, à la suite de la décision du 15 août 1971 de R. Nixon de mettre fin au système de convertibilité du dollar en or. En Europe, le D-Mark allemand était la monnaie de référence du système monétaire, avec des marges de fluctuations limitées devenues plus amples. Ceci donna lieu vingt ans plus tard à l'Union Économique et Monétaire et à la réalisation historique d'une monnaie commune.

C'est aussi la fin de l'ère de l'hyper-globalisation qui a commencé avec l'effondrement du communisme en Europe et la modernisation de la Chine et. Comme le système de Bretton Woods, celle-ci est également morte par étapes. Dans ce système, les Etats-Unis y avaient un rôle hégémonique à travers la coopération internationale et leur puissance économique et militaire.

Avec la réélection de Trump, on observe que les dirigeants étatsuniens ne montrent aucun intérêt dans la coopération globale.

America first n'est pas seulement un projet économique ; c'est aussi l'incarnation d'un nouveau régime politique qui remet en question la séparation des pouvoirs, attaque l'État de droit, et vise à mettre en place une État autoritaire, voire despotique. Il s'agit également d'attaquer l'indépendance des Universités et de la recherche scientifique, à répudier la science médicale et celle liée au climat ainsi qu'à mépriser les institutions et les alliances multilatérales.

Nous vivons ainsi une transition vers un monde plus conflictuel dans lequel l'influence du dollar pourrait bien décliner. Cela se traduit par une remise en cause du projet ouvert entre des puissances économiques rivales, et peut être demain des zones monétaires plus intégrées. Le monde d'une économie ouverte, coopérative, c'est le monde d'hier. Qu'est-ce qui va le remplacer ? Comment seront organisées les relations économiques internationales et quelle sera la place de l'Europe ? Ce sont les questions actuelles qu'il convient de commencer à se poser.

## La montée du protectionnisme et le choc "Trump'

Le monde a basculé en 1979 avec l'arrivée au pouvoir de M. Thatcher au Royaume uni avec un agenda conservateur radical, et qui fut suivie par l'élection de Reagan aux États Unis en 1981. Sous ce dernier fut élaborée une doctrine économique (parfois appelée Reaganomics) fondée sur la déréglementation (le "moins d'État") et la protection tarifaire des industries américaines en voie de déclin. C'est ainsi qu'il introduit des quotas sur les importations japonaises, notamment sur l'acier, l'automobile et les produits électroniques, qui comme les importations chinoises, envahissaient le marché américain. Sous le premier mandat de Trump, des tarifs douaniers de l'ordre de 25% furent imposés sur les importations d'acier et d'aluminium, suspendues plus tard par Biden.

La nouvelle doctrine économique américaine repose sur une hypothèse simple : un système international fondé sur des déséquilibres mondiaux croissants, entre d'un côté des surplus de la balance courante (Chine, Allemagne) et de l'autre des déficits larges et persistants (États-Unis) est fondamentalement insoutenable. Dans un rapport très controversé, un des inspirateurs, Stephan Marian, principal conseiller économique de Trump, fait état d'un monde hostile coalisé contre les États-Unis et plaide pour une recomposition du système économique mondial. La principale proposition consiste à réduire la valeur du dollar en force, de manière non-coopérative contrairement aux accords du Plaza de 1985 où les autorités économiques et

Page 4 GRASPE Juin 2025

monétaires des pays alliés avaient trouvé une entente. Ce qui diffère dans l'approche (où il est question de façon rhétorique d'un accord Mar a Lago du nom de la résidence de Trump) est que les tarifs douaniers sont utilisés comme une arme de négociation, voire de soumission contre les pays visés. Le véritable enjeu est la réduction de l'énorme dette américaine qui a dépassé 130% du PIB. En soi, ce n'est pas un problème si elle évolue de manière synchronisée avec l'évolution du PIB des autres pays. La proposition de Stephen Miran, reprise dans le budget fédéral, de taxer les détenteurs étrangers de titres du Trésor fédéra risquerait de compromettre la stabilité financière internationale. Le but est de dévaluer le dollar, pour rendre les exportations américaines plus compétitives.

Officiellement, l'administration envisage une « commission d'utilisation » prélevée sur les intérêts versés aux investisseurs étrangers. Il faudrait payer pour se servir du dollar, propriété des États-Unis. Ainsi, la Chine, principal créancier mondial, serait taxée à l'heure où elle se désengage progressivement du dollar. En effet, la Chine détient 18% des obligations d'État américaines et a réduit à 4% aujourd'hui devenant ainsi le troisième détenteur étranger d'actifs après le Japon et le Royaume Uni.

Dans son discours du 2 avril 2025 (surnommé le "jour de la libération"), Trump a décrit un changement radical de la politique économique et financière des Etats-Unis, centré sur l'imposition de nouveaux droits de douane comme moyen de rétablir les finances publiques. Selon cette annonce, un tarif généralisé de 10% serait appliqué sur tous les biens importés, suivi de droits de douanes encore plus élevés sur les pays avec lesquels les États-Unis ont le plus grand déficit commercial. Il s'agit de mesures historiques : jamais dans l'après-guerre, les États-Unis n'avaient à tel point répudié le système d'accords de réciprocité qui régit le commerce mondial.

Cependant, cette annonce spectaculaire a fait réagir les marchés financiers, notamment le marché des obligations d'État (US bonds) à 10 ans : les rendements y ont connu une forte hausse dû à l'élévation des taux d'intérêts ce qui se traduit par un alourdissement de la dette américaine. Ainsi les tarifs dits réciproques ont été suspendus pendant une période de 90 jours, sauf pour la Chine. Après des tensions initiales, un accord temporaire a été trouvé entre les États-Unis qui porte ses droits de douane à 30% contre 145% et la Chine à 10% contre 125%.

Malgré ce relatif apaisement, qui a été accueilli favorablement par les milieux financiers, il s'agit d'un choc majeur pour l'économie mondiale, dont les conséquences sont encore difficiles à prévoir en fonction des réactions des différents pays

touchés par les mesures tarifaires. Mais c'est avant tout un coup dur pour tous les modèles économiques qui reposent sur l'hyper-globalisation, comme ceux de l'Allemagne ou de la Chine, qui s'étaient rendus dépendants des exportations industrielles. En raison de cette plus grande ouverture commerciale, l'Europe sera plus touchée que ne le seront les États-Unis qui ont une économie plus fermée et plus résiliente aux chocs externes.

#### Quelle réponse de l'Union européenne ?

Comment l'Union européenne (UE) réagira au choc protectionniste constitue une question cruciale pour son avenir. Tout d'abord, elle ne peut que difficilement gagner la guerre commerciale étant donné sa plus grande ouverture économique, et sera donc plus affectée que ne le seront les Etats-Unis pour les raisons déjà évoquées.. Si l'on inclut les services dans la balance commerciale, les échanges avec les États-Unis sont relativement équilibrés. Il faut également rappeler que l'UE dispose d'une compétence exclusive en matière commerciale et qu'elle est dotée d'instruments nombreux et variés tels que les mesures antidumping ou l'instrument anti-coercition qu'elle a déjà utilisé contre la Chine.

Que peut donc faire l'UE face à cette situation ? Il y a trois scénarios possibles.

Le premier scénario consiste à répondre aux États-Unis de manière ferme et proportionnée à travers des mesures de rétorsion. Une seule vague de droits de douanes a généralement peu d'effets. La calamité d'une guerre commerciale survient par le biais de représailles. L'UE sait à quoi elle s'expose si elle impose des tarifs, même légers sur les produits américains; Trump risque de revenir avec une réponse disproportionnée, comme il l'a fait en imposant initialement à la Chine des droits de douane sur les produits industriels chinois de 145% tandis que la Chine a imposé des droits de douane de 125% sur les produits américains tout en restreignant les exportations de 'terres rares' vers les Etats-Unis¹. Le même scénario pourrait se produire dans le cas d'une imposition de taxes sur les services, en particulier les services numériques, où l'UE dispose d'un levier important s'appuyant sur la législation européenne en

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> En juin 2025 un accord a été trouvé entre les États-Unis et la Chine mettant fin momentanément aux tensions commerciales. Après des semaines de négociations, les États-Unis ont accepté de réduire les droits de douane sur les importations chinoises à 55% tandis que la Chine imposera un tarif de 10% sur les importations américaines. En revanche, la Chine autorisera les exportations de terres rares, dont l'industrie américaine est fortement dépendante.

vigueur (DMA/DSA). Mais il s'agit d'une mesure à utiliser en dernier ressort étant donné les intérêts américains en jeu.

Le deuxième scénario consiste à offrir une solution d'apaisement. La proposition avancée par la Commission européenne d'un accord commercial visant l'élimination des tarifs ("zero for zero") pour les produits industriels peut sembler séduisante, mais elle soulève de nombreuses questions. L'administration américaine a un objectif clair : redresser le déséquilibre commercial avec l'Europe. L'option "zero for zero" aurait du moins dans l'immédiat des effets opposés. Le solde commercial entre l'UE et les États-Unis est actuellement de plus de 200 milliards d'euros par an. Allons-nous acheter davantage d'armes américaines alors que notre objectif affiché dans le plan RearmEU est de devenir plus indépendant ? La Commission européenne ne peut pas non plus directement orienter les acheteurs européens de gaz vers l'achat de gaz américain, puisque cela dépend des conditions du marché international. Même si l'on acceptait d'acheter - en violant nos propres normes sanitaires et de sécurité alimentaire - davantage de soja, de poulets chlorés ou de produits OGM, cela ne pourrait ouvrir qu'une petite brèche dans le surplus commercial structurel avec les Etats-Unis.

Le troisième scénario consiste pour l'UE à devenir plus autonome et moins dépendante des surplus commerciaux en particulier vis-à-vis des États Unis. Elle a le potentiel de stimuler sa demande interne grâce à son vaste marché intérieur, et cette marge de manœuvre peut être utilisée immédiatement. En même temps, elle cherchera, comme elle a commencé à le faire, à diversifier ses partenariats commerciaux dans le cadre d'un multilatéralisme actif et équilibré.

Quel que soit le scénario choisi, si l'on veut résoudre les déséquilibres commerciaux cela requiert un changement de régime macroéconomique des deux côtés de l'Atlantique : plus d'investissements et d'épargne en Europe ainsi qu'une consolidation budgétaire aux États Unis. Hélas, la diplomatie économique du G-7 des années 70 et 80, lorsque l'Allemagne devient la locomotive économique globale ou lors des accords du Plaza de 1985 pour freiner la progression du dollar n'est plus faisable.

#### L'heure de l'Europe puissance

Le message de K. Adenauer, cité en avant-propos, résonne tout particulièrement dans l'esprit de l'Europe actuelle. L'Union européenne peine à s'adapter à de nouvelles conditions — la fin

de l'hyperglobalisation et du modèle mercantiliste – et les conditions même auxquelles elle doit s'adapter continuent à changer ne cessent de changer. Dans ce monde mouvant, l'Europe doit chercher à affirmer sa puissance en tant qu'acteur économique et géopolitique sur la scène internationale.

Tout d'abord, elle doit développer de nouvelles relations de coopération avec la Chine sur une base fonctionnelle. Il faut certes, s'inquiéter que les produits chinois se réorientent vers le marché européen après l'annonce des tarifs douaniers sur les importations chinoises. Mais, le bon sens indique qu'il convient d'aller au-delà de la politique des tarifs, et de se focaliser sur l'avenir à long terme de l'ordre mondial fondé sur le multilatéralisme.

La question la plus urgente est de coordonner les politiques économiques pour éviter une récession mondiale, à la suite des décisions états-uniennes d'imposer des tarifs douaniers sur le reste du monde, en particulier sur l'Europe et la Chine qui seront frappées de plein fouet. Si la coordination globale avec les Etats-Unis n'est plus à l'ordre du jour, il n'y a pas de raison que les autres puissances ne trouvent un terrain d'entente pour éviter ces effets négatifs. Dans ce cadre, la question est de savoir s'il convient de ressusciter l'accord global sur l'investissement (Comprehensive Agreement on Investment, CAI) qui fut proposé en 2013 et ne fut jamais signé en raison du manque de réciprocité concernant l'accès au marché chinois.

Ainsi, il ne s'agit pas de coordonner des mesures de rétorsion, mais bien au contraire d'ouvrir les marchés sur une base communément établie.

L'autre volet où une coopération serait souhaitable dans l'immédiat concerne la stabilité financière. La période que nous vivons sera traversée par des turpitudes des marchés financiers. Comme nous l'enseigne l'histoire récente, une crise financière aux États-Unis peut avoir des effets bien plus amples sur le reste du monde : cela a été le cas de la relation entre la crise financière globale et la crise de la dette souveraine en Europe. L'industrie de la finance n'avait pas anticipé le choc des tarifs douaniers et cherche désespérément à parier sur une baisse des taux d'intérêt sur le marché des obligations d'Etat américaines. Mais, au-delà de ces manœuvres boursières, il existe un espace de coordination stratégique au sein d'un groupe de pays relativement large pour soutenir l'ordre mondial multilatéral, ou tout au moins renforcer le statu quo dans les relations économiques et commerciales.

Page 8 GRASPE Juin 2025

On pourrait aller plus loin. L'Union Européenne pourrait remplir cet espace laissé vide par les États Unis pour devenir un pourvoyeur de stabilité économique.

Une union monétaire qui refuse de devenir une union fiscale et déséquilibres causés dépendante des par les commerciaux restera toujours vulnérable aux chocs externes. C'est donc le moment opportun pour repenser son modèle économique - tout comme dans la défense et la sécurité - qui n'est plus viable. Il devrait se recentrer sur l'investissement, l'innovation, l'achèvement du marché intérieur pour renforcer et intégrer davantage les marchés fragmentés dans le domaine de l'énergie, des services numériques et financiers - comme le préconise le rapport Letta présenté au Conseil européen d'avril 2024. Nous devons être moins préoccupés des tarifs douaniers américains que ceux que nous imposons à nous-mêmes : selon des estimations récentes du FMI, les barrières internes à l'UE seraient équivalentes à un tarif douanier de 45% pour les marchandises et à 110% pour les services.

L'Europe ne peut exister que si elle reste ouverte sur le monde. Notre politique étrangère est fondée sur l'idée que nous imposons nos valeurs sur les pays tiers plutôt que d'accepter le principe que les pays évoluent à travers des cycles de développement différents en termes politique, économique et culturel. C'est pourquoi nous devons fonder une politique extérieure commune intégrée qui regroupe la défense et la sécurité, l'aide au développement, la politique de voisinage et la coopération en matière d'éducation et de culture.

L'Europe doit retrouver la place qui est la sienne dans un monde géopolitique complexe, en affirmant son autonomie d'action vis-à-vis des États-Unis et en renforçant sa capacité industrielle, technologique et financière. Certes, il faut faire preuve de réalisme, car tout ceci ne se fera pas de manière spontanée et qu'il y a un risque que certains États membres agissent en rang dispersé. Il faut seulement espérer qu'ils ne ratent une fois de plus une occasion de se montrer à la hauteur des défis contemporains.

Juin 2025

## Une Union sans argent, c'est une Union impuissante

Par Guillaume Duval, ancien speechwriter du HR/VP Josep Borrell, conseiller auprès de l'Institut Jacques Delors, membre du comité de rédaction de la revue Graspe

L'argent c'est le nerf de la guerre dit-on à juste titre. Et en effet le budget dont l'UE peut (ou non) disposer détermine sa capacité à mener les nombreuses politiques publiques dont nous aurions tant besoin à l'échelle du continent. Mais pour l'instant ce budget reste famélique et rien n'indique qu'il s'apprête à augmenter significativement dans les années qui viennent.

Le budget de l'Union est fixé en effet pour plusieurs années et on va commencer à négocier le cycle budgétaire qui couvrira la période post 2028, négociation qui va s'étaler jusqu'en 2027. La Commission Européenne doit présenter une proposition initiale en juillet.

Tout le monde en convient : il est indispensable de réduire les inégalités entre Européens qui nourrissent le dumping social et l'euroscepticisme ; il est urgent de doper l'innovation et de réduire enfin nos dépendances excessives tant à l'égard de la Chine que des Etats Unis ; il faut accélérer la transition énergétique et la mutation écologique pour faire face à une crise environnementale qui s'aggrave ; et enfin nous devons renforcer sans délai notre défense pour résister à la menace que fait peser l'alliance de Donald Trump et de Vladimir Poutine.

Mais, pour l'instant, l'Europe n'a quasiment pas d'argent pour mener ces politiques. Bientôt 70 ans après le traité de Rome, nous n'avons accepté de mettre en commun que 1% de la richesse que nous produisons chaque année. Quarante fois moins qu'au sein de chacun de nos Etats et plus de vingt fois moins que le budget de l'Etat fédéral aux Etats Unis. Et à chaque fois qu'on rediscute de ce budget, la seule question qui vaille est de savoir comment le diminuer.

Page 10 GRASPE Juin 2025

De plus, contrairement aux Etats membres, l'UE n'a pas le droit de s'endetter. On avait fait une exception en 2020 en empruntant en commun 750 milliards d'euros pour faire face à la pandémie de COVID-19 et à ses conséquences. Mais depuis, impossible de renouveler l'exercice, même face à la guerre d'agression russe et à la menace qu'elle fait peser sur toute l'Europe.

Avec le programme SAFE qui vient d'être lancé, l'Union vient certes de s'endetter à nouveau à hauteur de 150 milliards d'euros. Mais, contrairement à Next Generation EU, cet argent servira uniquement à accorder des prêts aux Etats membres qui le demanderont. Autrement dit, ce ne sera pas vraiment de l'argent supplémentaire injecté dans la défense européenne par l'Union.

Handicap supplémentaire : l'Union Européenne ne dispose pour l'instant de quasiment aucune source de financement sur laquelle elle puisse décider seule d'agir. Ses ressources ne proviennent pour l'essentiel que de transferts des Etats membres et doivent donc impérativement être négociés avec eux.

Pour rembourser l'emprunt de 750 milliards d'euros, il avait été décidé en 2020 de doter l'Union de nouvelles ressources propres et la Commission avait fait des propositions en ce sens. Mais depuis, celles-ci n'ont pas été adoptées. Si elles ne le sont pas d'ici 2028, il faudra amputer le budget de l'Union de quelques 20 milliards d'euros par an, 10 %, pour rembourser Next Generation EU. Catastrophique.

Mais pour l'instant, dans un contexte économique dégradé où l'extrême-droite donne partout le la, rien n'indique qu'on puisse augmenter sensiblement le budget européen, doter l'Union de ressources propres correspondant aux besoins ni s'endetter de nouveau en commun à des niveaux significatifs.

Si un tel pronostic devait se confirmer, il ne faudrait pas s'étonner que notre retard technologique continue de s'aggraver, que l'Europe continue d'être ectoplasmique sur la scène géopolitique mondiale et que Vladimir Poutine finisse par parvenir à nous diviser et à nous subjuguer...

## Défense européenne : quel rôle pour l'Union ?

Conférence GRASPE avec Olivier Jehin (Mai 2025) Journaliste à l'Agence Europe, spécialiste des questions de la défense, chercheur associé au GRIP (groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité)

#### **Olivier Jehin:**

Cinq ans après l'apparition de la PESC, l'ancêtre de notre actuelle politique de sécurité et de défense commune, la volatilité de l'environnement géopolitique, l'accroissement de la menace et le retour de la guerre de haute intensité à nos frontières ont certes contribué à un certain nombre de progrès, mais on est encore loin – très loin – de la définition d'une défense européenne commune, et la légitimité de l'Union dans ce domaine demeure très fortement contestée. Il y a un peu plus d'un an, lors de ma précédente intervention à l'invitation de U4U et de Graspe, je dressais les constats suivants.

Les dépenses de défense des Vingt-Sept ont considérablement progressé depuis le lancement en février 2022 de la guerre à grande échelle par la Russie contre l'Ukraine : 240 milliards d'euros en 2022, 279 milliards en 2023, et même 326 milliards d'euros en 2024, selon les données de l'Agence européenne de défense. Collectivement, les États membres de l'Union ont consacré 1,9 % de leur PIB à la défense. Sept pays, très en retard – en particulier la Belgique, l'Italie, l'Espagne et le Portugal – empêchent le collectif d'atteindre le palier minimum fixé par l'OTAN à 2 %.

Deuxième constat : en 2022 et 2023, une part considérable des budgets continuait d'être engloutie par les dépenses de personnel et d'infrastructures, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Selon les dernières estimations de l'OTAN, les investissements dans les équipements majeurs auraient été multipliés par 2,5 entre 2023 et 2024, atteignant 38 % du total des dépenses. C'est une bonne nouvelle, même si les acquisitions communes et la mutualisation ne progressent guère, et que la majeure partie des acquisitions se font toujours à l'extérieur de l'Union.

Page 12 GRASPE Juin 2025

Troisième constat : nos capacités industrielles ne sont pas à la hauteur de nos besoins, ni de ceux de l'Ukraine. Cela reste vrai malgré quelques progrès, soutenus par des instruments comme ASAP pour les missiles et les munitions. D'autres constats, comme celui relatif aux lacunes capacitaires, demeurent également valables. Je ne vais pas les énumérer tous. Le texte de la conférence de l'an dernier a été publié dans GRASPE.

Je vous propose plutôt de faire un rapide retour sur ce qui s'est passé au cours de l'année écoulée, avant d'évoquer le retour de Donald Trump, puis ce qu'il est convenu d'appeler « le sens de l'urgence », et enfin, dans une quatrième et dernière partie, la marge de progression de la défense européenne et le rôle que l'Union peut espérer y jouer.

#### D'abord, un retour sur images.

L'année 2024 a été marquée par un programme complexe de la Commission, comprenant un très grand nombre d'instruments, souvent très novateurs, tels qu'une nouvelle structure juridique pour les programmes européens d'armement, la SEAP (Structure for a European Armament Programme), une catégorie de projets européens d'intérêt commun, ou encore un mécanisme « European Military Sales », inspiré du FMS américain.

Présenté le 5 mars, ce programme industriel de défense, de pas moins de 96 pages, visait à répondre à une vaste gamme de problématiques : le passage à l'industrialisation (c'est-à-dire la phase post-Fonds européen de défense, qui ne couvre que la recherche et le développement), le développement de projets capacitaires d'ampleur européenne – notamment dans la défense anti-aérienne et antimissile –, la disponibilité des équipements pour les besoins urgents ou pour l'exportation, la sécurité d'approvisionnement, et le soutien à la base industrielle de défense ukrainienne.

Mais avec un budget minimaliste : à peine 1,5 milliards d'euros en attendant le prochain cadre financier pluriannuel, c'est-à-dire d'ici le 31 décembre 2027 — une goutte d'eau au regard des dépenses des États membres et des besoins d'investissement. Une initiative qui, plus d'un an après sa présentation, reste encalminée. Dans l'hypothèse la plus optimiste, ce programme pourrait être adopté en juillet, avec une mise en œuvre qui commencerait à s'étaler à partir de 2026.

Sur le front de l'Est, l'Ukraine a résisté et même mené une incursion à Koursk, en Russie. Mais les forces russes ont néanmoins réussi à reprendre du terrain. Le 25 juin 2024, se sont

ouvertes les négociations d'adhésion entre l'Ukraine et l'Union européenne. Quelques jours plus tard, lors du sommet de Washington, entre le 9 et le 11 juillet, les Alliés ont confirmé le caractère irréversible de la trajectoire d'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN.

Mais – comme nous allons le voir – ce qui se dit à 32 peut facilement être démenti par un seul.

L'Ukraine bénéficie aussi, durant toute l'année 2024, d'une aide militaire sans précédent : 50 milliards d'euros engagés, dont plus de la moitié par les Alliés européens et le Canada.

Annoncé lors de la constitution de la nouvelle Commission comme l'œuvre maîtresse des 100 premiers jours, le Livre blanc sur l'avenir de la défense européenne n'apporte finalement pas grand-chose d'opérationnel. Rebaptisé « Readiness 2030 », cette compilation d'instruments existants, agrémentée de quelques annonces stratégiques et de dialogues avec les industriels, a même été requalifiée, je cite, en « simple feuille de route » par la présidente de la Commission à la veille de sa présentation officielle le 19 mars dernier.

Reste le financement de la défense, un terrain longtemps miné, sur lequel Ursula von der Leyen rechignait à s'aventurer pendant toute l'année 2024, en dépit des demandes réitérées du Conseil européen de présenter des options. Jusqu'au 4 mars 2025 : ce jour-là, en Allemagne, chrétiens-démocrates — vainqueurs des élections législatives — et sociaux-démocrates s'entendent sur un plan de réarmement massif reposant sur une exemption de la défense au frein à l'endettement.

Le même jour, la présidente de la Commission annonce un plan « We Arm Europe », comprenant l'activation de la clause de sauvegarde nationale pour les dépenses de défense, et un instrument de prêt baptisé « SAFE », à hauteur de 150 milliards d'euros.

Les risques liés à un retour potentiel de Donald Trump à la Maison-Blanche étaient déjà dans toutes les têtes l'an dernier. Les intentions étaient connues de tous, mais les Européens ont préféré adopter une posture d'attentisme, voire de déni.

Lorsque Pete Hegseth intervient le 12 février à l'OTAN, c'est la douche froide. En quelques minutes, le secrétaire américain à la Défense présente l'approche de son président concernant l'Europe :

Page 14 GRASPE Juin 2025

- 1. Revenir aux frontières de 2014 est un objectif irréaliste autrement dit, la Crimée, et au minimum le Donbass, ont vocation à être reconnus comme russes, alors que les Européens ont sans cesse défendu l'intégrité territoriale de l'Ukraine dans ses frontières internationalement reconnues.
- 2. Les États-Unis ne croient pas que l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN soit un objectif réaliste d'un règlement négocié ce qui était encore « irréversible » huit mois plus tôt est donc radicalement remis en question.
- 3. L'Europe doit fournir la part écrasante de l'aide létale et non létale à l'Ukraine autrement dit bien plus que les 50 à 60 % actuels. Depuis son retour à la Maison-Blanche, Donald Trump n'a certes pas bloqué l'aide engagée par son prédécesseur, mais il n'a annoncé aucune aide nouvelle.
- 4. S'il devait y avoir des troupes sur le sol ukrainien, ce ne serait pas une mission de l'OTAN, ne relèverait pas de l'article 5, et il n'y aurait pas de troupes américaines déployées.
- 5. C'est aux Européens d'assumer la défense collective de leur continent, et ils doivent y investir 5 % de leur PIB.

Au même moment, le président américain engage des négociations directes avec la Russie, en laissant les Européens sur le bord du chemin, et en faisant de leur politique de sanctions une variable d'ajustement. Il manie tour à tour les menaces – jusqu'à celle d'une annexion militaire du Groenland – et les promesses d'une politique transactionnelle, il s'engage aussi dans des négociations avec l'Ukraine pour obtenir un accès préférentiel aux ressources minières du pays, et avec l'Iran – là encore, sans les Européens. Le tout est assorti d'une guerre commerciale, avec l'annonce de droits de douane prohibitifs tous azimuts.

Ce bref résumé des premières semaines de la nouvelle administration américaine ne serait évidemment pas complet sans mentionner les décisions de retrait des États-Unis de plusieurs organisations ou accords internationaux : OMS, Conseil des droits de l'homme, Accord de Paris, et les coupes claires dans les agences et budgets de coopération internationale.

#### Que retenir de tout cela?

D'abord, le faible poids des Européens – qualifiés par les Américains de « parasites » – et leur très grande dépendance à la bonne volonté américaine. Un simple changement d'administration à Washington peut, en l'espace de quelques

semaines, reléguer l'Europe sur le banc de touche de la scène internationale. Et le déferlement de l'ouragan Donald - les ouragans portent toujours des prénoms – a suscité un vent de panique générale, et l'évocation d'un prétendu « sens de l'urgence » dont on peine à distinguer les effets, sauf à noter une frénésie de réunions quasi quotidiennes, parfois même simultanées. Et donc aussi la constitution des capacités. C'est vrai en Europe, et ça l'est aussi aux États-Unis. Avec, outre celle déjà programmée dans l'Union ou à l'OTAN, une première réunion du groupe de contact sur l'aide à l'Ukraine, coprésidée par l'Allemagne et le Royaume-Uni, au lendemain d'une réunion de la coalition des volontaires coprésidée par le Royaume-Uni et la France, le tout au siège de l'OTAN. Il y a eu aussi de multiples réunions à Paris ou à Londres, dans de multiples formats auxquelles il faudrait ajouter celles du groupe de Weimar+. Et sur l'Ukraine, des réunions de planification des chefs de la défense avec un début d'une éventuelle mission à déployer sur le territoire ukrainien en cas de cessez-le-feu et/ou d'accord de paix. L'accélération d'un « reset » déjà annoncé entre le Royaume-Uni et l'Union européenne et l'un des autres effets qui devrait se traduire par la signature de nouveaux accords de partenariats le 19 mai 2025, dont un partenariat en matière de défense et de sécurité, à quoi il faut ajouter un rapprochement du Canada.

Et puis autre effet encore, le bazooka de Mertz - même si celuici n'a pas réussi d'emblée à réunir le nombre de voies au Bundestag pour devenir chancelier – si le débat sur le renforcement de la défense et les premières mesures avec le Sondervermögen Bundeswehr de 100 milliards ne date pas d'hier, la révolution que constitue la réforme constitutionnelle permettant d'exempter les dépenses de défense du frein à la dette a été largement facilitée par l'attitude de l'administration américaine. L'Allemagne peut désormais de réarmer sans limite, seules les dépenses ordinaires de défense, environ 45 milliards, restant tributaires des règles de limitation de l'endettement. Et puis enfin, troisième effet, l'acceptation générale de la nécessité d'augmenter les dépenses de défense, y compris la norme de 2 % de l'OTAN qui pourrait être portée à 3,5 % lors du Sommet de la Haye en juin.

Mais à bien des égards, les progrès vers une véritable défense européenne semblent toujours se heurter à une montagne infranchissable. Avec des obstacles bien réels mais surtout, une incapacité à se penser en européen. Commençons par les obstacles au premier rang desquels figure le retard accumulé dans la défense du fait des sous-investissements chroniques pendant 30 ans. Cela ne se rattrape pas en quelques années. Ce

Page 16 GRASPE Juin 2025

sont au minimum 269 milliards d'euros supplémentaires que les 27 devraient consacrer à la défense annuellement si l'on retient l'objectif de 3,5 % du PIB évoqué à l'OTAN. Or, on nous dit que dans un premier temps, un tel investissement serait d'abord indispensable pour garantir la mise en œuvre des seuls plans régionaux de défense du territoire de l'alliance. À cela s'ajoutent bien d'autres difficultés. À quoi va-t-on dépenser cet argent si on arrive à en disposer et auprès de qui? À ce stade les capacités industrielles de production ne permettent pas de répondre à une telle augmentation de la demande, augmentation qui aurait également lieu au États-Unis puisqu'eux-mêmes ne dépensent que 3,2 % du PIB sauf bien entendu à étaler dans le temps long les livraisons et donc aussi la constitution des capacités. On peut encore mentionner des retards dans certaines technologies, et des dépendances à l'égard de diverses matières premières critiques. S'y ajoute la succession de crises récentes — financières, pandémiques — qui ont contribué à affaiblir les Européens, tout en faisant bondir leur endettement, ainsi qu'une guerre commerciale mondiale susceptible d'entraîner une récession majeure. C'est un peu dans ce contexte, faire la course avec une deux-chevaux contre une Ferrari alors que le ciel menace orage et que la radio annonce une tempête avec des rafales de vent à 140 km/h.

On peut dès lors comprendre que seuls 16 États membres sur les 27 ont, à ce stade, demandé l'activation de la clause nationale de sauvegarde, qui leur permettrait d'exempter annuellement, jusqu'en 2028, des investissements de défense à hauteur de 1,5 % du PIB des règles d'endettement du Pacte de stabilité. Et il n'est pas très surprenant non plus que des pays fortement endettés comme la France, l'Italie ou l'Espagne ne figurent pas parmi ceux ayant activé cette clause.

De la même façon, on peut s'interroger sur le caractère réaliste de fixer 3,5 % du PIB comme volume d'investissement dans la défense pour des pays comme la Belgique, l'Italie, l'Espagne ou le Portugal, qui se situent en 2024 dans une fourchette entre 1,3 % et 1,6 %. Cela signifierait, pour eux, doubler leurs dépenses, voire plus.

Au-delà de ces obstacles, les Européens ont toujours autant de mal à concevoir une défense véritablement européenne. Le récent Livre blanc, dont je disais il y a un instant qu'il n'est, tout au plus, qu'une compilation d'instruments existants ou en gestation, avec l'annonce ou la confirmation d'une série de feuilles de route et autres stratégies thématiques, se révèle aussi être un Livre blanc sans vision. Il n'apporte rien sur une

quelconque réflexion concernant une future architecture politique et institutionnelle.

Et si le texte comporte bien une référence à une vague « préférence européenne », à savoir, je cite « pour aider l'industrie de défense à surmonter ses faiblesses, le processus de révision de la directive sur les marchés de défense et de sécurité, prévu en 2026, tiendra compte de la recommandation de la boussole de compétitivité d'introduire une préférence européenne », fin de citation, les réticences restent fortes comme en témoigne l'examen du progrès du programme EDIP. Plus d'un an après la présentation de la proposition de la Commission, les États membres n'ont toujours pas réussi à s'entendre sur le degré d'ouverture du programme aux pays tiers. Et le même débat est en voie de réplication pour l'instrument de prêt SAFE.

Depuis février, la présidence polonaise a mis sur la table un projet de compromis, qui prévoit certes que le coût des composants originaires de l'Union ou des pays associés — c'est-à-dire, à l'heure actuelle, la Norvège — ne devrait pas être inférieur à 65 % de la valeur estimée du projet d'équipement éligible au financement européen. Mais il introduit une dérogation pour les équipements déjà en service dans une majorité d'États membres participant à un projet d'acquisition commune.

S'y ajoute une distinction, resteraient éligibles : les produits de défense faisant l'objet de restrictions diverses, notamment d'exportation ou de transfert, resteraient éligibles, à l'exception de ceux soumis à des restrictions affectant leur utilisation opérationnelle.

Mais là encore, le dossier n'avance plus. Le COREPER ne s'est toujours pas prononcé sur ce compromis, présenté en février dernier. Il serait plus que temps de reconnaître qu'il ne peut exister de défense européenne que fédérale.

Personne, pas même Donald Trump, n'envisagerait que la défense des États-Unis puisse dépendre des seules Gardes nationales des États fédérés et de procédures dans lesquelles ces derniers pourraient ralentir ou bloquer toute décision. Personne, au pays de l'Oncle Sam, ne conteste le Buy American Act. Au lieu d'appliquer les mêmes recettes qui ont construit la puissance des États-Unis, nous restons confrontés à des logiques privilégiant l'intergouvernemental et la dilution atlantiste, sur le mode « tout sauf la Commission ».

Comme le montre le récent rapport Bruegel, et son mécanisme européen de défense ouvert à tous les vents — lorsqu'il ne s'agit

Page 18 GRASPE Juin 2025

pas tout simplement de démanteler l'Union européenne, selon les projets des souverainistes hongrois et polonais, des think tanks Ordo Iuris et Mathias Corvinus, qui voudraient ramener la Commission à une simple fonction de secrétariat général, transformer le Parlement en une assemblée purement consultative, et la Cour de justice en un banal organe de règlement des différends entre États membres.

Autrement dit : une pâle copie du Conseil de l'Europe, dont on se demande pourquoi il faudrait le dupliquer.

Or ces nationalistes extrémistes et populistes, soutenus par les cercles Trump et des membres de l'administration américaine, ont le vent en poupe comme vient encore de le montrer le résultat du premier tour de l'élection présidentielle en Roumanie.

Mes conclusions — que je soumets à vos réactions — sont fortes, mais il faut constater, et c'est à grand regret, qu'un quart de siècle de PESC, de PESD et de PSDC, avec la constitution d'une large gamme d'instruments, n'a pas permis de faire émerger une réelle défense européenne.

Le seul outil opérationnel de défense du continent demeure l'OTAN, qui est aussi le principal vecteur de la sujétion à la puissance américaine. Dans une vision optimiste, il reste à espérer qu'un éventuel désengagement progressif des États-Unis dans les années à venir puisse, le cas échéant, conduire à une plus grande « européanisation » de ces structures, qui finiraient ainsi par former un embryon de défense européenne — mais un embryon toujours non fédéral.

#### Jean-Paul Sover:

Merci Olivier pour cette présentation qui donne à réfléchir, voire qui fait peur. Vous pouvez désormais prendre la parole et poser directement vos questions.

Athanase Je m'exprime à titre personnel. Je ne peux en aucun cas représenter l'avis du service auquel je suis rattaché, mais je souscris entièrement aux propos que je viens d'entendre. Je me suis intéressé à la défense depuis peu, en tant que chercheur externe et il me semble avoir décelé que ce que vous dites, Monsieur, était déjà le cas depuis la CED.

Plus jeune, je pensais que la CED était un projet davantage fédéral, mais en creusant davantage dans mes travaux de recherche — je participe à un ouvrage sur l'Union européenne de la défense, coordonné par Elsa Bernard et Stéphane Rodriguez, dont je suis l'auteur du dernier chapitre mais j'ai

appris, dans l'introduction de l'ouvrage et en étudiant le traité CED, qui n'a pas été adopté, bien sûr, que dès le départ, il y avait une inféodation à l'OTAN. C'est maintenant inscrit dans le traité sur l'Union européenne. Donc, on n'a jamais fait les choses correctement. On n'a jamais pensé une défense européenne vraiment pleinement autonome. Alors qu'on nous a toujours dit — et ce n'est pas de la langue de bois, ce n'est pas de l'endoctrinement, les gens sont de bonne foi — les enseignants, les professeurs qu'on a eus disaient que l'Union européenne, les Communautés européennes, ont toujours été un projet axé sur la défense, sur la paix. Mais c'est en germe. Concrètement, on n'a jamais eu, même à l'état de projet, un traité qui propose une défense vraiment fédérale. Donc je souscris entièrement à votre propos, en précisant qu'à mon sens, cela a toujours été le cas. Et on attend toujours les politiciens qui voudraient que ça change.

#### **Olivier Jehin:**

Pour réagir très brièvement : oui, tout à fait. D'une manière générale, la défense n'apparaît que tardivement dans les traités. C'était il y a 25 ans, en 1999. Il faut attendre le traité de Lisbonne pour qu'il y ait la mention de la possibilité de basculer vers une défense commune. Et ce basculement est prévu comme une potentialité, mais il n'a jamais eu la moindre chance d'intervenir.

#### Elsa Bernard:

Bonjour. Je suis Elsa Bernard. En effet, je me suis aussi intéressée à ces questions de défense dans le cadre d'un ouvrage. Je voulais vous demander, Monsieur Jehin, comment vous verriez cette Europe fédérale en matière de défense, au plan institutionnel. Parce qu'au-delà de l'idée que c'est au Conseil européen de prendre cette décision — de basculer vers une défense commune à l'unanimité, avec toutes les garanties que cela implique dans un cadre très intergouvernemental —, très concrètement, comment cela se traduirait-il au plan institutionnel, au plan juridique ? Quelle forme prendrait, selon vous, une défense véritablement fédérale ?

#### Olivier Jehin:

Très concrètement, elle n'est pas possible si l'on ne procède pas à la grande réforme nécessaire : basculer vers un mode fédéral. C'est, dans mon esprit en tout cas, la condition sine qua non. Il faut une révision des traités pour pouvoir y arriver. On peut bricoler des choses en attendant, pour essayer de s'approcher de ce stade-là. Mais à un moment donné, il faut prendre ses responsabilités et accepter enfin cette idée que le système doit être fédéralisé — et qu'il ne fonctionnera pas sans cela. Et cela

Page 20 GRASPE Juin 2025

signifie s'appuyer sur les institutions actuelles, mais les renforcer, évidemment.

#### **Antoine Cahen:**

Je travaille au Parlement européen, au service de recherche. Bonjour Olivier, merci pour ton intervention très réaliste et peu optimiste. J'aurais une question : au-delà de la formule « Europe fédérale de la défense », est-ce qu'on pourrait envisager — comme cela a été fait dans d'autres domaines, comme la sécurité intérieure par exemple, une sorte de Schengen de la défense ? C'est-à-dire une action concertée d'une avant-garde d'États, quitte à la communautariser ultérieurement. Ou est-ce que cela te paraît complètement irréaliste aussi ?

#### **Olivier Jehin:**

Tout ce qui peut contribuer à complexifier le système comporte des risques. Plus on ajoute de tuyauterie, plus on rend le système illisible — et on peut aussi le rendre dysfonctionnel. Donc, il y a toujours un risque à aller dans cette direction-là.

D'un autre côté, oui, on peut imaginer une solution portée par un groupe de pays qui se distinguerait et avancerait plus vite que les autres. Encore faut-il que ce groupe se dote d'institutions réellement fédérales. Car sans institutions réellement fédérales, il ne pourra jamais y avoir de chaînes opérationnelles efficaces : ni de chaîne de décision politique en amont, ni de chaîne de commandement apte à répondre aux décisions du politique.

C'est un peu ce que nous décrivions dans un ouvrage rédigé en 2018, si ma mémoire est bonne, qui parlait de l'armée européenne comme d'un projet permettant de structurer progressivement la défense européenne. Non pas comme quelque chose qui serait immédiatement fonctionnel, mais comme un projet posant progressivement les briques de ce qui pourrait le devenir.

Cette hypothèse reste valable. Mais elle comporte aussi des risques, car il existe aujourd'hui, au sein même de l'Europe, une évolution qui fait qu'un certain nombre de pays sont happés par des tendances populistes et extrémistes. Et il y a un risque réel que ce type de projet renforce aujourd'hui une division de l'Europe — ce qui n'aidera pas.

#### **Colombe Warin:**

En fait, j'avais deux questions très différentes. La première revient sur les aspects institutionnels que vous avez évoqués. Il me semble qu'on parle d'une Europe fédérale depuis très longtemps dans certains cercles. Malheureusement, ce n'est pas tellement à l'ordre du jour, et, comme vous l'avez remarqué, avec la montée des populismes, ce n'est pas, non plus, le

meilleur moment pour cela — et je le regrette, sans doute certains d'entre vous ici aussi.

Mais ma question est la suivante : aujourd'hui, on parle de plus en plus d'une défense européenne. Cela fait 80 ans qu'on est dans le giron des États-Unis. On a compris — peut-être un peu tard — qu'il faudrait, en tous cas maintenant, être plus indépendants de ce côté-là.

Avons-nous les capacités militaires ? Si vraiment, avec les Vingt-Sept, on se mettait ensemble — et peut-être aussi avec nos amis du Royaume-Uni —, est-ce qu'on serait en capacité de constituer une armée européenne opérationnelle ? Parce qu'audelà des décisions, au-delà des questions institutionnelles, il faut savoir si nous avons, matériellement, cette capacité. Ça, c'est ma première question.

La seconde est très différente : vous n'avez pas évoqué dans votre propos l'Agence européenne de défense, qui est ici à Bruxelles. Est-ce que vous lui voyez un rôle à jouer plus important dans ce contexte international ? Quelle serait, selon vous, sa place ? Merci beaucoup.

#### Olivier Jehin:

D'une part, oui, nous aurions cette capacité. Globalement, il y a un outil de défense — comme je le disais —, qui est l'OTAN. L'ensemble de la dimension commandement et contrôle y est structuré. Il y a une architecture opérationnelle qui existe. En dehors de l'OTAN, nous ne l'avons pas. Il faudrait la reconstruire dans l'Union, à partir du tout petit état-major de l'Union européenne — ce qui prendrait des années et des années. Mais, dans l'OTAN, nous avons cet outil. Et cet outil de commandement n'est pas exclusivement américain : les Européens y sont agrégés, et suffiraient à eux seuls pour l'essentiel des missions et opérations. Les effectifs, nous les avons aussi. Un certain nombre — la plupart — des capacités, nous en disposons également. Il y a des failles capacitaires, bien sûr : dans le domaine de l'anti-missile, de l'anti-aérien, dans le domaine du renseignement — il y a des trous dans la raquette, et il faudra du temps pour les combler. Mais, globalement, il y a quand même une masse, qui est là, et qui est susceptible de répondre aux besoins. Ce qu'on ne saurait pas faire, sans doute, c'est assumer plusieurs risques ou plusieurs menaces à la fois sans les Américains. Et on n'est pas capables non plus — je ne sais pas si vous êtes française — mais on a un joli porte-avions, qui ne sert à rien tout seul, ou à pas grand-chose. De la même façon, on dit souvent que la France a le deuxième domaine maritime le plus vaste au monde. Mais nous ne sommes pas en mesure d'assurer la protection de l'ensemble de cet espace maritime — ni individuellement, ni collectivement. C'est la même chose pour la partie spatiale. Il y a donc des trous, mais

Page 22 GRASPE Juin 2025

aussi un outil qui existe — celui de l'OTAN —, qui permettrait d'aller beaucoup plus vite que si on devait tout construire à partir de l'état-major actuel de l'Union européenne, qui est microscopique.

#### **Colombe Warin:**

L'Agence européenne de défense, qui est basée à Bruxelles. Estce que vous pensez — compte tenu du contexte international qu'elle serait amenée à prendre plus de pouvoir ? Actuellement, elle est effectivement petite, mais voyez-vous un rôle pour elle, dans ce nouveau contexte géopolitique ? Elle dépend du Conseil, je crois...

#### Olivier Jehin:

Elle dépend du Conseil... Enfin, elle ne dépend pas véritablement du Conseil. Elle dépend des États membres en que tels. Et sa caractéristique, c'est tant intergouvernementale. Et globalement, ce qui est intergouvernemental ne fonctionne pas très bien. On arrive, sur certains sujets, à réunir le consensus nécessaire. Mais la vraie question à se poser aujourd'hui, c'est : qu'a produit l'Agence européenne de défense depuis sa création, il y a vingt ans ? Quel est son bilan? Et que pourrait-elle faire demain? Alors, elle n'a pas rien fait. Elle est le porte-voix — elle s'est toujours présentée ainsi — des États membres et de leurs besoins. Mais est-ce qu'on a vu plus de coopération grâce à l'Agence européenne de défense ? Est-ce qu'on a véritablement amélioré le nombre de projets communs ? Oui, il y a des projets qui sont portés par l'Agence, mais cela n'a pas permis, véritablement, de faire avancer tout cela.

#### Jean-Paul Soyer:

Nous avons dans le t'chat deux questions qui sont, à mon avis, un peu complémentaires.

La première : existe-il déjà des accords entre des États de l'Union au niveau militaire ? Et la deuxième question concerne le rôle que pourrait jouer le corps de réaction rapide, qui a la double casquette intervention UE/OTAN.

#### Olivier Jehin:

Alors, pour ce qui est de la première question : oui, il existe de multiples accords entre États. Je suppose qu'il s'agit ici d'accords bilatéraux — comme ceux entre la France et le Royaume-Uni (les accords de Lancaster House), ou ceux qui s'inscrivent dans le cadre de la coopération franco-allemande. Il y a aussi une coopération franco-italienne, une coopération germano-italienne.

Il existe des accords entre la Belgique et les Pays-Bas, qui ont une marine commune. Il y a des accords entre les Pays-Bas et

l'Allemagne, qui partagent des forces terrestres. Et il y a plein d'autres coopérations de ce type. Je ne peux pas toutes les lister ici, mais il y en a une quantité assez astronomique, en réalité. Et concernant le rôle du corps de réaction rapide, qui a cette double casquette, si que la question porte sur sa fonction dans la création éventuelle d'un état-major européen, ce n'est pas sa fonction.

#### Murielle Pickaert:

Oui bonjour, par rapport à la structure de commandement, vous disiez qu'il n'y a pour l'instant que celle de l'OTAN. A priori, il y a aussi le corps de réaction rapide, qui n'est pas une structure de commandement, mais qui permet de prendre un commandement dans une opération. Donc je me demandais à quel point le corps de réaction rapide pourrait être amplifié pour devenir un organe de commandement.

#### **Olivier Jehin:**

C'est une fonction d'état-major, en l'occurrence, et c'est une fonction intermédiaire. Cela ne peut pas constituer, à l'échelle d'un corps de réaction rapide, toute une structure de commandement militaire, par exemple à l'échelle du continent. Un corps de réaction rapide, c'est une unité structurée et entraînée, mais ce n'est pas un embryon de structure complète. Il a une fonction dédiée. Il est entraîné et certifié pour des fonctions précises : soit pour servir d'intermédiaire dans le commandement d'une opération, soit pour être déployé en opération et servir d'état-major de force. Je ne sais pas si je me fais bien comprendre...

#### Jean-Paul Soyer:

Très bien. Y a-t-il d'autres questions?

Je n'en vois pas. J'en aurais une de mon cru. Si on regarde un peu l'histoire, on se rend compte que la capacité de défense — ou plutôt, si l'on remonte plus loin, la capacité de faire la guerre — est la résultante de la création d'une communauté, d'un sentiment d'appartenance, et aussi d'une volonté d'exister. On peut dire, par exemple, que la France a été créée par son gouvernement, par ses rois. Car, au niveau de la communauté humaine, c'était quelque chose de très divers.

Or, on ne voit rien de tout cela dans l'Union européenne. On ne voit pas de prise de conscience, ni de volonté de créer une vraie communauté culturelle qui se sente exister comme telle. Et d'un autre côté, on ne voit pas non plus, en situation de crise, de décision forte, de volonté de dire : « nous allons prendre cette chose en charge sérieusement, et faire d'énormes changements, tant au niveau budgétaire qu'opérationnel ». L'Union se trouve dans une situation où elle n'est ni la cause, ni la résultante,

Page 24 GRASPE Juin 2025

d'une crise. La question est donc : qu'est-ce qui pourrait changer cela ? Il est évident que l'Union européenne ne va pas aller envahir un autre pays. Mais, par contre, nous avons les menaces d'être envahis. Or, il ne semble pas que l'on prenne cela réellement au sérieux. Donc la question est : qu'est-ce qui pourrait faire changer les choses, pour que l'Union européenne prenne cette menace au sérieux ?

#### Olivier Jehin:

J'ai envie de répondre que l'être humain, de manière générale, est souvent dans le déni face aux risques et aux menaces. Sans doute que beaucoup d'Ukrainiens eux-mêmes préféraient ne pas voir le risque d'une invasion russe à la veille du 22 février. Comme, à l'intérieur des États européens de l'Ouest, il y avait l'idée que jamais Poutine ne ferait cela — alors que les Polonais, eux, en étaient sûrs depuis au moins dix ans.

Et je crois que c'est cela, fondamentalement : on préfère rester dans le déni. C'est beaucoup plus confortable de ne rien faire, de croire que tout ira bien, que de prendre la mesure des choses et de se mettre en ordre de bataille. Mais, malgré tout, cette conscientisation est aujourd'hui très forte — non seulement dans certains pays du front oriental, comme la Pologne, mais aussi dans l'ensemble des pays nordiques, par exemple. Il y a aujourd'hui une conscience réelle du risque, de la menace que représente en particulier la Russie. Et il y a aussi, chaque fois qu'on interroge les Européens, une demande très forte d'avoir plus de politique européenne en matière de sécurité et de défense.

Mais ensuite, lorsqu'il s'agit de passer aux urnes, tout se joue au niveau national. Et dans ce contexte-là, tout le monde vote pour sa pension, ses allocations, ou d'autres sujets — pas pour la défense et la sécurité. Ce qui explique peut-être aussi l'attitude des politiques.

#### Jean-Paul Soyer:

Il me reste à vous remercier tous, à remercier notre orateur, Olivier Jehin, qui a été — comme d'habitude — très précis, très clair, très brillant. Je suis certain que les choses vont bouger, que le paysage va changer, et que nous aurons à nouveau besoin des lumières d'Olivier pour une prochaine conférence. Je vous remercie toutes et tous, et je vous souhaite une bonne aprèsmidi.

Document

#### **Conflit au Proche Orient**

Déclaration du syndicat U4U Ne pas se taire Pourquoi nous devons prendre position

Nous, agents de la fonction publique européenne, sommes concernés par le conflit en cours au Proche Orient et les atrocités qui s'y déroulent depuis le 7 octobre 2023. Ces évènements ne peuvent pas nous laisser indifférents.

En effet, notre métier, notre mission, est la construction européenne. Un projet, des valeurs qui incarnent le dépassement de la haine entre les peuples du continent européen, marqué par de nombreuses guerres, des actes de barbarie pure et un génocide qui reste vif dans notre mémoire collective.

L'Union européenne est le fruit et le symbole d'un dépassement pour surmonter les anciennes guerres et haines, en bâtissant ensemble un espace démocratique de coopération et de solidarité. Cet espace a été fondé non pas sur l'occultation du passé mais sur la reconnaissance consciente et autocritique de notre histoire, sans en occulter les causes et les responsabilités.

Ce modèle européen nous sert de boussole et nous guide. Il est le seul à promouvoir avec force nos valeurs et nos principes fondateurs, pour tracer une voie vers la paix et l'harmonie.

C'est pourquoi, nous pensons, nous, membres du personnel de la fonction publique européenne, au nom de notre histoire et de notre identité européenne que nos institutions doivent œuvrer, tout à la fois, pour:

- La libération immédiate de tous les otages ;
- Le respect des lois de la guerre, du droit international humanitaire, des droits fondamentaux ;
- L'acheminement urgent de l'aide humanitaire aux civils de Gaza;

Page 26 GRASPE Juin 2025

• Un cessez-le-feu immédiat et permanent, appliqué par toutes les parties, première étape pour négocier un règlement durable du conflit.

Nous demandons donc aux Président.es et responsables des Institutions européennes d'agir en ce sens avec toutes leurs forces et les moyens qu'ils jugeront utiles et nécessaires.

Il est indispensable de trouver une solution politique permettant de dessiner un avenir pour le peuple palestinien sans lequel il ne peut y avoir d'avenir, de sécurité et de paix pour le peuple israélien.

Il est de notre responsabilité de promouvoir cette exigence d'humanité et d'espoir.

# Intelligences artificielles : opportunité ou menace pour les travailleurs et l'emploi ?

En 1678, Jean Baptiste de Gennes présente à l'Académie des sciences sa nouvelle machine destinée à produire de la toile "sans l'aide d'aucun ouvrier". Selon la légende, la Reine Elisabeth reprochait déjà à l'inventeur de vouloir priver les ouvriers d'emploi au risque d'en faire des mendiants. Au XVIIIe siècle, les dirigeants craignent que le chômage engendré par les machines ne crée des troubles à l'ordre public. Au XIXe siècle, les économistes Ricardo et Marx (chacun de leur côté) envisageaient la possibilité de substituer les travailleurs par des machines. A la même époque, les ouvriers du textile détruisaient les engins destinés à les remplacer. Marx résume la trajectoire de cette vision dans les Manuscrits de 1844 : "Comme l'ouvrier est tombé au rang de machine, la machine peut s'opposer à lui et lui faire concurrence." Néanmoins, pour Marx, les machines sont aussi une force de libération potentielle du travail. C'est ce qui ressort le plus clairement du "Fragment sur les machines" contenu dans ses Grundrisse (1857). Selon le philosophe, l'automatisation « en fait, réduit à un minimum le quantum de travail nécessaire à la production d'un objet déterminé. Ceci jouera en faveur du travail émancipé et est la condition de son émancipation ».

Il s'agit néanmoins de nuancer la vision de Marx : s'il est vrai que les machines vont - partiellement - remplacer les employés, rien n'indique qu'elles participeront de l'émancipation des travailleurs. Rien n'indique non plus que les gains de productivité ou la réduction de travail nécessaire à la production d'un objet donné engendreraient un bénéfice proportionnel - salaire ou temps libre - pour les travailleurs. Bien qu'au cours des XIXe et XXe siècle les travailleurs ont effectivement recouvré du temps libre grâce à l'arrivée des machines, la question reste entière quant à l'augmentation de la productivité grâce aux IA. Les gains de productivité de ces dernières décennies ont plutôt profité à la rémunération du capital qu'à l'extension du temps libre des travailleurs.

Page 28 GRASPE Juin 2025

En 2025, de très nombreux emplois sont menacés par l'automatisation des IA. Dans son rapport 2023 sur l'emploi<sup>2</sup>, le Forum Économique Mondial estime que 83 millions de postes pourraient être menacés d'ici à 2027. Le FMI estime quant à lui que 40% des emplois mondiaux sont menacés. Le taux monterait même à 60% dans les économies développées<sup>3</sup>.

Le 30 janvier 2025, GRAPSE a eu la chance d'accueillir pour une conférence<sup>4</sup> M. Loïc Lerouge, directeur de recherche au CNRS et spécialiste de la santé au travail. Sa contribution nous éclaire sur les droits au travail face à l'IA ainsi que sur les mécanismes à mettre en place pour garantir un espace professionnel sain et efficace.

Tout d'abord, l'universitaire Bordelais met en avant les liens entre un environnement numérique qui respecte les droits fondamentaux (dignité, intégrité physique et mentale, droit et protection de la santé au travail...) et des conditions de travail favorables à la productivité et au bon fonctionnement de l'économie.

Ensuite, il rappelle que le Droit impose déjà aux entreprises de prendre en compte les incidences de leurs activités sur les droits de l'Homme, notamment via la Directive CSDD<sup>5</sup> de 2024. Le professeur n'occulte pas pour autant le fait que les acteurs de la société civile, partenaires sociaux, associations et autres ont aussi un rôle à jouer pour faire prendre conscience aux dirigeants politiques des besoins de protection face à l'IA et à la numérisation.

D'autre part, M. Lerouge pointe les nombreux risques engendrés par la numérisation au travail sur la santé physique et mentale. Per exemple, la sédentarité favorise les risques de maladies cardiovasculaires, d'obésité et de TMS<sup>6</sup>. La surcharge de travail due à la multitâche numérique et à la gestion simultanée de plusieurs outils peut entraîner un épuisement professionnel. Les

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Forum économique mondial, "Rapport sur l'avenir des emplois", mai 2023, URL : https://www3.weforum.org/docs/WEF\_Future\_of\_Jobs\_2023.pdf

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Fond Monétaire International, "L'IA transformera l'économie mondiale. Faisons en sorte que l'humanité y soit gagnante", 14 janvier 2024, URL: https://www.imf.org/fr/Blogs/Articles/2024/01/14/ai-will-transform-the-global-economy-lets-make-sure-it-benefits-humanity

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> In Graspe n°50

<sup>5</sup> Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859

Troubles musculo-squelettiques : douleurs au cou, aux épaules, au dos et aux poignets. Par exemple, le syndrome du canal carpien est une affection courante chez les personnes qui utilisent fréquemment une souris ou un clavier.

attentes élevées en matière de productivité peuvent exacerber ce problème.

En outre, le travail numérique peut réduire les interactions face à ce qui peut conduire à un sentiment d'isolement tandis qu'une exposition répétée et prolongée aux écrans peut également perturber le sommeil et ainsi compliquer le travail au quotidien.

Enfin, le fait d'être connecté en permanence induit implicitement une injonction à la réactivité. Ceci rejoint le sujet du droit à la déconnexion que l'universitaire aborde également : le droit à la déconnexion consiste à garantir aux employés de ne pas recevoir de réprimande s'ils ne répondent pas aux sollicitations de leur supérieur hiérarchique durant une période hors travail. Cela passe aussi par un dialogue entre employeurs et partenaires sociaux pour établir les termes de ce droit à la déconnexion.

#### Une destruction massive des emplois ...

Antonio Casilli, professeur à Polytechnique Paris et chercheur de l'Institut Interdisciplinaire d'Innovation, s'est largement penché sur les répercussions de l'arrivée des IA sur le marché de l'emploi. Selon les résultats qu'il présente dans sa contribution à l'ouvrage "les robots vont bientôt remplacer les travailleurs", 47 % des emplois aux États-Unis se situent dans la catégorie dite "à haut risque", c'est-à-dire qui pourraient être automatisés assez rapidement, peut-être au cours des dix ou vingt prochaines années<sup>7</sup>.

Dans la même veine, l'étude sur l'avenir du travail en Europe réalisée par le cabinet de conseil McKinsey prévoit que 51 millions de travailleurs européens devront se "recycler" d'ici à 2030 en raison de l'automatisation. La firme a également identifié les secteurs où le pourcentage d'emplois potentiellement déplacés par l'automatisation est le plus élevé en Europe : l'hébergement et la restauration (94 %), les arts (80 %), le commerce de gros et de détail (68 %), la construction (58 %) et le transport et l'entreposage (50 %).

Toutefois, selon une autre étude du Forum économique mondial, les années à venir devraient également apporter une croissance substantielle de l'emploi sur d'autres fronts, avec environ 69 millions de nouveaux postes. Ces créations s'accompagneraient toutefois d'une destruction plus importante avec 83 millions

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Antonio A. CASILLI (2023) « Les robots vont bientôt remplacer les travailleurs. » ["Robots will soon replace workers]. In Marie-Anne Dujarier (ed.), Idées reçues sur le travail, Paris: Le Cavalier Bleu Éditions, pp. 181-186.

d'emplois détruits. Le solde serait donc négatif de 14 millions de postes.

Toujours selon la même étude, ces emplois devraient être inégalement répartis et ainsi 40% des travailleurs européens pourraient se retrouver dans des régions où le marché du travail se rétrécit<sup>8</sup>. En ce qui concerne les prévisions sur l'usage des IA, 75% des entreprises sondées dans l'étude du Forum Économique Mondial affirment avoir déjà recours ou prévoient d'avoir recours à l'IA. Parmi elles, 50% estiment que l'IA va globalement créer des emplois et 25% estiment que cela va en détruire<sup>9</sup>.

Le tableau produit par McKinsey, placé en annexe, montre que les créations de postes engendrées par l'IA pourraient sembler équilibrées avec les destructions de postes mais on observe clairement que très peu d'emplois vont avoir un jeu à somme nulle. De plus, il est clair que les emplois créés requièrent globalement plus de qualification que les emplois détruits. Cela pose un certain nombre de questions quant à l'évolution du marché du travail et l'évolution de la formation des travailleurs.

L'arrivée de l'IA dans le marché du travail aura un impact différencié sur les catégories sociales, mais les travailleurs occupant des emplois moins qualifiés et ceux dans des rôles routiniers ou répétitifs sont souvent cités parmi les plus vulnérables. Ces employés se trouvent surtout dans des secteurs comme la restauration, la fabrication, l'administration et les services, où des tâches peuvent être facilement automatisées par l'IA et les technologies numériques.

Le rapport indique également que les rôles tels que les secrétaires administratifs, les employés de saisie de données et les comptables sont parmi les plus menacés par la disparition d'emplois, ce qui renforce l'idée que les catégories sociales moins favorisées, souvent occupées dans ces types de postes, seront plus durement touchées par les changements induits par l'IA.

Par ailleurs, des secteurs tels que les soins et les services personnels, qui sont souvent occupés par des travailleurs issus de catégories sociales plus modestes, devraient être moins impactés en raison de la nature de ces emplois, qui nécessitent

GRASPE Juin 2025 Page 31

\_

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup>McKinsey Global Institute, "L'avenir du travail en Europe, Automatisation, transitions de la main-d'œuvre et l'évolution de la géographie de l'emploi", juin 2020, URL

 $https://www.mckinsey.com/\sim/media/mckinsey/featured\%\,20insights/future\%\,20of\%\,20 \, organizations/the\%\,20future\%\,20of\%\,20work\%\,20in\%\,20europe/mgi-the-future-of-work-in-europe-discussion-paper.pdf$ 

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Forum économique mondial, "Rapport sur l'avenir des emplois", mai 2023, URL : https://www3.weforum.org/docs/WEF\_Future\_of\_Jobs\_2023.pdf

des compétences humaines plus difficiles à automatiser. Ainsi, les catégories sociales les plus affectées par la destruction d'emplois due à l'IA seront principalement celles qui dépendent d'emplois peu qualifiés, routiniers et automatisables.

Cependant, les emplois qualifiés ne sont pas tous à l'abri : radiologues, analystes financiers, comptables, juristes, les traducteurs/interprètes et bien d'autres sont également menacés d'être remplacés. Ces derniers sont, par ailleurs, des postes importants et nombreux au sein des institutions européennes.

#### ... à nuancer ?

En 2020, avant la crise sanitaire, les pays avec le plus fort taux d'automatisation (Japon, Singapour, Corée du Sud) affichaient les taux de chômage les plus bas du G20<sup>10</sup>. Toutefois, une multitude d'indicateurs peuvent jouer sur ces taux, il convient donc de rester prudent face à cet argument.

Dans les 17 pays les plus industrialisés, l'Institut d'Economie et du Travail de l'Université de Bonn n'a pas trouvé d'effets significatifs des robots industriels multifonction sur l'emploi global en termes de réduction du nombre total d'heures travaillées. Si le nombre d'heures effectivement travaillées ne diminue pas, cela veut dire que l'introduction de robots intelligents ne dégage pas les gains de productivité espérés, ou bien que ces gains sont compensés par le développement de nouvelles formes de production. Au contraire, le taux de croissance de la productivité globale s'effondre. Dans cette situation, il faut donc plus d'effectifs pour produire les mêmes résultats économiques<sup>11</sup>.

Enfin, dès 1980 aux Etats-Unis, l'introduction de guichets automatiques dans le secteur bancaire n'a pas conduit à la disparition des employés de banque mais à une transformation de leurs activités. Les distributeurs automatiques sont passés de 100.000 à 400.000 en quelques décennies mais le nombre de guichetiers est resté stable. L'explication réside dans le fait qu'avec les guichets automatiques, moins d'employés étaient nécessaires pour tenir une agence, ce qui a encouragé à ouvrir plus d'agences (+43% aux Etats-Unis entre 1990 et 2020). C'est

Antonio A. CASILLI (2023) « Les robots vont bientôt remplacer les travailleurs. » ["Robots will soon replace workers]. In Marie-Anne Dujarier (ed.), Idées reçues sur le travail, Paris: Le Cavalier Bleu Éditions, pp. 181-186.

Antonio A. CASILLI (2023) « Les robots vont bientôt remplacer les travailleurs. » ["Robots will soon replace workers]. In Marie-Anne Dujarier (ed.), Idées reçues sur le travail, Paris: Le Cavalier Bleu Éditions, pp. 181-186.

donc l'expansion économique du secteur qui a permis de pérenniser les emplois<sup>12</sup>.

Dans une certaine mesure donc, les emplois ne disparaissent pas, ils se transforment.

## Quel rôle pour les syndicats dans cette transformation du travail ?

L'automatisation des tâches va rendre certaines professions obsolètes et radicalement changer les compétences recherchées sur le marché du travail. Les syndicats joueront un rôle crucial en représentant les travailleurs durant cette transition, tout en influençant la rapidité de l'intégration de l'IA dans le monde du travail. Il est envisageable d'œuvrer à subordonner ce rythme aux besoins sociaux et non aux besoins économiques. Cette représentation peut revêtir deux stratégies à mener de front :

#### La résistance contre une implantation précipitée

Face à la véritable révolution qui attend le monde du travail et les travailleurs, il n'y a pas de fatalité à ce que tous les domaines possiblement colonisables par l'IA doivent effectivement l'être. Si certains emplois particulièrement pénibles pourraient disparaître, il est aussi des professions dans lesquelles nous pourrions considérer que l'IA n'a pas sa place. Par exemple, face à cette menace sur le cinéma hollywoodien, les acteurs états-uniens ont lutté pour préserver leurs droits et ont obtenu des garanties (temporaires, on peut le craindre) quant aux restrictions des usages de l'IA dans les productions californiennes.

Ainsi, certaines professions peuvent être défendues afin de ralentir l'implantation des IA dans les modes de production et limiter le remplacement des Hommes. Un remplacement progressif et partiel de la force de travail humaine par les machines serait une condition pour envisager une cohabitation bénéfique aux travailleurs. Cela dit, c'est un sujet dont il faut se saisir dès aujourd'hui car plus le temps sera laissé à l'IA pour s'implanter, plus il sera complexe de faire marche arrière.

Pour ce faire, il convient d'étudier avec précision les secteurs les plus impactés et développer des stratégies de lutte en fonction du secteur visé afin d'activer les leviers adéquats pour chaque cas.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Antonio A. CASILLI (2023) « Les robots vont bientôt remplacer les travailleurs. » ["Robots will soon replace workers]. In Marie-Anne Dujarier (ed.), Idées reçues sur le travail, Paris: Le Cavalier Bleu Éditions, pp. 181-186.

#### L'adaptation face aux changements

L'introduction de l'IA pourrait modifier les relations de pouvoir au sein des entreprises. Les syndicats devront être vigilants pour s'assurer que les travailleurs ont une voix dans les décisions concernant l'implémentation de l'IA. Cela peut par exemple conduire à une opposition aux licenciements et plaider pour un remplacement par IA lors des départs en retraite. De plus, l'automatisation pourrait accroître la précarité de l'emploi pour certains travailleurs. Les syndicats devront lutter pour garantir la sécurité de l'emploi et des conditions de travail décentes.

Vu le nombre de "recyclage" à venir, les syndicats vont avoir un rôle fondamental dans la négociation pour obtenir des formations et des reconversions professionnelles selon les besoins des employés.

Il s'agira également d'effectuer une réévaluation des classifications professionnelles et des conventions collectives. Les syndicats devront intégrer ces nouvelles professions dans leurs structures et leurs revendications. De plus, l'IA pourrait exacerber les inégalités entre les travailleurs qualifiés et non qualifiés. Il conviendra donc de lutter pour la réduction de ces inégalités, en plaidant pour des politiques de formation continue et d'inclusion.

Par ailleurs, l'utilisation de l'IA dans le milieu de travail soulève des questions éthiques, notamment en matière de surveillance et de respect de la vie privée. Les partenaires sociaux devront veiller à ce que les droits des travailleurs soient protégés face à ces nouvelles technologies.

Toutefois, l'IA pourrait bien offrir de nouvelles opportunités pour le syndicalisme, par exemple en utilisant des outils numériques pour améliorer la communication et l'organisation des travailleurs. S'adapter à ces nouvelles technologies sera important pour en profiter et en faire profiter au maximum. Utiliser ces technologies sera également une manière de les prendre en main, suivre leurs évolutions et potentiellement participer à les façonner.

Enfin, les syndicats ne sont pas les seuls à avoir des marges de manœuvre. Les Etats peuvent aussi s'adapter en établissant par exemple une taxe sur la production faite à partir des intelligences artificielles. Ainsi, le coût supplémentaire permettrait de ralentir le remplacement des humains via un coût du "travail" plus concurrentiel. Cette taxe pourrait ensuite être utilisée dans les secteurs qui nécessitent des investissements importants pour

Page 34 GRASPE Juin 2025

la transition et pour accompagner les travailleurs concernés : par exemple mettre le produit de cette taxe à disposition des caisses de retraites afin que les machines, qui occuperaient des emplois auparavant pourvus par des humains, cotisent pour rééquilibrer le déficit engendré par la réduction du nombre de travailleurs.

En conclusion, l'intégration de l'intelligence artificielle dans le marché du travail présente à la fois des opportunités et des défis significatifs. Bien que l'IA puisse automatiser certaines tâches et augmenter la productivité, elle menace également de nombreux emplois. Les études montrent que des millions de postes pourraient être affectés dans les années à venir, ce qui implique un besoin d'adaptation rapide des compétences et des formations. Cependant, l'histoire nous enseigne que l'innovation technologique ne conduit pas nécessairement à une destruction nette d'emplois, mais plutôt à une transformation des rôles et des compétences. Les syndicats et les décideurs politiques joueront un rôle crucial dans la gestion de cette transition, en veillant à ce que les droits des travailleurs soient protégés et que les bénéfices de l'IA soient équitablement répartis. Il est essentiel une approche proactive pour anticiper changements et garantir un avenir du travail équitable et durable.

## Intelligences artificielles, démocratie et débat public

Les intelligences artificielles, qui investissent nos vies, nos institutions, nos modes de production et de décision sont jusqu'ici restées hors de portée de la souveraineté populaire. Elles s'invitent dans nombre de domaines sans que les citoyens n'aient été consultés. Alors que les dirigeants mondiaux, d'Emmanuel Macron à Donald Trump en passant par Ursula Von Der Leyen, anticipent déjà une faible régulation, les impacts de l'IA semblent ne pas faire l'objet des débats qu'ils méritent.

## Les IA, présentes dans toujours plus de domaines

Les intelligences artificielles ont d'innombrables utilités. Le grand public est désormais familier avec les IA génératrices, que ce soit du texte, des images, des vidéos ou de la musique, cela ne représente qu'une infime partie de ce dont les IA sont capables. La société bénéficie d'ailleurs du travail de très nombreuses IA sans forcément le savoir. Dans le domaine de la santé elles peuvent aider à établir un diagnostic, assister la recherche scientifique et concevoir des traitements individualisés pour chaque patient. Dans la finance, c'est un outil redoutable pour le conseil, l'évaluation des risques mais aussi la détection des fraudes. On trouve aussi des IA dans les véhicules autonomes et dans la gestion du trafic, en logistique, sur les chaînes de production, dans l'agriculture, la météorologie etc. On utilise également les IA à des fins de sécurité et de défense. La vidéo-surveillance, la cyber sécurité mais aussi les robots de combat autonomes sont des domaines largement investis par les IA. Aux Etats-Unis, voilà déjà 10 ans que l'intelligence artificielle est utilisée comme un outil de police prédictive.

## Des conséquences importantes qui méritent un débat citoyen

Si certaines de ces utilisations semblent bénéfiques pour la société, d'autres ne vont pas de soi et méritent d'être questionnées par le débat public. Par exemple, en matière de vidéo-surveillance, l'IA peut être utilisée pour renforcer la surveillance de masse, notamment grâce à du traitement vidéo dans les lieux publics. Les technologies comme la reconnaissance faciale et l'analyse des données personnelles

Page 36 GRASPE Juin 2025

peuvent être déployées sans consentement explicite, menaçant ainsi les libertés individuelles. En matière artistique, la création illimitée de contenu photo, vidéo et musical représente une concurrence déloyale pour les productions humaines. Les monteurs vidéo, doubleurs de films et graphistes numériques pâtissent déjà de cette concurrence. En 2023, les acteurs Hollywoodiens ont su user de leur rapport de force pendant une grève de 4 mois afin de défendre leur droit au consentement ainsi que leur droit au travail et à une rémunération équitable <sup>13</sup>.

Toutefois, de nombreuses professions moins exposées sont également menacées comme les traducteurs, les caissiers et les assistants administratifs. Dans son article du 29 octobre 2024, le Forum Économique Mondial estimait à travers une étude que 83 millions de postes pourraient être menacés d'ici à 2027"<sup>14</sup> dans le monde. La question du travail après celle des menaces envers la démocratie reste à traiter.

# Les enjeux de l'IA sont encore hors de portée des citoyens

Ainsi, avant d'adopter ou de condamner une utilisation possible des IA, il semble naturel pour tout régime démocratique qui se respecte d'impliquer les citoyens dans le processus de régulation. Or, on constate que les questions se rapportant à l'intelligence artificielle ne sont que peu entre les mains des administrés.

En 2021 par exemple, la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) en France regrettait 15 que l'implantation de *data centers* - qui posent un certain nombre de questions quant aux normes environnementales - n'ait pas été l'objet d'un débat public. Dans le même rapport, la CNDP recommande au gouvernement d'organiser une forme de consultation sur l'utilisation des *big data*. Ces investissements peuvent interroger les français quand leurs représentants adoptent, au même

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup>RTBF, "Hollywood : de nouvelles restrictions sur l'utilisation de l'IA grâce à la grève des acteurs", 17 novembre 2023, URL : <a href="https://www.rtbf.be/article/hollywood-de-nouvelles-restrictions-sur-l-utilisation-de-l-ia-grace-a-la-greve-des-acteurs-11285388">https://www.rtbf.be/article/hollywood-de-nouvelles-restrictions-sur-l-utilisation-de-l-ia-grace-a-la-greve-des-acteurs-11285388</a>

Euronews, "Les emplois européens en danger : quels sont les secteurs les plus menacés par l'automatisation ?", 29 octobre 2024, URL : <a href="https://fr.euronews.com/myeurope/2024/10/29/les-emplois-europeens-en-danger-quels-sont-les-secteurs-les-plus-menaces-par-lautomatisati">https://fr.euronews.com/myeurope/2024/10/29/les-emplois-europeens-en-danger-quels-sont-les-secteurs-les-plus-menaces-par-lautomatisati</a>

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Site de la CNDP, "Favoriser la participation du public - Recommandation de la CNDP (data center, 5G)", 17 janvier 2022, URL:

<sup>&</sup>quot;https://www.debatpublic.fr/favoriser-la-participation-du-public-recommandation-de-la-cndp-data-center-5g-718

moment, un budget qui diminue de plusieurs dizaines de milliards d'euros l'investissement dans les services publics.

## Les dirigeants, à l'écoute des industriels, peu disposés à réglementer les IA

En matière de régulation des IA, les citoyens ne semblent pas plus consultés. Bien que le Président français continue de plaider pour une "gouvernance internationale de l'IA", il affirmait lors du sommet de Paris sur l'IA en février 2025, avoir "entendu le message des investisseurs"<sup>16</sup> et insistait sur le fait qu'il "ne faut pas réguler avant d'innover, sans quoi nous nous couperons de l'innovation"<sup>17</sup>, un point de vue qui semble être partagé en Europe. Toujours en février 2025, la Présidente de la Commission européenne, Ursula Von Der Leyen annonçait fièrement 200 milliards d'euros d'investissement sur l'IA en Europe. Au même moment, un projet de directive sur la responsabilité en matière d'intelligence artificielle a été retiré du programme de travail de la Commission européenne<sup>18</sup>. L'UE semble encline à un virage pro-business en matière d'IA, malgré les risques que représente une industrie de l'IA dérégulée.

De l'autre côté de l'atlantique, Donald Trump ne fait pas preuve de plus de velléités régulatrices. Son vice-Président, J.D. Vance, a profité de son passage au sommet de Paris pour mettre les européens en garde contre une "régulation excessive" qui nuirait inévitablement au "progrès"<sup>19</sup>. Plus ambitieux que les européens, Trump annonçait dès janvier un plan d'investissements de 500 milliards de dollars dans l'IA. La course à semble être officiellement lancée et l'Union européenne risque d'avoir du mal à suivre le rythme des investissements états-uniens. Toutefois, l'enjeu est de taille pour les européens : c'est aujourd'hui que commence la construction d'une souveraineté européenne vis-à-vis de l'IA.

Page 38 GRASPE Juin 2025

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup>L'Echo,"Comment Emmanuel Macron veut investir 109 milliards pour développer l'IA en France", URL : <a href="https://www.lecho.be/dossiers/intelligence-artificielle/comment-emmanuel-macron-veut-investir-109-milliards-pour-developper-artificielle/comment-emmanuel-macron-veut-investir-109-milliards-pour-developper-artificielle/comment-emmanuel-macron-veut-investir-109-milliards-pour-developper-artificielle/comment-emmanuel-macron-veut-investir-109-milliards-pour-developper-artificielle/comment-emmanuel-macron-veut-investir-109-milliards-pour-developper-artificielle/comment-emmanuel-macron-veut-investir-109-milliards-pour-developper-artificielle/comment-emmanuel-macron-veut-investir-109-milliards-pour-developper-artificielle/comment-emmanuel-macron-veut-investir-109-milliards-pour-developper-artificielle/comment-emmanuel-macron-veut-investir-109-milliards-pour-developper-artificielle/comment-emmanuel-macron-veut-investir-109-milliards-pour-developper-artificielle/comment-emmanuel-macron-veut-investir-109-milliards-pour-developper-artificielle/comment-emmanuel-macron-veut-investir-109-milliards-pour-developper-artificielle/comment-emmanuel-macron-veut-investir-109-milliards-pour-developper-artificielle/comment-emmanuel-macron-veut-investir-109-milliards-pour-developper-artificielle/comment-emmanuel-macron-veut-investir-109-milliards-pour-developper-artificielle/comment-emmanuel-macron-veut-investir-109-milliards-pour-developper-artificielle/comment-emmanuel-macron-veut-emmanue

<sup>&</sup>lt;u>I-ia-en-france/10586912.html</u>

17BFMTV, IA: Emmanuel Macron annonce 109 milliards d'investissement en France "dans les prochaines années", 9 février 2025, URL :

https://www.bfmtv.com/tech/intelligence-artificielle/ia-emmanuel-macron-annonce-109-milliards-d-investissement-en-france-dans-les-prochaines-annees AN-202502090424.html

18 La Croix, "Intelligence artificielle : à Bruxelles, l'heure est à l'allégement de la

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup>La Croix, "Intelligence artificielle : à Bruxelles, l'heure est à l'allégement de la régulation", 18 février 2025, URL : <a href="https://www.la-croix.com/societe/intelligence-artificielle-a-bruxelles-l-heure-est-a-lallegement-de-la-regulation-20250218">https://www.la-croix.com/societe/intelligence-artificielle-a-bruxelles-l-heure-est-a-lallegement-de-la-regulation-20250218</a>
<sup>19</sup>Le Monde, "Intelligence artificielle : Ursula von der Leyen annonce 200 milliards

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup>Le Monde, "Intelligence artificielle : Ursula von der Leyen annonce 200 milliards d'euros d'investissements en Europe", 11 février 2025, URL :

https://www.lemonde.fr/international/article/2025/02/11/intelligence-artificielle-ursula-von-der-leyen-annonce-200-milliards-d-euros-d-investissements-eneurope 6541891 3210.html

Sans régulation, les sociétés prêtent le flanc à toutes les menaces de l'IA. Voici une liste non exhaustive des risques que comportent les intelligences artificielles sur le fonctionnement démocratique des sociétés.

#### Sur le fonctionnement même de la démocratie

Les IA peuvent être utilisées par des gouvernements pour centraliser le pouvoir et affaiblir les mécanismes de contrôle et d'équilibre entre les différentes branches du gouvernement. De plus, les grandes entreprises technologiques qui détiennent des technologies d'IA peuvent exercer une influence disproportionnée sur les décisions politiques et économiques. Cela se reflète aujourd'hui à travers les discours politiques qui affirment que la réguler tuerait l'innovation.

#### Sur le vote

Le risque principal réside dans la manipulation de l'opinion publique via la désinformation de masse. Par exemple, l'utilisation de bots sur les réseaux sociaux pour diffuser de fausses informations et influencer les élections. Lors des élections présidentielles américaines de 2016, des bots ont été utilisés pour diffuser de la désinformation et manipuler l'opinion publique, notamment sur Facebook<sup>20</sup> dans ce qui s'appelle désormais le scandale Cambridge Analytica<sup>21</sup>. Ce scandale met en lumière, par la même occasion, des violations de droits fondamentaux quant aux données personnelles de millions d'utilisateurs de Facebook.

Les campagnes politiques peuvent utiliser des technologies d'IA pour cibler des publicités politiques de manière très précise, influençant ainsi les élections. Par exemple, lors du référendum sur le Brexit, des campagnes ont utilisé des données personnelles pour cibler des électeurs avec des messages personnalisés.

#### Sur les libertés individuelles et la vie privée

Les IA peuvent être utilisées par des gouvernements pour surveiller les citoyens, les opposants politiques ou les activistes, ce qui porte atteinte à leur liberté d'expression et à leur capacité à participer pleinement à la vie démocratique.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup>Le Monde, "Accusé d'avoir influencé l'élection américaine, Facebook se défend, 11 novembre 2016", URL: https://www.lemonde.fr/pixels/article/2016/11/11/accuse-d-avoir-influence-l-election-americaine-facebook-se-defend\_5029769\_4408996.html

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup>Le Monde, "Ce qu'il faut savoir sur Cambridge Analytica, la société au cœur du scandale Facebook", 22 mars 2018, URL :

https://www.lemonde.fr/pixels/article/2018/03/22/ce-qu-il-faut-savoir-sur-cambridge-analytica-la-societe-au-c-ur-du-scandale-facebook 5274804 4408996.html

Les IA peuvent également collecter et analyser des quantités massives de données personnelles, ce qui menace le droit à la vie privée des citoyens. Par exemple, en Chine, le système de crédit social utilise l'IA pour surveiller et évaluer le comportement des citoyens, ce qui peut être utilisé pour restreindre leurs libertés.

#### Sur l'égalité politique et les discriminations

Comme évoqué plus haut, il existe un risque considérable de reproduction ou amplification des biais qui mènent à une inégalité dans l'accès à l'information et aux services publics. On peut aussi utiliser l'IA pour réduire la liberté d'expression et d'information en censurant du contenu en ligne.

Toutefois, c'est un problème plus large qui se pose avec les cas d'IA discriminantes. Les systèmes d'IA peuvent reproduire et amplifier les biais présents dans les données d'entraînement, conduisant à des décisions discriminatoires. Cela peut affecter l'équité dans des domaines comme la justice pénale, l'emploi, et les services sociaux. De nombreux exemples ont été révélés grâce à la presse. Déjà en 2016, le média état-unien ProPublica publiait un article<sup>22</sup> dans lequel il accuse l'outil Compas d'être biaisé. Cet outil s'inscrit dans le cadre de la politique carcérale et est censé permettre d'estimer les risques de récidive d'un individu. Face au problème des cautions qui désavantagent largement les pauvres et face à la surpopulation carcérale problématique de l'autre côté de l'atlantique, ce système d'analyse des probabilités de fuite et de dangerosité est apparu comme plus objectif que celui des juges. Toutefois, l'étude conduite par Propublica affirme que l'outil Compas est biaisé et désavantage les personnes noires. Neuf ans plus tard, le problème n'est pas résolu : le 10 février 2025, Amnesty International condamnait le fait que ces systèmes de police prédictive, toujours utilisés aux Etats-Unis, cibleraient deux fois plus les personnes noires que les autres.

Les mêmes biais ont été dénoncés en ce qui concerne le traitement de vidéo-surveillance policière par des IA. Les personnes issues des minorités ethniques sont immanquablement discriminées.

Dans le cas des traitements vidéos, le problème réside avant tout sur les modèles d'entrainements. Les IA reçoivent un très grand nombre de visages pour s'entraîner à reconnaître les traits sous différents angles. Or, au sein des sociétés occidentales la majorité de ces visages qui servent d'entraînement correspondent

\_

Page 40 GRASPE Juin 2025

https://www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing

au type caucasien, ce qui conduit à une relative méconnaissance de l'IA envers des visages de personnes non-blanches. Dans le cas de l'outil Compas en revanche, l'IA est "nourrie" avec de très nombreuses sources. Ces sources, produites par l'Homme, contiennent de nombreux biais qui sont ensuite transmis (involontairement) à l'IA. C'est donc en la nourrissant de nos biais que l'IA les intériorise et les restitue à travers les réponses qu'elle donne. Ainsi, dans leur article<sup>23</sup>, Winston Maxwell et Valérie Baudouin recensent des expériences dans les Universités américaines dans lesquelles l'IA associait des adjectifs péjoratifs aux personnes noires alors qu'elle associait les blancs à un champ lexical relatif à la pureté.

#### Sur l'Etat de droit

Les décisions prises par des systèmes d'IA peuvent être opaques et difficiles à comprendre, rendant difficile la responsabilisation des institutions et des individus. Les systèmes d'IA autonomes peuvent prendre des décisions sans supervision humaine, soulevant des questions sur la responsabilité légale et éthique. Les algorithmes d'IA peuvent être des "boîtes noires" dont le fonctionnement est difficile à comprendre et à auditer. Il peut être difficile de déterminer qui est responsable des décisions prises par des systèmes d'IA, surtout en cas de préjudice ou d'erreur. Sans responsabilité dans les décisions politiques, ce sont les fondements de la démocratie qui sont fragilisés.

#### Sur l'information

Les algorithmes d'IA peuvent créer des "chambres d'écho" en ligne (aussi appelées "bulles de filtre"), où les utilisateurs ne sont exposés qu'à des informations confirmant leurs opinions préexistantes, ce qui réduit la diversité des points de vue. Les grandes plateformes technologiques peuvent contrôler l'accès à l'information et ainsi limiter le pluralisme des médias et des opinions. Par exemple, les algorithmes de Facebook peuvent montrer principalement des contenus qui correspondent aux opinions politiques des utilisateurs, les privant donc de points de vue différents. Pire encore, sur X (ex-Twitter) ainsi que les plateformes de Meta, à savoir Facebook et Instagram, une pratique nommée le *shadowban* (bannissement fantôme) consiste, pour les plateformes, à censurer certains contenus en défavorisant leur apparition dans les fils des utilisateurs. En février 2024, Médiapart révèle<sup>24</sup> que de nombreux soutiens à la

GRASPE Juin 2025 Page 41

-

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> DOI: 10.3917/res.240.0071

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup>Mediapart, "Les soutiens à la Palestine tentent de contourner la censure des réseaux sociaux", 3 février 2024, https://www.mediapart.fr/journal/international/030224/lessoutiens-la-palestine-tentent-de-contourner-la-censure-des-reseaux-sociaux

cause palestinienne subissent cette invisibilisation sur les réseaux.

#### Conclusion

Face à ces menaces, il est impératif de repenser notre approche de l'intelligence artificielle pour garantir que son développement et son utilisation soient alignés avec les valeurs démocratiques. Il est crucial d'engager un dialogue ouvert et inclusif avec les citoyens, afin de définir collectivement les limites et les gardefous nécessaires pour protéger nos libertés fondamentales. Les décideurs politiques mais aussi les citoyens doivent prendre conscience de l'urgence de cette situation et agir de manière proactive pour instaurer une régulation équilibrée, qui encourage l'innovation tout en préservant les droits et les libertés individuelles.

Page 42 GRASPE Juin 2025

#### Fiche de lecture

# L'intelligence artificielle et le dialogue social

Source : Observatoire du dialogue social – Fondation Jean Jaurès

#### 1- Pourquoi intégrer l'IA au dialogue social?

L'intégration de l'intelligence artificielle (IA) dans le monde du travail bouleverse en profondeur les méthodes de travail et redistribue les tâches entre les humains et les machines. Cette transformation impacte la répartition des compétences, interroge la place de l'humain et suscite des inquiétudes légitimes sur l'emploi et les conditions de travail. Pour les syndicats et les instances de représentation du personnel, il est donc essentiel de comprendre ces changements pour accompagner les travailleurs et défendre leurs droits. L'IA ne se limite plus aux tâches répétitives ou aux métiers manuels, elle pénètre désormais les professions intellectuelles (rédaction, synthèse, analyse), ce qui accroît son impact potentiel sur la pérennité des emplois et la qualité de la production. Ce bouleversement soulève également des questions fondamentales sur la santé mentale et physique des salariés, avec un risque d'intensification du travail ou de surcharge cognitive. Par ailleurs, les biais algorithmiques (genre, âge, handicap) exigent une vigilance accrue pour prévenir les discriminations. La question du partage des gains de productivité est également centrale : l'IA crée de la valeur, mais comment celle-ci sera-t-elle redistribuée entre les salariés et les entreprises? Ce partage ne doit pas se traduire par une intensification du travail ou une précarisation des emplois. Enfin, l'IA soulève des enjeux majeurs de protection des données et de souveraineté numérique. À travers le dialogue social, il est donc indispensable d'établir une norme sociale partagée qui permette de réguler l'intégration de l'IA au service d'un progrès social et d'un travail décent.

## 2- Comment organiser le dialogue social autour de l'IA ?

Organiser un dialogue social efficace autour de l'intelligence artificielle (IA) suppose d'abord de sortir cette technologie de la clandestinité pour permettre à tous les acteurs de s'en saisir pleinement. Il ne s'agit pas de traiter l'IA comme un simple sujet parmi d'autres, tant son impact est transversal et bouleverse les équilibres traditionnels du travail. Pour cela, les syndicats, les employeurs et les salariés doivent être formés et accompagnés afin de comprendre les usages réels de l'IA dans l'entreprise et d'en discuter collectivement. Il faut établir un cadre de confiance qui permette aux salariés d'utiliser l'IA sans craindre que chaque erreur leur soit reprochée, tout en clarifiant la répartition des tâches entre l'humain et la machine. Cette démarche passe par une gestion des emplois et des parcours professionnels (GEPP) adaptée, permettant de redéfinir les compétences nécessaires et d'anticiper les formations à mettre en place. Le dialogue social doit aussi inclure une réflexion sur le cycle de vie des systèmes d'IA — de la conception à l'exploitation, en passant par la validation et la surveillance afin d'éviter une intégration désorganisée et source de tensions. Les partenaires sociaux doivent ainsi s'accorder sur la régulation des usages (par exemple, choix entre IA « faible » et un LLM) et définir ensemble les conditions de déploiement des outils, tout en garantissant la sécurité des données et en prévenant les biais. Enfin, un dialogue social digne de ce nom doit veiller à ce que l'IA soit un outil au service du progrès collectif, et non un facteur de précarisation ou de fracture sociale.

#### 3- Comment réussir ce dialogue social ?

Pour réussir un dialogue social véritablement à la hauteur des défis posés par l'intelligence artificielle, il est indispensable de créer des conditions favorables à une négociation éclairée et équilibrée. Cela passe tout d'abord par la transparence des objectifs poursuivis par les entreprises : pourquoi intégrer l'IA dans tel service ou tel métier, et à quelles fins ? Une clarté indispensable pour lever les craintes et permettre aux salariés et à leurs représentants de comprendre les impacts concrets. Il est également crucial d'intégrer un temps suffisant au processus de dialogue social, car le cycle de vie d'un système d'IA — de la conception à l'évaluation, en

passant par la collecte de données et le déploiement — est complexe et nécessite des phases de tests et de validations rigoureuses. Les partenaires sociaux doivent pouvoir débattre des conséquences de l'IA sur les conditions de travail (organisation, santé, temps de travail), sur la prévention des

Page 44 GRASPE Juin 2025

biais, sur la répartition des gains de productivité, et sur la protection des données personnelles et professionnelles. Une attention particulière doit être portée à l'impact environnemental de l'IA, compte tenu de la consommation d'énergie et des ressources nécessaires à son fonctionnement. Enfin, la réussite de ce dialogue social dépend de la formation et de l'acculturation numérique des travailleurs, afin de leur permettre d'être acteurs de cette transition technologique et non de la subir. C'est pourquoi syndicats et organisations patronales doivent exiger un accompagnement massif à travers un plan national de formation et des accords collectifs adaptés.

#### 4- Le rôle de l'UE dans l'installation de l'IA

Pour qu'un dialogue social soit véritablement à la hauteur de la révolution de l'intelligence artificielle, il est essentiel de replacer l'enjeu à l'échelle européenne. En effet, face à la rapidité de déploiement de l'IA, souvent dictée par des acteurs extraeuropéens, l'Union européenne doit mobiliser des investissements massifs pour combler son retard en matière de développement technologique. Cet effort collectif indispensable pour préserver notre autonomie stratégique et éviter une dépendance accrue vis-à-vis de solutions technologiques importées. Un plan grand européen d'investissement doit ainsi soutenir la recherche, développement et l'industrialisation de solutions d'IA adaptées à nos valeurs et à nos besoins, tout en accompagnant les entreprises de toutes tailles, en particulier les PME et TPE, souvent moins armées pour relever ces défis. Ce soutien financier européen doit s'articuler avec un dialogue social renforcé, qui permette d'associer les partenaires sociaux à chaque étape de l'intégration de l'IA : de la définition des besoins aux modalités concrètes de mise en œuvre dans les entreprises. C'est à cette condition que l'Europe pourra définir ses propres standards en matière d'éthique, de protection des données et d'impact environnemental, tout en restant compétitive sur la scène internationale. Les organisations syndicales rappellent que seule une coordination européenne ambitieuse et concertée permettra de construire un cadre solide pour une IA au service de la souveraineté technologique et du respect des droits des travailleurs, tout en garantissant une régulation équilibrée entre innovation et protection sociale.

# 5- Ce qui différencie l'IA des précédentes révolutions technologiques

Cette révolution technologique portée par l'intelligence artificielle se démarque nettement des précédentes par son

ampleur, sa rapidité et sa nature profondément transversale. Contrairement aux autres vagues d'innovations qui touchaient souvent des secteurs industriels spécifiques, l'IA s'intègre désormais de façon diffuse et parfois chaotique dans l'ensemble des activités économiques et sociales, y compris celles traditionnellement considérées comme protégées de l'automatisation, comme les professions intellectuelles. Son adoption fulgurante est notamment favorisée par la digitalisation généralisée, qui ne laisse guère le temps aux travailleurs et aux entreprises de s'adapter sereinement, générant ainsi des risques accrus de désorganisation et de tensions sur les compétences et l'organisation du travail. De plus, l'IA est une technologie évolutive et en constante mutation, rendant nécessaire un suivi permanent de ses impacts sur la productivité, la qualité du travail et la sécurité des données. Sa capacité à apprendre et à se perfectionner en continu, parfois de manière autonome, bouleverse également les repères traditionnels de la régulation et de la responsabilité. Enfin, son intégration souvent informelle ou dans organisations complexifie encore clandestine les l'évaluation des risques et des bénéfices, ce qui rend indispensable une vigilance accrue des acteurs sociaux et économiques. Ces spécificités font de l'IA un défi inédit pour le dialogue social et la régulation collective, obligeant les entreprises et les syndicats à repenser leurs modes de gouvernance et leurs outils d'accompagnement afin d'en maîtriser les effets tout en en tirant le meilleur parti.

#### Conclusion

En définitive, l'intégration de l'intelligence artificielle dans le monde du travail constitue un tournant majeur qui oblige à repenser les modalités du dialogue social. À la croisée des révolutions industrielles et numériques, l'IA n'est pas qu'une simple technologie supplémentaire : elle transforme en profondeur les métiers, les organisations et les rapports entre salariés et employeurs. Cette transformation nécessite une approche collective, transparente et anticipatrice, mobilisant l'ensemble des acteurs du dialogue social autour de questions aussi variées que la redistribution des gains de productivité, la prévention des biais algorithmiques, la protection des données ou encore l'impact environnemental. Dans ce contexte, le dialogue social doit être renforcé et élargi, non seulement au sein des entreprises mais aussi à l'échelle des branches professionnelles et des instances européennes. Car seule une vision partagée de l'IA — co-construite entre employeurs, salariés, syndicats et pouvoirs publics — permettra de poser les bases d'un développement technologique maîtrisé et soutenable. Enfin, l'éducation numérique et la formation continue

Page 46 GRASPE Juin 2025

apparaissent comme des leviers indispensables pour permettre aux travailleurs d'exercer un regard critique et éclairé sur l'IA, et pour que cette transformation soit comprise, accompagnée et maîtrisée. Plus qu'un enjeu technique, l'IA est un véritable défi démocratique qui appelle à un dialogue social à la fois ambitieux et pragmatique.

#### Fiche de lecture

# Chat GPT, une intelligence sans pensée?

Hubert Krivine, "Chat GPT, une intelligence sans pensée?", 2025

"On fait la science avec des faits comme une maison avec des pierres. Mais une accumulation de faits n'est pas plus une science qu'un tas de pierres n'est une maison." Henri Poincaré

Dans son ouvrage "Chat GPT, une intelligence sans pensée ?", Hubert Krivine explore les concepts d'intelligence et de pensée à travers le prisme de l'intelligence artificielle, en particulier de ChatGPT. L'auteur pose une question provocatrice dès l'introduction : comment une entité peut-elle être intelligente sans penser ? Cette interrogation sert de point de départ à une exploration minutieuse des nuances et des complexités inhérentes à ces deux concepts souvent utilisés de manière interchangeable.

L'auteur précise que le livre est écrit par un non-expert en IA, ce qui peut apporter une perspective fraîche et moins biaisée. Il annonce que le livre contiendra plus de questions que de certitudes et abordera des thèmes variés comme la pensée, l'intelligence, et les impacts sociétaux de l'IA. Cette approche humble et ouverte invite le lecteur à participer activement à la réflexion et à remettre en question ses propres conceptions de l'intelligence et de la pensée.

#### L'intelligence et la pensée

#### Définition et distinction

L'ouvrage commence par élargir notre compréhension de l'intelligence en la définissant comme la capacité à résoudre des problèmes, une faculté partagée par l'ensemble des êtres vivants. Il propose de distinguer clairement l'intelligence et la pensée,

Page 48 GRASPE Juin 2025

cette dernière étant un univers mouvant, anarchique et non hiérarchisé qui concerne le raisonnement, les rêves, les désirs, l'intuition, la curiosité, et d'autres sujets non quantifiables.

L'auteur souligne que la pensée peut être divisée en plusieurs acceptions : la pensée liée à la mémoire et à l'oubli, la pensée profonde liée à l'entendement et au raisonnement, et les pensées comme bouillon de culture d'une infinité d'idées. Cette complexité rend la pensée difficile à définir de manière précise, ce qui explique pourquoi il existe une abondante littérature sur l'intelligence artificielle, mais très peu sur ce que serait une "pensée artificielle".

#### L'intelligence chez les êtres vivants

À travers des exemples tirés du monde animal et végétal, Krivine démontre que l'intelligence n'est pas l'apanage de l'humanité. Cette perspective nous amène à remettre en question les conceptions traditionnelles de l'intelligence, souvent limitées à une vision anthropocentrique. En critiquant la vision créationniste du "dessein intelligent", l'auteur nous encourage à envisager l'intelligence comme un phénomène émergent, résultant de l'évolution et de l'adaptation, plutôt que comme le produit d'une volonté surnaturelle.

Il cite l'exemple des animaux et des végétaux résolvant en pratique les problèmes de leur survie, ce qui prouve que l'intelligence est une capacité partagée par tous les êtres vivants. Il souligne également que l'intelligence humaine est le produit d'un développement darwinien, marqué par la reproduction sexuée et la sélection naturelle, ce qui a produit des résultats remarquables mais difficiles à reproduire artificiellement.

#### L'Intelligence Artificielle et ses limites

#### ChatGPT et ses capacités

L'auteur décrit ChatGPT comme un modèle de langage basé sur l'architecture GPT (les modèles prédictifs), capable de comprendre et de générer du texte de manière cohérente et contextuelle. Cette technologie, bien qu'impressionnante, soulève des questions fondamentales sur la nature de la pensée et de l'intelligence. Krivine souligne que ChatGPT fonctionne en reconnaissant des structures dans les données textuelles, mais il met en garde contre les limites de cette approche inductive, qui semble interdire toute création originale.

ChatGPT est décrit comme un modèle de langage qui a été entraîné sur un large éventail de données textuelles provenant d'Internet, ce qui lui permet de comprendre et de générer du texte dans une variété de styles et de formats. Il peut répondre à des questions, participer à des conversations, rédiger des textes sur une multitude de sujets, traduire des langues, et bien plus

encore, en imitant la manière dont les humains écriraient ou parleraient. Cependant, l'auteur met en lumière que cette capacité à générer du texte cohérent et contextuellement pertinent repose sur son entraînement à reconnaître des patterns dans les données textuelles qu'il a analysées, ce qui limite sa capacité à produire des réponses véritablement originales.

#### La "boîte noire"

L'une des problématiques centrales abordées par Krivine est celle de la "boîte noire", où le processus de décision de la machine n'est pas explicite. Cette opacité soulève des questions éthiques et pratiques sur l'utilisation de l'IA. L'auteur souligne les dangers d'utiliser ChatGPT sans comprendre son fonctionnement, car cela peut créer l'illusion d'une interaction humaine. Cette illusion, bien que séduisante, peut conduire à des malentendus et à des erreurs, notamment dans des domaines où la précision et la fiabilité sont cruciales.

Le professeur rappelle que l'IA fonctionne essentiellement sur le mode inductif, c'est-à-dire qu'elle tente de prévoir du neuf à partir de l'ancien, ce qui semble interdire toute création originale. Il souligne également le problème de la "boîte noire", où le chemin suivi par la machine pour arriver au résultat n'est pas explicite. Cette opacité peut conduire à des résultats étonnamment justes et intéressants, mais aussi à des énormités, car l'IA est indifférente à la vérité de ses assertions et les adapte à son interlocuteur.

#### L'induction et ses limites

Krivine explore les limites de l'induction, qui consiste à généraliser à partir de cas particuliers. Bien que l'induction soit utile dans la vie quotidienne, elle est insuffisante pour la recherche scientifique, qui nécessite des théories explicatives et prédictives. L'auteur cite Einstein pour illustrer cette idée : "Aucune méthode inductive ne peut conduire aux concepts fondamentaux de la physique." L'induction est limitée par le fait qu'elle ne peut pas anticiper les événements rares et imprévisibles qui jouent un rôle crucial dans l'évolution et la science.

L'auteur souligne que l'induction est largement utilisée dans la vie quotidienne car la plupart des processus évoluent généralement de façon continue. Cependant, en science, l'induction ne peut pas anticiper les événements rares et imprévisibles qui jouent un rôle crucial dans l'évolution et la science. Par exemple, les crises financières, les pandémies et les catastrophes naturelles sont des événements rares qui ne peuvent pas être prédits par simple extrapolation des données passées.

Krivine explique que l'IA, et en particulier ChatGPT, fonctionne principalement par induction, ce qui signifie qu'elle est limitée

Page 50 GRASPE Juin 2025

dans sa capacité à innover et à faire des découvertes scientifiques révolutionnaires. Il souligne que l'IA peut être utile pour analyser des données et identifier des corrélations, mais qu'elle ne peut pas remplacer la méthode hypothético-déductive, qui consiste à formuler des hypothèses et à les tester expérimentalement.

#### L'IA et la création scientifique

#### L'exploitation intelligente des données

Krivine rappelle que les données ne sont pas suffisantes pour construire une théorie scientifique. Il cite Poincaré pour illustrer cette idée : "On fait la science avec des faits, comme on fait une maison avec des pierres. Mais une accumulation de faits n'est pas plus une science qu'un tas de pierres n'est une maison." Les observations et les données peuvent susciter des idées nouvelles et contredire des théories existantes, mais elles ne peuvent pas remplacer le travail théorique.

L'auteur donne l'exemple de Galilée, qui a découvert les satellites de Jupiter grâce à ses observations, mais qui a aussi formulé des théories révolutionnaires sur le mouvement des planètes. Il souligne que les observations sont des données particulières qui sont dirigées par une volonté humaine et toujours reliées au contexte, contrairement à l'usage des big data qui fait généralement tout pour les décontextualiser.

#### Découverte ou invention

Hubert Krivine explore la distinction entre découverte et invention. Certaines découvertes, comme celles de Galilée ou de Christophe Colomb, consistent à révéler une réalité préexistante. En revanche, les théories scientifiques, comme la théorie de la relativité, sont des inventions qui peuvent être dépassées et remplacées par de nouvelles théories. L'auteur souligne que ChatGPT peut inventer des "hallucinations", mais qu'il ne peut pas formuler de nouvelles théories scientifiques. Cela montre les limites de l'IA dans le domaine de la création scientifique.

Krivine cite l'exemple de la théorie de l'évolution, qui a révolutionné notre compréhension du vivant, et de la théorie de la relativité, qui a permis de prédire l'existence des trous noirs et des ondes gravitationnelles. Il souligne que ces théories ont été formulées grâce à la méthode hypothético-déductive, qui permet de dépasser les limites de l'induction en proposant des théories qui vont au-delà des données existantes.

#### Implications sociétales et éthiques

#### L'IA et l'enseignement

Le physicien parle des implications de l'IA sur l'enseignement, soulignant que ChatGPT peut obstruer les voies par lesquelles les hommes arrivent à comprendre les choses, en fournissant des réponses toutes faites et en décourageant la réflexion et l'apprentissage. Il souligne la nécessité d'adapter les méthodes d'enseignement pour tenir compte des failles de ChatGPT et pour encourager la pensée critique et la réflexion.

L'auteur explique que ChatGPT peut être utilisé comme une merveilleuse machine à écrire dont la dactylo est inconnue, mais qu'il ne peut pas remplacer le travail théorique des scientifiques. Il souligne que l'IA peut être utile pour analyser des données et identifier des corrélations, mais qu'elle ne peut pas formuler de nouvelles théories scientifiques, ce qui limite son utilité dans le domaine de la création scientifique.

#### Les défis éthiques et pratiques

Hubert Krivine aborde les difficultés et les défis posés par l'IA, notamment en ce qui concerne la responsabilité, la morale, et la distinction entre corrélation et causalité. Il souligne que l'IA exacerbe des problèmes plus généraux auxquels la pensée humaine est toujours confrontée, comme la confusion entre corrélation et causalité, et les biais culturels véhiculés par la société. L'auteur souligne également les défis

éthiques et pratiques posés par l'IA, notamment en ce qui concerne la déshumanisation et la perte de la relation médecinmalade.

Il cite l'exemple des voitures autonomes, qui sont équipées de nombreux capteurs et systèmes de navigation, mais qui ont du mal à anticiper les situations imprévisibles et à prendre des décisions éthiques en cas d'accident. Il souligne que la conduite automatique sur route est bien plus complexe que la conduite sur rails, car elle nécessite une interaction constante avec un environnement dynamique et imprévisible.

L'IA peut être utilisée pour la télémédecine, mais cela peut conduire à la perte de la relation médecin-malade, qui est essentielle pour le diagnostic et le traitement des maladies. Il souligne que la consultation médicale ne se réduit pas à des données biologiques parfaitement analysables par l'IA, mais qu'elle implique également le contact et l'échange avec un médecin en chair et en os, ce qui participe de l'efficacité de l'examen.

Page 52 GRASPE Juin 2025

#### Conclusion

Ce livre nous offre une réflexion approfondie et nuancée sur les limites et les potentialités de l'IA, en particulier de ChatGPT. Hubert Krivine invite le lecteur à questionner les implications philosophiques, éthiques et pratiques de cette technologie, tout en soulignant la nécessité de comprendre ses limites et ses défis. L'auteur conclut en offrant une synthèse des réflexions et des analyses présentées tout au long de l'ouvrage, et en soulignant la nécessité de réfléchir aux choix politiques et éthiques posés par l'IA. Il souligne que l'IA peut être utile dans de nombreux domaines, mais qu'elle ne peut pas remplacer le travail théorique des scientifiques et la pensée critique des humains. Cet ouvrage invite le lecteur à envisager de nouvelles possibilités pour l'avenir de l'IA, tout en restant conscient de ses limites et de ses défis.



# "L'État de droit dans l'Union européenne, dans quel état?"

Rencontre avec Luis Romero Requena, ancien Directeur général du Service juridique de la Commission

avec Catherine Vieilledent, Secrétaire général du Groupe Europe de l'UEF

Le 20 février 2024, à Bruxelles

La réunion est coorganisée par l'UEF Groupe Europe et le Groupe de réflexion sur l'avenir du service public européen (GRASPE), pour parler de l'état de droit. Nous remercions la bibliothèque centrale de la Commission qui nous accueille ce soir.

**Introduction de la modératrice,** Catherine Vieilledent (Sgale du Groupe Europe de l'UEF)

Nous avons des doutes quant à la permanence du consensus sur des principes considérés acquis comme les institutions démocratiques, la séparation des pouvoirs, l'indépendance de la justice ou des médias. Plusieurs États membres ont dit que l'état de droit n'était pas l'affaire de l'UE. Je ne parlerai pas d'un pays que je connais bien, à l'occasion du vote de la loi sur l'immigration, dont plusieurs dispositions ont été censurées par le Conseil constitutionnel. Certains partis extrêmes ont parlé de « coup d'état de droit ». Nous sommes entrés dans une phase étrange d'attaques contre les institutions en interne, de remise en cause de la Cour de justice européenne et de critique des juges qui veulent gouverner le monde. La Cour de justice heureusement a apporté des clarifications.

Mais sans aller plus loin, je veux céder la parole à Luis Romero Requena dont je rappellerai qu'il est venu du ministère des finances espagnol avant d'exercer à la Direction générale Environnement, puis à celle des budgets, aux ressources d'abord, puis aux dépenses, avant de diriger de 2009 à 2020 le Service juridique de la Commission. Il a donc vécu de près le dialogue musclé qui s'est ouvert dès 2018 entre l'Union et certains États membres qui ont remis en cause la primauté du droit de l'Union.

#### Bonjour à tous,

Quand j'ai commencé à parler de la problématique de l'état de droit, ce n'était pas possible d'en parler au plan international. Aujourd'hui, ça l'est, surtout si on se souvient qu'en janvier

Page 54 GRASPE Juin 2025

2021, une foule attaque le Congrès américain pour remettre en question les résultats d'élections démocratiques. L'Union a été conçue comme une construction de droit, et les traités rédigés par des diplomates, donc par des gentlemen. Quand les responsables chargés de les appliquer ne sont pas des gentlemen, la situation se complique.

Trois types d'arguments sont utilisés pour justifier la défense de l'état de droit au niveau européen: les valeurs communes (droits fondamentaux, démocratie, état droit), la confiance mutuelle des systèmes judiciaires qui permet la coopération entre eux et la promotion de l'état de droit dans nos politiques extérieures lorsque nos partenaires ne sont pas des démocraties. Sans un état de droit consolidé dans tous les États membres, l'Union comme nous la connaissons n'existera plus, car dans les traités les seuls moyens disponibles pour garantir l'application uniforme du droit de l'Union sont les procédures d'infraction et les questions préjudicielles. Quand j'ai commencé au Service juridique, le volume des procédures en manquement était en diminution mais il y avait une forte montée des questions préjudicielles (QP), ce qui veut dire que le droit européen percolait jusqu'aux juges de base. Sans état de droit, sans indépendance du pouvoir judiciaire, il faut oublier les QP. Un juge dont la carrière en dépend ou dont l'action est soumise à réexamen interne cessera d'introduire de telles questions.

Comment en est-on arrivé là ? Si j'avais fait cette présentation il y a trois ans, j'aurais été plus pessimiste. Après des années à tergiverser et à vouloir ignorer le problème, l'impression était que la gravité de la situation n'était pas comprise, que les institutions n'étaient pas prêtes pour aborder sérieusement le problème. Enfin, que l'instrument budgétaire, même s'il peut être très utile, ne peut pas devenir à lui seul la solution aux problèmes posés par le non-respect de l'état de droit. Aujourd'hui, cela a changé. La Commission a mis sur pied une panoplie d'instruments, pour la première fois, les « méchants » sont en difficulté.

Le paragraphe répressif de l'article 7 TUE vient du traité d'Amsterdam tandis que le paragraphe préventif, qui a donné plus de pouvoir à la Commission, vient du traité de Nice. Entre temps, le parti d'extrême droite de M Haider était entré au gouvernement en Autriche et, malgré une réaction politique des gouvernements européens, les institutions n'avaient pas à leur disposition les moyens appropriés pour réagir. On ne pouvait rien faire, mise à part la suspension du dialogue politique, car il n'y avait pas eu de violation de l'état de droit. On a ajouté le paragraphe préventif à l'article 7. Suite à cela, la Commission

dans une communication de 2003 a conclu, avec une énorme naïveté, que désormais les institutions avaient les moyens de garantir le respect de l'état de droit dans l'ensemble des États membres.

Suite à une polémique, intervenue en 2010 et qui a pris des proportions considérables, entre les autorités françaises et le membre responsable au sein de la Commission, le président Barroso décida que le Service juridique serait le service « chef de file » sur la question du respect de l'état de droit. J'aurais dû comprendre déjà en 2009 que l'invitation du président de la république de Hongrie par la minorité hongroise en Slovaquie, et dont l'entrée sur son territoire avait été interdite par la Slovaquie, était une première alerte de ce qui allait se passer plus tard. Les autorités hongroises sont allées devant la Cour de justice sur base de la libre circulation des personnes, mais évidemment ce sont d'autres règles qui s'appliquent dans le cas d'espèce. La Hongrie a logiquement perdu dans la procédure d'infraction tentée contre la Slovaquie sur base de l'article 259 TFUE.

Ce sont des visiteurs américains, des universitaires, qui les premiers m'ont alerté au sujet de la situation en Hongrie et très rapidement, un premier groupe d'infractions est arrivé jusqu'au Service juridique. C'étaient des dossiers bien différents. Notamment la mise à la retraite de quelque 200 juges, suivie d'un relèvement postérieur de l'âge de la retraite, mais aussi le renvoi de la personne en charge de la protection des données, ainsi que d'autres régulateurs indépendants et du gouverneur de la banque nationale. Actions que la Commission a considéré contraires au droit de l'Union. Du point de vue juridique c'étaient des dossiers différents, mais pris dans leur ensemble, ils ne lassaient aucun doute sur les intentions du nouveau gouvernement hongrois et de sa majorité parlementaire. En janvier 2012, on a décidé de lancer des lettres de mise en demeure contre la Hongrie. Dès la fin de la réunion du Collège qui a pris la décision, un briefing a dû être organisé pour répondre aux questions d'une vingtaine de journalistes majoritairement hongrois. Il était évident qu'ils avaient été au préalable très bien informés par les responsables hongrois sur les aspects techniques des procédures d'infraction que la Commission venait de lancer. In fine, la Cour a donné raison à la Commission et, à partir de là, nous avons pu vérifier la tactique du gouvernement hongrois consistant à provoquer des situations « état de droit » qui donnaient lieu à des procédures devant la Cour, avant d'adopter des mesures allant dans le sens de ce que la Commission demandait.

Page 56 GRASPE Juin 2025

La Commission a été confrontée par la suite à une situation très délicate en Roumanie. Le gouvernement a essayé de renverser le président de la république via un referendum dont les conditions étaient loin d'être claires et des voix se sont élevées pour que la Commission s'assure du respect de l'état de droit. Finalement, la solution ne posa pas trop de problèmes car la Cour constitutionnelle roumaine a déclaré que les conditions du referendum n'étaient pas réunies et le président de la république a pu terminer son mandat.

La deuxième élection de M. Orban, plus large encore, a amené de nouvelles manœuvres législatives: ainsi, il était prévu que, si un juge statuait sur une infraction et décidait d'une indemnisation à payer par l'état, le gouvernement créerait un impôt spécial pour régler la charge financière qui en découlerait. Une autre initiative a été de créer une instance judiciaire unipersonnelle qui, pour des raisons d'efficacité procédurale, pouvait décider du transfert d'une affaire entre les différents tribunaux, ce qui allait à l'encontre du principe du juge naturel. Les autorités hongroises ont corrigé le tir et sont revenues en arrière mais, en octobre 2015, des élections ont eu lieu en Pologne.

C'était la fin de la Commission Barroso et le début de la Commission Juncker. M Timmermans, nommé premier vice-président de la Commission était désormais en charge des questions d'état de droit. Il a mis énormément d'énergie à faire revenir en arrière le gouvernement polonais qui n'a jamais caché ses intentions en ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire. Dans le cas de la Pologne, l'attitude du gouvernement dans ce domaine était beaucoup plus systématique qu'en Hongrie. Monsieur Orban tentait le coup puis, si la contestation devenait importante, revenait en arrière et essayait de s'accommoder. Pour cette raison, au sein de la Commission, on a eu la conviction qu'avec des procédures d'infraction, on pouvait contrôler la situation en Hongrie sans activer l'article 7 TUE.

Avec la Pologne, et dès le début, la situation était bien différente: on avait la sensation que ce qui les intéressait n'était pas le résultat, c'était la provocation, mais la provocation à des fins politiques internes, comme si, chaque fois qu'ils attaquaient l'Europe, ça leur donnait des voix. Ils insistaient donc en permanence pour mettre à mal l'état de droit et, en général, le droit de l'UE. Le ministre de la Justice, Monsieur Ziobro, n'a pas arrêté de prendre des initiatives contre l'indépendance du pouvoir judiciaire. Ils ont commencé par la Cour suprême et après, ils se sont attaqués à la Cour constitutionnelle, puis juridiction par juridiction. La manière de le faire a consisté à

créer une nouvelle procédure de nomination afin de nommer des nouveaux juges et de les promouvoir à des postes de responsabilité. Ce faisant, malgré la résistance des instances judiciaires existantes et avec le soutien sans faille du Président de la République, ils ont colonisé les plus hautes magistratures du pays en y nommant des sympathisants de la majorité parlementaire.

On était en permanence confrontés à des questions des commissaires, des cabinets, des services: pourquoi ne s'attaquait-on pas au problème de la perte totale d'indépendance judiciaire en Pologne? Vous pouvez imaginer, le directeur général du Service juridique doit être quelqu'un de prudent. On n'avait même pas le début d'une trace permettant de penser qu'une procédure d'infraction sur cette base pouvait réussir. En outre, avant de lancer une procédure d'infraction, il faut avoir un dossier plus que solide, car la Cour de justice est très exigeante avec les demandes de la Commission et le diable est dans le détail des faits, des documents, des communications avec les autorités responsables, etc. Dans le cas d'espèce, l'échec d'une procédure d'infraction aurait aussi été interprété comme l'échec non seulement de la Commission, mais aussi de la défense de l'état de droit dans l'UE. La prudence s'imposait.

Au mois d'octobre 2018, on a eu une formidable surprise: la voie à suivre ressortait clairement d'un arrêt de la Cour de justice qui n'avait rien à voir, en principe, avec la problématique de la défense de l'état de droit. C'était l'arrêt dit « juges portugais ». Cet arrêt concernait une demande des représentants des juges portugais qui contestaient la réduction de leur rétribution suite à l'adoption de mesures d'austérité budgétaire gouvernement. La question posée à la Cour était celle de savoir si la réduction en question ne pouvait pas être considérée comme une attaque à l'indépendance du pouvoir judiciaire. La Cour a donné raison au gouvernement portugais puisque c'était une question de politique économique générale afin de garantir la bonne gestion des finances publiques. Mais ils en ont profité pour introduire quelques phrases, qui étaient comme du pain béni, où la Cour appelait les institutions européennes et les États membres à garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire parce que l'article 19 TUE du traité oblige les États membres à garantir aux citoyens des voies de recours. A partir de là, on a commencé une bataille avec la Pologne devant la juridiction européenne dont l'issue a été favorable aux thèses de la Commission. Sans un pouvoir judiciaire indépendant en Pologne, c'est-à-dire sans voies de recours garanties aux citoyens, il n'y aurait pas eu d'assurance de l'application du droit de l'Union en Pologne, ce qui était en fait le but de la majorité parlementaire de l'époque.

Page 58 GRASPE Juin 2025

Je termine là la mauvaise partie de l'histoire. Le nouveau gouvernement polonais se heurte aujourd'hui à la nécessité de remédier à la situation, de corriger toutes les turpitudes du gouvernement précédent et de mettre son système judiciaire à niveau vis-à-vis de l'Europe et ceci, pour clore la procédure de l'article 7 TUE qui a été ouverte en 2017, sur proposition de la Commission. Je sais qu'il y avait ce matin une conférence de presse du nouveau ministre polonais avec les deux commissaires responsables. J'imagine qu'ils se sont mis d'accord sur un plan d'action qui ne sera pas facile parce qu'il va y avoir des recours de tous les juges dont la nomination sera remise en question, ce qui va prendre du temps. Je me souviens que, dans les débats au collège, on anticipait déjà la difficulté de rétablir l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Je vais avancer un peu sur mes conclusions. Les attaques à l'état de droit, c'est comme la Covid, c'est contagieux. On vient d'avoir un nouveau cas en Slovaquie où la nouvelle majorité cherche à supprimer l'office anticorruption. Je n'ai pas assez d'information pour savoir si ceci fait partie d'un plan plus large et systémique, mais on est sur le fil du rasoir. C'est une affaire qui risque encore de donner lieu à des problèmes.

Si j'avais fait cette présentation il y a trois ans, j'aurais dit que la situation était très préoccupante. Maintenant, je peux être plus optimiste parce qu'on a commencé à prendre le taureau par les cornes et à s'attaquer aux problèmes. La première chose, c'est le règlement conditionnalité, qui a été proposé encore lorsque j'étais actif au Service juridique. C'est sans doute le règlement que j'ai présenté le plus grand nombre de fois, que ce soit au collège, à des groupes de commissaires, aux directeurs généraux, etc. Ce n'était pas une nouveauté absolue, on avait déjà des précédents comme la conditionnalité macroéconomique de 2006 et 2013 qui concernait le fonds de cohésion et les fonds structurels. Le secret de la réussite de cette proposition était de ne pas se présenter comme une sanction, puisque les moyens de sanction prévus par les traités sont exhaustifs. On ne peut pas inventer des moyens de sanction, comme nous le rappelle souvent, et avec raison, le Service juridique du Conseil. Mais ce n'est pas une sanction, c'est une conditionnalité. Avec la conditionnalité macroéconomique, le raisonnement consistait à dire que donner des fonds européens à des états membres qui ne mèneraient pas une politique budgétaire saine serait comme jeter l'argent par la fenêtre. C'est la même chose pour le mécanisme de conditionnalité à l'état de droit: ce n'est pas utile de donner de l'argent à la Hongrie ou à d'autres si je ne suis pas sûr que les mécanismes d'état de droit en application en Hongrie permettent de garantir la responsabilité des institutions européennes, qui est

celle de s'assurer de la bonne gestion financière des fonds européens.

La Hongrie et la Pologne ont porté le règlement devant la Cour de justice qui a donné son feu vert en février 2022. On n'a pas été surpris par l'arrêt, mais la Cour de justice a aussi expliqué qu'il doit y avoir un lien étroit et direct entre la violation de l'état de droit et la bonne gestion des fonds. Ce n'est pas parce qu'on viole les droits d'une minorité que cela pose un problème en matière de gestion des fonds. Les conditions qu'on peut établir et qu'on peut obtenir via le mécanisme de conditionnalité sont celles qui se limitent à la bonne gestion budgétaire. Ceci ne peut pas être la solution de tous les problèmes, mais c'est déjà un pas en avant. La Hongrie et la Pologne disaient qu'ils avaient obtenu que le règlement ne s'applique pas tant qu'il n'y avait pas l'arrêt de la Cour de justice. Finalement, la Cour est allée assez vite et, suite à l'entrée en vigueur de ce règlement, la Commission a fait une première proposition de décision exécutive au Conseil dans la deuxième partie de l'année 2022. Il y a eu des va-et-vient entre la Commission et la Hongrie, entre le Conseil et la Commission car le Conseil avait demandé davantage d'information. Finalement, en décembre, le Conseil a adopté la décision proposée par la Commission. En décembre dernier, la Commission a adopté une nouvelle décision disant qu'il n'y avait pas eu d'évolution en Hongrie et que donc, toute une série de paiements étaient suspendus, en raison des conditions qui sont établies dans cette décision d'exécution.

Le premier élément du changement de situation était l'application du nouveau mécanisme de conditionnalité. Même s'il est évident que celui-ci ne peut pas être la solution face aux attaques à l'état de droit, il a un avantage clair, celui de mettre en difficulté les « méchants » ceux qui ne respectent pas l'état de droit et ce, pour la première fois dès le début de cette crise.

Le deuxième élément est quelque chose qui m'a surpris, et que j'ai trouvé excellent. Juste avant mon départ, la Commission a fait une proposition, presque révolutionnaire, de budget de relance (Recovery and Resilience Facility) pour contrer les effets négatifs de la Covid et on a mis sur place des plans nationaux. Le Conseil a accepté la proposition de la Commission de mettre ce qu'on appelle en français des jalons, toute une série de réformes que pratiquement tous les États membres doivent aborder sur des sujets très variés, et notamment sur le fonctionnement de la justice. Ces réformes du fonctionnement de la justice n'auraient pas pu être mises sur pied dans le contexte du règlement de conditionnalité parce qu'elles n'ont pas un effet direct sur la gestion des fonds

Page 60 GRASPE Juin 2025

communautaires. Dans le contexte du plan de relance, les États membres qui ne respectent pas ces jalons ne reçoivent pas les paiements qui devraient venir de la Commission européenne. L'exemple le plus flagrant est celui de la Pologne, à cause des chambres disciplinaires des juges, ces chambres ont été mises sur pied pour garantir les jugements conviennent à certaines autorités en Pologne.

Enfin, une autre belle initiative de la Commission dans ce domaine est le rapport annuel sur l'état de droit dans l'UE, basée sur une communication de 2019. C'est ce qu'un journaliste espagnol a qualifié de « semestre européen de l'état de droit ». Un premier rapport a vu le jour en juillet 2022 et un deuxième en juillet 2023. L'avantage est que tous les États membres sont concernés. Cela peut porter sur la digitalisation des tribunaux, mais aussi des choses plus essentielles. Le système judiciaire, la lutte contre la corruption, la liberté des médias et finalement l'équilibre entre les institutions, ce sont les quatre chapitres que la commission analyse chaque année pour donner un avis sur l'état de droit dans chacun des états. J'en trouve la lecture très utile, parfois on a la sensation que dans nos états démocratiques très consolidés, il n'y a jamais ce genre de problème. La réalité est autre, il y a des problèmes et la Commission prend la responsabilité de les identifier en vue d'y remédier.

#### Je ne veux pas terminer sans insister sur deux petites choses.

La première, je l'ai déjà dit, c'est un problème de contagion. En cas de pandémie, il vaut mieux se procurer des vaccins et, si nécessaire, procéder à des isolements parce qu'on le voit déjà et on va le voir encore davantage dans les années qui viennent, si on n'y fait pas attention. Les États membres qui sont maintenant en situation délicate, disons en infraction, risquent de faire tache d'huile sur d'autres. C'est un véritable problème parce que l'état de droit est dans l'ADN de l'Union européenne, avec des institutions vraiment indépendantes. Il y a surtout un problème d'avenir, qui devrait nous préoccuper tous et qui n'a pas encore été abordé. Le correspondant d'un grand journal espagnol disait il y a quelques jours dans un article que l'élargissement était impensable jusqu'il y a peu, et qu'il est devenu imparable en quelques jours. Parmi les pays candidats, nous avons des anciennes républiques de l'Union soviétique comme l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie, les quatre Balkans occidentaux avec le Kosovo, la Turquie et l'Albanie. Le moins qu'on puisse dire, c'est que ce ne sont pas des démocraties qui ont une grande tradition de respect des droits fondamentaux et de l'état de droit. En plus, ces pays-là viennent, et c'est normal, avec des conflits territoriaux et des conflits communautaires.

On peut imaginer des centaines d'excuses dans chacun de ces États pour essayer d'aller à l'encontre, ou simplement de contourner l'état de droit nécessaire au bon fonctionnement de l'Union européenne. C'est un problème très sérieux qu'il va falloir aborder dans le très court terme si on veut vraiment que cet élargissement se produise. Et, à mon avis, il faut agir à deux niveaux : d'abord il faut régler ce qui existe déjà, donc fondamentalement le problème posé par la Pologne et la Hongrie, mais il faut aussi, pour que ce problème ne se reproduise plus à l'avenir, que l'alerte se déclenche beaucoup plus tôt que ce que nous avons vu par le passé, et trouver des formules permettant aux institutions de suspendre tout de suite la participation des États membres où l'état de droit ne serait pas respecté. J'essaie toujours de résumer la problématique de l'état de droit au sein de l'UE de la manière suivante : le jour où l'absence d'état de droit nuit à la libre circulation et au marché intérieur, ce sera trop tard. Le jour où une entreprise irlandaise prendra la décision de ne plus investir en Pologne, ou ailleurs, parce que l'indépendance du système judiciaire local ne sera pas garantie lorsqu'elle aura un problème avec des autorités ou avec un autre opérateur économique, ce sera trop tard.

J'ai trop parlé, mais c'est un sujet qui me passionne, et maintenant je suis à votre disposition pour répondre à vos questions.

Monsieur Romero, merci de cet exposé brillant qui est quelque part comme un roman. Il faudrait raconter cette histoire qui nous a tenus en haleine, je pense même au-delà de ce débat. J'ai bien entendu que nous avons été naïfs. On dit souvent ça des Européens mais il va falloir qu'on ne recommence pas. J'ai aussi noté que l'arme salariale et la réduction des salaires, c'est une manière de tenir sous le boisseau. Mais il ne reste plus beaucoup de temps, nous avons des petites contraintes dans ce bâtiment, je vais donc donner la parole au public.

#### **Questions**

Ce matin, j'ai appris la demande d'extradition d'un
citoyen australien par les États unis pour y être
emprisonné en vertu d'une loi sur l'espionnage. Je sais
qu'aux États Unis, ce n'est pas exactement l'état de droit
européen, mais en fait, on est en train d'évoquer ce qui se
passe dans le monde, n'est-on pas devenu un état de droit
mondial?
J'aimerais votre avis sur l'unanimité dans l'Union.
Quelles sont les possibilités de réforme des ressources
propres ?

Page 62 GRASPE Juin 2025

☐ Une question en anglais de la JEF (Les jeunes fédéralistes). De nombreux États membres ont commencé à utiliser les idées de tradition juridique nationale et d'identité constitutionnelle nationale à travers leurs tribunaux constitutionnels. N'est-ce pas la renationalisation du droit européen et une manière de miner l'applicabilité du droit européen dans les pays ?

Je répondrai à l'inverse de l'ordre des questions. La primauté du droit de l'UE a été introduite par la jurisprudence et maintenant figure dans les traités par le moyen d'une déclaration. D'après la jurisprudence de la Cour de justice, le droit de l'Union prévaut sur le droit des États membres. Même si tout le monde accepte le principe, les États membres ont toujours eu une certaine réserve pour introduire le principe dans les traités, comme l'avait demandé le Service juridique du Conseil.

Un fait qui est relativement peu connu, c'est que, au début des années 60, il y a eu un juge dont on dit qu'il a fait basculer le délibéré en faveur de la primauté dans l'arrêt Van Gend & Loos. Le même juge, l'année suivante (1964), a été le juge rapporteur dans l'arrêt Costa/Enel, qui a établi le principe de l'effet direct du droit de l'Union. Son nom était Robert Lecourt. Il a aussi présidé la Cour de justice pendant des longues années et a fini sa carrière au sein du Conseil constitutionnel en France. Néanmoins, ce qui est intéressant est que juste avant d'être un protagoniste dans l'établissement des principes du droit européen, il a été ministre d'état du Général de Gaulle, qui n'était pas précisément un europhile comme on dit maintenant. Le principe de primauté est une clé de voûte du système. Sans le principe de primauté, on ne peut pas travailler : si une cour nationale commence à décider de l'accepter ou de ne pas l'accepter parce que c'est contraire à sa Constitution, évidemment telle qu'elle l'interprète, on peut tout arrêter. On va tous faire autre chose, de l'intergouvernemental peut-être, car la primauté est indispensable.

Sur l'unanimité et les ressources propres, j'ai passé une bonne partie de ma vie à discuter et à essayer de trouver de nouvelles ressources propres. Un philosophe espagnol a dit que les efforts inutiles génèrent de la mélancolie. A un moment donné, j'ai pensé que la mélancolie allait m'emporter. On a fait des pas en arrière : en 1989 lorsqu'on a créé la ressource PNB, on a mis sur pied un financement du budget européen par des contributions des États membres. En absence de véritables ressources propres, l'unanimité dans ce domaine a beaucoup de sens, car ce sont les parlements nationaux qui cèdent une partie de leurs ressources

fiscales à l'Union européenne et ils doivent avoir leur mot à dire. Évidemment, cela donne un pouvoir énorme à ceux qui veulent bloquer et cela vaut pour n'importe quelle autre décision à l'unanimité. Tant que nous avons le traité que nous avons aujourd'hui, c'est à nous de régler les difficultés tant juridiquement que politiquement, et les choses se passent plus ou moins correctement.

On a beaucoup dit, au moment de Brexit, que l'art. 50 TUE avait été écrit pour ne jamais être appliqué et je pense qu'on peut dire la même chose de l'art. 7 TUE. En outre, quand on a voulu l'appliquer pour la première fois, il n'y avait pas un seul État membre qui était en faute mais deux États membres qui étaient concernés, ce qui rendait son application impossible à cause de l'unanimité. Est-ce que les choses vont changer maintenant? Ce matin, les journaux évoquaient une conférence de presse, à tenir aujourd'hui même, à propos du plan pour sortir la Pologne de la procédure art. 7 TUE en cours. Ce changement pourrait être l'occasion pour continuer la procédure contre la Hongrie. C'est possible, mais d'autres développements politiques survenus récemment dans d'autres États membres pourraient l'empêcher à nouveau.

Sur l'état de droit mondial, j'ai beaucoup de mal à comparer Assange et Navalny d'abord parce que l'un est vivant, et l'autre n'est plus avec nous. On peut avoir tous les états d'âme que l'on veut sur Monsieur Assange, ce qu'il a fait ce qu'il n'a pas fait, etc. Ce qu'on ne peut pas dire, c'est qu'il n'y a pas d'état de droit aux Etats-Unis. Aux États-Unis, les tribunaux fonctionnent, les juges de la Cour suprême sont nommés par le président, mais nommés à vie. Ils sont très indépendants. Je ne suis pas un fanatique du système dans lequel les juges se font élire, mais c'est le système que les Américains ont et il fonctionne. Il y a des choses qui sont critiquables, mais dans nos systèmes aussi. Il n'y a pas de système juridictionnel qui soit tout à fait parfait, mais cela ne veut pas dire qu'il ne marche pas ou qu'il ne respecte pas l'état de droit.

Est-ce qu'il y a un état de droit mondial? Oui et non. Il n'existe pas un état de droit, dans le sens que nous lui avons donné aujourd'hui dans cette présentation, qui s'applique à l'ensemble des pays du monde. Ceci dit, il y a eu une tendance au multilatéralisme qui a essayé de régler de plus en plus les relations internationales par le biais de règles juridiques établies par accord des parties. On peut dire que c'est encore un développement du droit international public et que c'est d'une énorme complexité. Quand je faisais des présentations devant des jeunes étudiants de droit, il y avait toujours une question au

Page 64 GRASPE Juin 2025

sujet du conseil que je donnerais aux étudiants sur la spécialité à choisir. Ma réponse était toujours que ce serait la protection des données. Pourquoi ? Parce que nous sommes confrontés à un défi mondial. En Europe, les données personnelles, c'est une partie de la vie privée qui doit être protégée par-dessus tout conformément à notre Charte des droits fondamentaux, etc. Par contre, de l'autre côté de l'Atlantique, les données personnelles sont une marchandise comme une autre, qui vaut de l'argent et qui est négociée. Évidemment, la Commission est entre le marteau et l'enclume en permanence. Pour des raisons économiques, politiques et autres, nous voulons avoir de bonnes relations avec les États Unis et permettre l'échange des données entre les deux rives de l'Atlantique, mais nous avons des contraintes juridiques qui nous en empêchent, car les US n'ont pas un système de protection équivalent au système européen.

Il y a mille autres aspects de cette problématique dont on pourrait parler longuement. Nous essayons de permettre aux entreprises d'échanger les données entre leur siège central à Seattle et leur succursale à Dublin. Régulièrement, nous avons des activistes autrichiens qui vont devant la Cour de justice qui annule une décision après l'autre, parce que sa conclusion reste toujours la même: le système américain de protection des données n'est pas essentiellement similaire à celui de l'Europe. [intervention de la salle: L'entreprise leader mondiale de l'impression 3D des organes est européenne et est basée à Leuven; elle imprime des organes de patients américains pour les envoyer aux États unis ou l'inverse. Vous êtes en train d'envoyer des données médicales à travers les frontières, leur disent les Américains qui ont le souci de préserver leur propre marché.] Je ne connais pas du tout les détails, mais c'est un bon exemple de la dispute actuelle qui ne doit pas nous faire oublier que les relations avec les US sont bonnes.

### Deux questions encore, par respect des participants en ligne, même si nous devons quitter la salle après 19h.

Est-ce que la Commission a les moyens d'assurer un suivi continu de la mise en place de la conditionnalité? Que dire du rapport état de droit 2024 avec, en plus, les pays candidats. Quelle cohérence peut-on y voir?

Est-ce que la Commission a les moyens de faire un suivi permanent de la conditionnalité? Je dirais oui, tant que la conditionnalité, comme c'est le cas actuellement, ne touche qu'un État membre. Si le nombre d'États concernés venait à se multiplier, la Commission pourrait ne pas avoir les moyens d'assurer ce suivi. A ce jour, je pense que ce n'est pas un

problème. Le Rapport 2024 n'est pas encore disponible. Celui de 2023 suit les recommandations de 2022 : grosse modo, il y a des progrès sur 2/3 des recommandations mais aucun progrès sur le dernier tiers. Je n'ose pas parler des pays candidats, c'est encore trop tôt. Tant qu'ils sont dehors, il n'y a pas de problème d'état de droit. Ils jureront sans doute de tout respecter pour entrer mais, après, tout est incertain. Il faut régler le stock à ce stade avant de trouver les formules permettant d'anticiper et de résoudre les éventuels problèmes futurs.

La réforme des traités, j'ai du mal à imaginer une question d'identité constitutionnelle qui touche au droit de l'Union. Le cas du Tribunal constitutionnel allemand (l'euro, la BCE), c'est autre chose. C'est évident qu'ils attachaient une énorme importance au contrôle juridictionnel de la BCE et de son mandat. Heureusement le problème a été résolu de manière satisfaisante. Tous les États membres bénéficient de la primauté du droit de l'Union. Sans ce principe, l'UE ne marchera pas. Le mettre noir sur blanc dans les traites, le cas échéant, serait sans doute utile. Mais la réforme des traités, il faut sans doute l'envisager après avoir réglé la question de l'état de droit en Pologne et en Hongrie. Je m'arrête là.

Vifs applaudissements de la salle. La modératrice remercie l'intervenant pour ce témoignage vivant. La question est a priori très technique mais elle pèse sur nos démocraties. Bonne soirée à tous!

Page 66 GRASPE Juin 2025

# The insertion of immigrants in the labour markets of OECD countries: competition or complementarity

(Article based on Ch 4, Talani, L.S., and Rosina, M., (2025, forthcoming, The migration question, London: Hurst, OUP)

Prof Leila Simona Talani, Leila.talani@kcl.ac.uk

#### Abstract:

One of the most contentious topics surrounding migration is whether migrants take jobs from the local workforce or drive down wages. Most contemporary research suggests that regular migration is beneficial for the economies of host countries. Examining the long-term effects of immigration on employment, productivity, and skill dynamics, prominent economists argue that local and foreign workers are not in competition. On the contrary, international migration is seen as a powerful driver of global productivity and income growth, offering significant opportunities. This article tackles this debate, drawing on recent studies, expert interviews, and relevant data. Key words

Immigrants, labour markets, host economies, competition, complementarity

#### Introduction

One of the most contentious topics surrounding migration is whether migrants take jobs from the local workforce or drive down wages. Most contemporary research suggests that regular migration is beneficial for the economies of host countries. Examining the long-term effects of immigration on employment, productivity, and skill dynamics, prominent economists argue that local and foreign workers are not in competition. On the contrary, international migration is seen as a powerful driver of global productivity and income growth, offering significant opportunities. This article tackles this debate, drawing on recent studies, expert interviews, and relevant data.

# The positive impact of immigration on the economies of receiving countries

In public discourse and media narratives, migrants are often portrayed as having a negative economic impact on their host countries. They are accused of taking jobs from locals, driving down wages, and worsening working conditions. For instance,

the claim that immigrants were stealing jobs from natives was a central theme during the 2016 Brexit referendum campaign.

However, academic research consistently highlights that immigration significantly contributes to a nation's wealth. While different schools of thought in political economy may vary in how they approach the economic benefits of migration, none deny their existence.

The neoliberal economic perspective presents the most optimistic view, emphasizing the substantial advantages of international migration. Economists like Giovanni Peri argue that migration boosts employment, productivity, and skill levels in host countries. Peri states:

"For economists, (...) international migration has the formidable ability of increasing total world income and productivity, generating huge global economic opportunities" (2012:37).

The World Bank (2005) supports this view, demonstrating that increased international migration can lead to a significant rise in global GDP, surpassing gains achievable through complete trade liberalization. Some estimates predict that fully liberalizing international migration in OECD countries could increase global GDP by 150% over 50 years.

This dramatic growth occurs because international migration enhances productivity. When workers are employed in systems where they can generate up to five times more value per hour than in their home countries, human labor becomes far more efficient (Clemens, Montenegro, and Pritchett, 2009). The key question remains: who benefits most? While migrants clearly gain, does this come at the expense of locals, or is it a win-win scenario for all?

Peri's research debunks the myth that migrants take jobs from locals, demonstrating that migration benefits both groups. In the medium to long term—and even in the short term—foreign workers complement rather than replace local labor, as workers are not interchangeable and economic variables are dynamic. For example, when immigrants take on roles such as caregiving, local workers are freed to pursue more skilled jobs. In Italy and the U.S., the arrival of migrant caregivers allowed women to enter the workforce, thereby increasing labor force participation, GDP, and job satisfaction (Portes, 2019).

Far from harming local job opportunities, immigration boosts labor demand. Recent immigration to the UK from Central and Eastern Europe, for instance, not only avoided negative effects on native workers but also created new jobs for them (Portes, 2019).

Similarly, immigration's effect on wages has been thoroughly studied. David Card's seminal research on the 1980 Mariel boatlift, which brought a large influx of Cuban refugees to Miami, found virtually no impact on local wages, even in low-

Page 68 GRASPE Juin 2025

skill labor markets. While some have challenged these findings, most economists uphold Card's conclusions (Portes, 2019).

In summary, immigration does not harm native workers' wages or job opportunities. Instead, it creates positive economic dynamics by increasing labor demand, productivity, and opportunities for all. These trends will be explored further in this chapter, focusing on the mechanisms through which migration influences labor markets and wages.

According to Peri (2012), several factors explain why migration benefits host countries:

- 1. **Innovation and Investment**: Migration encourages innovation by increasing the workforce, prompting firms to invest more to maintain a balanced ratio between capital and labor. This not only raises overall output but also enhances the innovative content of production as companies adopt newer technologies. Additionally, the free movement of people fosters the exchange of ideas, patents, technologies, and knowledge, further boosting innovation (Portes, 2019).
- 2. **Skill Complementarity**: Migrants often possess skills that complement those of the local population rather than compete with them. Since immigrants vary in their levels of education and expertise, their impact on native workers depends on these differences. For example, migrants may lack fluency in the local language, leading them to take on manual labor roles, thereby enabling local workers to transition into higher-skilled positions. This dynamic improves productivity, raises wages for natives, and enhances economic efficiency overall (Peri, 2011; Ottaviano and Peri, 2013).
- 3. **Lower Production Costs**: Migrants often earn lower wages than natives for the same work, reducing production costs, boosting productivity, and generating more jobs. For instance, a study by the IMF in 2016 revealed that a 1% increase in the migrant population in the UK resulted in a 2% rise in GDP per capita and productivity (Portes, 2019).

In summary, migration drives investment, creates complementary skill dynamics, facilitates job upgrades for natives, and promotes innovation and technology adoption. These factors contribute to higher GDP, increased productivity, and job creation, disproving the myth that migrants take jobs from locals. Furthermore, migration helps address challenges like aging populations and labor shortages in OECD countries (Peri, 2012).

Neoclassical economists often advocate for fully liberalizing immigration, especially for highly skilled workers, and sometimes even for low-skilled laborers. The benefits of

migration, they argue, are well-supported by evidence and align with institutionalist and human rights-based libertarian perspectives, particularly in the era of globalization (Betts, 2011; Koser, 2010).

Global migration requires coordinated international solutions. Options include establishing a powerful global institution to manage migration or relying on existing international laws. Current governance relies on multilateral agreements (e.g., the 1951 Refugee Convention), regional frameworks (e.g., EU and NAFTA policies), and bilateral agreements. Other mechanisms include embedded governance, where migration rights are addressed indirectly through international laws in areas like human rights, trade, and labor (Betts, 2014).

While these systems facilitate migration, they also limit states' ability to restrict it, as reflected in Hollifield's observation that global openness increasingly enables free movement of people (2012).

Despite its economic benefits, migration can generate political opposition, particularly in the context of globalization. Scholars like Rodrik (2012) argue that globalization creates tensions between economic integration, national sovereignty, and democracy. This "globalization paradox" suggests that maintaining national sovereignty and democracy may require limiting economic globalization, including migration, despite its economic advantages.

Populist movements, such as those led by Trump in the U.S. or Le Pen and Meloni in Europe, often exploit economic anxieties by framing immigrants as competitors for jobs and public resources. These narratives contribute to opposition against globalization and migration, threatening democratic values (Rodrik, 2018).

While the economic case for migration liberalization is compelling, political backlash rooted in globalization anxieties complicates its implementation. It is however clear that regular migration brings significant economic benefits without competing with native workers, contributing positively to host countries' labor markets and overall economies.

## The insertion of immigrants in the labour markets of OECD countries in practice

One key reason there is little competition between immigrants and the local workforce is that migrants often accept lower employment standards. But what does this mean in practical terms? This dynamic can be understood by examining the limited data available on how international migrants integrate into the labor markets of host countries.

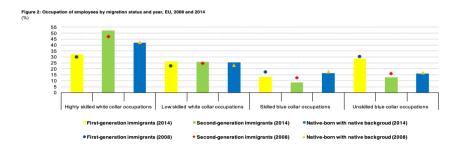
Page 70 GRASPE Juin 2025

Data from the OECD, based on the 2000 census, reveal that migrants are disproportionately employed in low-skilled jobs, particularly in agriculture and industry. Among foreign women, the majority work in low-skilled personal and social service roles, often as caregivers for children and the elderly. Many also find employment in entry-level positions in restaurants and hotels, such as waitstaff or housekeepers. While native-born women also work in these sectors, foreign-born women are significantly overrepresented, especially in Southern Europe. For instance, in Greece, 16.3% more foreign women work in personal and social services compared to native-born women; in Portugal, the difference is 7.9%; in Italy, 7%; and in Spain, 3.3%.

Recent data suggest this trend has persisted. Eurostat's 2014 figures show that over 25% of first-generation immigrants were employed in low-skilled roles, particularly elementary occupations and service jobs, while approximately 30% held high-skilled white-collar positions. In contrast, native citizens were much more likely to occupy high-skilled jobs, with over 40% working in high-level white-collar roles, compared to only about 15% in low-skilled blue-collar jobs.

On average, first-generation migrants are concentrated in low-skilled occupations. However, second-generation migrants stand out as the group most likely to hold high-skilled jobs. According to Eurostat, more than half of second-generation migrants were employed in high-skilled white-collar positions, indicating significant upward mobility across generations.

Figure 1: Occupation of employees by migration status and year, EU, 2008 and 2014 (%)



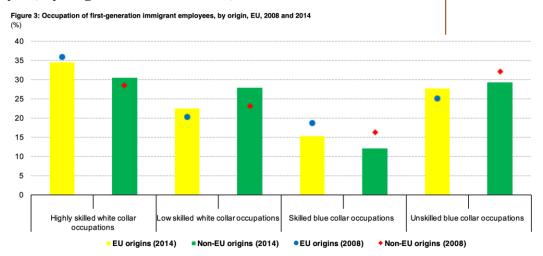
Source: Eurostat, EU LFS AHM2014/2008

Source: Eurostat, EU LFS AHM2014/2008

There are notable differences between first-generation immigrants originating from within the EU and those from

outside the EU. In both 2008 and 2014, EU-born immigrants were more likely to hold higher-skilled jobs compared to their counterparts from non-EU countries (Figure 2).

Figure 2: Occupation of first-generation immigrant employees, by origin (EU and non-EU), 2008 and 2014 (%)



Source: Eurostat, EU LFS AHM2014/2008

Source: Eurostat, EU LFS AHM2014/2008

Overall, in the EU, first-generation immigrants are mostly employed in (1) 'elementary occupations', (2) service jobs and shop sales, and (3) professional jobs (figure 3).

Figure 3: Top three occupational groups of first-generation immigrant employees, 2014

	First	Second	Third
EU-28	Elementary occupations	Service workers and shop and market sales workers	Professionals
Belgium	Elementary occupations	Professionals	Service workers and shop and market sales workers
Bulgaria	:	:	:
Czech Republic	Service workers and shop and market sales workers	Craft and related trades workers	Professionals
Denmark	:	:	:
Germany	:	:	:
Estonia	Plant and machine operators and assemblers	Craft and related trades workers	Service workers and shop and market sales workers
Ireland	:	:	:
Greece	Elementary occupations	Service workers and shop and market sales workers	Craft and related trades workers
Spain	Elementary occupations	Service workers and shop and market sales workers	Craft and related trades workers
France	Service workers and shop and market sales workers	Professionals	Elementary occupations
Croatia	Service workers and shop and market sales workers	Craft and related trades workers	Elementary occupations
Italy	Elementary occupations	Service workers and shop and market sales workers	Craft and related trades workers
Cyprus	Elementary occupations	Service workers and shop and market sales workers	Professionals
Latvia	Elementary occupations	Technicians and associate professionals	Legislators senior officials and managers
Lithuania	Craft and related trades workers	Professionals	Service workers and shop and market sales workers
Luxembourg	Professionals	Technicians and associate professionals	Service workers and shop and market sales workers
Hungary	Professionals	Service workers and shop and market sales workers	Craft and related trades workers
Malta	Legislators senior officials and managers	Professionals	Service workers and shop and market sales workers
Netherlands	:	:	:
Austria	Service workers and shop and market sales workers	Elementary occupations	Craft and related trades workers
Poland	Professionals	Service workers and shop and market sales workers	Legislators senior officials and managers
Portugal	Professionals	Service workers and shop and market sales workers	Elementary occupations
Romania			
Slovenia	Craft and related trades workers	Elementary occupations	Plant and machine operators and assemblers
Slovakia	Plant and machine operators and assemblers	:	:
Finland	Professionals	Service workers and shop and market sales workers	Elementary occupations
Sweden	Professionals	Service workers and shop and market sales workers	Technicians and associate professionals
United Kingdom	Professionals	Service workers and shop and market sales workers	Elementary occupations

Note: population aged 25-54. Source: Eurostat, EU LFS AHM2014/2008

Source: Eurostat, EU LFS AHM2014/2008

Page 72 GRASPE Juin 2025

According to OECD data from 2017, 18% of immigrants worked in low-skilled or elementary jobs, compared to only 11% of local workers. Within the EU, this disparity was even more pronounced, with 20% of immigrants engaged in such jobs versus 8% of locals. In Southern Europe, excluding Portugal, the percentage of immigrants in low-skilled roles consistently exceeds 30%, roughly three times the proportion of native workers. For instance, in Greece, immigrants are six times more likely to be employed in elementary occupations than locals (33.1% compared to 5.2%). In Austria, Germany, Sweden, and Norway, 40% of low-skilled jobs are performed by foreigners, while in Switzerland and Luxembourg, this figure reaches 60%. Non-EU immigrants are particularly overrepresented in low-skilled positions, except in countries like the UK, Ireland, and Hungary.

Conversely, immigrants hold fewer high-skilled jobs in most OECD countries, except in places like Australia, New Zealand, Portugal, Malta, Türkiye, and some Central European nations (e.g., Bulgaria, Slovakia, and Poland). The gap in high-skilled employment between immigrants and locals has widened since 2007.

The distinction between immigrant and local employment becomes evident when examining sectors. First-generation immigrants are heavily concentrated in industries such as construction, accommodation and food services, administrative and support services, and domestic work. For example, 7.4% of first-generation immigrants work in household activities, compared to only 1% of natives and second-generation migrants. Similarly, nearly twice as many immigrants are employed in the hospitality sector compared to the other two groups. However, they are less represented in sectors like education, public administration, and social security, where locals dominate.

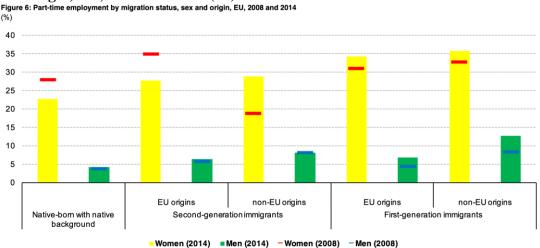
First-generation immigrants are also less likely to engage in selfemployment than natives (OECD, 2018). Job insecurity is another challenge for legal immigrants compared to natives. In 2014, 17% of first-generation non-EU immigrants were employed on temporary contracts, compared to 11.9% of locals across OECD countries. This trend was consistent across EU nations, with countries like Spain, Belgium, Greece, Portugal, Italy, and Cyprus showing significant differences—for instance, a 12% gap in Spain in 2014.

In the EU overall, temporary contracts are more prevalent among non-EU migrants, with 18% holding such roles. However, in Central and Eastern Europe, the UK, Austria, and Italy, EU-born migrants are more likely to have temporary

contracts due to the inclusion of individuals from developed regions like the USA, Canada, and Australia.

Part-time employment further highlights the precarious situation of immigrant workers, especially women. Female migrants, both first and second-generation, are significantly more likely to hold part-time jobs than their male counterparts, with a gap of up to 18%. In 2014, over 35% of first-generation female immigrants worked part-time, compared to 6.7% and 12.7% for men of EU and non-EU origins, respectively. Among male workers, first-generation non-EU immigrants were three times more likely than natives to have temporary roles, underscoring their vulnerability. Overall, first-generation non-EU immigrants, regardless of gender, are disproportionately employed in part-time or temporary jobs.

Figure 4: Part-time employment by migration status, sex, and origin, EU, 2008 and 2014 (%)



Note: population aged 25–54.

Source: Eurostat, EU LFS AHM2014/2008

Source: Eurostat, EU LFS AHM2014/2008

This trend is evident across all EU member states, except for Cyprus, Luxembourg, and Austria. The disparity between native populations and non-EU first-generation immigrants is particularly significant in Greece (13.6%), Spain (10.7%), and Italy (12%). In 2014, 20.4% of first-generation immigrants from the EU and 23.3% of those from outside the EU held part-time positions within the EU-28. In countries like Belgium, Italy, Spain, and Austria, this figure surpassed 25% for both EU and non-EU first-generation immigrants.

Overall, most OECD countries show a higher prevalence of part-time employment among immigrants, especially women (OECD, 2018).

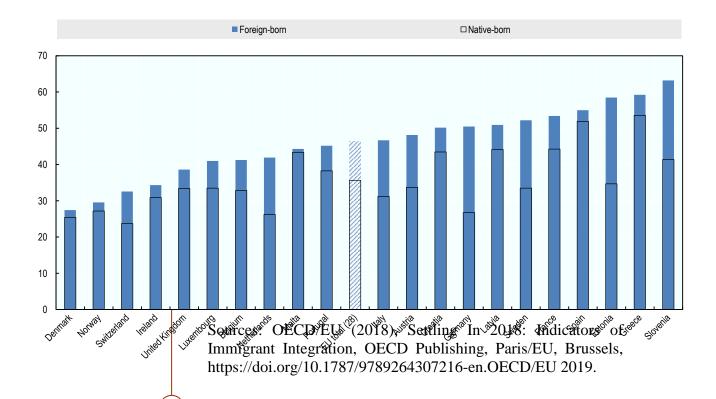
Page 74 GRASPE Juin 2025

The lack of competition between native and immigrant workers is further highlighted by the share of atypical jobs, characterized by irregular working hours such as evenings, nights, or weekends. Immigrant groups tend to occupy these roles at significantly higher rates than locals, with men being more affected than women. In 2014, approximately 54.4% of first-generation non-EU immigrants held such positions, reflecting their high vulnerability in the labor market. First-generation non-EU immigrant women also faced a high rate of 49.5% in these jobs (Eurostat, EU LFS AHM 2014/2008).

Within the EU-28, first-generation immigrants of non-EU origin accounted for the largest share of atypical jobs at 52.1%, except in countries like the UK, Croatia, and Poland, where EU-born immigrants were more prevalent in these roles.

Additionally, legal immigrants often take on hazardous jobs that locals tend to avoid. In 2015-2016, 46% of foreign-born workers in Europe were employed in jobs posing physical health risks, compared to only 35% of native workers. In some countries, including Germany, Slovenia, Estonia, and Sweden, this gap exceeded 20% (OECD, 2018). These risky jobs are usually low-skilled, but even high-skilled risky positions are disproportionately filled by immigrants. In 2015, nearly 60% of low-educated immigrants were employed in high-risk jobs.

**Figure 5:** Shares of the foreign- and native-born in occupations that put their physical health at risk Percentages of 15- to 64-year-olds in employment, 2015-16



Migrants' precarious positions in the labor markets of host countries are further exacerbated by their overrepresentation among the unemployed in nearly all OECD countries, with exceptions including the Slovak Republic, Mexico, Poland, Hungary, and Greece. In several nations, particularly in the Nordic countries, Switzerland, and Belgium, unemployment rates for foreigners are more than twice those of natives. For example, in France, the unemployment rate for immigrants is 7.6 percentage points higher than for natives, while in Germany, the difference is 9.4 percentage points.

The situation is particularly challenging for regular immigrants in Southern Europe (except Portugal) and in Sweden, Finland, and France, where their unemployment rates exceeded 13% in 2018. Across the EU-28, non-EU-born migrants faced unemployment levels twice as high as native workers. However, the situation was more favorable in countries like the USA, Australia, and Canada.

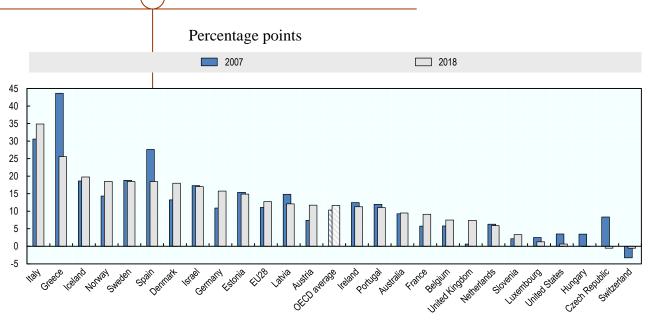
Immigrants also experience greater labor market exclusion compared to locals. According to the OECD (2018), during 2015-16 in the EU, 50% of non-EU unemployed migrants and 44% of EU unemployed migrants—nearly two million individuals—had been unable to secure employment for over two years. Furthermore, approximately 25% of immigrants in the EU are involuntarily inactive, compared to just one-sixth of inactive native workers. In contrast, in the USA, fewer than 10% of both native and foreign workers face involuntary inactivity.

Young migrants who are not in education, employment, or training (NEET) represent another issue. Between 2013 and 2018, more than 18% of legal immigrants in the EU fell into this category, compared to only 11% of their native peers in 2018. This problem is less prevalent in non-European OECD countries, with exceptions like New Zealand and Mexico (OECD, 2018).

Additionally, non-native workers are often employed in roles beneath their qualification levels, indicating significant underemployment. This benefits local workers by freeing up higher-responsibility positions, as immigrants fill less desirable jobs. A substantial proportion of tertiary-educated immigrants work in low- or medium-skilled occupations. In 2018, this trend was widespread across OECD countries, with all but Switzerland reporting much higher overqualification rates for foreigners compared to natives. On average, this gap was 12%, peaking at 35% in Italy and 25% in Greece (OECD, 2019).

Figure 6: Differences in over-qualification rates between foreign- and native-born workers, 2007 and 2018

Page 76 GRASPE Juin 2025



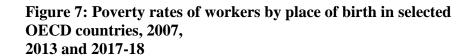
*Note:* The reference population are persons with a high education level aged 15-64 who are not in education, except in Israel where the calculation includes persons in education. For 2018, the data for European countries and Türkiye refer to the first three quarters only. The data for Australia refer to the years 2014 and 2017.

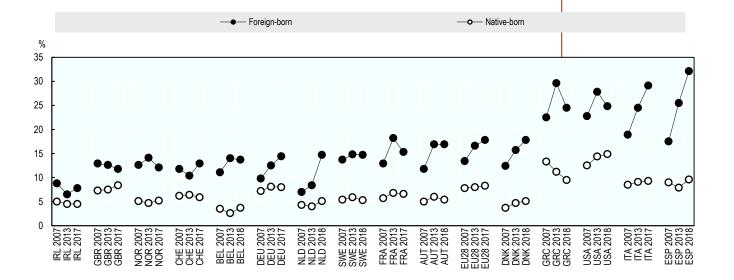
Source: European countries: Labour Force Survey (Eurostat); United States: Current Population Survey;

Israel: Labour Force Survey. OECD 2019.

It is unsurprising that the percentage of legal migrants living below the poverty threshold is significantly higher than that of native workers across all EU countries.

In 2017, approximately 18% of immigrant workers aged 18 to 64 lived below the poverty line, compared to just 8% of the local workforce. This disparity widened from 6% in 2008 to 10% in 2017. In some countries, such as Denmark, Germany, and the Netherlands, poverty rates among foreigners increased sharply. In Southern European nations, particularly Spain and Italy, nearly one-third of the legally resident immigrant workforce lived in poverty during 2017–18.





*Note:* The poverty rate used here is the share of workers living below the poverty threshold as defined by Eurostat (60% of the median equivalised disposable household income in each country).

Sources: European countries: Eurostat dataset

(population aged 18-64) [ilc\_iw16] extracted on 10 July 2019; United States: Current Population Survey (population aged 15-64).

All the previously discussed indicators shed light on why a significant number of regular migrants live below the poverty line. In many nations, this situation arises because migrants predominantly occupy low-skilled positions for which they are often overqualified. Their working conditions are generally inferior to those of the native workforce; they tend to work longer hours in more hazardous roles and remain in more vulnerable and precarious situations when not employed.

In summary, we can confidently assert that legally residing foreign workers do not pose a threat to the employment opportunities of native populations. This is because migrants must accept significantly worse working conditions compared to their native counterparts. They typically face higher unemployment rates, are engaged in low-skilled sectors such as agriculture, care, and industry, and are often underemployed and overqualified for their roles. Consequently, rather than competing with locals for jobs, they complement the native workforce.

Page 78 GRASPE Juin 2025

## Conclusion

The analysis presented in this article leads to the conclusion that immigrants, both authorized and unauthorized, make substantial contributions to the prosperity of their host nations. They achieve this by taking on jobs that the native workforce is unwilling to fill or by complementing the skills of local workers, thereby enhancing the efficiency and productivity of the receiving economies. Additionally, while irregular migrants often endure quasi-slavery-like working conditions, even regular migrants are integrated into the labor market under substandard conditions. This lack of competition for jobs with the local population is evident from the limited evidence discussed earlier in this article.

Given the clear economic benefits of increased immigration, why then are we witnessing a rise in hostility toward migrants? The answer lies more in politics than in economics. Since migrants typically do not have the right to vote at the national level, they are frequently scapegoated for the frustrations of citizens. This situation is exacerbated by the securitization of migration and its inherent paradoxes, making legal migration uncommon and leading to the antagonization and even criminalization of irregular immigrants by host societies. As migrants find themselves in increasingly precarious and vulnerable conditions, they become more marginalized, which further deteriorates their perception among local communities, creating a difficult-to-break negative cycle. Nonetheless, this overlooks the fact that even unauthorized migrants contribute to the wealth of their host countries, albeit to a lesser degree than their regular counterparts. They do so despite having to accept often risky and unstable jobs, working in positions below their qualifications and expectations, and facing greater discrimination than native workers

## Le risque psychosocial au travail

Conférence GRASPE avec Danièle Linhart

Yorgos Vlandas: Bonjour. Danièle Linhart nous rejoint à nouveau aujourd'hui pour aborder le thème important du risque psychosocial au travail. Danièle Linhart est une sociologue française spécialisée sur l'évolution du travail et de l'emploi et elle est directrice de recherche emérite au Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) en France, membre du comité de rédaction de la Nouvelle Revue du Travail, membre de l'Observatoire du Stress, des mobilités forcées et a participé aussi aux travaux de France Télécom au moment où il y avait une situation particulière.

Aujourd'hui, nous allons aborder la question du risque psychosocial au travail sous de multiples facettes, à la fois dans le cadre légal européen et français, mais aussi dans le contexte des relations professionnelles entre les groupes sociaux et aussi en relation avec ce qui se passe dans les institutions.

Danièle Linhart: Merci beaucoup de l'invitation. Alors, je dois tout d'abord préciser que je ne suis pas une juriste, je suis une sociologue. Et donc, ce qui m'intéresse le plus, c'est l'esprit de la loi, ses objectifs avoués et cachés et le contexte dans lequel cette loi peut être mise en œuvre, c'est-à-dire un rapport de force, évidemment, entre les employeurs et les salariés.

Donc, en ce qui concerne la loi, je me suis intéressée par nécessité, cher Georges Vlandas, à la loi française et notamment la prévention des risques professionnels dans lesquels les risques psychosociaux sont inclus. Et je voulais commencer par un petit paragraphe qui me semble assez intéressant et qui a été publié par le ministère du Travail sous l'égide de notre ministre du Travail Olivier Dussopt et qui dit : « la prévention des risques professionnels est indispensable tant pour les travailleurs que pour les employeurs. Pour les travailleurs, la prévention permet de travailler dans un environnement sain et sécurisé ce qui réduit le risque d'accident, de maladie professionnelle ». Les risques psychosociaux peuvent être inclus dedans. « Elle permet également d'améliorer le bien-être au travail, ce qui se traduit par une meilleure santé, une meilleure qualité de vie, une plus grande satisfaction professionnelle ». Cela on le comprend très bien et c'est tout à fait logique.

« Pour les employeurs, la prévention permet de réduire les coûts liés aux accidents, maladies professionnelles, tels que les coûts

Page 80 GRASPE Juin 2025

médicaux, les indemnités d'incapacité temporaire ou permanente ou encore les coûts de remplacement des travailleurs absents. Elle permet également d'améliorer la productivité, la qualité du travail et la réputation de l'entreprise ». Alors, moi je trouve que c'est très explicite parce qu'on voit bien qu'à propos du même registre de risque, il y a deux postures qui sont totalement différentes. L'une qui se situe du côté du vécu de ces risques et du vécu des dimensions délétères du travail et les drames que ça peut apporter.

Et l'autre, la position des employeurs, là c'est explicitement la position du ministère du Travail et du ministre du Travail, c'est de dire tout ça, ce sont des coûts qu'il faut diminuer et puis si on veut améliorer la productivité et la performance, il faut que les salariés ne soient pas maltraités.

Cela indique déjà le contexte dans lequel se situe la production de la loi. Ensuite, en France nous avons un code du travail qui est très précis, très détaillé et qui nous dit, donc dans le fameux article L4121-1, qu'il y a « une obligation de l'employeur de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité, protéger la santé physique et mentale des travailleurs ». Donc la santé mentale, ca correspond aux risques psychosociaux. « Ces mesures comprennent des actions de prévention, des actions d'information et de formation et la mise en place d'une organisation et de moyens adaptés ». Alors, dans la prévention, il y a toute une série d'articles : « éviter les risques, évaluer les risques qui ne peuvent être évités, combattre les risques à la source, adapter le travail à l'homme, en particulier en ce qui concerne les postes de travail, les choix des équipements de travail, des méthodes de travail en vue de limiter le travail monotone, le travail cadencé, de réduire les effets de ceux-ci sur la santé, tenir compte de l'état d'évolution de la technique, remplacer ce qui est dangereux parce qu'il n'est pas dangereux ou ce qui est moins dangereux, planifier la prévention en y intégrant dans un ensemble cohérent la technique, l'organisation du travail, les conditions de travail, les relations sociales et l'influence de toute une série de facteurs. Prendre les mesures de protection collective en donnant la priorité sur les mesures de protection individuelle, donner les instructions appropriées aux travailleurs ».

Tout cela c'est un peu le cadrage de la loi et après il y a, et ça ce n'est pas inintéressant aussi, les articles L4121-3 : « l'employeur doit évaluer les risques y compris les choix des procédés de fabrication. Donc, des équipements de travail, des substances ou préparations chimiques, de l'aménagement ou réaménagement des lieux de travail ou des installations, de l'organisation du travail et jusque dans la définition des postes de travail ». Voilà, disons que ça c'est le cadre général de la loi qui semble quand

même assez précise et qui charge l'employeur de toute une série de responsabilités dans l'identification des risques et dans les mesures nécessaires à prendre pour les éviter. Alors, ce qui est intéressant, c'est qu'ensuite, il est indiqué : « qu'apportent leur contribution, à l'évaluation des risques professionnels dans l'entreprise, premièrement, dans le cadre du dialogue social dans l'entreprise, le comité social et économique et sa commission santé, sécurité et conditions de travail. Deuxièmement, le comité social et économique est consulté sur le document unique d'évaluation des risques professionnels et sur ses mises à jour ».

Alors, on voit que d'un côté, il y a l'employeur qui est responsable des mesures et de l'identification des mesures. Et de l'autre, il y a des contributeurs à cette évaluation, à cette identification et à la prise de mesure. Et parmi ces contributeurs, il y a ces deux instances qui sont extrêmement importantes en France et qui sont intéressantes à regarder de près. C'est le comité social et économique et sa commission santé, sécurité et conditions de travail. Pourquoi c'est intéressant ? Parce que précisément en 1981, dans le cadre des lois Auroux, avait été institué le Comité Hygiène et Sécurité Conditions de Travail (CHSCT), qui était doté de membres dans la durée et qui avait le droit de diligenter des enquêtes, qui avait des budgets pour diligenter des enquêtes effectuées par des spécialistes, des experts et qui avaient aussi du temps pour aller faire eux-mêmes des enquêtes sur le terrain. Donc, on avait là un lieu de constitution extrêmement intéressant d'expertise effectuée et accumulée par les syndicalistes qui leur permettaient d'avoir effectivement une argumentation nourrie, documentée, validée par des enquêtes à confronter aux enquêtes et aux évaluations employeurs. C'était quelque chose qui véritablement bien. Moi ça m'est arrivé aussi en tant que sociologue de participer à ce type d'enquête et véritablement on avait la possibilité, de faire remonter du terrain des analyses qui mettaient bien en évidence les facteurs délétères dans l'organisation, dans les conditions de travail, dans les modalités de mobilisation des salariés. Au sein des CHSCT, où il y avait également des médecins du travail, il y avait véritablement un dialogue social avec des partenaires qui étaient, on pourrait dire, équipés de façon relativement homogène. Il n'y avait pas, je dirais, une domination très forte de la part de l'employeur, mais il y avait des membres de ce comité qui étaient capables d'argumenter sur ces questions de façon scientifique, documentée. Au sein du comité qui, à l'époque, s'appelait le comité d'entreprise, il y avait ces membres qui étaient représentés, qui pouvaient poser les questions de façon générale. Or, en 2017, le CHSCT a été supprimé et remplacé par la commission santé, sécurité, conditions de travail, qui n'a pas de

Page 82 GRASPE Juin 2025

membres permanents comme il en était le cas auparavant, et qui sont des membres du comité social et économique et donc, il y a une moindre capacité de la part des représentants syndicaux de constituer des expertises à opposer aux employeurs. Je crois que c'est un point que je voulais signaler en ce qui concerne le droit.

Parce qu'il y a deux questions que je voulais soulever. C'est d'abord la question de l'évolution de ce droit. Or, les droits des représentants syndicaux ont été attaqués frontalement en France par leur moindre capacité à constituer des savoirs qui soient opposables à ceux des employeurs dans l'identification et la prévention des risques psychosociaux. Et deuxièmement, je voulais mettre au débat, parce qu'il faut aller relativement vite, la question de l'usage de ce droit. Il faut rappeler quand même que ce droit, il est exercé dans un certain type de rapport de force entre les employeurs et les salariés et les organisations syndicales. Ces droits sont dans un contexte qu'il faut caractériser par le fait que l'employeur est partie prenante, il est considéré comme celui qui est chargé de la responsabilité de prendre des mesures permettant de diminuer les risques psychosociaux et en même temps, c'est lui qui est à l'origine de ces risques psychosociaux, puisque c'est lui qui définit l'organisation du travail et qui définit les modalités de mobilisation des salariés et que dans ces méthodes, il peut y avoir des éléments, extrêmement déterminants, qui suppriment les marges de manœuvre nécessaires pour les salariés afin qu'ils puissent justement se protéger de ces risques psychosociaux.

C'est très important de considérer la modernisation managériale qui s'est traduite essentiellement par une individualisation systématique de la gestion des salariés et de leur mobilisation qui a attaqué les collectifs. Or les collectifs sont des lieux de défense face aux risques professionnels, dont les risques psychosociaux, puisque les collectifs sont des lieux où les salariés sont en mesure d'accumuler de l'expérience, des savoirs, qui leur permet justement de minimiser les effets de l'organisation du travail qui pourraient avoir des conséquences délétères sur leur santé mentale. La disparition des collectifs, ça met à mal tout ce capital-là de connaissance de terrain, ce qu'on appelle en sociologie le travail réel par opposition au travail prescrit. Ce sont les collectifs qui ont été les détenteurs de ce travail réel et de ces savoirs, et là ils n'ont plus la possibilité de protéger les salariés qui sont gérés de façon non seulement individuelle, mais en plus dans une mise en concurrence.

En France, il y a des objectifs personnalisés pour chaque salarié, des évaluations personnalisées pour chaque salarié et donc les primes, les promotions sont liées à ces évaluations individuelles, donc il y a une mise en concurrence, de la même manière que

psychologiquement, subjectivement, il y a une sorte de mise en concurrence de chacun avec soi-même, parce qu'il faut montrer comme on est bon, comme on est capable de sortir de sa zone de confort, comme on est capable de prendre des risques, parce que dans l'idéologie managériale, il y a aussi cette idée de prise de risque, alors relative bien entendu, mais quand vous entendez sans arrêt cette incantation managériale qui dit « il faut savoir sortir de sa zone de confort, il faut savoir aimer l'aventure, il faut se remettre en question », ce sont des incitations qui peuvent mener les salariés sur la voie de la prise de risque et de la mise en danger, en tout cas psychologique, de soi-même, parce qu'on accepte des objectifs surdimensionnés, parce qu'on s'en donne à soi-même parfois des objectifs encore plus exigeants pour se faire reconnaître dans l'entreprise.

Il y a une stimulation, une sollicitation qui passe par la mobilisation des salariés qui les met dans une vulnérabilité personnelle, parce que s'ils veulent être reconnus comme bons, s'ils veulent pouvoir progresser dans leur carrière, il faut qu'ils montrent qu'ils sont exceptionnels et qu'ils montrent leur talent, et que montrer ses talents c'est ne pas compter ses heures, c'est se mettre au défi en permanence. Et ça, ça nous met directement sur la prise de risque en termes de burn-out, en termes de dépression parce que si on n'y arrive pas, c'est soi-même qui est remis totalement en question et là il y a véritablement un contexte constitutif de vulnérabilité, d'autant plus que les marges de manœuvre sont aussi très diminuées pour chaque salarié individuellement dans la mesure où son travail reste c'est le taylorien.

Dans votre cas, vous n'êtes évidemment pas dans le secteur ouvrier, mais il y a des procédures, des protocoles, des process, des codifications, des méthodologies qui sont concoctées par des experts et qui s'imposent de façon totalement obligatoire aux salariés et le fait de ne pas avoir de marge de manœuvre, de ne pas pouvoir influencer la définition des moyens nécessaires pour accomplir ses missions, ce qui est le cas dans le cadre d'un travail taylorien et bien ça aussi ça a un effet qui constitue à piéger les salariés par l'organisation du travail qui est très contraignante alors qu'on leur demande justement de prendre un certain nombre de risques pour montrer que ce sont les bons salariés.

Ce qui est à mon avis le plus important, c'est de considérer que dans le contexte réel de mise au travail des salariés, il y a les germes de la fragilité, de la vulnérabilité, de la mise en danger. Et ça, c'est l'idéologie managériale elle-même qui a tendance à psychologiser la relation de chacun à son travail, à dire « vas-y, mets-toi des défis, va jusqu'où tu peux aller, montre-nous qui tu

Page 84 GRASPE Juin 2025

es ». Et effectivement, là, il n'y a plus de frein, il n'y a plus de barrière en termes de calcul du temps de travail qu'on consacre, en termes d'implication subjective, émotionnelle. On parle de gestion des émotions. On parle de management des affects, on en parle énormément en France et là, on voit bien comment, si les salariés sont mobilisés sur le registre de leurs émotions, de leurs affects, alors évidemment pas n'importe quelle émotion, il y a un tri émotionnel qui est réalisé par le management parce qu'il y a les bonnes et les mauvaises émotions. Les bonnes émotions, ce n'est pas celles qui te disent « attention, il faut être précautionneux, il ne faut pas se mettre en danger, il faut s'informer avant d'y aller ». Non, les bonnes émotions, c'est celles qui sont la mise en danger, la preuve qu'on est le plus fort, le plus capable de relever les défis.

C'est quelque chose qui est très important parce que la configuration même du modèle managérial est à la base d'une mise en difficulté, en vulnérabilité et en danger de chaque salarié qui veut jouer les règles du jeu et qui se dit « le travail tel qu'il est maintenant, ça demande une implication totale ». C'est cette implication totale qui est dangereuse parce que, effectivement, dans le cadre d'une organisation prescrite où il n'y a pas de marge de manœuvre, du style « bon, j'ai travaillé trois jours entiers, je vais prendre deux jours pour me reposer » ou « là, je vais reporter le délai de telle activité parce que... » Non, ça, ce n'est pas possible. On est dans un cadre très prescrit, on est dans un cadre très défini. Et donc, du coup, cette mobilisation psychologisante de chacun en tant qu'individu au détriment des dimensions professionnelles qui mettent certaines protections, qui mettent certaines barrières, par exemple : on ne doit pas dépasser telle et telle durée du travail, on ne doit pas accumuler telle et telle mission.

C'est un aspect qui est d'autant plus aggravé qu'il y a le changement permanent que j'avais aussi évoqué avant, mais c'est bien de les mettre au regard des risques psychosociaux et de la vulnérabilisation qui est inscrite dans l'organisation du travail, le fonctionnement de l'entreprise et les modalités de mobilisation. Le changement permanent, ça aussi c'est dangereux parce que ça affecte l'expérience des salariés. Or l'expérience des salariés, elle est éminemment protectrice. On sait ce qu'il faut ou ne pas faire pour ne pas se mettre en danger. On sait que tel et tel type d'activité, s'il n'est pas adossé à une temporalité définie collectivement par exemple, il peut être menaçant pour les uns et les autres. Quand un chirurgien, par exemple, quand il fait une opération, si on lui change son protocole tous les six mois, ca peut être extrêmement dangereux. Il faut des choses qui soient autant de repères stables, fixes, parce que ce sont des bases protectrices pour chaque travailleur.

Je vais bientôt m'arrêter là, simplement en montrant deux choses dont m'ont convaincu Georges et Yves. Le droit c'est une dimension fondamentale et sur laquelle on doit, on peut s'appuyer mais quand on a premièrement des institutions comme les comités, les CHSCT, des droits syndicaux qui permettent dans le cadre du dialogue social de mettre en œuvre ce droit et de l'utiliser d'une façon efficace et performante et deuxièmement, il faut aussi voir que c'est la conception même de la mobilisation des salariés, de l'organisation de leur travail, de l'organisation du rapport au temps qui est délétère et qui met en vulnérabilité et en danger les salariés.

Je pense qu'il faut prendre en considération ces deux aspects. Et je rappellerai pour terminer qu'en France, avec tout ce droit que nous avons, nous avons près de 700 accidents mortels du travail chaque année depuis une dizaine d'années. 700 accidents mortels et un nombre beaucoup plus important d'accidents graves. Nous avons ensuite un taux de suicide, alors sur les chiffres je ne les donne pas parce que c'est très compliqué d'avoir des chiffres exacts, un taux de suicide au travail Nous l'avons vu avec le procès de France Télécom, où les trois dirigeants ont été condamnés pour harcèlement moral institutionnel, ce qui en dit long. Nous avons donc un nombre important de suicides au travail, un nombre très important de burn-out, et un nombre aussi très inquiétant d'addiction à des substances psychoactives pour tenir au travail, parce qu'il y a des enquêtes d'addictologues, qui montrent que nombre de patients qui vont consulter en addictologie disent qu'ils prennent au départ ces substances psychoactives pour tenir au travail et qu'après, effectivement, ils sont accros.

La situation globale est très préoccupante, très inquiétante, il faut en tenir compte. Et se rendre compte que si la loi, effectivement, est un pilier absolument important, il faut veiller à ce que les organisations syndicales soient en mesure de se saisir de ce pilier pour mener des combats et un dialogue social efficace.

Et deuxièmement, il faut regarder de très très près les conditions de mise au travail des salariés du point de vue de l'organisation même du travail, du point de vue des formes de mobilisation au travail et du point de vue du rapport au temps.

Yorgos Vlandas: Merci Danièle pour cette introduction. Et Yves Caelen du comité de rédaction de la revue Graspe va aussi rendre compte de la façon dont cela se passe dans les institutions, du moins à la Commission européenne, qui est le plus gros employeur, puisque 35 000 personnes y travaillent. S'il y a d'autres collègues qui peuvent parler de ce qui se passe, par exemple, dans la Cour de justice ou ailleurs, leurs remarques seront les bienvenues. On peut observer une sorte de

Page 86 GRASPE Juin 2025

dégradation des institutions ou des organismes qui prenaient en charge cette dimension, par exemple, le Comité d'hygiène et de sécurité. Je me rappelle, qu'il pouvait en France interrompre les processus de travail s'il s'avérait qu'ils étaient dangereux pour la santé.

De la même façon, je ne sais pas si ça existe encore, les organisations syndicales pouvaient bénéficier des conseils des boîtes d'expertise payées par l'employeur pour leur permettre, disons, d'avoir les connaissances pour éventuellement contester, commenter ou discuter, disons, des positions patronales, notamment lorsqu'on discutait des choses qui concernent la santé économique de l'entreprise.

Alors, effectivement, le rapport de force ne permet pas de maintenir tous ces organes. Peut-être que la mondialisation aussi de l'économie - pour laquelle Eugène Descamps, fondateur de la CFDT, disait qu'il valait mieux commercer que faire la guerre, que l'absence de commerce, c'est aussi la naissance de la guerre - crée des nouvelles conditions de concurrence, dans un premier temps, entre les groupes sociaux et donc que certains droits étaient remis en question. Sans aller plus avant, je voudrais faire une autre remarque qui concerne l'émergence de ces discours de bien-être sur le burn-out, sur le harcèlement, qui à la fois acceptent des réalités nouvelles dans l'entreprise, dans les institutions, mais qui en même temps, véhicule un discours d'accompagnement et d'occultation, disons des modes de faire intenses qui sont créateurs de problèmes. Quand je dis d'occultation et d'accompagnement, c'est que d'une certaine façon, on met en place le télétravail, ce qui pose des problèmes de santé et qui permet une intensification du travail. Je ne veux pas dire qu'il y a une intensification du travail pour tout le monde, mais il permet une intensification du travail et des rythmes plus soutenus parce que lorsqu'on passe d'une tâche à l'autre, on n'a plus les parcours, par exemple, pour aller à Barcelone, comme nous le faisons, on peut passer d'une réunion à Bruxelles à une réunion à Barcelone sans transition. Donc, il y a une intensification du travail. A partir de là, il y a le discours d'accompagnement qui consiste à parler du droit à la déconnexion ou du bien-être ou du harcèlement, à la fois comme résultat d'une prise de conscience de ce qui accompagne cette intensification du travail, mais aussi comme un discours d'occultation puisque finalement, on parle du bien-être, on en est conscient et donc la situation devrait s'améliorer, alors que ce discours sur le bien-être ne fait qu'accompagner un processus qui est, disons, plus négatif.

**Danièle Linhart:** Effectivement, le droit de retrait que tu évoquais, c'est très important, c'est très intéressant. Ça, je crois, il faut réfléchir et cristalliser un peu l'attention là-dessus. Le

droit de retrait, il existe. En cas de danger grave et éminent, un salarié a le droit de se retirer du travail et l'employeur n'a pas le droit de l'obliger à retourner au travail tant que ce danger grave et éminent n'a pas été supprimé.

Mais je vais donner un petit exemple que j'ai vécu en tant que sociologue dans une entreprise d'une grande société très renommée où un jeune homme de 21 ans avait trouvé la mort dans cette entreprise était une entreprise de biscuiterie où il y avait des chaînes automatisées. Ce jeune homme était en contrat de qualification et on l'a retrouvé mort parce qu'il était monté sur la chaîne pour essayer d'arranger quelque chose qui n'était pas au point et qui faisait que toutes les opérations étaient un petit peu dénaturées. Comme il est monté sur la chaîne de montage, qui était ouverte à un moment et qui se refermait à un autre, il a été happé par son vêtement et il a été fracassé contre la chaîne qui se fermait, il est mort.

Nous sommes venus en tant qu'équipe de sociologues pour essayer de voir un peu comment un tel accident s'était produit. Et on a fait les interviews et on a réuni des groupes avec la direction et à un moment donné, la direction disait « mais il y a le droit de retrait, c'est incompréhensible, pourquoi ce jeune homme a pris des risques ».Et alors il y a eu un déferlement d'indignation des salariés et des syndicalistes qui ont dit « le droit de retrait, mais c'est purement formel, ce jeune garçon-là qui était en contrat de qualification, il savait que s'il arrêtait la chaîne, parce qu'il fallait arrêter la chaîne, à ce moment-là il aurait été viré directement ». On lui aurait dit « vous avez arrêté pour rien et vous avez compromis le flux de la chaîne, donc c'est une faute professionnelle grave et vous n'aurez pas votre titularisation ».

Donc on voit bien qu'il y a un problème entre le droit et sa mise en œuvre. Quand est-ce qu'on a le droit de se retirer ? Par exemple, quand on a du harcèlement moral ou du harcèlement sexuel, on est aussi en droit de dire « je me retire », mais c'est une prise de risque de se retirer. J'avais été aussi avec des collègues européens au Japon, et on avait évoqué ce droit de retrait, et les Japonais disaient « ah oui, c'est très important, on a été les premiers à le mettre dans le règlement ». Et alors on demandait « mais qu'est-ce qui se passe, dans quel cas ça se produit ?» Ils avaient l'air interloqués, puis à un moment donné, quelqu'un a rigolé et a dit « non, avant de prendre le droit de retrait, il vaut mieux se faire un hara-kiri. » Parce que c'était impensable, justement, de le mettre en œuvre. Donc ce côté purement formel, il ne faut jamais l'oublier.

Yves Caelen: Merci beaucoup, Danièle, de me donner une belle transition avec cette chose. Parce qu'effectivement, c'est souvent, ce n'est évidemment pas à propos du droit de retrait,

Page 88 GRASPE Juin 2025

mais c'est souvent le genre de propos qu'on va entendre de nos collègues qui font appel au syndicat quand ils sont dans une situation difficile. « Ah, je me sens complètement mort de fatigue, je suis complètement épuisé par mon travail, mais je vais aller chez mon docteur et je vais demander deux jours parce que si je prends plus, j'ai peur d'être mal vu, j'ai peur que ça se passe mal ».

On parlait de catégories plus fragiles que les autres, de stagiaires, de gens en situation de contrat précaire, on a aussi ça dans les institutions européennes avec des agents contractuels, des agents temporaires qui se trouvent aussi dans les mêmes situations, qui doivent travailler parfois avec des fonctionnaires et qui parfois font les mêmes fonctions qu'eux, voire des fonctions plus dangereuses, plus complexes fonctionnaires avec qui ils se trouvent. Vous avez dit avec beaucoup de précision à quel point la loi n'est pas suffisante et la loi ne protège pas totalement. On n'est pas sur le risque psychosocial, mais on parlait récemment de nos collègues interprètes qui ont des problèmes de santé auditive et je demandais hier, « mais s'il y a tellement de problèmes, pourquoi y a-t-il si peu de plaintes ? », et ma collègue de la délégation des interprètes à la commission m'a répondu : « parce que les interprètes n'osent pas manifester le problème ».

Donc si c'est le cas dans des questions aussi évidentes que des questions de santé physique, qu'est-ce que ça doit être quand il s'agit de santé mentale, de santé morale ? Et là, j'ai envie de me tourner immédiatement vers les questions dans le chat. Je vois qu'Ana nous demande : « qu'est-ce qu'il faut faire pour éviter le risque de burn-out ? Accepter de ne pas être assez bon ? ». J'ai envie déjà maintenant de donner un conseil qui est de ne pas rester seul. Comme vous l'avez dit, Danièle, réellement, l'idée, c'est de nous couper du savoir, de nous couper de la connaissance, mais c'est aussi de nous couper du réseau de relations. Dans une conception qu'on pourrait appeler néolibérale, dans une conception fragmentaire, si on reprend cette idée de Zygmunt Bauman sur la société liquide, dans une conception où chacun est en concurrence avec chacun, quelque part, ce qui nous affaiblit, c'est l'isolement.

Première chose, si vous allez mal au travail, parce qu'il faut que ces conférences soient immédiatement concrètes, trouvez des gens, des collègues sur lesquels vous appuyez et recréer des solidarités de proximité. Si ce jeune homme dont on vient de parler, victime de cet accident stupide, parce qu'il n'osait pas arrêter la chaîne, s'était trouvé dans un petit réseau de solidarité, ça aurait pu l'aider. Ça n'aurait pas fait de miracle, mais ça aurait pu l'aider. Donc, première recommandation que j'ai envie d'emmener en tant que responsable syndical ici au sein de *Union for Unity*, c'est ne restez pas isolés, connectez-vous avec les

autres et répondez aux défis ensemble. Si votre manager, quel qu'il soit, vous accuse personnellement, vous met personnellement en cause, tentez de collectiviser la question, tentez de rester connectés. Alors, deuxième question : « A qui ? Comment peut-on en parler au syndicat ou ailleurs ? » C'est la question d'Ana. Effectivement, faites appel à nous et faites appel à nous aussi vite que possible. N'attendez pas qu'il soit trop tard. Appelez vos responsables syndicaux, vos représentants au sein du comité du personnel, quelles que soient les organisations auxquelles vous êtes affiliés d'ailleurs. Appelez-les le plus rapidement possible. Autre élément particulier dans les institutions européennes, c'est que le cœur de la législation nationale en matière de prévention des risques au travail vient de directives européennes, mais le paradoxe est que ces directives s'appliquent aux États membres, or ce n'est pas le cas au sein des institutions européennes, puisque nous ne sommes pas un Etat membre, nous produisons les directives, mais elles ne s'appliquent pas nécessairement directement chez nous. Qu'estce qui va s'appliquer en termes de droits? La Commission et la Cour de justice vont prendre des décisions qui vont dire que tel ou tel principe s'applique, mais pas nécessairement tous. Ce qui veut dire que, là où dans les lieux de travail nationaux, tout est organisé de manière systématique avec des législations, des analyses de risques qui doivent se faire à délai régulier, chez nous, c'est organisé, il y a des choses qui existent, mais c'est organisé de façon fragmentaire et généralement quand il s'agit de répondre à des problèmes. Donc on va trouver des décisions sur le harcèlement, des décisions sur la gestion du travail hybride, mais on n'aura pas ce côté systématique. Ce matin on a eu l'occasion de rencontrer un collègue actif dans ces unités en charge de la prévention des risques psychosociaux. On a affaire à une toute petite équipe qui, quelque part, nous a-t-on dit, a pu intervenir, a pu faire un travail de prévention et un travail de formation, dans 15 directions générales sur 10 ans. Il faut savoir qu'on est à une cinquantaine de directions générales et d'offices au total à la Commission. Et je ne parle même pas de ce qui se passe dans d'autres institutions plus petites qui ont peut-être moins de moyens. Donc là, il y a un énorme travail à faire à notre niveau, au niveau syndical, de manière à systématiser les démarches de prévention.

**Yorgos Vlandas:** Je voulais aussi évoquer l'existence d'une obligation d'un rapport psychosocial annuel.

Danièle Linhart: Ah oui, c'est le document unique, tu veux dire. Le document unique, c'est quelque chose d'assez intéressant, mais c'est l'employeur qui en est détenteur, qui le tient à disposition, mais qui est détenteur de ce document unique. Le document est conservé par l'employeur, est tenu à la

Page 90 GRASPE Juin 2025

disposition des travailleurs et des anciens travailleurs, et il doit assurer la traçabilité collective des expositions et des documentations. C'est le danger auquel sont exposés les travailleurs. Voilà, effectivement, c'est un document sur lequel sont répertoriés le risque, tous les risques. Mais ce qu'il faut voir, c'est qui rédige, qui informe, qu'est-ce qui est retenu pour être mis dans ce document, ça je ne le sais pas, je ne pourrais pas t'en dire plus.

Yorgos Vlandas: A un moment donné, dans les institutions, il était question que ce document soit produit par l'institution, discuté avec les organisations. En écho aussi à ce que disait Yves, c'est une chose d'avoir une démarche préconisée par un service de taille réduite qui, sur une base volontaire, fait une analyse DG par DG, discute sur les risques, fait des recommandations. Et c'est autre chose que la Commission ellemême, en discutant avec les syndicats, fasse une analyse des risques psychosociaux. A ce moment-là, l'analyse doit prendre en compte les facteurs, par exemple, le manque de moyens, le turnover, les mobilités fréquentes, l'intensification du travail, des indicateurs spécifiques comme le taux d'absentéisme. Ce document a une valeur objective et à partir de laquelle on peut discuter. La parcellisation, la double parcellisation des approches, d'un côté la fragmentation dont a parlé Yves par thème, et d'un autre côté le fait que ce ne soit pas globalisé et que ça ne parte pas d'une analyse objective qui fait l'objet d'un dialogue social, permet, disons, qui il y ait un flou et permet d'éviter les problèmes. Parce qu'à quoi sert le bien-être, à quoi sert le droit à la déconnexion, si dans les faits des manques de personnel, pousse les gens à travailler un peu plus ?

Danièle Linhart: Oui, je voudrais juste dire, dans un article, je trouvais ça très intéressant, qui est le L4122-1, il est dit, « conformément aux instructions qui sont données par l'employeur [...], il incombe à chaque travailleur de prendre soin, en fonction de sa formation et selon ses possibilités, de sa santé et de sa sécurité, ainsi que celle des autres personnes concernées ». Donc, là aussi, il y a la base de ce qui peut être une responsabilisation. Et moi, je l'ai vu ça dans une entreprise, les responsabilisations des salariés : « si tu es malade, c'est parce que c'est toi-même qui n'as pas su, et d'ailleurs nous allons te coacher ». Et là, je rejoins ton propos qui est très important. Nous allons prendre en charge ton bien-être et on va assurer des séances de massage, des séances de méditation, etc.

C'est l'idée aussi que chacun est entrepreneur de ses compétences, chacun est aussi responsable au travail de sa santé. Et souvent aussi, on le voit pour les suicides, on le voit pour les dépressions, etc. Donc, il y a plusieurs facteurs qui sont autant, je dirais, de germes, de poisons pour diminuer la responsabilité de l'employeur.

Et toute cette théorie du bien-être et du coaching, c'est vous avez besoin d'être accompagné parce que vous ne savez pas vous-même prendre soin de vous. Je dirais, par exemple, il y a un autre aspect en France. Les recruteurs, on leur demande de plus en plus de choisir des salariés qui soient résilients et aptes au bonheur, c'est-à-dire qu'ils classent les salariés dans deux catégories, ceux qui sont d'un naturel pessimiste et qui vont toujours aller mal, et ceux qui sont résilients et aptes au bonheur, qui s'en sortiront bien. Donc on voit que là, il y a vraiment les germes d'une responsabilisation extrêmement forte de chacun sur sa santé mentale, physique aussi, et on donne aussi à certains salariés des montres pour calculer les heures de sommeil.

Donc c'est vraiment une intrusion dans la vie personnelle pour responsabiliser chacun. En fait, si vous allez mal, ce n'est pas vraiment à cause du travail, vous fumez trop, vous ne vous entendez pas avec votre épouse et ça, c'est quelque chose qui est très pernicieux.

Yorgos Vlandas: Je ne voudrais pas généraliser, mais souvent un « management toxique » comme on le dit, n'est que le résultat d'une politique de ressource humaine où on considéré que « l'on ne fait pas d'omelette sans casser des œufs ». J'ai eu à m'occuper de gens qui avaient été harcelés, et la haute hiérarchie considérait que c'etait un mal nécessaire. Malgré le fait qu'une personne avait maltraité une collègue, la seule chose qu'elle a eu c'est une promotion et une équipe plus petite. Et plus récemment au PMO, Yves a écrit un texte qu'on va publier bientôt, qui consiste à dire que les directeur partent, mais que les problèmes restent. Le directeur avait été taxé de mauvais management, c'est peut-être le cas, mais ce directeur-là, on lui avait imposé des économies de l'ordre de 15% dans un service qui, lui, ne pouvait pas connaître de priorité négative, pas de flexibilité, ce service qui payait les salaires, les retraites, l'émission et les frais maladie. Et donc, il a été obligé d'introduire des innovations technologiques à marche forcée. Et donc, là, ça passait ou ça cassait parce que lui était jugé sur l'accomplissement, disons, de ses objectifs. Très souvent, par rapport au management toxique, on oublie que quelqu'un a mis les gens à cette place, qu'on s'aperçoit que certaines personnes ne connaissent pas le sujet, mais qui les a mis là ? Alors qu'on a des gens, par exemple, qui connaissent les procédures de recrutement, pourquoi ce n'est pas eux qu'on retrouve à la tête de l'EPSO et qu'on trouve des gens qui viennent d'autres institutions, qui viennent là sans vraiment connaitre le sujet. Là, il y a aussi une responsabilité où finalement les discours qu'on appelle les discours d'occultation, qui ont aussi un intérêt parce qu'ils permettent d'intervenir et de travailler sur les cas, occultent aussi la responsabilité des gens qui prennent des décisions, y compris budgétaires.

Page 92 GRASPE Juin 2025

La Commission européenne, aujourd'hui a subi pendant la période de programmation plusieurs crises. Elle a dû faire un plan de relance avec un plan sur le marché, donc embaucher des gens, la crise sanitaire, la crise énergétique, la guerre, et que sais-je encore, tout en ayant un budget de ressources diminué. La conséquence, on précarise, parce que les précaires ont moins de promotion, on intensifie le travail et on vend « les bijoux de famille », c'est-à-dire qu'on est passé de 55 bâtiments en 25.

Yves Caelen: Tu dis que tu as déjà donné beaucoup d'éléments là-dessus, en insistant notamment sur le fait que souvent, on va personnaliser le problème. Et c'est vrai que la dimension personnelle est importante et elle a du sens. Si on prend le directeur du PMO, par exemple, dont Georges a évoqué la situation, il avait un style, une approche particulière et on peut dire que ça passe plus ou moins bien. Mais il y des problèmes de fond, si on prend ce Payment Master Office (PMO), le service de paiement des salaires, c'est très clairement un service où presque tout le monde est sur des postes contractuels avec des grades assez bas, avec un travail qui est un travail administratif relativement répétitif, avec justement des règles et des manières de travailler. Alors, plus intéressant, non seulement on diminue les budgets, mais le volume de travail du PMO sur les dernières années a augmenté d'au moins 20 % parce qu'ils ont de nouveaux dossiers, de nouvelles agences ou institutions.

Danièle Linhart: Si je peux rajouter quelque chose, c'est extrêmement important ça, parce qu'en fait que les décisions, elles sont prises en haut et après, effectivement, le management de proximité ou intermédiaire, il est pris dans le jeu. On l'a vu, par exemple, à France Télécom, c'est exactement ce qui s'est passé. Ils ont dit il faut faire partir 22 000 personnes par la porte ou par la fenêtre. Ca a été dit par la direction aux 600 cadres qui étaient là sur place, et comme c'était des fonctionnaires, on ne peut pas les licencier, donc il faut leur donner envie de partir, et rien que dans ces mots-là, « leur donner envie de partir », les sous-titres c'étaient effectivement, il faut les harceler pour qu'ils ne restent pas, qu'ils ne restent plus, et c'est pour ça qu'ils ont été condamnés pour harcèlement moral institutionnel. Sans aller jusque-là, il faut penser à ce qu'est le « lean management » qui est mis en place dans toutes les administrations, c'est-à-dire faire plus avec moins donc diminuer les effectifs, diminuer les budgets, diminuer les délais.

Effectivement, après on peut dire qu'on s'inquiète beaucoup de votre santé. Par exemple, en France, il y a des DRH de la bienveillance et du bonheur, des Chief Happiness Officers et ils disent tous les matins on se lève en pensant à vous. Il y a aussi une chose qui est fondamentale, c'est la solitude, c'est l'individualisation, la personnalisation qui a conduit à la solitude et qui fait que chacun est pris personnellement, individuel—

lement, tout seul dans son coin, par de la pression, par du harcèlement, par le fait d'avoir des objectifs surdimensionnés. Marie Peset, qui gère le site « Souffrance et travail » en France, elle dit toujours, ne restez pas seul. Et aussi, des fois, pour sauver sa peau, il faut partir. Parce que le burn-out, ça peut créer des situations médicales irréversibles. Il ne faut pas sous-estimer l'importance de ces risques psychosociaux et surtout le fait que l'absence de collectif fait que les gens ne savent pas comment faire et intériorisent ensuite eux-mêmes la responsabilité. Moi, j'ai entendu des salariés de très haut niveau me dire : « je me rends compte, je ne suis pas à ma place, je ne suis pas bon, je ne suis pas à la hauteur de ce qu'on me demande ». Ca c'est terrible parce qu'ils ne parlent pas aux autres et ils ne savent pas que les autres vivent la même chose. Donc recréer du collectif, parler, partager, se rendre compte que ce sont des situations qui sont communes à beaucoup de gens et ça c'est extrêmement important.

Yorgos Vlandas: Alors, en ce qui concerne la Commission européenne, partir, c'est possible. Pas toujours, mais c'est possible parce qu'on n'a pas ce qui existe en France. On peut passer du ministère des Finances à un ministère d'éducation. On peut passer de la DG Budg à la DG EAC et de la DG REGIO à la DG ENER, ce qui n'est pas le cas en France. Mais en ce qui concerne les autres institutions, si je prends les agences de régulation, par exemple, certains services à la Commission, je prends le cas de l'Espagne.

La distribution sur l'Espagne des sites, des institutions d'organismes communautaires s'est faite de façon complètement clientélaire. Donc, on a 400 personnes à Barcelone, à Bilbao, à Valence, à Alicante et à Séville. Alors, du coup, ça fait des entités relativement petites et si vous trouvez mal dans un endroit, il n'y a pas de marché de travail permettant une mobilité. Il y a des endroits où on a mis des gens comme à Angers, en France, au lieu de mettre à Strasbourg tout ce qui était européen, pourquoi on est allé mettre à Angers 50 personnes ? Il n'y a aucun accompagnant, la solitude, l'isolement, et c'est quand même une règle générale. Et là, l'institution ne partage pas, elle ne résiste pas assez à la pression des États membres.

Laura: Bonjour, je m'appelle Laura, je suis en arrêt maladie aujourd'hui. Je travaille à la Commission, pour le Service extérieur. D'abord, merci à tout le monde pour vos interventions. Ma petite contribution, c'est par rapport à la nomination des responsables, des points de contact auprès des délégations. Dans chaque délégation, plusieurs personnes sont nommées: la personne en charge du risque psychosocial, la personne en charge des questions environnementales, la personne en charge

Page 94 GRASPE Juin 2025

des questions de sécurité. Alors, je voulais juste informer que normalement, cette partie de la délégation n'est jamais, au moins dans ma délégation, n'était pas identifiée par une consultation interne. Donc, c'est toujours une nomination qui tombe du ciel. C'est ça que je voulais partager.

Yorgos Vlandas: Merci de vos témoignages.

**Maria :** Bonjour ! On vous écoute de la République dominicaine. On écoute avec attention pour transmettre après les messages aux collègues. Bravo pour l'initiative. Merci.

**Yorgos Vlandas:** Merci, Maria. J'avais Barbara aussi sur le chat qui était intervenue. Barbara, tu as levé la main. Est-ce que tu peux prendre la parole?

Barbara: Oui, bonjour. J'ai été deux fois en burn-out pendant une période de dix ans, sept mois et dix mois, et je suis revenue au même endroit. J'ai vraiment contacté quatre, cinq syndicats, le médecin, tout le monde, personne ne m'a aidée. C'est très joli tout ce que vous me dites, mais je suis tout à fait d'accord avec ce que les collègues ont dit ici, tout le monde se protège. Mon chef d'unité était en relation avec les ressources humaines, euxmêmes avec le médecin de contrôle, c'était épouvantable. On m'a fait un super mauvais CDR. Je suis restée six ans dans le même grade. Donc, j'ai été punie de tous les niveaux et personne ne m'a aidée et même le syndicat était assez frileux de m'aider. Ou bien je devais partir en invalidité et avec une prime d'invalidité, je me serai retrouvé à la rue parce que je n'aurais pas eu assez de revenus avec l'invalidité. Je suis seule en Belgique. Ou bien je revenais au même endroit. Le harcèlement continue. Je n'ai pas pu trouver un nouveau travail. Donc, j'étais obligée de revenir au même endroit parce qu'on me demande toujours deux ou trois années de CDR pour les interviews. Et mes chefs, ils m'ont descendu. Ils ont écrit des mensonges et des choses négatives. J'ai parlé avec plusieurs syndicats et même eux, ils ont peur aussi des ressources humaines. Pourtant ce qui est inscrit dans la procédure c'est que je ne dois nullement prouver que je suis harcelée. Le texte explique clairement que ce qui compte, c'est ce que moi, je ressens et que je demande l'aide et que je demande de me déplacer. Aucun syndicat ne voulait m'aider à me déplacer dans une autre DG.

Yves Caelen: Oui, donc effectivement, ce sont souvent des situations très compliquées, ça montre en tout cas la difficulté qu'il y a à se retrouver dans la structure d'aide. Ce sont des réglementations et Danièle disait que la loi ne suffit pas et que c'est effectivement que les règles en matière de harcèlement sont des règles compliquées. Alors je ne vais pas répondre comme un accusé à votre interpellation, moi je me contente d'entendre ce que vous dites et je ne sais pas quel syndicat vous avez contacté à quel moment mais l'objectif ici n'est pas tellement d'analyser cette situation en particulier. Mais globalement, effectivement,

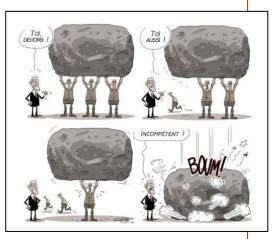
les procédures qui sont ouvertes dans des cas de harcèlement, elles ont plusieurs niveaux. Donc déjà même avant de passer à la procédure informelle, les personnes peuvent elles-mêmes, comme je disais, chercher du soutien autour d'elles donc c'est un premier élément qui n'est pas procédural. Ensuite, effectivement, il y a ce qu'on appelle une procédure informelle. Dans une situation de harcèlement ou de mal-être au travail, l'urgence ce n'est pas de faire condamner le harceleur, c'est important de faire condamner le harceleur, mais ce n'est pas urgent. L'urgence c'est d'assurer la restauration du bien-être. Et donc évidemment d'après les procédures, et je dis au passage que ces procédures ont été modifiées récemment, la Commission a cette année publié une nouvelle procédure pour suivre le harcèlement qui essaye d'améliorer un certain nombre de points sur lesquels il y avait du manquement. Globalement, sur les procédures informelles, vous avez ce qu'on appelle le réseau des personnes de confiance, le réseau des personnes de confiance que vous pouvez contacter pour trouver un appui, mais vous avez aussi éventuellement l'appel au service du médiateur.

Ana-Maria: Oui, bonjour. Je me permets d'intervenir. Je suis Anna-Maria, je travaille à la DG Research et Innovation. Je suis dans la même situation que Barbara. J'ai tout essayé, médiateurs, personnes de confiance, ressources humaines, j'ai tout essayé. Les directeurs, les directeurs généraux, tous font front commun pour le harcèlement institutionnel.

Yves Caelen: Merci pour le témoignage. On a déjà dit beaucoup de choses et notamment qu'effectivement, on est amené à travailler sur des dossiers de plus en plus épais avec de nouvelles responsabilités. Je pense par exemple, à mes collègues de la DG Climat. Dans le contexte actuel, plus on avance dans la prise de mesures, plus il y a de travail. Donc, effectivement, il y a ce contexte avec des moyens humains qui diminuent, avec aussi l'effet boule de neige, parce que quand un collègue tombe en burn-out, qu'est-ce que ça a comme conséquence ? C'est que les autres collègues vont assumer son travail. Et donc, on empire la situation. Si on n'a pas d'analyse de risque, la plupart des mesures qui sont prises sont des mesures palliatives. On arrive après pour réparer les dégâts. Donc, si on n'a pas d'analyse de risque proprement menée, effectivement, on ne peut pas faire de vraie prévention. Cela dit, comme je l'ai dit, en termes de prévention, le lien social est un élément important. Donc, mettre en évidence des approches liées sur le lien social dans les lieux de travail, ce n'est pas la panacée, mais c'est quelque chose qui va aider, au moins, en titre de prévention.

Anne Gervaise: Je me disais que la solution pour moi, elle est politique. C'est-à-dire que je me souviens très bien d'un petit schéma, comme on est en Belgique, où il y avait une équipe qui soulevait une pierre, puis l'image suivante, c'était moins de

Page 96 GRASPE Juin 2025



personnes qui soulevaient la même pierre, l'image suivante, encore moins de personnes qui soulevaient la même pierre, et la quatrième image, la pierre a écrasé le peu de personnes qui restaient. Je crois qu'au niveau de la Commission, on est passé déjà de la première à la deuxième, et peut-être à la troisième. Le but du jeu, c'est que quelles que soient les ressources, quelles que soient les solutions qu'on peut trouver, il y a des solutions en interne bien sûr, mais à un moment donné, il faut retirer la pierre ou faire venir plus de personnes. C'est aussi simple que ça. Si la pierre devient plus grande, il y a une question de politique, c'est-à-dire qu'il faut retirer. Revenir aux États membres et dire que ce n'est plus tenable. Ca, je crois qu'à un moment donné, il faudra venir à ça, tout simplement. Et la deuxième chose, c'est remercier Barbara et Anna Maria parce que ce qu'elles ont fait est courageux et ça ne fait que conforter le fait que nous n'avons pas de solution miracle. On regardera les cas et ce qu'on peut faire, mais c'est vrai que ce sont des cas difficiles, mais je tenais à les remercier de leur intervention parce que c'est courageux et ça ne fait que conforter le fait que le sujet est un sujet d'actualité parce qu'elles ont osé parler, mais peut-être que parmi les participants, il y en a d'autres qui ressentent exactement la même chose.

Yves Caelen: On dit en effet que la solution est politique et c'est un fait, mais en attendant, il faut réagir aujourd'hui là où on est, avec ce qu'on a. Le conseil que j'aurais envie de donner, c'est de ne pas se décourager, de ne pas rester seul, de ne pas rester isolé. Je pense que même si on a essayé sept ou huit éléments qui n'ont pas fonctionné, il faut poursuivre, il faut continuer parce que sortir de l'isolement est sans doute un moyen efficace, non pas de résoudre le problème, mais de tirer son épingle du jeu.

Et effectivement, comme je le disais, les gens qui disent « je vais mal, mais je n'ose pas me mettre en absence maladie, même si je suis mort de fatigue » et ce genre de choses, il y en a énormément, donc protégez-vous, faites le nécessaire et surtout ne restez pas isolés, c'est aussi un élément important.

Alors restons unis et portons les différents éléments dont on vient de parler ensemble pour que la situation évolue dans le bon sens. Danièle, un mot de conclusion ?

Danièle Linhart: Oui, alors je pense que ce que vous dites est très juste, mais il y a un aspect qui n'est pas évoqué là, c'est que pour ne pas rester seul, il faut que les autres vous entourent aussi et je crois qu'il faut de ce point de vue responsabiliser les autres par rapport à ce qui se passe. Vous savez, Marie Peset qui a donc ouvert des consultations souffrance et travail dans les hôpitaux, est vraiment spécialisée sur cette question. Elle-même quand elle reçoit des gens harcelés, elle dit « est-ce que vous êtes la première qui a été harcelée dans votre service ? » et en

général, les gens disent « Non, il y en a eu d'autres ». Je crois dire aux gens qui sont harcelés, ne restez pas seuls, c'est tout à fait important et vrai. Mais il faut sensibiliser les collègues, il faut leur expliquer aux collègues que ce ne sont pas des mauvaises personnes, que ce ne sont pas des gens qui ne veulent pas jouer le jeu, que ce ne sont pas ceux à cause de qui on a plus de boulot, mais que ce sont des collègues qui veulent bien travailler et qui sont tombés dans une espèce de piège affreux de harcèlement, de souffrance et qu'il faut être autour d'elles et les aider.

Je crois que c'est ça qui est fondamental. On a raison de dire aux gens ne restez pas seuls, mais il faut chercher à influencer les autres, ne les laissez pas seuls. Comprenez que ême si vous ne le ressentez pas, vous êtes un véritable collectif, il faut de l'entraide. Sensibiliser les autres, ça c'est une obligation, enfin un devoir syndical très important, expliquer d'où ça vient le burn-out. Ce n'est pas une faille de la personne, ce n'est pas une mauvaise volonté de la personne ou ce n'est pas simplement un harceleur pervers, c'est une organisation du travail qui est délétère, ce sont des conditions de travail délétères et le seul moyen de s'en sortir, c'est de faire face ensemble. Donc, combattre l'isolement, ce n'est pas simplement par une sensibilisation des gens qui souffrent, mais c'est par une sensibilisation des gens qui sont témoins de ceux qui souffrent et qui partagent les mêmes conditions, les mêmes situations de travail.

Yorgos Vlandas: Je voudrais relier toutes ces discussions avec quelque chose que vous nous aviez déjà dit à une autre occasion, sur le fait qu'on aborde les problèmes comme des problèmes individuels, on te harcèle, tu n'es pas adapté, tu es voué au burnout, tu es un boulet, et non pas comme des problèmes de structure. L'institution délivre quelques conseils et fait une analyse pour les directions générales qui le souhaitent. Il n'y a rien et il n'y a pas d'analyse de l'existant. Il y a quelques années, nous avions mené un combat pour un rapport annuel des risques psychosociaux qui pouvait servir de base à une discussion, c'està-dire de sortir de l'individuel. Par exemple, au niveau des gens du PMO, y compris les syndicats, maintenant, ils leur préconisent des cellules psychologiques, mais pas d'action syndicale pour les mobilités, pas pour d'autres carrières, pas pour des moyens. Et donc, comme tu nous l'avais dit, Danièle, pour le rapport d'évaluation, ce n'est jamais l'individu dans l'équipe, mais c'est l'individu par rapport à lui-même. Donc, les questions de structure sont occultées et même les organisations syndicales prennent ca comme un cas individuel.

**Danièle Linhart:** Si les syndicats se saisissent de la question en la posant comme collective, alors on pourrait tout à fait imaginer des actions comme un retrait collectif en disant : « nous sommes

Page 98 GRASPE Juin 2025

témoins en ce moment d'un danger grave et imminent pour une personne qui fait partie de nos collègues, nous nous retirons du travail ». Bon, je sais que ça a l'air un peu excessif comme ça, mais il y a des démarches qui sont possibles. Alors, quelqu'un a dit, je crois que c'est Ana-Maria: « on ne peut pas, on est isolé parce que les autres ont peur ». Oui, c'est très juste que les autres ont peur, mais c'est ça qui doit être travaillé avec l'aide du syndicat.

**Yorgos Vlandas:** Eh bien, c'est une parole de conclusion provisoire. L'histoire continue. En tout cas, merci de nous avoir aidé, d'avoir réfléchi sur cette question. Merci Danièle.

Danièle Linhart: Je suis de tout cœur avec ceux et celles qui souffrent et qui se voient vraiment dans un piège. C'est une position terrible. Mais il faut surtout ne pas culpabiliser, savoir que c'est quelque chose qui frappe beaucoup de gens, que vous êtes en quelque sorte les sentinelles de cette malédiction, on peut dire. Il faut que les autres se sensibilisent et ils peuvent d'autant plus se sensibiliser que le syndicat est là pour les aider.

**Yorgos Vlandas:** Merci. Au revoir à tout le monde et à bientôt pour d'autres conférences.

## Le multilinguisme à Bruxelles

Conférence GRASPE du 13 juin 2024 avec Philippe Van Parijs

**Georges Vlandas J**e donne la parole à Philippe Van Parijs que vous connaissez .

Philippe a participé à plusieurs de nos conférences, notamment sur le revenu universel, ses textes ont été publiés dans GRASPE et dans le journal Le Link. Je te passe la parole, Philippe.

Philippe Van Parijs: Un grand merci pour l'invitation. Alors je vais effectivement parler du multilinguisme, de la promotion du multilinguisme, mais d'un point de vue relativement étroit, puisqu'il s'agira avant tout de la diversité linguistique et de la promotion du multilinguisme dans notre petite ville de Bruxelles, capitale de l'Union européenne. Alors à Bruxelles, pour comprendre la révolution linguistique qui a eu lieu à Bruxelles depuis le début du siècle, il faut d'abord comprendre la révolution démographique qui a eu lieu en 1961. Il y avait à Bruxelles 6,8 % d'étrangers. Donc 93 % de la population bruxelloise était belge. Et parmi ces 93 %, il y avait peut-être deux maximum, trois pourcents de belges d'origine étrangère récente selon les critères utilisés par le bureau de statistiques belge. Être d'origine étrangère récente, c'est avoir au moins un parent qui est né non belge. Des belges d'origine étrangère récentes, il va v en avoir deux ou trois pourcents à l'époque, donc 90 % de belgo-belges. La population bruxelloise, en fait, depuis 1960 s'est mise à diminuer très rapidement. On est passé de plus d'un 1 100 000 à 950 000 habitants. Et puis à partir de 1989, ca s'est stabilisé et à partir de 2000, il y a eu une augmentation très rapide de la population pour atteindre maintenant plus d'1 200 000 habitants. Mais ce qui est crucial, c'est qu'on est passé, en terme de la proportion de belgo-belge habitant à Bruxelles, on est passé de 90 % à 52 % en 2000 et à aujourd'hui à 23 % de l'ensemble de la population bruxelloise, avec presque 40 % de personnes ayant la nationalité étrangère, principalement une nationalité européenne et aussi presque 40 % de personnes ayant la nationalité belge mais d'origine étrangère récente.

Récemment, on a eu des élections régionales, fédérales et européennes. On a un système électoral un peu complexe pour les élections dans la région bruxelloise. Il y a deux collèges, un collège néerlandophone et un collège francophone. Pour le collège néerlandophone, il y a deux listes qui ont émergé : il y

Page 100 GRASPE Juin 2025

avait les verts (Groen), d'une part, qui est arrivé en premier pour l'ensemble de la région et puis un nouveau parti qui s'appelle Team Fouad Ahidar, lancé par un marocain. Les marocains forment la majorité relative au sein de la population d'origine étrangère à Bruxelles. Et il faut dire aussi au sein de la population bruxelloise, dans l'ensemble, le bruxellois typique aujourd'hui, ce n'est plus un wallon ou un flamand, c'est un marocain. Et donc il y avait une liste menée par un marocain belge d'origine marocaine très sympathique du reste qui était un dissident du parti socialiste flamand. Et les communes où il est arrivé en premier sont en fait les communes à l'ouest du canal, qui sont les communes où il y a une population d'origine étrangère beaucoup plus importante, d'origine étrangère non européenne beaucoup plus importante. Et dans l'ensemble, une population plus pauvre. Donc vous avez le « parti vert » qui arrive en premier dans la majorité des communes bruxelloises, surtout les plus aisées, y compris la partie du territoire bruxellois où nous nous trouvons ici, les parties les plus proches des institutions européennes. Et par contre, c'est cette liste d'un socialiste dissident d'origine marocaine qui arrive en premier à l'ouest du canal.

Ce qui est encore plus important à comprendre pour saisir ce qui est en train de se passer sur au plan linguistique à Bruxelles, c'est la très grande fluidité de la population bruxelloise. Ici, ça vous en donne une idée depuis 2000, depuis le début du siècle et jusqu'en 2022, il y a pratiquement 1 500 000 personnes qui sont venues s'installer légalement à Bruxelles.

Donc, je vous rappelle, au 1er janvier 2023, on était à 1 200 000 personnes, mais 1 500 000 de personnes pratiquement sont venues s'installer à Bruxelles et 400 000 personnes ont quitté Bruxelles. La plupart de ceux qui sont arrivés venaient de l'étranger. La plupart de ceux qui sont partis, sont partis vers la Flandre ou vers la Wallonie. Ceci vous donne une idée de ce qui se passe sur une base annuelle.

Donc depuis 1921, en fait, depuis bien avant, il y a beaucoup plus de personnes qui quittent Bruxelles pour aller en Flandre que de personnes qui arrivent de Flandre pour habiter à Bruxelles. La même chose vaut, mais dans une amplitude moindre pour la Wallonie.

Donc, chaque année, il y a plus de personnes qui vont s'installer ailleurs en Belgique que de personnes qui arrivent de l'extérieur de Bruxelles pour venir vivre à Bruxelles. Cela est largement compensé par un solde positif en provenance de l'étranger. Chaque année, alors qu'il y avait un solde négatif pour la Flandre comme pour la Wallonie, il y a eu un solde positif par rapport à l'étranger. Alors cela a bien sûr un effet sur l'évolution de la population. Il faut bien sûr tenir compte, en outre, du solde naturel donc l'excès des naissances sur les décès qui a toujours

été positif dans cette période-là, principalement grâce à la population d'origine étrangère. On a donc une immense fluidité de la population bruxelloise qui contribue bien sûr au défi linguistique de Bruxelles parce qu'on a beau apprendre le français et le néerlandais, les deux langues officielles de Bruxelles, à ceux qui arrivent comme beaucoup d'entre eux, partent s'installer ailleurs en Belgique et que chaque année, il y en a toujours d'autres qui arrivent en Belgique, la plupart d'entre eux, en venant de l'étranger ne connaissant pas le néerlandais en arrivant et une petite minorité connaissant le français, le défi est bien sûr permanent.

Alors ici, cela vous donne une idée des langues maternelles. À Bruxelles, en 2000, il y avait encore une majorité de la population 52 % pratiquement qui avait le français et le français seulement comme langue maternelle.

En 2024, on a des données toutes récentes qui ont été publiées en mai dernier, on est passé à 41 %, donc une diminution très rapide. Pour ceux qui ont le néerlandais comme langue maternelle exclusive ou parentale exclusive, on est passé de 9 % à 6 %. Et donc il y a aujourd'hui pratiquement 30 % de la population adulte bruxelloise qui n'a maintenant ou qui n'a eu dans le passé, ni le français, ni le néerlandais comme langue maternelle.

Si on regarde dans ces autres langues en combinaison avec le français et le néerlandais, on arrive à environ 50 % de la population adulte bruxelloise qui a eu une autre langue que le français ou le néerlandais comme langue maternelle, éventuellement en combinaison avec le français, le néerlandais, du point de vue de la connaissance.

Donc ça c'était pour les langues maternelles. Bien sûr, on peut apprendre les langues au-delà du moment où l'on grandit. Mais on n'était pas loin des 100 % en 2000 qui disaient pouvoir s'exprimer correctement en français, on était à 95 % pour le français. En effet, si l'on compare, on était à 98 % des personnes qui pouvaient parler néerlandais en Flandre ou à 99 % des personnes qui pouvaient parler le français en Wallonie, Bruxelles, c'était pratiquement une ville francophone, mais cette proportion a fortement diminué et aujourd'hui, il y a pratiquement 20 % de la population bruxelloise qui n'est pas capable de communiquer en français. Pour le néerlandais, il y a une baisse également très, très rapide, mais un relèvement d'après le dernier baromètre linguistique, principalement au fait qu'un nombre croissant de francophones et d'allophones, de personnes ayant d'autres langues que le néerlandais comme langue maternelle, vont désormais à l'école en néerlandais. Et donc ça commence à se manifester dans la population adulte, ce qui explique le redressement du néerlandais dans la dernière période. L'anglais est maintenant de

Page 102 GRASPE Juin 2025

très loin la deuxième langue à Bruxelles, après le français. L'écart entre l'anglais et le français diminue très rapidement. Mais le plus préoccupant du point de vue de la politique linguistique, de la promotion du multilinguisme, c'est que, désormais, il y a 15 % de la population, donc environ 150 000 adultes qui sont incapables de communiquer correctement en français et en néerlandais.

Si on ajoute l'anglais, ça diminue le problème, mais on a encore 10 % de la population incapable de parler, de communiquer plus que de manière élémentaire, en français, néerlandais ou anglais. Voilà une image historique de la situation. Maintenant, je passe à la question que ça doit poser. Il y a un problème car la législation linguistique dit qu'à Bruxelles, il y a deux langues. Tous les services publics doivent être fournis dans ces deux langues parce qu'à Bruxelles, il y a des flamands et des wallons et rien d'autre et tout doit être fourni dans ces deux langues. Cette utilisation des années 1960, on s'est rendu compte qu'elle n'était plus adaptée et qu'il y avait un défi à relever au niveau de l'apprentissage des langues parce que sur le marché du travail bruxellois, on exige de plus en plus, non seulement le bilinguisme français néerlandais, mais le trilinguisme français, néerlandais, anglais. En 2013, a été créé un mouvement issu de la société civile, des universitaires, mais aussi syndicalistes pour dire qu'il faut absolument promouvoir le multilinguisme à Bruxelles, c'est ce qui s'est appelé le « plan Marnix pour un Bruxelles multilingue ». Dans la foulée, lors de la formation du gouvernement bruxellois en 2019, un ministère pour la promotion du multilinguisme, a été créé. Il existe encore aujourd'hui mais pas nécessairement pour très longtemps puisque le nouveau gouvernement est en voie de formation.

Le ministre en poste avait alors créé un Conseil bruxellois pour le multilinguisme qu'il m'a demandé de l'aider à composer et puis de présider. Et ce Conseil bruxellois pour le multilinguisme a récemment publié un mémorandum avec deux messages centraux.

Je vais présenter rapidement les deux pans de ce que ce mémorandum propose. D'une part, il s'agit de mieux accueillir, c'est le premier chapitre. Et pour cela, il s'agit de transgresser et de revoir significativement la législation des années 1960. Je rappelle, cette législation disait : tous les services publics bruxellois depuis les transports publics jusqu'aux hôpitaux publics, doivent être fournis obligatoirement en français et en néerlandais, mais seulement en français et en néerlandais.

On peut éventuellement prévoir des informations dans d'autres langues, en particulier l'anglais, s'il s'agit de lieux touristiques et d'informations purement touristiques, c'est largement transgressé à Bruxelles. Comme vous le savez sans doute, la STIB, la société des transports publics fournit à la fois oralement et par

écrit des informations en anglais, pas seulement en français et en néerlandais. Je vous donne un exemple dans un hôpital où on fournit des conseils importants à des femmes enceintes, non seulement en anglais et en grand caractère, bien sûr, en français, en néerlandais, mais aussi en arabe et en espagnol.

Ce qu'il s'agit de faire à Bruxelles, c'est d'utiliser autant que possible et d'une manière pragmatique les compétences linguistiques qui sont déjà présentes parmi les fonctionnaires communaux et les fonctionnaires régionaux et donc qu'on serve autant que possible dans leur propre langue ou dans des langues qu'ils connaissent toutes les personnes qui font usage des services publics bruxellois. Dans le dernier baromètre linguistique, on a demandé aux répondants dans quelle langue ils communiquaient avec les agents au guichet des services communaux. Si pour un francophone, on lui adressait la parole en néerlandais et vice versa pour un néerlandophone, la réponse était dans 3,5 % des cas je crois, pour les néerlandophones qui passaient à l'anglais et dans 13 % des cas, les francophones passaient également à l'anglais, ce qui était généralement plus facile pour eux que de communiquer en néerlandais.

Donc ce que nous recommandons c'est un peu ce que fait déjà l'aéroport de Bruxelles qui se trouve en Flandre, qui est aussi un opérateur privé, mais où chaque agent a des petits badges, des petits drapeaux, indiquant dans quelle langue il peut communiquer. On propose aussi de suivre l'exemple de la police bruxelloise où il est possible de passer un test linguistique pour obtenir une prime de bilinguisme.

Si on a passé ce test-là, on peut aussi le passer pour d'autres langues jugées utiles dans la zone de police concernée. Il y a pratiquement autant de policiers bruxellois qui ont passé le test pour l'anglais que pour le néerlandais. Il y a un certain nombre de policiers bruxellois qui reçoivent une prime en raison de leur connaissance de l'arabe ou de l'espagnol ou de l'allemand, ou encore du polonais. Voilà le premier volet, c'est vraiment y aller carrément au niveau de la fourniture de service public multilingue. Il ne s'agit pas de donner à chaque bruxellois le droit d'être servi dans sa propre langue maternelle. C'est strictement impossible. Par mètre linguistique, on repéré 104 langues, mais c'est un échantillon de 1600 bruxellois. Dans cet échantillon, il y a six langues de l'Inde, or il y a 700 langues en Inde. A Bruxelles il y a des centaines de langues maternelles qui sont présentes, il est impossible de fournir les services publics dans toutes ces langues, même avec l'aide de l'intelligence artificielle et des nouvelles technologies. Mais on peut tout de même aller beaucoup plus loin dans cette direction et ça permettrait de fournir des services publics beaucoup plus efficaces que si on se tenait à la législation rigide actuelle. La deuxième chose importante, c'est mieux équiper les bruxellois et

Page 104 GRASPE Juin 2025

bruxelloises et ça veut dire les rendre plus et mieux multilingues.

Connaître plusieurs langues, ce n'est pas seulement important pour accéder aux services publics. C'est aussi très important pour accéder au marché de l'emploi et obtenir de bons emplois. C'est important du point de vue de la cohésion sociale. C'est important pour la participation politique dans une ville à majorité francophone dans un pays à majorité néerlandophone et dans une Union européenne dont les institutions et la société civile opèrent majoritairement en anglais. Donc, connaître ces trois langues, c'est important à Bruxelles, mais ça doit être parfaitement compatible et c'est essentiel avec la transmission de toutes les langues maternelles qui sont présentes à Bruxelles. Donc, il ne faut pas du tout croire que c'est un jeu à somme nulle. Mieux on connaît sa langue maternelle, mieux on pourra apprendre la langue scolaire. Et donc il s'agit de faire place à ces langues maternelles dans les crèches, pas pour y apprendre ces autres langues, mais pour les valoriser. C'est aussi important de recourir à toutes les ressources des bibliothèques bruxelloises pour faciliter l'apprentissage des langues maternelles fournissant des livres à des familles qui souvent n'ont aucun livre dans leur propre langue. Il s'agit aussi de faire beaucoup plus dans les L'apprentissage du français dans les écoles. néerlandophones est bon parce qu'il y a beaucoup d'élèves francophones dans ces écoles et aussi parce que l'environnement bruxellois est largement francophone. Par contre l'apprentissage du néerlandais dans les écoles francophones est lamentable. En 2000, on était encore à 20 % de ceux qui sortaient de l'enseignement francophone qui disaient parler correctement le néerlandais. On est maintenant passé à 6.5 % et c'est extrêmement difficile de sortir de cette situation.

La connaissance du français pour ceux qui sortent de l'enseignement néerlandophone par contre, est aujourd'hui à 83%, la connaissance de l'anglais dans l'enseignement francophone s'améliore de temps en temps mais reste bien inférieur à ce qui est réalisé dans l'enseignement néerlandophone.

C'est pathétique, mais cette connaissance des langues est extrêmement difficile à améliorer en raison du marché immobilier bruxellois. C'est un gros problème déjà pour les écoles néerlandophones bruxelloises qui couvrent 20 % environ des élèves bruxellois, c'est très difficile pour ces écoles d'attirer et de garder suffisamment d'enseignants. Pourquoi? Parce que ça coûte très cher d'habiter à Bruxelles. Il y a des jeunes enseignants enthousiastes qui adorent le caractère cosmopolite de Bruxelles, donc ils y habitent un certain temps et puis ils ont une famille, ils trouvent un logement payable pour eux à une certaine distance de Bruxelles, dès qu'ils trouvent un emploi plus

près de chez eux, ce qui n'est pas difficile du tout en Flandre, parce qu'il y manque aussi des enseignants et bien ils abandonnent leurs postes d'enseignants à Bruxelles. C'est très difficile déjà pour ces 20 % d'écoles néerlandophones à Bruxelles. Donc trouver des enseignants pour les écoles en immersion néerlandaise, donc une partie des cours enseignés en néerlandais dans les écoles francophones, c'est extrêmement difficile. D'autant plus que récemment, on a désynchronisé les calendriers scolaires, on a décidé qu'en Wallonie, à partir de 2027, il y aurait aussi de l'enseignement néerlandais obligatoirement à partir de la troisième primaire. Donc, il sera encore plus difficile de garder suffisamment d'enseignants du néerlandais Bruxelles, puisque ça coûte aussi beaucoup moins cher d'habiter en Wallonie qu'habiter à Bruxelles.

Donc, c'est un énorme défi pour lequel il faudra faire preuve de beaucoup d'imagination et de volonté politique à Bruxelles. Et puis il y a bien sûr l'enseignement et l'apprentissage d'un néerlandais au-delà de la famille et au-delà de l'école. Il y a par exemple à Bruxelles, une plateforme d'apprentissage linguistique qui est gratuite pour tous les habitants de Bruxelles qui s'appelle « Brulingua », il y a aussi du « blended learning » pour les trois langues que sont le français, le néerlandais et anglais qui est bien utilisé par les chercheurs d'emploi mais c'est massivement sous utilisé par la population bruxelloise. Donc c'est important de faire mieux connaître cette possibilité.

Il y a d'autres possibilités sous-utilisées, j'ai déjà mentionné les bibliothèques tout à l'heure. Il y a des bibliothèques francophones et des bibliothèques néerlandophones à Bruxelles. Il paraît que c'est la plus grande densité de bibliothèque au monde à Bruxelles, parce qu'il y a un double réseau et il y a une bibliothèque dans chaque commune, une néerlandophone, une francophone. Mais on croit qu'il n'y a là que des livres en français ou en néerlandais, alors qu'il y a des centaines de milliers de livres dans d'autres langues qui pourraient être utilisées. Et donc, en vue de permettre tout cela, le Conseil bruxellois du multilinguisme propose d'organiser annuellement, de préférence en février, pour coïncider avec la journée internationale de la langue maternelle, une semaine bruxelloise du multilinguisme qui permette de faire connaître tout ce qui existe, qui permette aussi de mobiliser quelques bons modèles de multilinguisme, dont Vincent Kompany, que vous voyez là et qui est un bruxellois trilingue vraiment exemplaire. Ses parents parlaient français, son père, d'ailleurs, vient d'être réélu au Parlement fédéral pour un parti francophone. Sa mère était une syndicaliste francophone très engagée et ils trouvaient très important qu'il apprenne le néerlandais. Il a été à l'école en néerlandais, à Bruxelles, puis il a épousé une britannique et a fait la plus grande partie de sa carrière footballistique au

Page 106 GRASPE Juin 2025

Royaume-Uni. Et donc cette semaine du multilinguisme pourra certainement le recruter à nouveau. Il y avait été il y a quelques années pour servir de modèle à la population bruxelloise et cela, d'autant plus qu'il vient de dire qu'il est en train de rafraîchir son allemand parce qu'il vient d'être nommé entraîneur du Beyern-Munich.

Surtout, cette semaine du multilinguisme, doit être quelque chose de « bottom-up », comme la semaine annuelle de la mobilité qui mobilise les écoles, les entreprises, administrations, les experts pour faire comprendre à tous les bruxellois que chaque jour peut-être pour eux et pour elles une occasion non seulement pour chacun date de mieux apprendre une langue, mais pour aider les autres aussi à apprendre des langues. Parce-que le grand drame de l'apprentissage linguistique et vous devez dans vos environnements multilingues en faire souvent l'expérience, c'est qu'il y a une tendance bien compréhensible à choisir la voie de la facilité et à utiliser la langue qui permet la communication la moins laborieuse. Très souvent à Bruxelles, quand un néerlandophone et un francophone se rencontrent, c'est le français. Et donc ça ne permet pas aux francophones de mieux apprendre le néerlandais. Et très souvent, dans les institutions internationales, y compris la Commission européenne, c'est l'anglais qui permet la communication la moins laborieuse et au détriment de notre connaissance, de notre apprentissage, de notre entretien des autres langues.

Avoir l'amabilité, je dirais, de communiquer avec quelqu'un dans une langue qui n'est pas sa meilleure langue, c'est aussi lui donner l'occasion d'améliorer et de et de maintenir une compétence dans d'autres langues, ce que j'appelle la langue du « maximin » qui très souvent Bruxelles, est encore le français, mais qui, au niveau européen, tend à être l'anglais.

Je termine par cette invitation en disant que la promotion du multilinguisme, c'est quelque chose que, dans une certaine mesure, les pouvoirs politiques peuvent faire. Je viens de rédiger une proposition d'insertion dans la déclaration de la nouvelle majorité bruxelloise qui est en voie de formation, un passage pour dire tout ce que le nouveau gouvernement bruxellois va s'engager à faire. Il y a des choses que les gouvernements peuvent faire aux différents niveaux, y compris au niveau européen jusqu'au niveau communal, mais la diffusion du multilinguisme, la promotion du multilinguisme, dans l'intérêt de chacun et dans l'intérêt de tous, dans l'intérêt de la ville de Bruxelles, de l'ensemble de la Belgique mais aussi de l'ensemble de l'Europe à cette promotion, c'est l'affaire de chacun.

Georges Vlandas: Afin de lancer la discussion, j'avais deux remarques. Dans l'article qui est paru dans la presse, tu donnais

des indications sur le nombre de langues existantes à Bruxelles qui était un nombre considérable. Et puis il y a une autre question qui est relative à ce qui se passe, parce que Bruxelles est singulière en ce sens que c'est un concentré des problèmes linguistiques. Et puis en troisième lieu, je crois me rappeler un de tes propos où tu évoquais à la fois la nécessité de respecter la langue de chacun et de cultiver cette langue mais aussi connaître une langue commune, sans laquelle il ne peut y avoir une opinion publique. C'est cet ancrage dans la communauté avec une langue véhiculaire qui permettrait l'expression d'une opinion publique européenne. Cette approche, si j'ai bien compris, pouvait entrer en contradiction avec le multilinguisme parce que chacun avait, dans cette approche, sa propre langue et une langue qui serait véhiculaire. Le même multilinguisme qu'on préconise mais qu'on ne pratique pas au sein des institutions pour des raisons économiques pourrait être combiné entre la langue de la communauté d'origine qu'il faudrait préserver et une langue véhiculaire.

Philippe Van Parijs: Combien y a-t-il de langues parlées connues à Bruxelles ? Personne n'en sait rien, on ne le sait pas et on ne le saura jamais. On a eu en Belgique, un recensement avec un volet linguistique jusqu'en 1947. Il va y en avoir un autre en 1960, mais il y a eu une levée de boucliers, des grandes manifestations pour arrêter ce volet linguistique parce que la législation des années 1930 liait le nombre de personnes qui déclaraient pouvoir parler le français dans une commune périphérique de Bruxelles, au statut linguistique de ces communes. Et donc dès le moment où il y avait 30 % de personnes se déclarant francophones, cette commune devenait bilingue et puis, comme on a vu tout à l'heure dans le petit graphique sur Bruxelles, dès le moment où ces communes devenaient officiellement bilingue la pression s'installait à cette époque où le français était vraiment dominant en Belgique, économiquement en termes de prestige. A la longue, cela transformait ces communes en communes francophones.

Donc on a arrêté le recensement linguistique et depuis lors, on n'a plus aucune information fiable sur la connaissance des langues ou sur les langues maternelles dans l'ensemble de la Belgique. Ce n'est que grâce à ce baromètre linguistique bruxellois que depuis 2000, on peut se faire une idée de la situation linguistique.

Mais bien sûr, ce n'est qu'un échantillon qui, du reste, est passé de 2500 à 1600 personnes. Dans le tout premier baromètre linguistique, il y avait 70 langues et puis après il y avait chaque fois une centaine de langues dans le filet, il y avait toutes les grandes langues, y compris, comme je l'ai dit tout à l'heure, six des langues officielles de l'Inde, mais il y a des tas d'autres

Page 108 GRASPE Juin 2025

langues. Il y a des personnes d'origine congolaise à Bruxelles, mais il y a plus de 200 langues au Congo. Alors Bruxelles, par rapport aux autres grandes villes, on a fait beaucoup de foin autour de ce graphique du « World migration report » de 2015 où on disait « Bruxelles, deuxième ville la plus cosmopolite du monde ». J'ai été regarder le « final print » du rapport. En fait il était basé sur une phrase dans un article et qui mentionnait un chiffre de 60 % sans précision. Mais ce n'était pas la proportion de personnes nées à l'étranger, ce qu'on utilisait apparemment pour les autres villes, c'était le nombre de personnes dont au moins un parent est né à l'étranger. Et il y en a évidemment beaucoup plus ce qui fait que si on prenait le critère de « né à l'étranger », on descendrait de 60 % à 40 %, on serait encore dans le trio de tête avec Toronto. Mais donc ça, c'est en termes d'origine, en termes de langue, évidemment, plus il y a des origines diverses, plus il y aura de langues différentes. Et on a vu que les 10 langues les plus représentées à Bruxelles en 2000, ont toutes vu leur part décroître depuis lors, y compris l'arabe et le turc. C'est aussi en raison de l'arrivée des Est-européens après l'élargissement de 2004. Bien sûr, à Londres et à Paris il y a au moins autant de langues qu'à Bruxelles. Mais il y a une particularité à Bruxelles, c'est que non seulement on a cette immigration, comme dans toutes les capitales des grandes villes d'Amérique du nord ou d'Europe occidentale, une immigration de réfugiés, une immigration de travail. En outre, à Bruxelles, également présence massive on une d'institutions internationales. Mais en plus à Bruxelles, on a cette particularité du bilinguisme officiel qui rend tout beaucoup plus difficile parce qu'à Paris ou à Londres ou à Berlin, il y a une langue officielle. Et donc tout le monde est supposé, non pas s'assimiler, mais s'intégrer à l'univers linguistique et culturel que représente cette langue. A Bruxelles, on n'oblige personne puisqu'on n'oblige même pas les belges à apprendre l'une l'autre de ces langues. Même si les francophones auraient bien voulu le faire avec ce qui s'appelait à l'époque le « Front des francophones » qui s'appelle maintenant « Défi », et qui avait une majorité absolue à Bruxelles et disait « Bruxelles, ville francophone ». Aux dernières élections, ils ont fait 6 %, donc l'idée de faire de Bruxelles une ville francophone, c'est oublié. Cela m'amène à la troisième question qui fait qu'à Bruxelles, il y a ce défi de dire : « il faut essayer de rendre tous ceux qui grandissent à Bruxelles, trilingue voire plus ». Il y a les trois langues qui sont importantes sur le marché du travail : français, néerlandais, anglais. Cela veut dire que pour au moins une de ces langues, il faut vraiment une maîtrise en tant que langue scolaire pour qu'on puisse bien communiquer et dans le « plus », il y a aussi cette idée qu'il faut transmettre avec enthousiasme

toutes les langues maternelles qui sont présentes à Bruxelles et surtout ne pas croire que c'est un jeu à somme nulle.

Il ne faut pas dire que mieux vous connaissez votre langue maternelle, plus mal vous connaîtrez la langue de l'école. Au contraire, mieux vous maîtrisez votre langue maternelle, plus vous avez une base solide pour l'apprentissage de la langue scolaire et de tout le reste. Et alors tout ceci est lié à ce à quoi tu faisais référence, c'est un livre que j'ai publié il y a une douzaine d'années intitulé « La justice linguistique pour l'Europe et pour le monde ». Ce que j'y dis, c'est que pour pouvoir bien fonctionner, pour pouvoir créer un démos commun au niveau de l'Europe et au niveau du monde, on a besoin d'une communication directe. Alors bien sûr, l'intelligence artificielle nous aiderait. L'amélioration spectaculaire de la traduction automatique et de l'interprétation automatique est quelque chose qui change la donne et qui réduit l'incitation et la possibilité d'apprendre d'autres langues, Néanmoins, Ce ne sera jamais un plein substitut à une communication directe, aller prendre un café ensemble et communiquer directement plutôt qu'avec un petit truc dans l'oreille qui vous donne d'une manière plus ou moins fiable et plus ou moins rapide, une traduction de ce qui est en train de se dire.

Donc, pour moi, il faut continuer à se dire qu'on a besoin d'une lingua franca. J'étais en Chine récemment et j'étais quand même stupéfié d'apprendre qu'aujourd'hui toujours et déjà depuis environ une vingtaine d'années, pour accéder à l'enseignement supérieur en Chine, il faut passer un examen dans trois matières qui sont les mathématiques, la langue chinoise et la langue anglaise. Malgré le renouveau de nationalisme en Chine récemment, ça continue à être le cas. Donc il y a plus de personnes aujourd'hui qui sont en train d'apprendre l'anglais en Chine qu'il n'y a d'habitants aux États-Unis. Et donc c'est un énorme investissement qui est fait par la Chine. Alors, est-ce qu'à terme, le développement de l'intelligence artificielle ne va pas leur conduire à dire : « est-ce qu'on a vraiment de besoin de dépenser ces milliards d'heures annuellement à apprendre cette langue alors qu'il peut y avoir une traduction automatique? ». Donc je crois qu'il va y avoir une réduction de cette réforme, mais en Europe, on a des langues qui sont quand même beaucoup plus proches. A l'exception du bulgare et du grec, on a un script qui est commun.

## **Georges Vlandas**: Et le hongrois?

Non le script est le même, alors bien sûr, il y a une distance linguistique avec le finlandais, l'estonien et le hongrois qui est plus grande qu'avec le bulgare ou avec le grec, mais on a un script latin qui est commun. Je crois donc qu'en Europe, on continuera à en avoir besoin. Mais ça doit aller de pair, et c'était

Page 110 GRASPE Juin 2025

l'autre conclusion centrale de mon bouquin sur la justice linguistique, avec ce que j'appelle le principe de territorialité linguistique, c'est à dire rendre réaliste d'attendre de chaque personne qui s'installe dans un territoire en particulier, une partie de l'Europe, une partie du monde, que cette personne ait à la fois l'humilité et le courage d'apprendre la langue locale. Et donc, si quelqu'un veut s'installer de manière durable en Grèce, il ne suffira pas de parler l'anglais ou de parler le français,

Georges Vlandas: Mais comment rendre cela compatible avec la fluidité de la population parce que quand tu vas Grèce, il y a de plus en plus, disons d'étrangers qui viennent et il y a des endroits, souvent des îles, où population a doublé avec les étrangers, mais ils apprennent le grec parce que le grec est un point de référence. Dans une population qui est fluide comme Bruxelles, qu'en est-il?

J'habite Saint-Josse, qui est une commune néerlandophone, mais elle habité par des turcs catholiques, des irakiens catholiques. Et donc, quelle est la référence dans un monde d'une si grande si grande mobilité ?

Philippe Van Parijs : Au service de ce principe de territorialité linguistique, il y a deux choses : le régime linguistique de la communication publique et celui de l'enseignement public. Ces deux choses pouvant être entendues en un sens très large, ça veut dire que tout l'enseignement obligatoire, qu'il soit organisé par les pouvoirs publics directement ou qu'il soit subventionné ou simplement reconnu par les pouvoirs publics, doit faire utiliser la langue locale comme langue d'instruction. C'est ça qui a été fait en Flandre et qui a permis à la Flandre de se libérer en quelque sorte de l'emprise du français parce que la proportion des francophones augmentait à Anvers, à Courtrai, à Gand, à Bruges, à Louvain, comme cela augmentait à Bruxelles. Et la communication publique, cela veut dire que si vous allez au guichet en Flandre et que vous ne parlez pas néerlandais, on vous dit: « vous devriez l'apprendre ». Mais par rapport à Bruxelles, il devient difficile d'utiliser ces moyens-là. Néanmoins utiliser comme langue d'instruction, la langue du territoire est évidemment pour les jeunes générations, le moyen le plus fort. Au niveau de la communication publique, il faut être efficace, et donc on veut que la population sache ce que les pouvoirs publics veulent lui dire.

**Yves Caelen :** Pour poursuivre sur la question de la justice linguistique, qui dit justice dit aussi émotion parce qu'à côté de la justice, il y a le sentiment d'injustice. Est-ce que ces éléments ont été pris en compte par ce que vous avez fait comme travail au Conseil. Je pense en particulier à trois éléments. Le premier

élément, c'est la fameuse tache d'huile francophone. Donc il y a un attachement à sa langue et l'émotion, si je peux le traduire ainsi, que la langue est menacée et qu'il faudrait la défendre. A côté de ça, si on regarde de l'autre côté, il y a peut-être un sentiment francophone de supériorité : « Nous nous parlons une langue internationale, on n'a pas besoin d'en apprendre une autre, pourquoi est-ce qu'on apprendrait le néerlandais ? ». Et puis il y a quelque chose de sans doute encore beaucoup plus grave par rapport à l'arabe : il peut y avoir une réaction de rejet. Est-ce que tous ces éléments ont été discutés dans le travail sur le multilinguisme à Bruxelles en particulier ?

Philippe Van Parijs : Alors la réponse est oui, ces trois éléments sont très importants et il est impossible de ne pas en tenir compte si on veut faire des propositions qui tiennent la route. La tâche d'huile... Il fut un temps où certains francophones révèrent l'épuration linguistique de Bruxelles, où il n'y aurait plus que le français. Il fut un temps où les néerlandophones rêvaient à la reconquête de Bruxelles. Bruxelles est née ville et a commencé à se franciser quelque peu à partir de l'élite, à partir du duc de Bourgogne. Bruxelles existe depuis environ 1000 ans et commençait à devenir un petit peu francophone, mais vraiment au sommet, il y a 500 ans. Il fut un temps où on rêvait à ça. Et donc on pouvait formuler cela en termes de taches d'huile. Les francophones voulaient écraser ce qui restait de néerlandais tandis que les flamands voulaient contrer cette tâche d'huile en essayant de libérer Bruxelles de l'emprise du français. Bon de part et d'autre, on est aujourd'hui « relax » sur l'affaire en disant que l'avenir de Bruxelles est multilingue et linguistiquement divers. C'est essentiel, il ne faut pas que la diversité linguistique soit une calamité.

Donc cette partie émotionnelle sur Bruxelles est devenu franchement relaxe. Mais c'est grâce au fait que cette tache d'huile est enrayée en périphérie bruxelloise. Il y a une forme de tache d'huile qui se poursuit, mais c'est un problème pour la Flandre qui est effectivement encore tendue sur cette question. Cet aspect émotionnel demeure, mais même en Flandre c'est réduit parce que les flamands sont aujourd'hui plus riches économiquement parlant, donc il n'y a plus ce complexe d'infériorité d'être à fois les plus pauvres et les plus méprisés et d'autre part, les francophones ont commencé à comprendre, petit à petit, le bien-fondé de ce principe de territorialité linguistique. J'aime bien raconter une anecdote quand je me retrouve face à des francophones, anecdote que m'a raconté un journaliste britannique basé à Bruxelles. Il est allé rendre visite à un américain qui louait une villa à Waterloo, dans la partie francophone du pays. L'américain lui dit, vous n'allez jamais me croire, mais ça fait déjà trois ans que j'habite dans cette villa

Page 112 GRASPE Juin 2025

et le propriétaire est toujours incapable de parler l'anglais. Bien sûr les francophones rigolent, mais sans se rendre compte que c'était l'attitude des francophones qui allaient s'installer en Flandre aussi. Ça, c'était c'est pour le premier point.

Yves Caelen: Peut-être avant de passer au dernier point sur les langues extra européennes, appelons-les comme ça, on voit quand même que sur la territorialité linguistique, cette question des facilités notamment revient toujours comme un monstre du Loch Ness. Alors il y a un paradoxe, d'un côté, on a le multilinguisme, mais de l'autre côté, on a encore une tension politique.

Philippe Van Parijs: Je crois que c'est une tension qui est liée à l'ambiguïté du compromis de 1962. Donc, en 1962, suite à ces marches dont j'ai fait état tout à l'heure, pour la fin du recensement linguistique, on a dit : « il faut qu'on détermine de manière définitive les limites de la région bilingue et ce sont les 19 communes et pas une de plus ». Mais il a fallu faire un compromis. Les francophones ont obtenus des garanties pour avoir des écoles francophones et avoir accès à l'administration en français. Mais ces droits ne sont pas garantis « ad vitam æternam » il faut le comprendre. Ce sont des facilités qui vont s'effacer graduellement. On ne veut pas priver des gens qui ont des droits maintenant des droits qu'ils ont, ils les conserveront. Mais s'il y a des nouveaux qui arrivent ou des nouveaux qui sont nés, ils n'auront pas le droit à la même chose.

**Yves Caelen**: Ce qui explique pourquoi la Belgique n'a pas signé certaines conventions sur la protection et la reconnaissance des minorités linguistiques.

#### Philippe Van Parijs:

Tout à fait. A ce sujet, la Belgique s'est fait taper sur les doigts, y compris deux fois par le Conseil de l'Europe. Mais ceux qui viennent de l'extérieur ne perçoivent pas suffisamment cette dimension émotionnelle de ceux qui disent : « mais ces francophones, ils se considèrent comme des colons. Ils viennent s'installer en Flandre et puis se comportent comme nous colonisateurs européens quand on est allé au Congo en disant on ne va même pas aller apprendre leur langue de minable ».

**Yves Caelen**: Pour terminer sur le sujet, on parlait tout à l'heure du bilinguisme officiel des services à Bruxelles, dans la réalité, on est loin d'y être. Un flamand qui arrive au guichet à Bruxelles, il lui arrive assez souvent de ne pas pouvoir être servi dans sa langue.

Philippe Van Parijs: C'est aussi central dans notre réflexion. La minorité néerlandophone dans les années 1960, quand on a fait la législation linguistique, son combat était de dire : « nous avons quand même nous, minorité, les mêmes droits que la majorité ». Donc si vous pouvez être servi en français, nous pouvons être servis en néerlandais. C'est important que ce soit institué mais alors ça s'est avéré irréalisable par manque de personnel, c'est analogue au problème d'attirer suffisamment d'enseignants à Bruxelles. Mais alors surtout, cette évolution linguistique fait qu'aujourd'hui c'est quand même très délicat pour un néerlandophone de dire : « écoutez, moi bruxellois, j'ai le droit d'être servi dans la langue. Il y a presque autant de personnes ayant l'arabe comme langue maternelle que le néerlandais. Mais moi, je suis l'aristocrate local qui, malgré le fait que ma langue soit minoritaire ai quand même le droit d'être servi. Tous les autres ils peuvent être servis dans ma langue ou bien en français ».

Georges Vlandas: Je donne lecture à une des questions dans le chat, une question d'Olivier Brunet, un ancien collègue: « dans quelle mesure le multilinguisme pourrait nous permettre de lutter efficacement contre l'inquiétante progression de l'extrême droite en Europe et pas seulement en Europe ? ».

Philippe Van Parijs: Pour moi, cela ne sert à rien de lutter contre l'extrême droite en essayant de les bannir des studios de télévision il faut s'attaquer à la base en faisant que les personnes communiquent les unes avec les autres, c'est à dire qu'elles se connaissent. Je reviens au chiffre de tout à l'heure, 15 % de bruxellois qui ne peuvent pas communiquer en français, néerlandais ou en anglais, ce sont des personnes qui sont confinées dans leur propre communauté linguistique. Donc des ukrainiens qui ne parlent qu'entre ukrainiens, des syriens qui ne parlent qu'avec d'autres arabophones. Il ne faut pas casser ces communautés qui jouent un rôle très important pour permettre l'intégration des personnes qui viennent d'ailleurs. Il faut les ouvrir par le multilinguisme, c'est-à-dire en leur donnant les occasions, parfois même des obligations pour apprendre les langues qui leur permettront de communiquer avec les autres et c'est en communiquant avec les autres qu'on peut instaurer des relations de confiance, des relations de collaboration. Et c'est ça qui s'attaque alors d'une manière fondamentale au terreau de l'extrême droite. Il faut dire qu'à Bruxelles, on s'en tire pas mal parce que je crois qu'il y a environ 600 mandats de conseiller municipal à Bruxelles. Il y en a pas un seul qui est occupé par par des représentants d'extrême droite, pas un seul. C'est très important d'impliquer des personnes d'origine étrangère dans les institutions politiques. On a une sur-représentation de la

Page 114 GRASPE Juin 2025

communauté marocaine par rapport à l'ensemble de de la population bruxelloise au Parlement bruxellois parce que les étrangers purs ne peuvent pas voter aux élections régionales. Cela fait 40 % de la population qui est exclue. La plupart des personnes d'origine marocaine ont la nationalité belge et donc parmi les 10 candidats qui ont obtenu le plus de voix lors des dernières élections régionales, il y avait cinq personnes d'origine marocaine. C'est un des canaux très importants, j'ai mentionné Fouad Ahidar tout à l'heure qui a fait un carton, à partir de rien il a obtenu trois sièges sur les 17 disponibles et c'est un gars qui a des liens excellents avec la communauté belge et les communautés d'origine étrangère, pas seulement marocaine, on a besoin de personnes comme celle-là. Pour moi, c'est ça le rapport avec le multilinguisme. Ce n'est pas que plus l'on apprend le chinois et le japonais plus on a accès à leur culture, plus ça va améliorer les relations. Il faut améliorer de manière très terre à terre les possibilités de communication, les occasions de se voir, transformer les places publiques, éliminer autant que possible les voitures pour que les gens communiquent les uns avec les autres. Donc il y a une dimension linguistique, une dimension urbanistique, une dimension éducative, bien sûr, très importante dans la lutte contre la discrimination.

Yves Caelen: Il y a beaucoup de choses dans le chat qui vont vers différents domaines. Des gens posent la question de l'espéranto comme solution. D'autres disent : « c'est dommage qu'on n'ait pas des écoles bilingues à Bruxelles, qu'on doive choisir entre des écoles françaises, des écoles néerlandaises ». Mais ce qui m'intéresse le plus dans ce que je lis pour l'instant, c'est la remarque de Natasa qui nous dit que le multilinguisme et l'égale valeur des langues devraient être une évidence en Europe. Et ça m'amène à poser la question de la territorialité. On comprend bien pourquoi ce principe de territorialité trouve sa place en Europe avec son histoire d'État-nation et en particulier en Belgique, avec cette histoire des communautés linguistiques. Mais il existe d'autres systèmes, la moitié des états des États-Unis n'ont pas de langue officielle. Et les gens qui vont devoir choisir à New-York entre Trump et Biden dans quelques mois vont pouvoir avoir des bulletins de vote en chinois, en espagnol et dans toute une série d'autres langues. Alors est-ce que ce modèle de déterritorialisation des langues, où toutes les langues auraient une égale importance peut fonctionner? On sait bien que certaines vont être dominantes et vont devenir naturellement des lingua franca. Est-ce qu'on doit avoir des linga franca officielles ou est-ce qu'on doit juste laisser faire le libre marché des langues?

Philippe Van Parijs: Juste un mot sur l'espéranto. Je trouve que c'est une très belle idée qui permet à créer des communautés transnationales, mais qui n'a aucune chance par rapport à l'anglais simplement parce qu'on apprend une langue en la pratiquant. Quand on a l'assurance d'avoir déjà des milliards d'interlocuteurs potentiels, y compris dans le bureau d'à côté, alors que pour l'espéranto, il faut constamment aller les chercher, aussi tous les matériaux et écrits qui existent déjà. Donc dès le moment où on comprend qu'on n'apprend pas les langues en se tapant des listes de vocabulaire et des règles de grammaire, l'espéranto reste une belle idée pour laquelle j'ai beaucoup de sympathie, mais qui n'a aucun avenir comme lingua franca. Sur les écoles bilingues de Bruxelles, j'ai déjà répondu d'une certaine manière tout à l'heure, elles impliqueraient qu'on n'ait pas seulement 20 % des enseignants bruxellois qui soient néerlandophones, mais 50 %. Où les trouver? Le baromètre linguistique indique que 90 % des bruxellois francophones, néerlandophones, allophones disent : « ça, c'est une bonne idée ». Pour moi, ça reste un idéal,

Georges Vlandas: Et pourquoi bilingue et pas trilingue ou quadrilingue? Parce qu'avec une diversité comme cela on pourrait avoir une école où on pratiquerait l'arabe et le néerlandais et le français. Nombre de vos échanges sont très marqués, ce qui est normal par le fait que vous êtes des belges. Or, on a les modèles des écoles européennes qui sont multilingues avec plusieurs langues véhiculaires qui sont des langues massives, soit l'allemand ou l'anglais ou le français. Et donc là pourquoi on n'aurait pas une école qui enseignerait depuis le début, le néerlandais, le français et l'anglais ou le grec, parce qu'il y a des communautés très importantes ici, y compris européennes.

Philippe Van Parijs: Je n'ai pas le temps de répondre dans le détail mais donc dans notre mémorandum, on discute cette idée des écoles bilingues ou multilingues en prenant trois modèles : le modèle des écoles européennes, le modèle luxembourgeois et puis le modèle qui est proposé pour Bruxelles, en indiquant chaque fois quelle est la difficulté spécifique de son implémentation à Bruxelles. Je pense que du point de vue du multilinguisme, les écoles européennes sont efficaces et comme tu sais, nos enfants ont été dans une école européenne, mais l'efficacité de la promotion du multilinguisme dans les écoles européennes ne vient pas de l'aspect d'immersion, au fond assez tardif. L'éducation dans la seconde langue ne vient qu'en secondaire alors que dans les modèles d'immersion qui sont en œuvre en Wallonie, on commence beaucoup plus tôt. Et donc plus on commence tôt mieux c'est. Quel est le secret du

Page 116 GRASPE Juin 2025

multilinguisme dans les écoles européennes? C'est le mélange, on a des Allemands, des estoniens, des wallons qui suivent le même cours, qui communiquent entre eux, ils tissent des amitiés. Et cela ça, c'est inapplicable à Bruxelles parce la plupart des enfants des écoles néerlandophones sont déjà des francophones et si on les met ensemble, ils vont tous communiquer en français. Le modèle luxembourgeois est intéressant mais dramatique par certains côtés. La performance du grand-duché de Luxembourg dans les enquêtes PISA était tellement catastrophique que c'est le seul pays de l'OCDE a avoir demandé d'être exempté de la dernière enquête PISA.

Pour répondre à la question de Natasa, il y a un politologue français qui avait une thèse centrale qu'il a défendu de manière très convaincante ici en référence au Québec : « plus les gens sont gentils les uns avec les autres, plus les langues sont méchantes les unes à l'égard des autres ». Donc, si on laisse interagir les gens avec des répertoires linguistiques différents et qu'on essaie de communiquer, ce qui se passe, c'est la victoire récurrente, systémique, de la langue qui est déjà la plus diffusée, la langue la plus forte ou la langue qui est la langue du pouvoir. Et donc il disait par conséquent que la seule manière d'éviter l'agonie d'une langue, c'est de lui permettre d'agripper un territoire et de dire à ceux qui viennent s'installer au Québec : « vous devrez envoyer vos enfants à l'école en français », il en va de même pour ceux qui viennent s'installer en Flandre.

Et donc la seule manière de garantir une forme d'égalité réelle des langues, ce n'est pas seulement de dérouler « Parlement européen en 23 langues » sur les façades du Parlement européen. Les symboles sont importants, mais ça ne suffit pas. Il faut prendre les choses plus au sérieux. Dans la voie de de Jean Laponce, c'est son nom, il faut permettre à une communauté linguistique de protéger sa langue contre cette agonie qui vient de la gentillesse des gens, du souci des personnes de parler les unes avec les autres.

Alors, quid des États-Unis? On peut se permettre un très grand laxisme quand sa langue est puissante, que c'est une langue du pouvoir, que les gens vont de toute façon l'apprendre un peu, avec tout ça on peut se permettre de dire : « vous choisissez une autre langue ».

**Yves Caelen:** Je crois que la sixième langue aux et États-Unis, c'est le tagalog, une des langues essentielles aux Philippines. Donc, comment est-ce que des gens qui arrivent des Philippines continuent à parler le tagalog en vivant aux Etats-Unis?

**Philippe Van Parijs:** À Bruxelles, on a eu ce modèle de l'assimilation en disant : « oubliez le plus vite possible votre langue ». C'était un peu la perspective aux États-Unis

initialement. Maintenant il y a toutes ces communautés qui persistent aussi en raison de l'internet, on reste en contact avec ses régions d'origine, beaucoup plus qu'on pouvait le faire avant. Ça coûte moins cher aussi de retourner de retourner dans son pays. Et donc ça persiste beaucoup plus qu'avant. Mais, en Californie, il y a des écoles bilingues français-anglais ou anglais-espagnol et me disait une collègue de Stanford, des écoles bilingues anglais-chinois.

Georges Vlandas: Arrivé à ce stade de la conférence, je me rends compte que dans le chat il y a des questions multiples auxquelles on ne pourra pas avoir des réponses. Mais tu avais dit qu'on pourrait finir par le dernier Eurobaromètre?

Philippe Van Parijs: Comme à chaque fois il y a une publication qui est faite par la Commission, environ 150 pages et qui présente un certain nombre de données, non pas seulement sur la situation linguistique, mais aussi les attitudes à l'égard de la langue, etc. Pour chaque pays, il y a une petite brochure de quatre pages. Pour la Flandre et la Wallonie, ce qu'on voit, c'est que l'anglais progresse en termes de connaissance de manière très nette. Le français reste la langue la mieux connue en Belgique, le néerlandais décline en raison d'une diminution de 5 % de la proportion de flamands qui ont le néerlandais comme langue maternelle. Donc, c'est en raison d'une immigration qui est très importante en Flandre de personnes qui ont gardé leur langue maternelle qui n'ont pas été assimilées. Alors c'est intéressant aussi de voir la réaction des gens, à la question : « Quelle langue est-ce que vous trouvez important que vos enfants apprennent? », 85 % disent l'anglais en Belgique et ca correspond à la moyenne européenne. Mais ce qui est très net et sans doute un peu préoccupant, c'est qu'il y a un déclin très fort de ceux qui estiment important d'apprendre le français au-delà de la langue maternelle et de ceux qui considèrent comme important d'apprendre le néerlandais au-delà de la langue maternelle.

La raison du retour de ce qui me semble très important pour comprendre les dynamiques à l'œuvre, c'est de désagréger ces données par génération parce qu'on a des données pour l'ensemble de la population.

**Georges Vlandas:** Je remercie les collègues d'être resté jusqu'à 14h20 quand même et on se revoit le 27 juin sur le thème de l'immigration.

Page 118 GRASPE Juin 2025

# Quelques réflexions sur le SEAE

#### GRASPE conférence du 7/02/2025

Les compétences des institutions en matière de relations extérieures sont différentes en fonction des domaines d'action. Les lignes de gestion du personnel varient en fonction des différentes catégories et des rattachements administratifs. Le débat qui a présidé à la création du SEAE est donc toujours d'actualité<sup>25</sup>: où localiser le pouvoir de décision pour agir efficacement et en cohérence de manière « géopolitique ». ? La meilleure illustration de l'actualité de la question est reflétée dans les discussions sur le formatage du réseau des délégations, avec des vues divergentes des services sur comment mieux représenter l'Union européenne dans les différents pays tiers.

#### Contexte:

- Amsterdam: institutionnalisation d'un Haut Représentant /VP, investi d'un nouveau mandat fusionnant les rôles de Commissaire pour les Relations extérieures (RELEX) et de Haut Représentant pour la PESC (ex Solana): Politique Etrangère et de Sécurité Commune, Politique de Sécurité et de Défense Commune (clause de défense collective, prévention des conflits, missions civiles et militaires, centre de crise). La présidence tournante dans les affaires étrangères est abolie. Le HRVP préside le conseil Affaires étrangères;
- Le SEAE est créé pour soutenir l'action du HRVP (Art. 27 du TUE) qui préside les Groupes de travail du Conseil dans le domaine des affaires étrangères, dont le Comité politique et de sécurité (COPS);
- Le SEAE est composé à l'origine de fonctionnaires DG RELEX / DEV, du secrétariat du Conseil et d'un tiers des postes remplis par des diplomates nationaux recrutés en tant qu'Agents temporaires ;

Les Délégations de la Commission européenne deviennent des Délégations de l'Union européenne, avec à leur tête des chefs de délégations accrédités au niveau ambassadeur, qui ont la double casquette SEAE/Commission, les deux organes ayant toujours des compétences différentes. Actuellement 145 Délégations et offices (à distinguer des bureaux présents dans les Etats membres gérés par la Commission.)

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Débat précédent : GRASPE Cahier n°45, Juillet 2022 : pp. 58-66 : https://graspe.eu/document/grasp45.pdf

L'arrangement institutionnel qui découle des Traités et en particulier de celui de Lisbonne est particulièrement complexe. Les compétences de l'Union européenne dans le domaine des relations extérieures sont réparties entre les différentes institutions et les Etats membres et sont diverses<sup>26</sup>. Elles peuvent être exclusives, partagées, relever de fonctions d'appui et de coordination, ou encore plus spécifiques dans le domaine de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC)<sup>27</sup>.

Cette dernière est définie dans le Traité sur l'Union européenne (TUE), alors que les autres politiques apparaissent dans Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) établissant ainsi des bases juridiques différentes selon les domaines. Ceci conforte une « bipolarité »<sup>28</sup> qui appelle à une différenciation du système de gouvernance applicable et se retrouve dans la répartition des compétences entre Commission européenne, SEAE et Etats Membres, facteur systémique de divergences pour une approche conjointe des relations extérieures.

La Commission européenne s'affirme « géopolitique », mais doit s'appuyer pour cela sur le développement d'un appareil diplomatique qui gère un réseau de Délégations, qui ne lui est pas rattaché – le Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Ce dernier est placé sous l'autorité du Haut Représentant qui se trouve être Vice-Président de la Commission, mais qui dépend des Etats membres pour les questions qui relèvent du domaine de la PSDC.

Ainsi, contrairement à la sphère relevant des politiques relevant des prérogatives de la Commission européenne, en matière de PSDC, les Etats membres non seulement conservent très largement l'initiative, contrôlent étroitement le système de prise de décision avec le maintien de la règle de l'unanimité. Mais par ailleurs, ils continuent également à jouer leur propre partition en parallèle, au point où l'UE apparaît souvent comme entité *sui generis*, devenant un acteur à part entière sur la scène internationale, pas nécessairement perçu comme uniquement

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Voir Andreone et Soret in Revue de l'union européenne 02/2024, n°675 (Dalloz- Paris), pp. 10-16

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> A noter à cet égard que ceci d'ailleurs dépasse les prérogatives classiques d'un service diplomatique et appartiennent au domaine de la défense dans la plupart des Etats membres.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Viktor Szép & Ramses A. Wessel in ENGAGE, Working Paper Series, No. 6, January 2022:

 $https://static1.squarespace.com/static/604251cac817d1235cbfe98d/t/620f8318520d0359042cec83/1645183772062/ENGAGE+Working+Paper+6\_The+Current+Legal+Basis+and+Governance+Structures+of+the+EU\%E2\%80\%99s+External+Action\_v2.pdf$ 

l'expression des politiques des Etats membres pris individuellement.

L'efficacité du système repose essentiellement sur sa capacité à ce que tous les acteurs « tirent dans le même sens ». Il en résulte que le travail de coordination du SEAE avec les Etats membres, en particulier à travers les groupes du Conseil au siège des Institutions, est fondamental; pour rappel, le SEAE préside ces groupes —en premier lieu le Comité politique et de sécurité (COPS), et le Conseil des affaires étrangères (CAF). Le SEAE y joue un rôle de secrétariat dans la préparation des réunions. Mais si la coordination semble fonctionner, du moins pour ces aspects plus politiques —cela est moins vrai pour tout ce qui touche aux aspects externes des politiques internes gérées par la Commission, ou encore du commerce extérieur. Les tensions s'expriment en particulier au sein des délégations où les rivalités institutionnelles se font le plus sentir.

Ceci est aggravé de manière systémique par la problématique de la faible dotation en ressources humaines du SEAE par rapport à la Commission au sein des délégations où la majorité du personnel est fournie par cette dernière. La création du SEAE a été voulue à « effectifs constants »<sup>29</sup>. La transformation des délégations de la Commission s'est donc faite en transférant un certain nombre de postes des institutions (essentiellement de la Commission dans les faits) vers le SEAE et en incorporant des diplomates des Etats membres, jusqu'à 30% du total (employés comme Agents temporaires). Le résultat a abouti à la création « d'îlots minimum » de personnel SEAE au sein des délégations pour assumer les « obligations du Traité de Lisbonne ».

Ainsi, en général, dans chaque délégation, il y a un ambassadeur, chef de Délégation, qui assume (221 TUE) le rôle de représentant unique de l'Union européenne dans les pays tiers et auprès des organisations internationales, quels que soient les domaines de compétence —y compris donc touchant aux prérogatives de la Commission européenne, comme par exemple commerce, climat, coopération, commerce, migration etc. Les ambassadeurs président localement les réunions de chefs de mission. Dans les délégations plus stratégiques, les chefs de mission peuvent s'appuyer sur un chef de Délégation adjoint formel. Mais dans la plupart des cas, seul un conseiller politique exerce cette fonction en cas d'absence (en tant que chargé d'affaires ad interim), en animant une « section politique presse et information ». Par souci de rationalisation, le SEAE a pris également à sa charge, sur base d'un partage des coûts, les

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Voir commentaires GRASPE Cahier n° 25, Juin 2015 : pp. 7-12, https://graspe.eu/document/grasp25.pdf

fonctions logistiques (sections administratives) et de sécurité. Le restant du personnel est fourni par la Commission.

Il y ainsi dans les faits plus d'agents qui dépendent organiquement de la Commission (environ 3.200) que du SEAE (moins de 2750). Le personnel Commission est majoritairement financé sur budget opérationnel sous la forme d'agents contractuels (autour de 1.000). L'emploi de ces derniers dépend par conséquent entièrement des financements provenant des programmes —budget opérationnel-, d'où l'obligation de les affecter effectivement et uniquement à la mise en œuvre de ces derniers.

Cette situation aboutit de manière symptomatique au maintien d'un travail en silos, trop souvent encore. Seuls les ambassadeurs, chefs de délégation, portent une « double casquette »: ils dépendent et sont redevables, à la fois du SEAE et des services de la Commission européenne. L'utilisation des ressources selon les finalités est donc particulièrement sensible, s'agissant de mettre à contribution pour des tâches relevant de la PSDC, du personnel payé sur le budget opérationnel et des agents contractuels.

Ceci n'est que partiellement compensé par l'accord de flexibilité qui permet aux chefs de Délégation d'utiliser des agents de la Commission pour effectuer des tâches autres que celles relevant de leur direction générale d'origine, mais aussi, pour ce qui relève des compétences du SEAE, à savoir relevant de la PESC (ou PESD), avec une limite fixée à titre indicatif à un maximum de temps de 20% (pour autant que cela soit temporaire etc.)<sup>30</sup>. La question est en partie théorique tant que la distinction entre ce qui relève « du politique » et « des politiques » se chevauche et que le pragmatisme prévaut. Ce qui, par exemple, appartient au domaine de la promotion et de la défense des droits humains revêt un caractère relevant par définition des aspects programmatiques avec le financement et la mise en œuvre de projets financés sur budget de la Commission, tout en étant éminemment politique, par conséquent relevant de la sphère de compétence du SEAE.

Inversement, la mise en commun des ressources financières comme pour la communication, ce que certaines directions générales de la Commission interdisent formellement-, mais aussi les missions etc.- peut facilement devenir conflictuel. Les

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> JOIN (2012) 8 final du 28/03/2012, Décision de la Commission relative à la gestion des ressources de la Commission dans les Délégations de l'Union : C(2012) 7200 final du 10/10/2012, revisitée en 2019 par la décision de la Commission : C(2019) 8634

agents de la Commission travaillent sous l'autorité de l'ambassadeur de l'UE (à savoir le chef de la délégation de l'UE), mais sont rattachés à leur DG d'origine – parfois sur des postes « mixtes » - sur les plans hiérarchique et administratif. La chaîne de commandement, dépend donc essentiellement du siège et pas uniquement du chef de délégation (et encore moins du SEAE).

Ceci est particulièrement sensible s'agissant des agents contractuels recrutés sur des budgets opérationnels. Ainsi, les responsabilités en matière de carrière, de nominations (Autorité Investie du Pouvoir de Nomination –AIPN), font que la gestion des ressources, au-delà de l'ordonnancement des dépenses, dépend du rattachement institutionnel.

Ceci a également incidemment comme conséquence la fragmentation de la représentation du personnel (deux Comités : Hors Union et SEAE), ce qui ne contribue pas à la fluidité du dialogue social, ni à l'émergence d'un sentiment d'appartenance à la même entité au sein des délégations, même si le même statut et les mêmes règles s'appliquent au personnel quelle que soit l'origine administrative.

Au-delà des contraintes juridiques, cette situation est devenue un facteur de crispation quasiment dogmatique, avec des moyens de pression du siège : des instructions envoyées en direct par les services de la Commission vers le personnel en délégation qui est en lien hiérarchique.

Pourtant, des efforts ont été déployés ces dernières années pour parvenir au concept de « One delegation » (« délégation unique » ?) notamment sous l'impulsion des chefs de délégation eux-mêmes à travers leur Bureau, afin de répondre aux défis de la mise en œuvre d'un agenda géopolitique, à savoir contribuer à un réseau plus résistant aux crises, plus flexible et efficace.

Il ressort des réflexions en cours, que l'objectif serait de pouvoir organiser les activités des délégations autour d'objectifs et de priorités indépendamment des appartenances d'origine du personnel : promouvoir le travail transversal et la « co-création » afin d'atténuer les risques d'une configuration trop rigide des sections et des silos et d'atteindre des objectifs respectifs, mais communs, compatibles avec les principes de « l'approche globale ».

Il s'agirait d'élaborer des mécanismes et des lignes directrices inclusifs pour une meilleure coordination interservices afin de garantir que le SEAE, la Commission, les délégations et, le cas

échéant, d'autres acteurs de l'UE (par exemple des missions PSDC, la BEI) mais aussi les Etats membres - sous le label « Team Europe» <sup>31</sup> - identifieraient des priorités communes et garantiraient la cohérence dans la conduite des relations bilatérales.

Il faudrait aussi tendre à mieux prendre en compte la dimension régionale et les activités stratégiques multi-pays, créer plus de flexibilité grâce à des approches régionales. L'absence de réel dialogue, mais aussi les divergences d'approche sur la création (Groenland) ou fermeture des délégations dans des pays en crise (Soudan) illustrent ces difficultés.

Ceci implique une décentralisation de la gestion du personnel et un recentrage de toutes les activités au bénéfice des chefs de délégation. Cela signifie aussi que tout le personnel soit impliqué dans davantage de travaux politiques et autour d'objectifs stratégiques, tels que ceux identifiés dans le processus de programmation dans le domaine de la coopération, qui fixent des objectifs communs. Les profils devraient être mis à jour et le personnel recyclé si nécessaire dans les délégations où la coopération est importante.

Ceci pose avec acuité la pertinence du réseau actuel, notamment dans un contexte budgétaire particulièrement tendu. En dehors de la nécessité d'établir des priorités, concentrer les ressources est devenu d'autant plus primordial, il n'est pas certain qu'entretenir 145 postes diplomatiques, délégations et bureaux, soit défendable, voire simplement tenable. La réflexion est en cours, avec des propositions radicales de la part des services de la Commission de régionaliser encore davantage la gestion des activités liées à la coopération, afin de les regrouper et de faire des économies d'échelle, dépossédant par là même les chefs de délégation d'une partie de leurs prérogatives par rapport aux autorités locales.

C'est ce qui va devoir être tranché entre institutions. Est-ce qu'une approche géopolitique transactionnelle est compatible avec un pilotage à distance des activités ? Quelles sont les fonctions politiques essentielles qu'une délégation doit pouvoir assumer afin de rester viable et justifier le maintien d'une présence minimale dans un pays ? Les différentes directions générales (en premier lieu ENEST, INTPA, MENA et TRADE) sous la houlette du Secrétariat Général d'une part et le SEAE d'autre part mènent une réflexion sur la nécessité pour l'UE d'être présente dans un pays. Au-delà, il reste à voir comment la nouvelle HRVP entend placer le curseur et peut effectivement

Page 124 GRASPE Juin 2025

https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives fr

exercer son influence au sein du Collège et quel arbitrage final sera effectué par la présidence.

Tout ceci se déroule sous pression budgétaire accrue et dans un contexte géopolitique qui impose une révision des objectifs externes de l'UE, de réorientation vers la sécurité et la défense, des nouveaux concepts en matière de coopération (« Global Gateway ») etc. S'ensuivront immanquablement beaucoup de changements de doctrine en matière de gestion des ressources, humaines en particulier, facteur d'incertitude et de frustration pour les services et le personnel actuel.

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

Page 126 GRASPE Juin 2025

Philippe LAMBERTS

Francesca RATTI

Yves DEVELLENNES

# Reflection Group on the Future of the European Civil Service

Megan RICHARDS Michel RICHONNIER Luis ROMERO REQUENA 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 Leila SIMONA TALANI Kim SLAMA

Georges SPYROU Irini 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 VERCRUYSSE 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 :  $40 \in$ ) à verser sur le compte de GRAACE AISBL (IBAN : **BE20 0017 6787 9156** ; BIC : GEBABEBB).

Nous vous en remercions par avance!

