

GRASPE

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

Cahier n° 37
Décembre 2019

Sommaire

Editorial : Commission von der Leyen Quelle Commission pour une Europe-puissance ? Quels moyens pour une "Union plus ambitieuse" ?	3
The Geography of EU discontent with Lewis Dijkstra	19
La Politique européenne de voisinage en échec ?	23
Un budget pour l'Europe 2021-27 avec G-J Koopman et P. Defraigne	33
L'Union Européenne : où en sommes-nous ? Quel avenir? De F. Frutuoso de Melo	41
Dialogue avec P. Collowald	47
Conférence de J.-L. Demarty	71
Conférence : Vers une économie zéro carbone : politique européenne et contributions nationales.	93
The Backstop, What Next For Ireland? With Brian Carty	125
Exodus, Reckoning, Sacrifice: Three Meanings of Brexit, par Kalypso Nicolaïdis	133

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

Diffusion strictement limitée aux personnels des Institutions européennes

Éditeur responsable : Georges VLANDAS

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

Site web et maquette : Jean-Paul SOYER

Diffusion : Agim ISLAMAJ

Société éditrice :
GRAACE AISBL 23 rue du Cardinal, 1210 Bruxelles, Belgique.

© GRASPE 2019

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

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

Retrouvez tous les numéros de GRASPE sur notre site

GRASPE.EU

Éditorial :

**Commission von der Leyen
Quelle Commission pour une Europe-puissance ?
Quels moyens pour une "Union plus ambitieuse" ?**

Débattons-en !

2014 : Une Commission politique

Quand en juillet 2014, le candidat à la présidence de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, présentait ses orientations politiques, il déclinait 10 priorités¹ destinées essentiellement à lutter contre les effets dévastateurs de la crise économique et financière que l'Europe traversait depuis 2008. Le titre de son programme annonçait la couleur :
« Un nouvel élan pour l'Europe : mon programme pour l'emploi, la croissance, l'équité et le changement démocratique ».

La « Commission de la dernière chance » de Jean-Claude Juncker devait faire face à un environnement économique et social très difficile. Elle devait faire de l'emploi et de la

¹ Les dix priorités stratégiques qui constituaient la mission politique de la Commission européenne pour les cinq années du mandat du collège présidé par JC Juncker avaient pour objectif de « faire la différence » dans un contexte de crise qui mettait l'Europe au pied du mur, mais aussi d'apporter des résultats concrets aux citoyens : 1. un nouvel élan pour l'emploi, la croissance et l'investissement; 2. un marché unique numérique connecté; 3. une union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique visionnaire en matière de changement climatique; 4. un marché intérieur plus approfondi et plus équitable, doté d'une base industrielle renforcée; 5. une union économique et monétaire (UEM) plus approfondie et plus équitable; 6. un accord de libre-échange raisonnable et équilibré avec les États-Unis; 7. un espace de justice et de droits fondamentaux fondé sur la confiance mutuelle; 8. vers une nouvelle politique migratoire; 9. une Europe plus forte sur la scène internationale; 10. une union du changement démocratique.

croissance des objectifs principaux afin d'éviter la dissolution du projet européen lui-même sous l'effet de « la mult crise ». Voilà l'analyse du président élu qui ajoutait en septembre de la même année qu'il voulait, pour réaliser ces objectifs, une Commission « politique » : remettre la politique au cœur de l'action de la Commission en renforçant son droit d'initiative et en refusant de la voir se limiter à jouer le rôle d'un secrétariat du Conseil. Il s'agissait de faire preuve de volontarisme pour protéger l'Europe, mais surtout d'en avoir les moyens.

C'est aussi la raison pour laquelle le président Juncker lançait son plan d'investissement (Plan Juncker), palliant l'insuffisance du budget de l'Union et faisant appel aux capitaux privés (21 milliards « seulement » de garanties publiques initiales faisant effet de levier).

2019 : Une Commission géopolitique

Cinq années plus tard, la crise économique et financière a été partiellement contenue, au prix d'efforts douloureux, d'une explosion de la dette publique des Etats, d'une augmentation préoccupante des inégalités sociales et de graves fissures politiques au sein de l'Union, notamment le départ du Royaume Uni. Cela s'est aussi fait aux dépens d'un virage vers une Europe « durable ». La « dernière chance » a donc été heureusement saisie en partie si l'on considère que l'UE jouait là son devenir immédiat, mais de sérieux obstacles persistent. L'Europe poursuit aujourd'hui le cours tumultueux de son existence, et doit faire face à de nouveaux défis.

C'est dans ce contexte que la nouvelle présidente Ursula von der Leyen a avancé un programme volontariste en six points² pour la Commission européenne 2019/2024:

« Une Union plus ambitieuse, mon programme pour l'Europe ».

² Dans son programme, « Une Union plus ambitieuse, Mon programme pour l'Europe », la présidente élue a présenté les orientations politiques de la Commission pour son mandat, qui ne constituent pas pour elle un « programme de travail exhaustif, mais se veulent plutôt un cadre pour notre travail commun ». Ces orientations politiques doivent selon elle permettre à l'Europe de prendre le leadership sur la scène internationale en se concentrant sur six grandes ambitions pour : 1. Un pacte vert pour l'Europe ; 2. Une économie au service des personnes ; 3. Une Europe adaptée à l'ère du numérique ; 4. Protéger notre mode de vie européen ; 5. Une Europe plus forte sur la scène internationale ; 6. Un nouvel élan pour la démocratie européenne. Voir son programme complet à cette adresse : https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_fr.pdf

Tout en appelant l'Europe à conserver son modèle d'économie sociale de marché (« une économie au service des personnes »), la nouvelle présidente propose que la Commission européenne concentre son action sur l'accompagnement des transitions essentielles qui impactent nos économies et nos sociétés: la transition écologique et la transition vers une économie numérique.

En proposant un pacte vert pour l'Europe (« European Green Deal ») et une Europe « adaptée à l'ère du numérique », Ursula von der Leyen fixe un calendrier très serré en se donnant 100 jours pour :

- proposer ce « Green deal », avec pour objectif la neutralité carbone à l'horizon 2050³,
- présenter une proposition législative pour une approche européenne coordonnée relative aux implications humaines et éthiques de l'intelligence artificielle.

Des moyens considérables seront nécessaires pour atteindre de tels objectifs, et elle prévoit en conséquence de :

- Convertir une partie de la Banque européenne d'investissement (BEI) en Banque européenne du climat (avec le doublement des financements consacrés aux investissements pour le climat),
- Créer un plan d'investissement, sur le modèle de celui de son prédécesseur, pour une Europe durable. Ce plan soutiendra des investissements à hauteur de mille milliards d'euros sur les dix prochaines années, un chiffre nécessaire au regard des ambitions et surtout du défi à relever.

La volonté semble donc forte pour agir vite dans ces domaines, domaines qui concernent non seulement l'Europe, mais aussi le reste de la planète. En seulement deux semaines, la Commission a présenté sa proposition de Pacte Vert pour l'Europe avec une feuille de route détaillée qui comprend pas moins de 50 initiatives qui seront lancées tout au long de son mandat.

³ Dans son programme, la présidente élue s'engage « à présenter, pour 2021 au plus tard, un plan complet visant à porter si possible à 55 % l'objectif de réduction des émissions de l'Union européenne d'ici à 2030, de façon responsable ». Rappelons qu'à l'occasion de sa séance plénière du 14 mars 2019, les membres du Parlement européen avaient voté une résolution non contraignante en faveur de cette même cible de réduction des émissions de 55% avec pour objectif la neutralité carbone pour 2050. Les députés PPE avaient voté contre.

La présidente de la Commission européenne fait aussi preuve d'ambition dans le domaine social en déclarant vouloir une « Europe plus ambitieuse en matière d'équité sociale et de prospérité ». Elle propose notamment dans son programme :

- L'approfondissement de l'Union économique et monétaire,
- Un plan d'action pour la mise en œuvre intégrale du socle européen des droits sociaux,
- Un instrument juridique destiné à mettre partout dans l'Union européenne un salaire minimum équitable,
- Un régime européen de réassurance des prestations de chômage, et
- Une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés.

Remarquons cependant qu'aucune action n'est encore envisagée afin de compenser les effets négatifs du marché unique. Les travailleurs s'y déplacent vers les zones économiques les plus dynamiques en y finançant protection sociale et retraites, mais en privant en conséquence leurs pays de départ de ce financement. L'absence d'un mécanisme de redistribution solidaire, qui n'est pas encore envisagé, conduit à des inégalités croissantes érodant ainsi la cohésion sociale et le soutien à un quelconque projet d'intégration supranationale.

De par la nature ouverte de l'économie européenne, la taille de ses échanges internationaux et son niveau de consommation de ressources, la Commission ne peut, au regard des objectifs assignés, faire abstraction de ce qui se passe au-delà des frontières de l'Union, dans un environnement international dont les équilibres ont singulièrement évolué et pèsent sur le destin européen. La convergence traditionnelle de la politique étrangère européenne avec celle des Etats Unis est remise en question, le Royaume Uni est sur le départ depuis maintenant trois ans, l'affirmation de la puissance croissante de la Chine, le retrait américain des alliances traditionnelles et la remise en cause par le président américain des organisations multilatérales, menacent l'ordre mondial. La Russie déstabilise le voisinage de l'Europe et l'explosion démographique dans d'autres régions, combinée au changement climatique, crée une pression sans précédent sur les ressources naturelles. Voilà ce à quoi se réfère le surcroît « d'ambition » qu'appelle pour l'Union le programme de la nouvelle présidente: augmenter l'influence de l'Union européenne au-delà de ses frontières et assumer un rôle de leader mondial tout en ayant une responsabilité historique dans la lutte contre le changement climatique et la surexploitation des ressources.

Cette ambition a été confirmée alors que Ursula von der Leyen présentait son équipe en septembre. Elle en a profité, comme le président Juncker au début de son mandat, pour ajouter un qualificatif à sa Commission afin d'en souligner l'essence : sa Commission sera « géopolitique ». L'expression a été reprise dans toutes les lettres de mission envoyées aux candidats Commissaires.

La politique à laquelle la Commission devra se consacrer dans les cinq prochaines années sera articulée sur sa dimension extérieure : il faudra renforcer le rôle joué par l'Europe sur une scène internationale singulièrement tendue. L'Union européenne est par nature attachée à la défense du multilatéralisme. Elle veut en effet fixer des règles à l'échelle mondiale, notamment commerciales. Pour l'Union européenne, l'ensemble de ces règles doit :

- Procéder d'un ordre international et ne pas être livré à lui-même, à la merci des plus puissants ;
- Assurer une distribution plus équitable de la prospérité à l'échelle planétaire, et
- Œuvrer à une convergence « vers le haut » des valeurs et des droits sociaux.

Cet ordre mondial et la vision démocratique qui l'anime sont toutefois aujourd'hui mis à mal.

Le multilatéralisme contesté

Les règles et normes internationales, celles-là mêmes qui ont prévalu lors de la construction de l'Union et qui en constituent le fondement, semblent aujourd'hui être discutées voire ignorées quand prévalent à nouveau les rapports de force.

Les Etats-Unis n'assument plus pleinement leur leadership et son coût. Ils sont à nouveau tentés par l'isolationnisme.

La Chine, l'Inde et certains pays émergents, constituent des puissances davantage mues par la défense de leurs seuls intérêts et de leurs propres valeurs. Ces pays rangent l'économie dans la panoplie des outils mis au service de leurs ambitions géostratégiques. Ils n'ont pas, ou plus, de problème à se livrer à des guerres commerciales dont les effets nuisent pourtant à leurs partenaires historiques, ou à jouer de la puissance de leur monnaie, comme la Chine le long de la nouvelle route de la soie, et ce jusqu'aux portes de l'Europe. Certains n'ont pas non plus de scrupules en matière de gouvernance et de droits humains.

Pour la plupart de ces pays, ces intérêts se focalisent encore sur eux-mêmes et leur environnement immédiat, mais ce n'est pas le cas pour tous. La Chine, en particulier, se considère comme une puissance globale en devenir et par là-même, est aussi à la recherche d'une prospérité s'appuyant sur des principes. Ceci cependant, loin d'être le signe de l'évolution positive d'un nouveau membre dans une communauté internationale régie par la charte des Nations Unies, constitue une menace. En effet, le Parti Communiste Chinois perçoit la déclaration universelle des droits de l'homme comme une menace existentielle contre ses propres valeurs de soumission de la liberté individuelle et de celle des entreprises à l'intérêt général tel qu'il est conçu par le pouvoir politique⁴.

Les développements géopolitiques récents illustrent ces défis. Suite au retrait progressif du soutien américain aux institutions internationales, nous voyons que la négociation globale, multilatérale, est aujourd'hui difficile, quand elle n'est pas moribonde. C'est par exemple le cas dans le domaine commercial. L'OMC n'est plus *de facto* le cadre de négociations comme ce fut le cas lors du cycle de Doha qui ambitionnait, en 2008, de réguler le commerce mondial dans un mouvement d'ensemble. Sa capacité à arbitrer les conflits commerciaux disparaît sous les attaques de l'administration américaine. Plus de dix ans après, la réalité même des négociations commerciales que mène l'Europe est désormais bilatérale⁵ et parfois même micro-bilatérale entre entreprises et états. Deux exemples récents illustrent les nouveaux rapports de forces : en mai 2018, le gouvernement chinois a mis les compagnies aériennes internationales sous pression pour arrêter de considérer Taiwan comme un pays et en novembre 2019 le gouvernement russe a obligé Apple et Google à présenter la Crimée comme faisant partie du territoire russe dans leurs outils de cartographie.

Pendant ce temps, les Etats-Unis se permettent de se désengager de l'accord de Paris sur le climat, qui incarnait pourtant une forme d'apogée de la négociation multilatérale en aboutissant au premier accord ayant une portée universelle sur le réchauffement climatique. A ce jeu, les Etats Européens ne pèsent que trop peu s'ils ne se montrent pas unis et préparés face aux géants avec lesquels ils sont liés par des réseaux d'échanges, d'investissements et de dettes.

⁴ Jonathan D. Ward (2019), *China's vision of victory*, Atlas Publishing and Media Company, USA, ISBN 978-0-57-843810-8

⁵ Se reporter à l'entretien avec Jean-Luc Demarty dans le numéro 37 de la revue GRASPE

Si l'époque exige plus que jamais de trouver rapidement des solutions internationales aux problèmes planétaires auxquels nous sommes confrontés (en particulier le basculement du climat), les acteurs les plus à même de faire la différence, à l'exception notable de la Chine avec sa « Nouvelle Route de la Soie », se replient sur eux-mêmes et sur leurs « sphères d'influence ». Face à ce paradoxe, l'Europe ne peut, ni ne doit, rester inactive et se contenter de son rôle de soft power de second rang. Les citoyens européens eux-mêmes l'ont d'ailleurs compris, puisqu'ils souhaitent une politique extérieure plus musclée et respectueuse des droits de l'homme, une Union Européenne qui assume désormais un rôle d'acteur géopolitique⁶.

Une Europe plus forte et une Europe-puissance ?

Il nous faut prendre acte de cette nouvelle réalité et de son évolution rapide. Pour cette raison, nous ne pouvons que nous réjouir de voir la Présidente von der Leyen le faire en fixant pour l'UE les objectifs intérieurs et extérieurs de son programme :

« Je vois dans les cinq prochaines années une chance pour l'Europe: celle de se montrer plus ambitieuse chez elle afin de prendre le leadership sur la scène mondiale »⁷.

La diplomatie « douce » à l'européenne, limitée pour l'essentiel au domaine commercial et l'aide au développement sur fond de promotion des Droits humains, ne peut plus désormais suffire dans ce monde de plus en plus « dur ».

L'Europe, si elle veut défendre son projet, conserver un rôle de modèle et influencer encore sur le cours du monde pour faire prévaloir ses normes et les valeurs qu'elle incarne, doit affirmer son rôle dans le rapport de force international. Il va lui falloir devenir plus forte en élargissant son domaine d'action et en augmentant son indépendance. Non qu'il s'agisse pour elle de renoncer au multilatéralisme, ni de se refermer sur un plan commercial. Il lui convient donc de s'équiper pour qu'elle puisse évoluer et exister dans un monde désormais plus brutal et faire respecter un jeu d'échanges équitables. C'est une question

⁶ Etude commandée à YouGov par le think tank ECFR (European Council on Foreign Relations) "Give the people what they want: popular demand for a strong european foreign policy" disponible sur https://www.ecfr.eu/page/-/popular_demand_for_strong_european_foreign_policy_what_people_want.pdf

⁷ U. von der Leyen, *op. cit.* p.5

de nécessité et de réalisme au-delà de tout dogmatisme. C'est une question de souveraineté européenne.

Le chemin qui lui reste à parcourir sera toutefois semé d'embûches. Il lui reste encore tant à faire pour qu'elle puisse prétendre au titre de grande puissance. Son manque de capacité de défense commune, la faiblesse et la dispersion des investissements militaires européens, la situation de dépendance à l'égard d'une OTAN en désarroi, dont les finalités stratégiques sont devenues floues, comme à l'égard des moyens militaires américains, mais surtout l'absence de doctrine de sécurité commune et d'ambition rappellent que la capacité militaire et la diplomatie européennes sont loin d'être à la hauteur pour porter son projet de civilisation humaniste. C'en est pourtant une condition.

Voilà aussi pourquoi c'est sur un renforcement des capacités militaires intégrées que se propose de travailler la future commission, guidée par l'ancienne ministre de la défense allemande qu'est Ursula von der Leyen :

« La paix, la sécurité et le développement sont interdépendants. Il nous faut une approche intégrée et globale de notre sécurité. (...) Les problèmes de sécurité deviennent hétérogènes et imprévisibles. Les menaces hybrides graves sont devenues une réalité. L'Union européenne doit renforcer sa capacité de réaction et sa résilience. »⁸

Le cap est bien fixé. Il restera à convaincre les Etats membres qui ne partagent pas tous les mêmes convictions sur l'articulation à trouver entre souveraineté nationale et européenne. Ces Etats sont loin d'être à l'unisson sur le besoin d'un certain réalisme en termes de relations internationales pour défendre leurs intérêts, ceux de l'Union ainsi que les valeurs européennes qui risqueraient d'être trahies à cette occasion. Il faut espérer qu'un débat public soit ouvert et permette de trouver un consensus malgré la grande diversité d'approches historiques et culturelles qui prévalent au sein de l'Union européenne, car cette dernière ne peut se passer d'opinion publique commune sur ces questions.

Reste surtout à convaincre les Etats membres de doter l'Union européenne d'un budget à la hauteur de ces ambitions. Or, quand on voit la timidité dans ce domaine et l'extrême modération autour des débats relatifs au cadre financier multi-annuel dont le volume reste très en deçà des besoins, sans même discuter de la façon avec laquelle l'Union Européenne pourrait

⁸ Ibid. p.22

compter sur des ressources propres, on comprend que la partie s'annonce compliquée.

Un des points aveugles de la démarche de l'actuelle Commission concerne la bataille budgétaire européenne pour la prochaine période de programmation: pour assumer ses nouvelles ambitions. La nouvelle Commission se satisfera-t-elle de sa proposition budgétaire (1,11% du PIB), soutiendra-t-elle celle plus ambitieuse du Parlement Européen (1.3% du PIB), ou acceptera-t-elle un budget revu à la baisse ? Et acceptera-t-elle une énième réduction de ses ressources humaines alors qu'on sait sa capacité d'initiative et de contrôle déjà mise à mal dans un contexte d'accroissement de ses responsabilités?

C'est pourtant le moment pour l'Union européenne de devenir plus forte afin de porter ce projet européen ambitieux, avant qu'il ne soit trop tard.

Servir de tels objectifs « géopolitiques » exige pour la nouvelle Commission de se doter également d'une organisation et d'un mode de fonctionnement *ad hoc* appliquant des méthodes efficaces pour concevoir et mettre en œuvre les politiques nécessaires à une Europe renouvelée.

A bas les silos...

Il est ainsi impératif de démultiplier la capacité de la Commission à appréhender ses politiques publiques de façon plus systémique et de créer une plus grande cohérence entre ses nombreux domaines d'action. La politique de concurrence, par exemple, a des implications stratégiques et environnementales. Elle doit aussi être mise en phase avec la politique commerciale dans une optique de concurrence mondiale. La confiner au seul portefeuille du commissaire à la concurrence et au silo de la DG COMP n'est tout simplement pas pertinent pour une Commission qui se fixe des objectifs stratégiques transversaux à même de consolider le leadership européen. C'est bien la distribution des portefeuilles entre Commissaires et la capacité des services à se coordonner et à collaborer qui feront la différence et permettront de répondre à l'exigence d'horizontalité ou de circularité dont une Commission « géopolitique » doit faire preuve.

La présentation du Collège de Ursula von der Leyen a été proposée dans une infographie en forme de cercle. C'était une façon d'insister par l'image sur le fait que, comme les traités le supposent, les commissaires sont tous égaux, que chacun et chacune dispose d'une voix lors des votes au Collège, et que,

par ailleurs, l'intention est bien de procéder à une distribution des compétences et des responsabilités pour une action cohérente. Jean-Claude Juncker avait fait un grand pas dans cette direction en créant des vice-présidences sectorielles qui complétaient son dispositif. C'est cette logique qui a donc été retenue pour l'organisation du nouveau Collège. L'intention correspond bien à l'exigence d'une logique échappant à la rigidité et au cloisonnement des silos pour une Commission qui se veut « *flexible, moderne, agile* », comme la nouvelle présidente l'a annoncé lors de sa première conférence de presse.

A cet égard, et pour revenir sur l'ambition spécifique de mettre en place une Commission « géopolitique », il sera intéressant de voir comment Josep Borrell entend exercer son rôle de Haut Représentant et dans quelle mesure le Service Européen d'Action Extérieure (SEAE) qu'il dirige, sera amené à être plus en phase avec le travail des services de la Commission après la dérive inter-gouvernementale de ces dernières années. Le fait que la nouvelle présidente ait annoncé qu'elle entendait elle-même assurer le pilotage du groupe de commissaires en charge des questions ayant une dimension extérieure et jouer un rôle plus important dans les relations internationales, semble augurer de plus de cohérence et de moins d'autonomie pour les services. Il reste à voir si cela sera gérable et n'apportera pas un surcroît de complexité au détriment de la flexibilité et de l'efficacité sur la scène internationale.

... mais comment faire

Ainsi, à y regarder de plus près, on comprend aussi que le cercle n'en est pas vraiment un et on se prend à douter de la traduction de ce désir de flexibilité dans la réalité d'une organisation qui se révèle souvent plus hiérarchique et rigide qu'elle ne le prétend. Il est intéressant à cet égard de prendre connaissance des conclusions rendues par le projet de recherche multidisciplinaire « The European Commission, Where now, Where next »⁹⁹ sur la perception par le personnel des nouvelles manières de travailler instaurées par la Commission Juncker. Dans l'ensemble, le personnel est favorable au profil plus politique de l'institution et à la concentration de l'activité sur quelques priorités définies par le président. Il reste cependant réservé sur les méthodes de travail plus centralisées, plus hiérarchiques sans que les silos traditionnels n'en soient affectés.

⁹⁹ <https://www.uea.ac.uk/political-social-international-studies/research/the-juncker-commission>.<https://www.uea.ac.uk/political-social-international-studies/research/the-juncker-commission>.

Voyons plutôt : le collège présidé par Jean-Claude Juncker avait :

- Un premier vice-président,
- Un vice-président et haut représentant de la politique étrangère et de sécurité,
- 4 autres vice-présidents et,
- 21 autres commissaires.

Le collège d'Ursula von der Leyen comprend :

- Un premier vice-président exécutif aux côtés de deux vice-présidents exécutifs,
- Un vice-président et haut représentant de la politique étrangère et de sécurité,
- 4 autres vice-présidents, et
- 18 autres commissaires.

On voit donc que l'organisation a créé un nouvel étage hiérarchique avec les vice-présidents exécutifs, et augmente au final de deux membres le « corps » des vice-présidents, au risque de favoriser les chevauchements et donc les frictions entre eux. Même si tous les membres du collège sont appelés à travailler ensemble de façon transversale, on peut se demander s'ils y parviendront dans cette architecture complexe à plusieurs niveaux.

D'autant que, si tous les commissaires s'engagent évidemment à servir l'intérêt général européen, ils n'en demeurent pas moins issus d'horizons nationaux et politiques divers et peuvent avoir des avis divergents sur les orientations à prendre. Les directions générales (DG), elles-mêmes, sous leur autorité, se sont parfois livrées par le passé à des batailles assez épiques. Comment se feront donc les arbitrages ? Comment assurer plus de coopération, collaboration et cohérence entre services ? La pratique sera-t-elle vraiment collégiale, avec vote à la clé, ou au contraire, comme les évolutions récentes l'ont plutôt confirmé, la présidentialisation sera-t-elle renforcée laissant à la seule présidente la responsabilité du choix final ? Quant au secrétariat général dont le rôle est de coordonner les travaux de l'ensemble de la Commission, et notamment les dossiers transversaux pour qu'ils coïncident avec les priorités politiques de la présidente, l'organisation prévoit qu'il pourra être mobilisé par la présidente mais aussi par tous les vice-présidents en vertu de leur rôle de coordonnateurs. On imagine qu'il lui sera difficile d'orchestrer une coordination impliquant tant d'acteurs.

Une difficulté supplémentaire s'ajoute: si dans le Collège Juncker, les vice-présidents (VP) n'avaient pas la gestion directe

de DG, le Collège von der Leyen se propose lui de corriger la chose en attribuant directement des DG à ses VP.

- Ainsi Franz Timmermans, le premier VP exécutif en charge du dossier majeur du Green Deal européen, se voit attribué la DG Climate Action (DG CLIMA), dont on espère qu'elle sera renforcée au regard de l'importance politique du dossier.
- Margrethe Vestager, VP exécutive, conservera quant à elle la DG Concurrence (Direction Générale COMP) et supervisera la préparation de l'UE à l'ère du numérique.
- Son homologue, Vice-Président exécutif, Valdis Dombrovskis est en charge de « l'économie au service des personnes » et pourra compter sur la Direction Générale Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux (Direction Générale FISMA). Il coordonnera en outre ainsi le Semestre Européen, système de coordination des politiques économiques et budgétaires des États membres de l'Union européenne, qui de surcroît est destiné à inclure à l'avenir les objectifs sociétaux et environnementaux (en intégrant les objectifs SDG)¹⁰.

Dès lors, des questions augurent de difficultés non négligeables. Par exemple, ces DGs sous l'autorité directe des Vice-Présidents exécutifs auront-elles un ascendant sur les autres DGs, celles dont ces mêmes Vice-Présidents exécutifs assureront la coordination depuis le haut ? Sur quelle base et selon quel mécanisme s'établiront les relations entre ces DGs, et comment seront assurés les arbitrages (Valdis Dombrovskis aurait par exemple la responsabilité de coordonner 4 autres commissaires avec leur DG) ?

Qu'en sera-t-il en effet quand des Vice-Présidents auront, au-delà des DGs directement gérées par leurs soins, à se « partager » entre eux la coordination de plusieurs commissaires et de leur DG respective ?

Par exemple, Mariya Gabriel, commissaire en charge de l'innovation et la jeunesse (Innovation and Youth), aura trois DGs sous sa responsabilité, RTD, EAC et JRC. Cela exige déjà de gros efforts de coordination. De plus, elle devra se coordonner avec trois Vice-Présidents. D'un côté avec

¹⁰ Extrait mission letter VDL à Dombrovskis : I want you to ensure that our economic policy supports our wider societal and environmental goals. You will lead the work on refocusing the European Semester so that it integrates the United Nations Sustainable Development Goals

Margaritis Schinas, Vice-Président au portefeuille destiné à « Promouvoir notre mode de vie européen » dont la lettre de mission recouvre aussi l'éducation et la jeunesse. D'un autre côté, avec la VP exécutive Margrethe Vestager dont les responsabilités recouvrent tout le dossier du digital (politique industrielle, PME, intelligence artificielle, plateformes numériques, taxation du numérique, règles européennes de concurrence...). Et enfin, avec Maroš Šefčovič VP chargé des « Relations interinstitutionnelles et de la prospective » dont la lettre de mission contient non seulement l'élaboration de politiques et le besoin de coordonner le travail de prospective stratégique (domaines de travail du CCR) mais encore mentionne spécifiquement le CCR pour la production du rapport annuel de prospective.

Il faudra donc que Mariya Gabriel, de façon « agile », prenne ses propres responsabilités, clarifie les aires et jongle avec les priorités politiques pour éviter la confusion entre ses Vice-Présidents.

Mais ce sera encore plus épineux quand certains dossiers dépendront de plusieurs commissaires, au-delà des Vice-Présidents. Car des dossiers transversaux impliqueront d'autres portefeuilles de commissaires, dans l'exemple de Mariya Gabriel, celui de Thierry Breton qui aura à priori un portefeuille assez considérable à gérer recouvrant le marché intérieur et le marché numérique, ainsi que la nouvelle direction générale de la défense et de l'espace, qui reste d'ailleurs à bâtir.

Autre exemple : La commissaire portugaise sera en charge de la politique de cohésion et des réformes. Alors que la politique de la cohésion continue à être menée par la DG REGIO, le volet Réformes sera mené par une DG REFORME nouvellement créée à partir de 2020, sur base de l'ancien SRSS qui était directement rattaché au Secrétariat Général.

On l'aura compris, la coordination d'ensemble risque de s'avérer un joli casse-tête. Et même si toutes les lettres de mission envoyées aux commissaires insistent sur le principe de la collégialité, on peut douter que celle-ci soit mise en œuvre aisément. Ce d'autant que, pour simplifier les choses, les lettres de mission envoyées aux commissaires ajoutent aux objectifs généraux fixés à chacun, deux autres éléments par nature transversaux qui les amèneront à devoir là aussi se coordonner avec leurs collègues. Chaque commissaire devra en effet assurer que soient intégrés aux politiques dont il ou elle a la charge les principes des Objectifs de Développement Durable (ODD) et devra par ailleurs privilégier une approche interinstitutionnelle,

en travaillant en particulier avec le Parlement de façon « ouverte et collaborative ».

On ne doute pas que cela va exiger pour chaque membre du Collège et pour sa présidente des efforts d'organisation et de concertation considérables. La communication interne entre les cabinets des commissaires et les DG, en collaboration avec le cabinet de la présidente et le SG, s'annonce essentielle mais aussi ardue. Il serait bon de réfléchir d'ores et déjà à (a) des mécanismes *ad hoc*, (b) de nombreuses *task forces* thématiques (c) une coordination entre service et à tous les niveaux fluidifiée au-delà des groupes de coordination interservices, (d) des méthodes de travail et des outils collaboratifs et participatifs (e) des procédures de communication innovantes, ainsi que et surtout (f) du personnel qualifié et expérimenté en nombre suffisant avec des fonctions exclusivement centrées sur la coordination pour mener à bien cette tâche complexe et chronophage.

Ces objectifs politiques et organisationnels se traduiront aussi par des réorganisations / restructurations multiples et amples et la création de plusieurs directions générales nouvelles. La question de la consultation et de la mobilisation du personnel reste posée. La nouvelle présidente présentera-t-elle sa démarche à la représentation du personnel ? Pour l'instant, rien n'est prévu à cet effet.

On pourrait ainsi questionner la logique qui veut que la coordination ne puisse se faire que par le haut, quand c'est le personnel lui-même qui pourrait être invité et formé à travailler davantage au-delà des limites de sa Direction Générale respective, en faisant de la collaboration le fondement de sa méthode de travail. Cela exigera certes de changer bien des habitudes et de favoriser ces pratiques transversales en misant sur une plus grande autonomie du personnel mais surtout une autre culture inter-Directions Générales. Le mot d'ordre doit être la coopération et une lecture commune des outils (sous la responsabilité de chaque Direction générale) pour atteindre des objectifs et des priorités qui ont été identifiées par la Commission, dans un fonctionnement d'ensemble moins rigide et hiérarchique. Un fonctionnement plus « agile » et plus « flexible » donc, ce que la nouvelle présidente appelle de ses vœux.

Des initiatives spontanées comme *EU Staff 4 Climate* ont montré combien le personnel est motivé et peut se fédérer autour d'actions communes dans une approche à la fois inclusive, transversale, et même interinstitutionnelle, dès lors que des

convictions et des objectifs communs sont partagés. Voilà des pratiques aussi exemplaires qu'efficaces dont la Commission serait bien avisée de s'inspirer en interne. Ceci implique de s'organiser de façon moins hiérarchique et moins cloisonnée.

Bien que les silos restent nécessaires à une bonne mise en œuvre des décisions, ceux-ci doivent apprendre à fonctionner de façon différente, car pour que cette future Commission relève le défi que lui fixe sa présidente d'être « plus ambitieuse » et d'assumer le rôle géopolitique auquel elle aspire, ils vont devoir devenir beaucoup plus perméables, informés de ce que font les autres et engagés à communiquer ce qu'ils font aux autres. L'heure est à la coopération, à la cohérence, à l'ouverture et à la communication. Les services sont prévenus. Mais il conviendra surtout de trouver le moyen de les associer à l'entreprise et de leur permettre de changer de culture sans avoir recours à une litanie d'injonctions: la collaboration n'est pas matière qui puisse se décréter.

Et maintenant ?

On l'aura compris, « l'Union plus ambitieuse » à laquelle aspire Ursula von der Leyen ne pourra se concrétiser qu'avec à la fois un regain d'initiative politique au sein de la Commission et du Parlement Européen et une approche holistique des politiques européennes, à même d'accompagner les transitions à l'œuvre. Une telle approche exigera, d'un côté, une démarche transversale et collégiale à l'échelle de la Commission, et de l'autre côté une approche interinstitutionnelle. Et le soutien des Etats membres, traduit en un budget ambitieux.

Tout cela nécessitera la mise en place d'un dispositif permettant des arbitrages clairs et légitimes au sein de la Commission (qui restent à définir) mais aussi et surtout un gros travail de coordination interinstitutionnelle, car fixer pour l'Europe l'ambition de devenir plus forte ne pourra se faire sous la seule impulsion de la Commission. Si la nouvelle présidente semble appeler en effet à davantage de coordination interinstitutionnelle, les pistes concrètes permettant de dégager une approche commune aux institutions sont encore à définir pour assurer que des avancées significatives soient faites.

Par conséquent, il sera difficile d'atteindre les objectifs fixés sans préciser quels seront les moyens institutionnels et administratifs alloués tant en termes de ressources humaines que budgétaires surtout et quelles méthodes de travail seront appliquées. La Commission aura-t-elle la force de défendre, avec le Parlement européen, un budget suffisant pour mettre en œuvre ses ambitions ? Saura-t-elle, à l'instar de la Commission

Juncker, pallier l'insuffisance possible de ce budget par la mobilisation complémentaire et articulée d'autres instruments financiers ? Choisira-t-elle une méthode de gestion de ressources humaines participative à même de dépasser une organisation en silos ? Sera-t-elle capable de mettre en place des méthodes de travail plus collaboratives et participatives ?

L'Union Européenne ne peut se permettre de décevoir dans un moment aussi important, surtout après avoir alimenté un espoir aussi grand de paix et de prospérité au bénéfice de ses citoyens au cours des premières décennies de son existence. La sagesse populaire nous rappelle qu'il faut toujours avoir les moyens de ses ambitions. Il semble urgent en effet de recréer une vision de long terme pour le projet européen et de définir et garantir les moyens de l'atteindre afin que l'UE devienne plus forte et solidaire et puisse relever les défis actuels et futurs.

Bruxelles le 15^e décembre 2019

The Geography of EU discontent

(Compte rendu de la réunion du 9 avril 2019 avec M. Lewis Dijkstra)

Catherine Vieilledent ouvre la réunion en soulignant l'intérêt de l'étude à l'approche des élections européennes. Elle estime que les responsables n'évaluent pas de manière adéquate l'impact, notamment territorial, de leurs politiques, ce qui ouvre une avenue aux populistes. De ce point de vue, cette étude¹¹ est exemplaire. En outre, comme l'a indiqué la Banque mondiale dans son rapport annuel de 2008 « *Geography matters* », elle montre que les paramètres économiques ne peuvent suffire à définir les politiques régionales et elle bouscule certaines idées acquises sur le profil des électeurs qui votent pour des partis contre l'Europe. Cette étude doit être aussi analysée à travers nos responsabilités de fonctionnaires et de citoyens.

Compte tenu du rôle des fonds structurels dans l'action communautaire et dans la relation entre l'Europe et le citoyen dans les régions concernées, elle rappelle l'importance de la négociation budgétaire en cours (MFF 2021-2027). De son côté, Georges Vlandas présente la revue *Graspe*, coorganisatrice de cette conférence.

Auteur principal de l'étude, Lewis Dijkstra, chef du secteur de l'analyse économique à la DG REGIO, en présente les principaux résultats en indiquant qu'elle est disponible sur le site de la DG (INFOREGIO), avec d'autres informations très complètes sur les disparités régionales et le champ d'intervention des politiques structurelles.

Il définit le populisme comme une entreprise de faux prophètes dépourvue d'analyse consistante, mais qui a réalisé des progrès très importants depuis 2008 (de moins de 10% jusqu'à une moyenne de 25% des électeurs de l'UE si on fait le calcul par

¹¹ <https://europe-solidarity.eu/vote.htm#discont>

rapport aux partis qui s'affichent comme eurosceptiques ou europhobes), y compris dans les pays les moins enclins à les écouter comme l'Allemagne. Dans cette mouvance dite populiste qui rejette les élites, les experts et à moindre titre, les migrants voire les femmes, il faut distinguer les vrais griefs des fausses solutions mais noter aussi que la rhétorique populiste ne signifie pas nécessairement un refus de la construction européenne (Podemos). De là on peut s'interroger sur notre timide capacité à répondre et à refuser le rôle de bouc émissaire.

¼ des 63 406 circonscriptions analysées ont voté pour des partis quelque peu opposés à l'intégration européenne entre 2014 et 2018. Au-dessus de la moyenne, on trouve la France, l'Allemagne à l'Est, les pays nordiques, l'Italie du Nord alors que globalement, l'opposition à l'UE est modérée en Italie, au Royaume Uni, en Grèce, en Hongrie. Ceci confirme les constats des Eurobaromètres dont les comparaisons sont plus crédibles que celles résultant de résultats électoraux, produits à des dates différentes, dans des unités statistiques de taille inégale, à partir de votes pour des partis qui n'ont pas toujours de positions bien arrêtées sur les questions européennes, leur objectif étant de rassembler le maximum de suffrages.

Des corrélations sont possibles avec le niveau de vie (beaucoup de régions riches sont eurosceptiques par peur de l'avenir, le sentiment d'un relatif déclin de la collectivité et avec l'impression qu'elles peuvent s'en sortir mieux seules que dans l'UE (exemple du Danemark). La compatibilité entre le nationalisme et l'engagement européen varie aussi suivant les pays en fonction de facteurs anciens, entre les pays qui se sentent renforcés par leur appartenance à l'UE (La Finlande, l'Irlande, Chypre) et ceux qui pensent qu'elle empiète sur leur souveraineté (le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne). Le déclin industriel dans les régions à haut niveau de chômage et le rôle de « *père fouettard* » de la zone euro en Grèce et en Italie ont également joué un rôle important dans la montée de l'euroscepticisme.

Un autre résultat important est la position des régions par rapport aux capitales nationales : on est plus européens dans les espaces périphériques éloignés des capitales et dans les zones frontalières, sans qu'on puisse établir une corrélation très forte. En fait, 50% des Européens n'ont jamais franchi la frontière de leur État membre. Les étrangers vivant dans un autre pays que le leur sont plus européens s'ils sont citoyens européens, moins s'ils sont originaires d'un pays tiers.

Un temps important a été réservé aux questions qui sont ici regroupées par thèmes avec les réponses de l'orateur.

L'analyse territoriale

Lewis Dijkstra a été impressionné par une étude effectuée dans le Wisconsin, qui a montré la déshérence des zones éloignées des grandes villes, la nécessité d'y dépenser davantage pour des résultats inférieurs, suscitant le mécontentement des populations en dépit des efforts fournis par la puissance publique. En conséquence, les électeurs de ces zones ont tendance à voter républicain, donc à soutenir des partisans de la réduction des dépenses publiques qui vont aggraver leur situation.

Le cas de ces populations qui votent à l'encontre de leur intérêt bien compris se retrouve en Europe, notamment dans le comportement des zones défavorisées du nord de l'Angleterre, qui se sont prononcées pour le Brexit. *The Economist* a également fait le même constat en analysant les motivations des circonscriptions les plus favorables au Brexit : en réalité, ces zones ont plus souffert des réductions budgétaires massives opérées par la politique d'austérité des Tories que de l'afflux des immigrants polonais. Ce vote-là est à la fois contre son intérêt propre et contre le statu quo (ressentiment).

En outre, pour Lewis Dijkstra, on ne peut pas soutenir de manière massive des régions qui perdent une partie de leur population. Face à cette évolution, l'Allemagne et les Pays-Bas ont adopté des politiques d'accompagnement, alors que l'Italie vit dans l'illusion du « *repeuplement* ». à ce titre, la proposition de la Commission pour 2021-2027 prévoit de combattre le « *middle income trap* » en faisant un effort plus important en faveur des régions en transition. Le seuil d'intervention des fonds structurels dans ces régions en transition a d'ailleurs été relevé de 75% à 90% du revenu moyen. Mais dépenses ne veut pas dire résultat : 100 milliards sont consacrés au développement rural, 350 aux politiques de cohésion qui ont beaucoup profité au pays de Galles. Mais il n'en reste pas moins que le cout des services est moindre en ville.

Plusieurs questions ont été posées concernant les positions des partis politiques vis-à-vis de la construction européenne : par exemple Syriza est-il vraiment anti-européen ou seulement hostile à certaines modalités de la construction européenne ? En fait, comme on l'a vu vis-à-vis de l'euro, la classification est difficile à faire et elle n'est pas durable, les partis pouvant changer de position entre deux élections. Il en résulte des comparaisons difficiles entre les pays et d'une période à une autre, qui infirment une partie des résultats. Il y a aussi une

ambivalence calculée de certains partis à des fins purement électorales. Les votes protestataires ne sont pas seulement dirigés contre l'UE, mais aussi contre les autorités nationales qu'ils veulent punir, même quand il s'agit d'un scrutin européen.

L'évaluation de la confiance dans l'UE est aussi complexe. Une partie des personnes consultées dans les eurobaromètres manifeste son mécontentement, ce qui ne l'empêche pas de souhaiter que l'UE s'investisse davantage dans des politiques qui impliquent un partage de souveraineté plus important dans l'avenir, par exemple en matière de politique étrangère, de défense ou de coordination des polices (un FBI européen). Dans certains cas (en Italie par exemple), les électeurs critiquent l'inefficacité de leurs gouvernements et reprochent à l'UE de ne pas les contraindre à mieux faire. Dans les pays où les groupes sociaux affectés par les politiques d'austérité, c'est l'Allemagne (ou sa chancellerie) qui est visée autant que les institutions européennes.

Les défauts ou les insuffisances de la politique de communication de l'UE

En cette période pré-électorale, elle recueille de nombreuses critiques :

- Trop décentralisée ou trop autocentrée : elle informe sur les bonnes pratiques de chaque DG ou de chaque institution d'une manière peu accessible pour le citoyen ou même pour ceux qui sont chargés de les informer (les journalistes, les enseignants).
- « *décoder l'Europe* » est très difficile, il serait préférable d'afficher les réalisations comme étant celles de l'UE au lieu de l'attribuer à une DG ou à un fonds structurel.
- Pas assez multilingue : les « petites » langues, les langues régionales sont défavorisées, alors que la majorité de la population de l'UE ne parle pas l'une des trois langues de travail de la Commission.

A l'inverse, certaines plateformes comme « Ce que L'Europe fait pour moi » présentent l'impact de l'Europe au niveau local, régional et national : il s'agit d'un excellent outil s'il est utilisé par les élus et les médias locaux.

Faut-il créer une agence de presse européenne comme cela existe dans les États membres pour faire passer le message ? Comment se fait-il que le contribuable irlandais ne soit pas reconnaissant à la Commission qui a obligé Apple à verser 14 milliards d'€ dans les caisses de son État et pourquoi ce contribuable ne fait-il pas campagne pour que ce pactole soit utilisé à son profit ?

La Politique européenne de voisinage (PEV) en échec ?

(Cet article de Jean-François DREVET paru initialement dans le numéro 424 de Futuribles a été actualisé pour GRASPE en juin 2019)

L'aggravation de plusieurs conflits aux périphéries de l'Union européenne (UE), les menaces directes proférées par un pays tiers¹² et les tensions qui en résultent pour plusieurs États membres font douter de la pertinence des politiques suivies par Bruxelles vis-à-vis de ces pays. Si ce dont on voulait faire un « *cercle d'amis* » apparaît comme un « *cercle de feu* »¹³, à qui faut-il s'en prendre ? Et de quelle marge d'action dispose l'UE pour rétablir un minimum de sécurité ?

Au rang des accusés, bien qu'elle ne couvre qu'une partie des périphéries¹⁴, on trouve la politique européenne de voisinage (PEV), sur laquelle va se concentrer cette tribune.

Conçue par une équipe de fonctionnaires de la Commission européenne qui venait de passer huit années à préparer son élargissement (passage de l'UE de 15 à 25, puis à 27 états membres), en tant qu'alternative à de nouvelles candidatures qu'on ne pensait pas pouvoir gérer, la PEV est marquée par une

¹² Agressions aériennes turques en mer Egée, attaque d'une plate-forme de forage de l'ENI et installation de deux plates-forme turques dans la ZEE chypriote ; déclarations provocatrices d'Erdoğan remettant en cause le traité de Lausanne.

¹³ "From a ring of friends to a ring of fire", Access Europe, novembre 2016. <https://www.accesseurope.org/.../448-from-a-ring-of-friends-to-a-r>

¹⁴ 16 pays y sont éligibles : au sud, les 10 du sud et de l'est méditerranéen (PSEM) : le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, la Libye, l'Égypte, l'Autorité palestinienne, Israël, la Jordanie, le Liban et la Syrie ; à l'est, les 6 du partenariat oriental : la Géorgie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, l'Ukraine, la Moldavie et la Biélorussie). La Turquie (toujours officiellement candidate) et la Russie (qui a exigé pour elle seule une stratégie *ad hoc*) n'en font pas partie.

conception très euro-centrique : « *si vous faites la même chose que moi, je vous aiderai pour cela.* » Son leitmotiv, « *tout sauf l'adhésion* », présupposait que les pays du voisinage partageraient les valeurs de l'UE et désireraient imiter les pays candidats en adoptant une grande partie de l'acquis communautaire.

En fait, cette approche vertueuse n'a pas fonctionné¹⁵ : d'une part le contexte a changé, avec la montée des problèmes de sécurité, interne et externe ; d'autre part, le mode d'intervention de l'UE et de ses États membres s'est révélé inadapté aux besoins.

Compte tenu des changements intervenus, faut-il s'engager dans une autre politique, en liaison avec la stratégie globale adoptée en 2016¹⁶ et incluant les relations à améliorer avec la Russie et la Turquie ? il appartiendra à la nouvelle Commission qui prendra ses fonctions à la fin de 2019, de proposer les ajustements nécessaires et au Parlement et au Conseil européens de les adopter.

La dégradation du contexte

Après la fin de la guerre froide, on a cru à une extension spontanée de la démocratie : puisqu'elle avait triomphé en Europe du sud dans les années 1970, en Europe centrale à la fin des années 1980 et faisait des progrès en Amérique latine, en Asie et en Afrique, on pouvait croire qu'elle s'étendrait aux républiques ex-soviétiques et même aux PSEM. On a pensé un peu vite qu'il suffirait d'un peu de temps et d'encouragements concrets, pour que l'ensemble de la périphérie EUROMED partage les valeurs de l'UE.

Ce qui ne s'est pas produit, faute d'un poids suffisant des forces démocratiques face à la résistance des idéologies autoritaires : à l'est, les révolutions de couleur n'ont pas fait basculer l'Europe orientale ; au sud, le bien mal nommé « *printemps arabe* » a été de courte durée. Servi par la mondialisation et le développement des nouveaux réseaux de communication, l'islamisme radical est devenu une menace globale, aussi bien dans les pays de l'UE que dans les PSEM.

¹⁵ Nathalie Tocci, *The neighbourhood policy is dead. What's next for European Foreign Policy along its arc of instability?* Instituto Affari Internazionali, IAI working papers, novembre 2014, 8p.

¹⁶ De la vision partagée à l'action commune : mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE année 1, <https://europa.eu/globalstrategy/fr>

Comme d'autres politiques communes, la PEV a été construite pour fonctionner par beau temps (« *ENP was designed for fair weather* »), avec l'UE comme « *benevolent hegemon*¹⁷ », dominant son arrière-cour et permettant à Washington de « *pivoter* » vers l'Asie, ou de se replier sur l'hémisphère occidental suivant le slogan « *America first* » développé par Donald Trump. Mais le rapport de forces est devenu multipolaire, avec le retour de la Russie, l'émergence de la Chine, y compris dans les Balkans occidentaux où, compte tenu de la perspective d'adhésion, Bruxelles aurait dû régner sans partage. Au Moyen-Orient, l'affirmation des puissances régionales (Turquie, Iran, Arabie saoudite), fait prévaloir des visions stratégiques divergentes et souvent opposées à celles de l'UE.

En fait, l'Europe s'est un peu trop laissée absorber par ses affaires internes (réforme des traités, élargissement). Rassurés par le maintien du parapluie nucléaire américain, ses États membres ont réduit leurs dépenses militaires, tout en continuant à exporter des armes vers des zones instables, n'accordant qu'une attention distraite à la montée des périls dans les périphéries, les initiatives de l'OTAN en Libye ou en Afghanistan n'ayant pas apporté de supplément de stabilité.

Une politique inadaptée

Lancée en 2003, révisée à plusieurs reprises (2011, 2015¹⁸), la PEV avait pour objectif de développer la coopération avec un arc de pays s'étendant du Maroc à la Biélorussie. Son périmètre territorial est allé au-delà du voisinage immédiat, en incluant le Caucase du sud (Géorgie, Arménie et Azerbaïdjan) et les pays riverains de bassin oriental de la Méditerranée, y compris la Jordanie, suivant les limites de l'empire romain, ce qui n'est pas la meilleure manière d'embrasser les problèmes du Moyen-Orient. En fait, ce fut un compromis pour satisfaire à la fois les partisans de la priorité à l'Est (vers les républiques européennes de l'ex-URSS) et ceux du Sud (la CEE, puis l'UE entretiennent des relations préférentielles avec les PSEM depuis le début des années 1970).

En vérité, le modèle initial est contesté dans ses valeurs et assez nettement remis en cause dans ses quatre dimensions : commerciale, territoriale, sécuritaire et politique.

¹⁷ Steven Blockmans, *The obsolescence of the European Neighbourhood Policy*, CEPS Brussels Rowman and Little field, London, 2017, 158 p.

¹⁸ Voir le rapport sur la mise en œuvre du réexamen de la PEV, JOIN(2017)18 final, Bruxelles, 18 mai 2017, 28p.

Dans ses accords d'association, l'UE a toujours voulu introduire des clauses de respect de la démocratie et des droits de l'homme (« *common values on which the EU is built* »). En 1995, sans en faire un préalable, elle avait poussé les PSEM dans ce sens dans le cadre du processus de Barcelone. Cette approche ayant été imposée aux pays candidats d'Europe centrale dans le cadre de critères de Copenhague, il était assez logique qu'elle figure dans la PEV. Il paraissait alors possible à l'UE de pousser ses voisins dans ce sens en accélérant une évolution qu'on présumait inéluctable. En 2011, après le renversement des dictatures en Tunisie et en Égypte, des incitations supplémentaires ont été instituées avec le « *more for more* », car cette politique, parfois poussée jusqu'à la conditionnalité, rencontre l'adhésion de l'opinion et suscite une certaine vigilance du Parlement européen.

Avec des pays qui n'ont que peu ou pas du tout de démocratie, elle est devenue difficile à pratiquer. La conditionnalité expose à un arrêt pur et simple de la coopération. Si on peut se permettre de se fâcher avec un pays lointain, c'est plus difficile de le faire avec des voisins, notamment quand on est en position de demandeur sur des sujets aussi sensibles que l'immigration et la lutte contre le terrorisme. Quand sont venus quelques inévitables compromis, l'UE a été accusée de pratiquer des « *double standards* », par exemple entre deux républiques ex-soviétiques et toujours dictatoriales : l'UE aurait été trop sévère avec la Biélorussie et pas assez avec l'Azerbaïdjan, parce qu'il occupe une position géostratégique importante dans l'acheminement du gaz d'Asie centrale vers l'UE, notamment pour contourner la Russie.

Après avoir imaginé, au nom du « *devoir d'ingérence* », qu'elle allait contribuer au développement de la démocratie dans son voisinage, l'UE doit maintenant la défendre sur son propre territoire, face à la montée du populisme et aux tentations autoritaires de deux de ses États membres (la Hongrie et la Pologne). Au lieu de s'accorder sur des valeurs communes, il lui faut maintenant coopérer sans les mettre en avant, dans des relations transactionnelles, avec des pays qui contestent explicitement ces valeurs, à l'exemple de la Russie et de la Turquie.

Au cœur des compétences communautaires, la gestion des relations commerciales a toujours occupé une place importante dans les relations. Elle figure donc en bonne place dans la PEV, qu'il s'agisse des PSEM (dans la suite du processus de Barcelone, qui prévoyait le libre-échange en 2010 et n'a

débouché que sur les accords d'Agadir¹⁹) ou des pays du partenariat oriental.

Plus récemment, l'UE s'est engagée dans le «*libre-échange complet et approfondi*», qui supprimera les droits de douane subsistants et étendra le mouvement de libéralisation aux services et aux marchés publics, avec l'adoption des normes techniques et sanitaires de l'UE, non seulement pour l'exportation, mais aussi sur le marché intérieur des pays du voisinage. Il implique un effort important de rapprochement législatif et pose un problème politique : comme ailleurs, la rationalisation des procédures d'attribution des marchés publics se heurte à de vigoureuses résistances des politiciens locaux. Néanmoins, le Maroc et la Tunisie d'une part, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine d'autre part se sont engagées dans cette voie en signant de nouveaux accords d'association, mais leur entrée en vigueur (2017) est trop récente pour qu'on puisse en évaluer les résultats.

Quant à l'adoption des règles du marché unique, présentée comme un objectif majeur de la PEV, elle ne convient pas à des pays qui ne font qu'une faible partie de leurs échanges avec l'UE (c'est le cas du Machrek). Bien qu'elle ait joué un rôle décisif dans la transition économique des pays candidats d'Europe centrale, elle représente un effort très important pour des pays qui n'ont pas vocation à l'adhésion. En dépit des avantages qu'il présente pour les pays du voisinage, le désarmement douanier est donc un objectif à long terme, à accélérer avec ceux qui font la plus grande partie de leurs échanges avec l'UE, comme les pays du Maghreb.

En principe, la dimension territoriale serait la plus grande justification de la PEV : c'est en raison de la proximité géographique que l'UE a vocation à se doter d'une politique spécifique en direction de ces pays. Initiée par le processus de Barcelone (1995) dans le cadre de la coopération EUROMED, elle s'est développée avec l'extension du champ d'action géographique des politiques communes. On ne peut pas lutter contre la pollution en Méditerranée sans coopérer avec les pays de la rive sud, éventuellement en leur donnant les moyens d'adopter et de mettre en œuvre les directives européennes. Il en va de même pour les transports, où les ministres responsables se sont dotés d'un plan EUROMED dès 1995. Dans la même optique, les programmes de coopération transfrontalière et

¹⁹ Entré en vigueur en 2007 entre le Maroc, la Tunisie, l'Égypte et la Jordanie, l'accord n'a pas entraîné de forte augmentation des échanges entre ces pays (ils n'en représentent que 3%).

transnationale de l'objectif de cohésion territoriale²⁰ ont été ouverts aux pays tiers aux frontières externes de l'UE et dans les espaces transnationaux dont ils font partie (bassins maritimes ou fluviaux). Cette approche s'est étendue à la politique maritime intégrée (PMI) lancée en 2012 et au secteur de l'énergie²¹. Elle doit être encouragée parce qu'elle donne des résultats concrets, qui varient en fonction du degré de rapprochement des pays du voisinage avec l'UE.

Conçue dans un environnement plutôt calme, la PEV a établi son approche migratoire dans la logique d'une extension progressive des quatre libertés au voisinage, en cherchant à réduire le paradoxe de l'évolution vers la libre circulation, qui s'étend aux marchandises, aux services, aux capitaux, mais pas aux personnes. L'UE a défendu la mise en place d'une politique globale²², mais les États membres ont confié à l'UE des compétences minimales, dans l'espoir de lui faire appliquer une politique restrictive qu'ils ne sont plus capables de mettre en œuvre par eux-mêmes.

À Bruxelles, l'objectif initial était de libéraliser autant que possible la procédure de délivrance des visas, dans le cadre d'une politique de gestion des flux en provenance des pays tiers. Si certains pays du voisinage peuvent être qualifiés de « réservoirs migratoires », ils sont aussi des pays de transit et destinés à le devenir davantage à mesure que s'accroît le nombre des arrivées en provenance des « voisins des voisins²³ ». Leurs intérêts ne sont donc pas nécessairement en opposition frontale avec ceux de l'UE.

La montée de la pression migratoire a fortement dramatisé le problème. Elle découle, non seulement du développement des conflits, mais aussi de l'augmentation de la mobilité (baisse des prix des billets d'avion, capacité de traverser le Sahara grâce à la géolocalisation, développement des réseaux de passeurs), alors que la capacité d'absorption et d'acceptation de l'immigration dans les pays d'accueil ne s'est pas accrue dans les mêmes proportions.

En attendant la mise en place d'une gestion efficace des frontières externes, l'UE est confrontée à des négociations difficiles, qu'on a parfois résumées à un marchandage entre libéralisation des visas et accords de réadmission des migrants

²⁰ Un des objectifs de la politique européenne de cohésion.

²¹ Signature d'un partenariat stratégique avec l'Algérie (2013).

²² GAMM : *Global Approach to Migration and Mobility* (COM(2011)743 final du 18 novembre 2011).

²³ Afrique subsaharienne, Asie occidentale.

illégaux. Ainsi, les « *partenariats pour la mobilité* » conclus avec le Maroc et la Tunisie font-ils l'objet de critiques véhémentes. En fait, l'Europe ne peut pas se décharger sur ses voisins de la gestion de sa politique migratoire comme elle l'a fait à travers l'accord avec la Turquie de mars 2016, jugé infamant par les organisations humanitaires et ceux qui pensaient que l'UE ne devait pas céder au chantage. La PEV ne doit pas être un substitut à la mise en place d'une véritable politique commune, ce qui implique un effort budgétaire important (il faudrait trouver 15 milliards d'€/an pour faire de Frontex un service complètement efficace²⁴).

Dans un autre domaine, qu'il ne faut pas confondre avec les migrations, la PEV est aussi sollicitée pour développer la coopération dans la lutte contre le crime organisé et le terrorisme. En fait, les relations sont plus intenses au niveau des États membres. Pour sa part, l'UE finance des programmes d'assistance technique aux services de sécurité des pays du voisinage, une évolution vers la « *realpolitik* » qui ne manque pas d'inquiéter les défenseurs des droits de l'homme, compte tenu des performances démocratiques parfois douteuses des pays bénéficiaires et de leur tendance à invoquer la lutte contre le terrorisme pour museler leur opposition.

On touche ainsi à la dimension politique du voisinage. Les documents initiaux ont notamment prévu des sommets réguliers, une participation aux opérations européennes de gestion de crises, à l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe²⁵. Cette orientation va aujourd'hui bien en deçà des besoins réels, car il ne s'agit plus de « *transformer* » la périphérie, mais de la « *stabiliser* », en passant d'une coopération de bon aloi à l'établissement un système de prévention et de résolution des conflits.

L'Europe a rendu la guerre impossible, mais seulement à l'intérieur de ses frontières. Compte tenu de ce qu'elle a enduré au 20^e siècle, c'était une condition nécessaire, mais pas suffisante, puisque nos voisins, en dépit de l'extrême violence des conflits qui les ravagent, ne sont pas encore immunisés. Et l'Europe continue à les alimenter en armes, parfois même au

²⁴ D'après Alain Lamassoure (Conférence UEF/GRASPE du 27 février 2018).

²⁵ Les pays du partenariat oriental étant membres du Conseil de l'Europe, ils siègent à l'Assemblée parlementaire. Les PSEM peuvent y envoyer des observateurs, ce qui est le cas pour Israël, le Maroc et l'Autorité palestinienne).

détriment de l'équipement de ses armées²⁶. Il n'y aura pas de crédibilité pour la PEV sans la mise en place d'un système plus robuste que l'OSCE²⁷, en mesure d'assister l'ONU dans l'espace EUROMED, comme le font l'Union africaine et l'Organisation des États américains (OEA) dans leur sphère d'influence.

En outre, l'UE est très exposée au risque de prolifération nucléaire et balistique, qui s'est récemment accru à la suite de la dénonciation par l'administration Trump de l'accord nucléaire avec l'Iran. L'UE a fait son devoir en contribuant de manière décisive à la conclusion de cet accord, mais Téhéran a maintenant repris sa liberté d'action. Bien plus exposée que les États-Unis, l'Europe ne peut pas empêcher ses entreprises d'appliquer les sanctions initiées par Washington, qui sont à la fois contraires à ses intérêts économiques et à sa stabilité à long terme, déjà mise en cause par l'émergence de puissances régionales au Moyen-Orient (non seulement l'Iran, mais aussi l'Arabie saoudite et la Turquie), gouvernées par des idéologies extrémistes.

Vers une nouvelle politique ?

Depuis 2009, la PEV fait l'objet d'une mention spécifique dans le traité de Lisbonne²⁸, qui confirme la volonté de l'UE de prendre en compte son environnement géographique par des relations préférentielles, donc de créer une politique autonome par rapport à sa stratégie globale.

Après avoir cru au « *one-size fits for all* », puis à une différenciation entre l'Est (le partenariat oriental) et le Sud (les PSEM), les gestionnaires de la PEV en sont revenus à une approche essentiellement bilatérale. En fait, ces pays sont

²⁶ L'Allemagne a récemment été classée au 5^e rang des exportateurs d'armement, alors que la Bundeswehr est sous-équipée, les dépenses militaires allemandes, 1.2% du PIB, étant très inférieures à la norme OTAN (2%).

²⁷ La Mongolie et les pays de l'Asie centrale sont membres de l'OSCE et ne font pas partie du voisinage. Les PSEM font partie du voisinage sans être membres de l'OSCE (quatre d'entre eux seulement y ont le statut de « *pays partenaires* »).

²⁸ Article 8 du traité de l'Union européenne (TUE) :

« 1. L'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération.

2. Aux fins du paragraphe 1, l'Union peut conclure des accords spécifiques avec les pays concernés. Ces accords peuvent comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun. Leur mise en œuvre fait l'objet d'une concertation périodique. »

fondamentalement très différents les uns des autres et vont le rester, car ils n'évoluent pas au même rythme. Bien que la formulation d'une nouvelle politique implique une prise en compte de la périphérie dans son ensemble, donc incluant la Russie et la Turquie (et éventuellement le Royaume-Uni après le Brexit), elle doit d'abord s'adapter aux réalités :

- Globalement, il ne s'agit plus de pousser à l'intégration, mais d'aider les pays du voisinage et notamment les plus fragiles à améliorer leur gouvernance en interne²⁹ et à insérer leur politique étrangère dans un réseau de relations qui canalise leurs affrontements vers une enceinte de négociation³⁰ ;
- Le champ d'action de la coopération défini par la PEV reste valable, mais la question sécuritaire ne doit pas devenir une priorité exclusive : quand l'Europe a besoin d'une politique commune, elle doit la construire au lieu de déléguer le verrouillage migratoire à ses partenaires ;
- On ne pourra pas faire l'économie d'une gestion transactionnelle des relations avec les « *mauvais voisins* » qui refusent les valeurs de l'UE et utilisent leur capacité de nuisance, sinon le chantage pour imposer leurs vues, comme le fait la Turquie d'Erdoğan depuis 2015 ;
- La nécessité de coordonner, sinon de discipliner les États membres en convaincant les plus grands de ne plus jouer en solitaires et les petits de ne pas abuser de la règle de l'unanimité reste une tâche difficile mais importante.

Si l'UE veut se poser en « *puissance mondiale fiable*³¹ », crédible dans son action sur le voisinage³², elle doit se montrer plus efficace dans la prévention et la gestion des crises.

De ces clarifications pourrait émerger une nouvelle politique, toujours conforme à l'article 8 du TUE, mais mieux adaptée aux réalités d'un voisinage où l'impératif de stabilisation devient prioritaire dans l'intérêt commun du grand espace EUROMED.

²⁹ Voir *Une approche stratégique de la résilience dans l'action extérieure de l'UE* (SWD (2017) 226 et 227 final), Bruxelles, le 7 juin 2017, 28p.

³⁰ Les États membres de l'UE ne peuvent plus se combattre ailleurs que dans les salles capitonnées du Conseil européen à Bruxelles.

³¹ Federica Mogherini, *Mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE, Avant-propos*.

³² Ce qui ne sera convaincant qu'après qu'elle ait obtenu la réunification de Chypre, qui concerne son territoire, ce qui devrait la toucher plus directement que les conflits territoriaux, soi-disant « gelés » de l'ex-URSS.

Relations de l'UE avec les pays du voisinage

Pays	Accord d'association en vigueur depuis	Régime des échanges	Régime des visas (pour entrer dans l'UE)
Maroc	2000	ALECA ³³	PPLM ³⁴ (2013)
Algérie	2005	Candidat OMC (1987) ³⁵	Visa
Tunisie	1995	ALECA	PPLM (2014)
Libye	Pas d'accord	Candidat OMC (2004)	Visa
Égypte	2004	Négociation ALECA engagée en 2013	
Autorité palestinienne	Accord intérimaire	(voir Israël ³⁶)	
Israël	2000	Libre-échange	pas de visa
Jordanie	2002		PPLM (2014)
Liban	2006	Candidat OMC (1999)	Visa
Syrie	Suspendu depuis 2011	Candidat OMC (2010)	
Azerbaïdjan	1999	Candidat OMC (1997)	facilitation (accord en vigueur 2014)
Arménie	Signé en 2017, en cours de ratification	Adhérent à l'union eurasiatique (2014)	
Géorgie	2016	ALECA	visas abolis (2017)
Ukraine	2017		visas abolis (2014)
Moldavie	2016		
Biélorussie	Accord suspendu	Candidat OMC (1993) Union eurasiatique (2014)	Partenariat pour la mobilité (signé 2016)

NB. La Commission négocie des accords de réadmission avec le Maroc, l'Ukraine, l'Algérie, la Moldavie, la Géorgie, la Tunisie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Biélorussie.

³³ Accord de libre-échange complet et approfondi (en anglais DCFTA).

³⁴ Partenariat pour la mobilité (facilitation de visas et réadmission des immigrants illégaux).

³⁵ Pour l'OMC, ces pays ont le statut d'observateur et sont en cours de négociation pour devenir membres. L'appartenance à l'OMC est une étape vers une libéralisation des échanges, notamment avec l'UE.

³⁶ L'Autorité palestinienne n'est pas un État souverain.

Un Budget pour l'Europe: 2021-2027

Compte rendu du débat avec **Gert-Jan KOOPMAN** (Directeur général du Budget, Commission européenne) et **Pierre DEFRAIGNE** (Directeur général honoraire, Directeur exécutif, Fondation Madariaga-College of Europe Centre) tenu au CCAB le 25 juin 2019

Après une introduction de Catherine VIEILLEDENT (Secrétaire générale du Groupe Europe de l'UEF) et de Gorges VLANDAS (Rédacteur en chef du GRASPE), Gert-Jan KOOPMAN fait une présentation globale du projet de cadre budgétaire approuvé par la Commission en mai 2018 :

- Il n'a pas été facile de construire ce projet de budget pluriannuel à 27, compte tenu du départ du Royaume-Uni contributeur net, tout en maintenant les engagements en pourcentage du PIB (1,14% du revenu national brut);
- Il s'agit d'un budget fortement modernisé qui capitalise sur la valeur ajoutée européenne et investit dans l'avenir : il consacre des moyens beaucoup plus importants à l'innovation et à la recherche (+60% en incluant l'Europe numérique), à la lutte contre le changement climatique et l'environnement (25% du budget) et à la lutte contre l'immigration illégale (avec la gestion de la frontière externe et la politique d'asile, c'est un triplement des fonds); le programme Erasmus + est également plus que doublé;
- La politique étrangère et de voisinage, et notamment l'aide à l'Afrique (dans la perspective de limiter la propension à émigrer) ont reçu des dotations

supplémentaires importantes (+26%) ; un fonds pour la défense est créé et les fonds pour la sécurité sont accrus ;

- Le projet de budget comporte une nouvelle réduction des moyens de la PAC (sans pour autant nuire au fonctionnement de cette politique) et dans une moindre mesure, des fonds structurels (sans compter les effets probables de la conditionnalité et de la protection des intérêts financiers de l'UE sur les paiements), les deux représentent chacun environ 30% du budget total;
- Il prévoit un panier de nouvelles ressources propres assises sur l'assiette consolidée commune de l'impôt sur les sociétés, sur le système d'échange des droits à émission et sur les plastiques non recyclés ; la suppression progressive des rabais au profit de plusieurs pays contributeurs nets est également prévue ;
- Il est inévitable qu'on le trouve à la fois insuffisamment ambitieux (ce que ne manquera pas de rappeler le Parlement européen) et trop coûteux (pour les États membres contributeurs nets, qui veulent le réduire) ;
- Si tout va bien, la proposition de la Commission sera discutée par le Conseil Européen en octobre et le Conseil devrait l'adopter en décembre 2019. La présidence finlandaise, qui prend le relais au 1^{er} juillet 2019 souhaite aboutir.

Il s'agit donc, pour G. Koopman, d'un budget réaliste, recentré sur les priorités de l'UE, en recettes et en dépenses, et un budget qui permet à l'Europe d'avancer.

En tant que contradicteur, Pierre DEFRAIGNE fait trois remarques :

1. Jean-Claude JUNKER a présenté la Commission qu'il préside comme celle de la « dernière chance », or ses résultats sont limités en dehors du Brexit. La réforme promise n'est pas venue ;
2. Aux dernières élections, si la progression des populistes a été contenue, le recours au *Spitzenkandidaten* s'est avéré être une mauvaise idée, car il offre une rente de situation au parti le plus nombreux au Parlement

européen. Il n'a été utilisé qu'une seule fois en 2014 et ne devrait pas fonctionner en 2019.

3. Les défauts fondamentaux du système institutionnel demeurent : utiliser la règle de l'unanimité pour voter le budget (*a standstill budget for a standstill Europe*) au Conseil renforce une intergouvernementalité déjà trop présente et particulièrement paralysante dans une UE à 27 qui a gagné en hétérogénéité, mais pas en efficacité.

Pierre Defraigne souligne :

- Le néo-libéralisme qui tient lieu de philosophie politique est une pathologie. C'est aussi un facteur d'impuissance car, plaçant le marché au-dessus de la politique, il éloigne les citoyens du projet européen et porte atteinte à la solidarité. Autre défaut, le dysfonctionnement du couple franco-allemand, car il n'existe plus de projet allemand pour l'Europe. L'Europe doit être humaniste, pas néo-libérale.
- Le déséquilibre dans les politiques communes persiste et se traduit toujours dans le budget : en dépit des progrès réalisés en 2021-2027, trop de moyens sont encore affectés à la PAC et pas assez à l'innovation ;
- Notre politique commerciale est trop permissive : la Chine nous montre ce que doit être une politique industrielle, nous devons protéger nos marchés publics et développer une préférence communautaire ;
- L'UE a besoin d'une politique de défense : augmenter les budgets nationaux comme le réclame Trump n'a aucun intérêt en termes de capacité opérationnelle. La politique de défense européenne se fait à Washington, on l'a bien vu au moment de la guerre en Irak. L'UE refait la même erreur, en dépit de son adhésion officielle au JCPOA, en suivant de facto la politique américaine vis-à-vis de l'Iran. Il faut européeniser la politique de défense française avec de l'argent allemand. La priorité doit aller à la sécurité (*Security first*)
- Ce qui pose le problème de l'augmentation du budget européen : Trump veut que les membres de l'OTAN portent leur effort militaire à 2% du PIB. Si cela était

consacré à une défense européenne, cela reviendrait à tripler le budget UE (Pierre Defraigne propose même de le porter à 7% du PIB européen). Pour y parvenir, des ressources propres doivent être dégagées par une taxe sur les transactions financières (à partir de l'idée de Tobin), la taxation du carbone, un impôt européen sur les multinationales (les États membres ne peuvent plus les taxer et empêchent même leurs partenaires de le faire avec les rescrits fiscaux) et la lutte contre l'évasion fiscale.

Un premier tour de questions se place dans la continuité de ces propos en se concentrant sur l'avenir des ressources propres :

- Puisque le règlement des fonds structurels plafonne leurs interventions à 4% du PIB des bénéficiaires, pourquoi ne pas appliquer ce seuil de crédibilité macro-économique au budget communautaire en décidant de le porter par étape jusqu'à ce montant ?
- Concernant la taxe Tobin sur les transactions financières, Gert-Jan Koopman indique que le son créateur avait lui-même reconnu qu'elle risquait de ne pas être suffisamment efficace (mais il s'agissait alors de ralentir les transactions, pas d'alimenter le budget UE). Le destin de cette taxe dépend notamment de ce que seront les relations UE/Royaume-Uni dans le domaine financier ;
- Les nouvelles taxes doivent à la fois être productives en termes budgétaires et ne pas avoir d'impact économique négatif ;
- Rien ne sera possible sans une mobilisation des citoyens : la création d'impôts européens ne doit pas se faire à leur détriment. Face à la crise des classes moyennes, les réponses budgétaires sont faibles. Même les gouvernements libéraux (Rutte aux Pays-Bas) le reconnaissent.

Le débat s'élargit ensuite à la capacité d'action de l'UE dans un contexte de plus en plus difficile :

- L'évolution du monde est devenue très rapide et la capacité d'action de l'UE n'est pas à la hauteur : elle souffre d'un défaut d'anticipation ; la réaction est tardive

et insuffisante aux agressions qui portent atteinte à sa sécurité, soit indirectement (Poutine en Ukraine), soit maintenant directement (Erdoğan dans la zone économique exclusive de Chypre).

- L'UE n'est pourtant pas dépourvue de moyens, comme J.-C. Juncker l'a montré en utilisant les compétences commerciales de la Commission face aux taxations unilatérales de Trump. Elle peut aussi décréter des sanctions économiques, qui ne seront pas sans effet sur des pays faisant une grande partie de leurs échanges avec elle ;
- Elle ne doit pas succomber au chantage comme en 2015 avec l'accord migratoire avec la Turquie, jugé infamant pas les organisations humanitaires.
- Elle doit utiliser les compétences acquises en matière de supervision bancaire pour éviter une nouvelle crise.

Annexe: Pierre Defraigne's speech

Isn't it a strange idea for the European Federalists to discuss tonight the EU budget which is not exactly a hallmark of European unity advancement? Quite the contrary, it would rather look like a dwarfism hormone in an organic Europe. Geert-Jan Koopman and his team have all the more merits to make miracles for exploiting the EU budgetary scarce resources and for extracting contributions from the net payers. Their job is impressive.

Three things put together tell a lot about the real state of the EU today

1. Juncker said in his inaugural speech in the European Parliament five years ago : 'this is the last chance Commission'... and then nothing has happened in Europe but Brexit, and we're still waiting for a form of post-Brexit re-foundation badly needed though.
2. The last EP election went pretty well both in terms of participation rate and of containment of Eurosceptic forces. But as soon as it is over, the EU Council fails to prevent the SpitzenKandidaten from turning the electoral race into a masquerade. Let's see with whom they come

out. Beware! Merkel would come as a divine surprise, but who else ?

3. The EU budget remains desperately a 1,11% budget³⁷, a standstill budget for a standstill Europe, without own resources to speak of, with the last word left to the last 'diplocrat' of the most obstinate country. Multiyear financial forecast before the EP is allowed to tackle the annual budget? We are far from the power of the purse wrest from King Charles II by the Barons

The EU has reached a very fragile political equilibrium resulting from

- Inter-governmentalism: veto and heterogeneity make an effective mechanism for blocking the EU Council, hence inhibiting the Commission and eventually evicting a democratic debate within the Parliament
- Neoliberalism which under the guise of supply side and neoclassical economic models, has replaced 'the ever closer union between the peoples of Europe' as a driver of EU unity : yes to market interdependence which has moved from centripetal to centrifuge with the massive growth slowdown of the 2008 financial crisis ; no to the supply of EU wide public goods such as defence and climate, and to solidarity and financial equalisation between winners and losers be it within the Eurozone and with regard to the gains and benefits of trade liberalization
- An implicit hierarchy has replaced the French-German tandem at the helm of EU: since its reunification, Germany dominates the EU scene on macroeconomics, industrial and environmental standards and bilateral trade deals. It blocks, along with a few, the increase of financial transfers within the EU and the Eurozone. Germany dominates, but has no great design for Europe's future . It's only concerned by its own prosperity and stability. Germany 's hegemony has dug a large moral vacuum in the heart of Europe and France prefers to ignore it.

³⁷ I do not forget that the budget is the tip of the iceberg : EIB, ESM, balance sheet of ECB contribute also, but through lending.

The EU is therefore not able to deal with three major challenges that justify its relevance today : climate, creeping inequalities back in Europe, geopolitical upheaval with the rise of China as challenger for the Western international order.

Let's go through the budget to identify some critical political flaws or inconsistencies with regard to these priorities:

1. Agriculture : half of the subsidy goes to agribusiness and intensive farming which favour destruction of land, threaten health and eventually lead to overconcentration of land ownership at the expense of small farmers and of biological farming; the other half goes to the greening of agriculture which responds to the climate priorities. Cutting the CAP budget the right way makes therefore a lot of sense. But beware of DG Trade activism : reasoned and bio farming cannot be wiped out by massive CETA and Mercosur imports, not forgetting light TTIP still in the pipeline.
2. Innovation spending is a move forward, but budget calls for an offensive industrial policy - which implies some degree of discretionary power from the Executive-with the view of supporting both start-ups and unicorns and of transnational global champions (norms, public procurement, public share in the capital ...) especially where the single market has not yet been completed: see strategic sectors such as telecom, digital, energy, financial services, defence industry.
3. Defence, both the Fund and the Agency, still at an embryonic stage, are encouraging but, as expected, horribly complicated. Common defence is the European public good par excellence. Moreover if a tentative EU-27 diplomatic coordination is possible, no genuine and effective EU foreign policy without common defence within Nato. European defence is the condition of a fair and effective strategic autonomy of Europe vis-à-vis the USA, and hence of its credibility in the eyes of foreign partners, starting with Russia and China.
4. Cohesion funds and tax competition: does it make sense for Ireland and its likes to undercut their partners' taxation base which the Single Market and the euro have made so easy?

5. Does not the EU need an EU-wide wide carbon tax for triggering massive green transition , whilst keeping the unity of the market and negotiating border measures with partners: carbon tax proceeds should go to a dedicated fund for green investment and for sharing the climate bill of the most vulnerable households. No climate strategy is possible without an EU leadership both internally and for the world at large.
6. European public goods are not just about spending on large scale projects, but about fair and effective taxation: instead of an elusive harmonisation of the corporate tax base (ACCIS) on multinational companies which dodge each year at least, the amount of the EU budget, the EU needs a European corporate tax on multinationals. Incidentally this one percent GDP tax leakage would pay for half of EU total defence spending without raising the tax burden on the citizen, but relieving them of a share of it.

I suppose I should apologize for putting forward here tonight such out of the box proposals. I did it deliberately because I think that Europe does not only lack leaders, but ambition and ideas.

If we want to reconnect with the European citizen, we have to provide her or him with long term perspectives which make sense. Allow me to end up with another which might look crazy today and yet will appear someday as obvious.

This is the idea of trade-off between France and Germany through which France would put its defence in the EU basket whilst Germany would agree on a real budget for the Eurozone, funded by European taxes including corporate taxes on MNCs profits operating in Europe.

Then the EU would dispose of the two pillars of the regal power: currency and defence. And this leapfrog would bring back to the European citizens what has disappeared from the map in Europe: sovereignty!

And incidentally an effective, democratic and robust EU budget!

L'Union Européenne : où en sommes-nous ? Quel avenir?

Assises de l'AIACE, Lisbonne 20 mai 2019
Discours de M. Fernando Frutuoso de Melo
Ancien Directeur Général du Développement de la Commission européenne

Chers Collègues et chers amis,

C'est un énorme plaisir et un vrai honneur de m'adresser à vous, dans cette nouvelle échéance des Accises de l'AIACE. Je voudrais remercier vivement la direction de notre Association pour cette opportunité et la féliciter pour le choix de cette belle ville de Lisbonne pour l'accueillir.

Comme mon Président, je vous souhaite, à toutes et à tous, la bienvenue et un excellent séjour.

Je vais vous parler en tant qu'ancien fonctionnaire européen et à titre strictement personnel.

Après une crise très dure pour notre peuple, le Portugal constitue aujourd'hui un exemple de réussite, avec de la croissance économique, la création d'emploi et une correspondante chute très significative du taux de chômage, en même temps que le déficit du budget a été ramené, de 10% en 2010, à presque 0% aujourd'hui. Un pays où le système traditionnel de partis politiques a tenu jusqu'à présent, sans que n'émergent des forces nationalistes extrémistes. Le populisme est contrarié par un Président très populaire, qui, tout en étant de centre-droite, s'entend très bien avec le Premier Ministre socialiste, dans une cohabitation réussie, en faveur de l'intérêt commun.

Un Président qui est dans la quatrième année de son premier quinquennat, avec actuellement un taux d'approbation supérieur à 70%, très proche du peuple, qui exerce sa magistrature

d'influence et ses pouvoirs constitutionnels d'une façon que les Portugais approuvent et soutiennent très largement. Un Président qui défend la construction européenne, qui soutient la solidarité y compris avec les réfugiés et les migrants, qui se préoccupe des changements climatiques, qui intervient en faveur des moins favorisés.

Un Premier Ministre qui, tout en s'appuyant sur des partis parlementaires à sa gauche, a su continuer la gestion rigoureuse du budget de l'Etat, en augmentant simultanément les prestations sociales, le salaire minimum et en annulant les coupures de salaires et pensions du haut de la crise, en se basant sur la croissance de la consommation, le boom du tourisme et les exportations, bien que l'augmentation de l'investissement public et privé et dans les services publics reste un défi important.

Un pays qui reste très majoritairement pro-européen, même s'il s'intéresse très peu aux élections européennes, mais qui regarde l'Europe comme une garantie de Démocratie, de Paix et de progrès social.

Un pays qui souhaite que l'Europe se relève de ses doutes et reprenne son chemin.

A la fin de cette semaine, plus de 420 millions d'électeurs potentiels vont être appelés à élire leurs représentants au Parlement Européen. D'après les sondages, moins de la moitié vont faire le déplacement aux urnes et, à peu près 30% d'entre eux, si pas plus, risquent de voter pour des partis eurosceptiques ou carrément anti-européens, qui, ensemble, pourront dépasser les 200 eurodéputés. En 2014, le taux de participation a été uniquement de 42,1%, ce qui est lamentable, mais très parlant, surtout lorsque nous vérifions que ce taux baisse de façon continue depuis les 69% de participation en 1979.

On ne sait toujours pas, non plus, si le 2 juillet le Parlement européen va se réunir avec 751 députés ou avec 705... cela dépend évidemment du Brexit.

Comme depuis 1979, une majorité à deux s'est dégagée en 2014. Cette fois ci, il est pratiquement certain qu'il n'y aura plus de majorité à deux, mais à trois groupes parlementaires minimum, avec tout ce que ça implique pour la gouvernance du Parlement Européen, pour le processus législatif et, last but not least, pour l'élection du Président de la Commission.

Dans ce cadre, notons la bonne nouvelle des initiatives en cours pour le renforcement d'une majorité pro-européenne au Parlement Européen, mieux structurée et capable de rendre des résultats, probablement basée sur trois ou même quatre groupes politiques.

Mais comment est-ce possible, qu'après tant de succès pour l'Europe, après plus de 60 ans de paix, de sécurité, de bien être, d'en arriver à cette situation de doute sur l'avenir du projet européen, avec une si grande partie de nos citoyens qui semble ne plus l'approuver ?

Une Europe qui a pu se reconstruire après la plus terrible guerre que l'humanité ait connue, qui a su alimenter son peuple et se doter du plus avancé système de protection sociale le plus avancé dans le Monde, une économie qui a généré de la richesse pour les uns et pour les autres, avec une redistribution qui n'est pas idéale, mais bien plus juste qu'à ailleurs.

Une Europe qu'assure la liberté de mouvement et d'établissement pour les gens et pour les entreprises, pour les capitaux, pour la culture, l'éducation universitaire, la science et la recherche, un commerce ouvert et cadré par des règles communes, approuvées dans un système multilatéral.

Une Europe avec son système démocratique d'Etat de Droit, respectueux des libertés individuelles et collectives, des droits de l'homme et de la femme, de la non-discrimination et l'égalité des chances, qui s'est unie et élargie pour donner à tous un même espoir d'avenir.

Une Europe qui a promu la croissance et le développement, solidaire aussi bien dans ses frontières qu'à l'extérieur, des politiques de plus en plus respectueuses de la nature et de l'environnement, une position au premier rang dans la lutte contre le changement climatique, etc. etc.

Nous nous rappelons tous, c'est au même moment du point, probablement le plus haut, de cette longue histoire, les dix ans de la Commission Delors, que le doute a commencé à s'installer: le referendum en France sur le Traité de Maastricht, qui a constitué la première révision majeure des traités après Rome, en créant l'Union Européenne, a été également le moment de virage, de début de légitimation d'un discours eurosceptique, jusqu'alors très épisodique.

Il semblerait que ce saut, presque épistémologique, des Communautés Européennes vers l'Union Européenne, a fait

réveiller les vieilles visions nationalistes et égoïstes. Et depuis lors, nous assistons, malgré tant d'efforts, principalement de la Commission et du Parlement, à une croissance de ces visions un peu partout, motivées par des raisons parfois idéologiques, parfois conjoncturelles, parfois simplement populistes.

Je dis bien les efforts de la Commission et du Parlement Européen, parce qu'il me semble que se sont surtout les Etats membres qui n'ont pas fait leur travail de défense de la construction européenne. Bien au contraire, de nombreux ministres n'ont pas cessé de répéter que tout ce qui n'allait pas était la faute de « Bruxelles », tout en cachant leur rôle de décideurs majeurs de tout l'acquis communautaire.

La crise financière et économique des derniers dix ans, qui a généré une grave crise sociale, a eu un impact majeur dans cette évolution : encore une fois, également des personnalités politiques nationales ont décidé de jeter la responsabilité vers l'Union européenne, sans reconnaître les énormes efforts, je dirai une vraie réussite, de mise en œuvre de mécanismes plus rigoureux et musclés de gestion de la zone Euro et de l'Union Economique et Monétaire, encore incomplets, mais certainement décisifs pour dépasser la crise.

Le printemps arabe, qui a créé tant d'espoirs, est tourné largement au cauchemar, surtout en Lybie et en Syrie, en générant la crise des réfugiés, suivie de celle des migrants, avec l'éclatement au grand jour, des divergences entre Etats Membres. Malgré les initiatives de la Commission pour un grand programme d'attaque aux causes profondes des migrations massives, l'Europe s'est plutôt lancée dans un débat fracturant, rapidement pris en otage par des forces populistes et nationalistes.

Les défis de la lutte contre le réchauffement climatique, l'impact de l'évolution technologique et les perdants de la globalisation, autant de sujets auxquels l'Union Européenne a dû faire face, sans toujours réussir à répondre aux attentes des citoyens et à montrer que ces défis exigent davantage d'Europe et pas moins.

Cette ambiance a permis à un vrai apprenti sourcier de lancer le referendum sur la sortie du Royaume Uni de l'Union Européenne : nous en sommes encore à mesurer les impacts et les conséquences, sans sortie en vue (dans le double sens du mot, bien sûr...).

Mais ne jetons pas uniquement la faute sur les autres : certaines de nos façons de faire et d'échanger avec les citoyens et avec les

administrations nationales, nos procédures de décision, souvent lentes et compliqués, n'ont pas aidé non plus. Nous, les institutions et son personnel, n'avons pas réussi à tenir les citoyens impliqués et intéressés, à mieux montrer l'importance et les avantages des décisions, en légiférant parfois sans que les décisions précédentes aient été absorbées et comprises. Nous nous concentrons trop sur la législation et beaucoup moins sur son vrai impact sur le terrain. Souvent nous ne comprenons pas le temps politique national et les contextes de décision dans les capitales, car nous vivons loin de la pression des électeurs et des oppositions. Nous n'arrivons pas à mobiliser l'énorme armée que constituent les anciens stagiaires et les anciens boursiers Erasmus en faveur d'actions de formation et d'information.

Notre grande force, c'est à dire notre indépendance et notre excellence technique, n'a pas été suffisante, je dirai même qu'elle nous a parfois empêché de voir plus clairement que les citoyens de l'Union ne suivaient plus et leurs gouvernements souvent non plus malgré leurs responsabilités dans les enceintes du Conseil.

Que faire alors ? Je vais peut-être vous choquer, mais je pense que le renforcement du projet européen, le renforcement des institutions, le renforcement de la méthode communautaire, exige aujourd'hui un renforcement de la visibilité politique du rôle des Etats Membres.

Non, ce n'est pas une contradiction, mais, je pense, que cela constitue peut-être une piste de début de solution. Là où la Commission fait de l'approbation d'une proposition l'affirmation de son droit d'initiative, il serait peut-être utile d'être plus réservé, et centrer sa communication au moment où le Conseil et le Parlement décident, montrant clairement, urbi et orbi, ce que les Ministres et les Parlementaires ont accordé.

Là où nous oublions presque le rôle des Parlements nationaux, faisons un effort de les respecter davantage, par exemple en présentant les recommandations du semestre européen devant chaque parlement national et pas à la salle de presse du Berlaymont.

En un mot, faisons plus d'Europe dans chaque capitale nationale et pas uniquement à Bruxelles ou à Strasbourg.

De la même façon que la réussite de mon Président de la République est basée sur sa proximité avec le peuple, l'Europe doit faire de même, les dirigeants européens doivent être beaucoup plus sur le terrain, beaucoup plus proches des

citoyens, de leurs problèmes et de leurs ambitions. C'est indispensable pour créer un vrai espace politique européen et une plus large identification avec le projet qui nous tient tant à cœur.

Des pas importants et positifs ont été donnés : les dialogues avec les citoyens, lancés par la Commission Juncker, sont une excellente incitative ; la récente déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement le 9 mai à Sibiu, sous l'initiative de la Commission, définissant le prochain programme stratégique de l'Union Européenne pour la période 2019-2024, constitue un vrai programme de relance. Il faudra le traduire en mesures effectives et concrètes qui montrent aux citoyens l'utilité de l'Europe pour l'avenir de nous tous. Ce qui passe également par l'approbation, cette année, d'un cadre financier pluriannuel qui soit cohérent avec les ambitions de cet agenda.

Car nous avons besoin de l'Europe, encore plus dans un monde qui devient bien plus dangereux, avec les égoïsmes nationalistes qui s'exacerbent, aussi bien à l'Est qu'à l'Ouest, pour qui l'Union Européenne représente une force de résistance à leurs idées unilatérales du passé, d'une hégémonie qui n'a plus de sens, d'une tentative d'affirmation de la force sur la raison et le droit.

Pour ces raisons et pour notre raison majeure de Paix, Démocratie et bien-être pour les peuples européens et du reste du Monde, restons debout pour l'utopie européenne, que malgré les tempêtes du présent, nous allons mener à bon port.

Merci beaucoup

Dialogue avec Paul Collowald

le 25 janvier 2019

Quelles ont été les étapes initiales de votre longue vie qui vous ont le plus marqué et qui vous ont permis de devenir celui que vous êtes ?

Puisque vous avez eu la gentillesse de lire la biographie qui m'est consacrée³⁸, vous avez sans doute découvert que je suis né à Wissembourg dans le Bas-Rhin à quelques kilomètres de la frontière. J'ai des convictions européennes fortes, et je pense qu'elles sont le fruit du destin car je suis né à la frontière. C'est comme pour quelques grands hommes que j'ai successivement connus comme Robert Schuman, de Gasperi, Adenauer : ceux qui résident près d'une frontière sont sans doute plus à même de comprendre l'Europe, parce qu'ils ont eu à connaître très tôt deux réalités, des deux côtés de cette frontière. Cette naissance à la frontière a donc été un élément marquant pour moi.

Certaines anecdotes me reviennent à l'esprit qui sont notables, même si elles sont le fruit du hasard. Ainsi, en 1950, les jeunes fédéralistes français et allemands des deux côtés de la frontière (la plupart étaient des étudiants) ont décidé de faire un petit coup symbolique. La force des symboles a pour moi toujours été importante. Ils avaient donc dit qu'ils allaient se réunir en Allemagne à proximité du Luxembourg et de la France pour y brûler symboliquement deux ou trois barrières - ceci pour signifier une destruction symbolique des frontières. Je les avais rejoints et nous avons mis au point un petit scénario qui a fort bien marché. Deux étudiantes s'étaient avancées près du poste frontière et puis d'un coup l'une a fait semblant de s'écrouler. Le douanier est vite arrivé et a dit que des secours arriveraient au plus vite. Pendant ce temps-là, les copains derrière ont mis le feu aux barrières...

³⁸ « Paul Collowald, pionnier d'une Europe à unir. Une vie à dépasser les frontières » par Sabine Menu chez Peter Lang, 2018 et « J'ai vu naître l'Europe. De Strasbourg à Bruxelles, le parcours d'un pionnier de la construction européenne » par Paul Collowald chez La Nuée Bleue, 2014.

Après ce petit épisode anecdotique, j'ai suivi le cursus d'un jeune Français plutôt banal, avec toutefois un petit élément additionnel. En effet mon père travaillait à la SNCF à l'interface du fret et des douanes. Tous les trois ou quatre ans, comme pour certains postes diplomatiques ou militaires, on faisait changer de poste les employés pour ne pas prendre des habitudes à force de rester au même endroit. Et c'est ainsi que nous nous sommes baladés le long de la frontière au gré des affectations de mon père. Après quelques étapes, nous nous sommes retrouvés à Saint-Louis. Et au moment où la guerre a éclaté au mois de septembre 1939, nous étions à Sarreguemines en Moselle - de nouveau à quelques kilomètres de la frontière. C'est ici que le 2 septembre 1939 – si je me souviens bien – avec mes trois petites sœurs, nous avons eu droit à des valises de trente kilos comme tous ceux qui devaient évacuer la zone devant la ligne Maginot... Certains sont partis suivant un plan longtemps préparé à l'avance dans plusieurs départements français dont le Lot, la Dordogne, etc. Pour nous ce fut différent. Comme mon père était à la SNCF, il a simplement eu un repli sur Sarrebourg, et donc nous sommes partis y résider.

C'était mon année de philosophie, j'étais un peu en avance car j'avais alors seize ans, et je suivais ce cours avec l'espoir de faire à l'automne l'autre bac – celui de mathématiques - parce que je voulais faire l'académie de Saint-Cyr. Hélas la guerre est arrivée, et avec elle l'annexion de l'Alsace et de la Moselle au IIIème Reich dès juillet 1940, et j'ai dû vite mes rêves de Saint-Cyr. Après avoir laissé passer deux ou trois mois, je me suis aperçu que l'université de Strasbourg avait été évacuée à Clermont-Ferrand et que sur place donc, elle n'avait pas ouvert. Je me suis alors demandé quoi faire et comme je souhaitais poursuivre mes études, et je me suis dit que j'allais rester dans un secteur qui ne soit pas politique. J'ai ainsi opté pour l'option scientifique à savoir les maths, sciences, chimie et physique, etc., d'autant que ces matières étaient tout de même très importantes pour le concours d'entrée à Saint-Cyr. C'est ainsi que je suis allé m'inscrire à l'université de Stuttgart. J'y ai fait deux semestres.

Entre-temps l'université de Strasbourg a fini par rouvrir, avec une cérémonie d'ouverture pompeuse organisée par les nazis qui voulaient marquer qu'ils avaient annexé l'Alsace. J'y suis allé et j'ai rencontré deux ou trois amis qui y étaient inscrits et qui souhaitaient poursuivre leur cursus pour devenir professeur de physique ou chimie. Et comme ils savaient que je faisais des allers-retours depuis Sarrebourg, ils m'ont alors demandé comment cela se passait là-bas. Parce qu'ici à Strasbourg me dirent-ils, le Gauleiter allait prendre un décret pour incorporer

de force dans l'armée allemande les Alsaciens, en commençant par les classes 1921, 1922, 1923, qui était la mienne, et 1924. Le décret a fini par sortir et certains se sont alors dit que les frontières n'étant sans doute pas encore très surveillées, qu'il était donc temps de suivre les filières qu'ils connaissaient vers la Suisse ou encore vers la France pour s'enfuir au plus vite. Certains de mes amis sont donc partis et se sont retrouvés plus tard à travers le monde, y compris à Londres, etc. Mais moi, avec trois petites sœurs et une mère malade - hémiplegique - j'ai dû rester sur place.

Après le décret d'incorporation de force, est arrivé assez rapidement un second décret du Gauleiter qui disait que si dans les familles des garçons s'en allaient, cela prouverait qu'ils n'avaient pas été bien élevés et la responsabilité des parents serait dès lors engagée. Ils ont alors inventé des camps de rééducation qui visaient à remettre ces parents déficients dans le droit chemin... Et donc toute ma famille, avec mes trois petites sœurs, aurait été de fait menacée si toutefois j'étais parti.

Entretemps, j'avais appris par un de mes camarades en fac de physique qu'un mouvement qui s'appelait le Front de la jeunesse alsacienne s'était constitué. Un jeune lycéen de dix-sept ans accompagné de son ami d'origine polonaise avait dans une première tentative jeté une petite grenade contre la voiture du Gauleiter, et il s'était fait attrapé. Nous en avons déduit que l'action directe était stupide, car c'est vraiment du suicide. Suite à cela nous nous sommes dit que nous allions plutôt produire des tracts pour faire face à la situation. On avait commencé en se disant que puisque des copains allaient être sur le front de l'Est, à un moment donné certains pourraient être faits prisonniers par les Russes. Alors nous avons fabriqué des tracts en russe qui disaient : « Nous ne sommes pas des soldats allemands, nous sommes des Français, des Alsaciens et des Mosellans mobilisés de force dans la Wehrmacht ». Nous répandions aussi des tracts dans la ville de Strasbourg pour protester. Nous relayions également certains messages de Londres reçus par la radio. Jusqu'au jour où il y eut un traître dans ce Front de la jeunesse alsacienne. La gestapo était très active, et elle lui aurait proposé un marché selon lequel s'il leur fournissait la liste de tous les participants, il serait libre et rien ne se passerait pour lui. Ainsi les Allemands procédèrent à une vingtaine d'arrestations et il y eut un procès auquel je n'ai personnellement pas participé. Probablement parce que étant à Sarrebourg, dans une filière qui ravitaillait un camp d'officiers français prisonniers, et du fait que je me déplaçais souvent, cela a fait que je n'ai jamais été pris.

J'ajoute une petite anecdote à ce propos : un jour, au cours d'un de ces allers-retours entre Sarrebourg et Strasbourg, dans le train qui traversait un tunnel, j'étais en train de coller des petits papillons où était inscrit « Vive De Gaule », et des drapeaux français et britanniques. Je procédais compartiment par compartiment ; et tout d'un coup la lumière est revenue à la sortie du tunnel et je suis rentré dans un compartiment où j'ai vu en face de moi un officier SS endormi. Je me suis dit que, si jamais il se réveillait, il me demanderait de jeter un œil à mes petits papiers, et j'ai espéré que le tunnel suivant arrive au plus vite pour replonger dans le noir... J'ai quitté ce compartiment en tremblant de peur. Lorsque je suis descendu à Strasbourg, je me suis dit que je l'avais échappé belle.

Voilà, ce sont des petites anecdotes de cette période tragique. Le procès auquel je faisais allusion était présidé par ce juge nazi Roland Freisler, responsable de la condamnation à mort de Sophie Scholl et de son frère³⁹. Ce procès, qui a été un simulacre de procès, a été quelque chose d'horrible et c'est pourquoi j'ai hésité à donner mon accord pour cette biographie. Je savais que j'allais devoir revivre des choses terribles, le mépris de l'homme, de la dignité humaine, et cet interrogatoire... J'ai eu des sueurs froides quand j'ai vu le film.

Nous vivions une période tragique mais il fallait continuer à vivre. Nous nous retrouvions avec mes amis du Front au Mont Sainte-Odile – nous nous disions qu'ainsi nous étions en dehors de la ville et que nous y trouverions un peu de sérénité. Depuis avant-guerre en effet, il existait ce qu'on appelle « l'adoration perpétuelle ». Dans pratiquement tous les villages d'Alsace, un petit contingent de citoyens allaient prier au Mont Sainte-Odile. Il y avait là en apparence une chose bien innocente, car il y avait des pèlerins normaux, un aumônier et nous. Mais en fait, pour nous c'était davantage une couverture, nous nous réunissions surtout pour mettre au point un certain nombre de choses et aussi pour parler français, et nous amuser aussi dans la forêt des environs et nous détendre. Car n'oublions pas, nous étions certes dans des circonstances tragiques, mais en même temps, nous étions des jeunes comme les autres.

Comme j'avais suivi des cours de philosophie - j'étais le seul – et que la bibliothèque de l'aumônier était bien fournie, j'ai lu de nombreux ouvrages de divers philosophes à cette époque, notamment Bergson. Tout ceci pour dire que finalement, nous

³⁹ Sophie Scholl est une résistante allemande au nazisme et l'un des piliers du réseau « La Rose blanche » (Die Weiße Rose) avec son frère Hans. Elle a été exécutée le 22 février 1943 à Munich

essayions de jouer à la fois les prolongations de ce qui aurait pu être la vie normale, et puis dans le même temps, nous faisons face à la situation d'exception qu'était celle de l'annexion. Et c'est généralement à travers les anecdotes que l'on peut saisir cela. C'est pour cela que je me permets d'entrer dans certains petits détails.

Nous avons donc continué à vivre ainsi jusqu'à cette incorporation de force. Durant cette période la plupart de mes copains étaient partis puisqu'ils étaient nés en 1923 et 1924. Le fait de participer à un cursus universitaire scientifique, m'a quant à moi permis d'en être exempté. Car si l'on prouvait que l'on suivait un de ces cours de science qui permettait de déboucher sur une carrière de cadre au sein de la Wehrmacht, cela nous évitait de devoir partir. C'est donc ce qui s'est passé pour moi et par la suite j'ai pu reporter encore l'incorporation à des délais ultérieurs. Un jour, en rentrant d'une balade avec les scouts, j'avais mal au tendon d'Achille. Le chirurgien qui m'a examiné m'a dit qu'il allait devoir m'opérer. Et effectivement, pendant plusieurs semaines, de manière ostentatoire, je me suis promené dans les rues de Sarrebourg avec une canne. C'est pour cela qu'au final je ne suis parti qu'au mois de mai 1944. Vous vous rendez compte, à un mois près, je rejoignais le débarquement...

J'ai donc été enrôlé et on m'a envoyé en Pologne dans une unité du génie. La formation était globalement la même pour tous et je n'avais jamais tenu dans mes mains de fusil ni de mitrailleuse de ma vie. On nous avait expliqué les rudiments, mais je n'ai jamais eu l'occasion de tirer de ma vie sur un homme ou une femme étant donné que nous étions pratiquement arrivés au moment où les armées allemandes commençaient à se replier. D'ailleurs la guerre s'est terminée en 1943 à Stalingrad. Le front avait donc bougé et on avait besoin du génie notamment pour construire des ponts. Alors nous assurons le transport d'objets en fer et en bois que l'on mettait sur des bateaux pour construire ces ponts. Nous étions là, en Pologne. En bon catholique, je me rendais souvent à l'église. Un jour à la sortie de la messe, le curé m'a salué, et j'en ai profité pour lui dire que j'étais français. Il l'était aussi, et il m'a invité à dîner chez lui le dimanche suivant. Au cours du dîner nous avons écouté Radio Londres et c'est là que j'ai appris la libération de l'Alsace, etc... J'en étais bien évidemment très content. Je m'en souviendrai toujours.

Bien vite les deux fronts étaient à 30 km l'un de l'autre et l'armée allemande reculait vers l'Elbe. Il y a eu un accord entre les Américains et les Russes pour dire que les Américains ne franchiraient pas l'Elbe et s'y arrêteraient donc, comme les

Russes. La jonction s'est faite à Torgau. Nous étions tout de même au courant de ce qui se passait comme vous voyez, même si nous n'avions pas de possibilités d'accès à l'information particulièrement sophistiquées. Et puis les officiers parlaient entre eux, et je me débrouillais bien en allemand donc je comprenais ce qu'ils disaient. J'avais un copain aussi de Mulhouse qui m'avait dit qu'il avait vu des Russes dans la forêt, à 3 kms. Il m'a dit qu'il voulait s'évader pour aller les rejoindre, ce à quoi je lui avais répondu que j'irais plutôt en sens inverse... Et je me suis mis à marcher le long de l'Elbe.

J'ai eu beaucoup de chance en fait, car j'aurais pu mourir plusieurs fois. Par exemple, mon officier qui remplaçait celui qui avait été blessé a été lui-même blessé à son tour, et je l'ai aidé à rentrer dans une ferme un soir. On l'a soigné, et on a passé la nuit dans la ferme. Je lui avais donné une bonne rasade du schnaps qu'il portait avec lui car j'avais un plan en tête. J'avais pris le bleu de travail de l'aide du fermier qui était là et puis une fois dans les toilettes de la ferme, j'ai jeté l'uniforme, et les papiers dans la fosse. J'ai enfilé le bleu, et je suis parti. De beau matin, je suis arrivé à un carrefour et je suis tombé sur une patrouille de deux officiers allemands qui m'ont réclamé mes papiers. Ce à quoi j'ai répondu en mauvais allemand pour me faire passer pour un jeune français du STO, que je ne les avais pas et je suis resté stoïque. J'ai entendu le premier des deux demander au second ce qu'ils allaient bien pouvoir faire de moi. Et puis sans doute devaient-ils être fatigués, car l'un des deux m'a hurlé de m'en aller. Une fois de plus je l'avais échappé belle.

Donc c'est ainsi que vous avez réussi votre évasion et que vous êtes rentré en Alsace.

Oui, j'ai eu des difficultés pour régler mes comptes avec l'administration française par la suite. Beaucoup de gens ne le savent pas, mais après la guerre, lorsque l'on a considéré qu'un certain nombre d'Alsaciens avaient été mobilisés de force, la France a demandé à l'Allemagne des indemnités pour tous ces « malgré-nous », toutes ces personnes qui avaient été incorporées de force dans la Wehrmacht. Et on nous a donc présenté des formulaires qu'on nous a demandé de remplir pour pouvoir prétendre à une somme dérisoire à l'époque, mais c'était le geste qui comptait. Mais il y avait en même temps un feuillet comportant les cases : « mobilisé, évadé ». Et en effet je m'étais évadé. Je me suis dit qu'après tout, la médaille des évadés aurait fait un très beau souvenir. Seulement quand j'ai reçu les papiers provenant du secrétariat ou du ministère des Anciens combattants, je ne me souviens pas, ils prétendaient que je ne leur avais pas transmis de documents probants prouvant

que je m'étais évadé. J'en ai déduit que j'aurais dû obtenir un certificat d'évasion pour pouvoir prouver mes dires !

La réaction vous a déçu ?

Déçu en effet, j'étais même furieux ! Mais je ne me suis pas dégonflé et je leur ai demandé ce qu'ils entendaient par « document probant » ? Ils m'ont répondu qu'il convenait de prouver que j'étais parti à la Wehrmacht, et que je m'étais évadé, etc... Des personnes de Sarrebourg ont témoigné que j'étais bien dans la résistance et que j'étais parti pour la Wehrmacht.

Et donc cela n'a pas été reconnu en définitive ?

Non, en effet. D'ailleurs cela n'apparaît pas dans ma biographie car avec mon auteur, nous avons décidé de supprimer cette partie du livre.

Quelles sont les étapes suivantes qui ont marqué votre vie ? Comment êtes-vous sorti de la guerre ? Est-ce à la fois déçu parce que votre participation à la résistance n'a pas été reconnue, ou plutôt et surtout heureux d'avoir échappé à la mort ?

Je ne tiens pas à entretenir les regrets. Je me suis dit à l'époque que je devais immédiatement me renseigner en écrivant directement au chef scout de Paris afin de lui poser la question de savoir si je pouvais encore m'inscrire pour la rentrée à St Cyr. Voilà ce qui me préoccupait. Ce dernier m'a répondu que j'étais trop vieux pour me présenter au concours. C'était l'automne. J'ai accusé le coup et me suis dit que je devais donc reprendre mes études à Strasbourg – où l'université venait de rouvrir ses portes. Je me suis alors demandé ce que je devais étudier. Après toute cette forte expérience humaine au fond, je me suis dit que la philosophie, ou la psychologie, étaient sans doute plus indiquées... Toutes ces matières avaient un rapport immédiat à l'homme et elles s'avéraient intéressantes. Et en plus, j'avais vu sur ces routes tant d'enfants dans des situations de grande détresse. Or dans le dispositif qu'il y avait au sein de la faculté de lettres de Strasbourg, il y avait la philosophie, la sociologie, mais aussi la psychologie des enfants... Donc je me suis dit que je voulais faire cela. C'est ainsi que je me suis inscrit à la faculté de lettres. J'ai assez vite été passionné par la matière. En philosophie, j'ai eu la chance de tomber sur le professeur Paul Ricœur qui était un grand philosophe. J'avais également un très grand professeur de sociologie, M. Georges Devereux. Pour ne pas être à la charge de mes parents, je faisais des piges pour le quotidien strasbourgeois qui s'appelait « Le Nouvel Alsacien » - journal catholique de l'époque. Comme tous les journaux régionaux, il est disparu aujourd'hui. En

rédigeant ces piges, un jour le directeur m'a dit qu'il pensait engager un jeune mais il ne savait pas encore qui. Et il m'a alors proposé le poste. C'est ainsi que je suis rentré dans le journalisme, grâce aux piges que je faisais tout en poursuivant mes études. Entre-temps je suis tombé fou amoureux d'une jeune femme magnifique et c'est ainsi que ma vie d'après-guerre s'est enclenchée.

Tout cela nous amène à évoquer le catholicisme social et les fondements de l'Europe. Je dirais que tout ce que vous aviez vécu alors, tout comme votre éducation, résonnaient finalement, contre toute attente, avec le projet qui s'annonçait alors après-guerre de fabriquer quelque chose de durable avec l'ennemi terrible qu'avait été l'Allemagne.

Comme je l'ai déjà dit auparavant, j'ai eu beaucoup de chance. Etant à Strasbourg, je devais chercher une chambre et voir comment me nourrir. Or le directeur de mon journal m'a dit un jour qu'existait le Foyer de l'Etudiant Catholique (le FEC). C'était à la fois un restaurant universitaire et une résidence, avec quelques chambres à disposition pour les étudiants. Je m'y suis donc rendu, et j'y ai fait la connaissance du directeur, qui était aussi le fondateur du FEC, le frère Médard. C'était un personnage assez extraordinaire. Le Foyer de l'Etudiant Catholique et le journal catholique avaient des liens, forcément, ce qui veut dire que le FEC n'était pas seulement un restaurant, mais c'était également un réseau où se côtoyaient plusieurs professeurs de lycées ou de la faculté de lettres. Ces derniers venaient au FEC pour y réfléchir à l'après-guerre en Alsace sur le plan politique. Nous n'allons pas maintenant recommencer l'histoire de l'autonomisme et de tout ce qui a suivi... Mais la question qui se posait était bien de comprendre comment pouvait-on faire de la politique en Alsace en se raccrochant à quelque chose qui serait national ? Tous ont alors découvert l'existence du MRP, le Mouvement Républicain Populaire⁴⁰. Et s'est ainsi que s'est créé un premier lien entre le FEC et le MRP. Quand toutes ces choses se sont mises en place en 1946/1947, parmi les premiers qui fréquentaient le FEC, il y avait Robert Schuman, un ami du FEC qui y avait très souvent fait des conférences avant la guerre. Puis le FEC a découvert également qu'il y avait un jeune, une personnalité, qui semblait percer. C'était un avocat : Pierre Pflimlin. Et avec 2 ou 3 professeurs dont Paul Imbs, nous avons formé le groupe des « intellectuels

⁴⁰ Le Mouvement républicain populaire (MRP) est un parti politique français ayant existé de 1944 à 1967. C'est un parti centriste désireux de dépasser le clivage droite-gauche qui se voulait le parti des résistants démocrates-chrétiens fidèle au général de Gaulle.

chrétiens sociaux », puis nous nous sommes rattachés à Paris aux intellectuels français.

Donc j'ai tout de suite eu la chance d'être dans ce milieu où nous nous interrogeons sur ce que l'on devait faire dans l'après-guerre en Alsace sur le plan politique, culturel et intellectuel. Là-dessus, j'avais de nombreuses idées. Et comme le frère Médard était un homme très dynamique et pragmatique, il m'a invité un jour et m'a dit que comme j'étais journaliste, je pourrais faire le script de nos réunions, des assemblées générales, que je pourrais prendre des notes etc. Et de fil en aiguille, je suis devenu le secrétaire général. J'ai ainsi été mêlé aux premières grandes conférences que nous avons faites, qui d'ailleurs étaient très célèbres puisque nous avons invité toutes les grandes personnalités du monde politique de France et d'ailleurs.

Il y avait un double axe à notre réflexion : L'Europe et le social. C'était les deux directions à prendre pour nous. Schuman était devenu ministre des Affaires étrangères et en août 1949 s'est ouverte à Strasbourg la première institution européenne qu'était le Conseil de l'Europe qui a tenu sa première séance constitutive. J'ai également eu un coup de chance incroyable à ce moment. Je faisais donc partie de l'équipe du journal « le Nouvel Alsacien » et, au regard de ma formation, on m'a très rapidement confié le supplément littéraire, un supplément du journal dans lequel, une fois par mois, nous rendions compte de l'actualité littéraire. Le père Lorson, jésuite d'origine sarroise, avait la responsabilité des relations franco-allemandes et il a proposé qu'avec la maison d'édition alsacienne du journal nous lancions la publication d'un livre qui serait un ouvrage collectif pour expliquer à la population les souhaits qui étaient les nôtres, à savoir le fait de construire l'Europe pour assurer la paix. Cet ouvrage collectif serait composé de contributions d'un certain nombre de personnes très connues. Et moi j'étais le petit jeune dans toute cette affaire. On a donc confié à quelqu'un dont je ne me souviens plus du nom d'ailleurs un portrait de Churchill à réaliser, et moi on m'a demandé de faire celui de Schuman. J'ai donc dû faire une biographie d'une dizaine de pages de R. Schuman. Or en marge de la session du Parlement, le FEC avait organisé une réception de la société civile avec entre autres des ministres et des députés. Etant journaliste, j'ai été également invité. Et c'est ainsi que l'on m'a présenté à R. Schuman.

Le premier souvenir que j'ai de lui c'est qu'il m'a regardé en se courbant légèrement vers moi parce qu'il faisait 10 à 15 cm de plus que moi. Il m'a dit d'un air souriant : « je crois que vous voulez une dédicace ? ». J'étais à la fois soulagé par la

gentillesse de ce ministre des Affaires étrangères, mais aussi gêné. J'ai alors répondu « En effet monsieur le ministre, j'aimerais bien ». Puis il m'a rétorqué que la réception allait bientôt se terminer qu'il logeait à la préfecture, et que je pouvais l'accompagner. Je me suis alors retrouvé à faire une balade d'environ une demi-heure avec le ministre des Affaires étrangères, n'est-ce pas une chance ? Très gentiment il m'a demandé quel était mon dernier reportage. Je lui ai répondu que je m'étais intéressé aux rapports franco-allemands et que j'étais allé du côté d'Offenburg voir le père Jean du Rivau qui s'intéressait à la réconciliation franco-allemande et avait fondé les revues en allemand *Dokumente* et son équivalent francophone, *Documents*. Le reportage que j'avais proposé à mon rédacteur en chef s'intitulait « La jeunesse allemande après Hitler ». Schuman m'a alors dit : « A propos de ce qui se passe avec l'Allemagne, savez-vous que dans 48 heures ils vont aller voter pour la première fois ? ». Parce qu'en août 1949, les Allemands avaient leur constitution mais il n'y avait ni gouvernement ni parlement. Donc le dimanche 14 août 1949, les Allemands sont allés pour la première fois aux urnes. On a continué à déambuler avec R. Schuman, et il m'a dit : « vous savez, cela ne va pas être facile. Il ne faut surtout pas recommencer Versailles. Parce que la vengeance, l'humiliation, nous en connaissons les fruits. Cela ouvre à l'engrenage de la vengeance, de la haine ... Il fallait donc trouver une solution européenne. Mais laquelle ? » Il avait ajouté que cela allait donc être rude mais que le mois suivant (soit le 15 septembre 1949) il allait avoir une réunion avec son collègue américain, Dean Acheson, et Ernest Bevin son collègue britannique, une réunion des trois alliés donc, pour réfléchir à l'après-guerre. La réunion n'était pas supposée déboucher sur des décisions immédiates, mais il fallait négocier avec les pays d'occupation.

Mais qu'est-ce qui fait que vous même étiez sensible à cette nouvelle approche alors qu'en France, à la même époque, il y avait des personnes qui pensaient vraiment différemment ? C'est parce que veniez d'un milieu qui vous y prédisposait, parce qu'étant un Français de la frontière vous baigniez naturellement dans le milieu catholique et social ?

En effet l'explication est là. J'ai eu la chance de combiner le petit parcours personnel que j'ai eu d'une part, et aussi me retrouver dans l'après-guerre avec la chance de pouvoir rencontrer Schuman. C'est ainsi que, et c'est un point qui m'a toujours ému rétrospectivement, neuf mois avant la déclaration de Schuman du 9 Mai 1950 j'ai eu ce privilège d'entendre le ministre se demander ce que l'on allait bien pouvoir faire.

Donc pour revenir à ce qu'il m'avait dit, lorsque les trois ministres se sont retrouvés (à New York je crois) en marge de l'assemblée des Nations Unies, ils ont décidé de se réunir ensuite à Londres pour prendre des décisions, le 10 mai 1950 ! Ce sera l'impulsion pour que, neuf mois plus tard, la Déclaration Schuman soit rendue publique. Ce qui m'a fait dire que « J'ai vu naître l'Europe⁴¹ ».

Ensuite, durant tout le début de l'année 1950, il y eu toutes sortes d'initiatives. Même Adenauer a proposé des choses...

Que proposait-il ?

Il proposait sur le plan technique et commercial d'esquisser le rapprochement sur le plan du charbon et de l'acier, et de faire des choses ensemble. C'était quelque chose à laquelle il avait déjà pensé lorsqu'il était, je crois, bourgmestre de Cologne en 1925. Il était assez branché sur tous ces aspects, et le hasard a voulu qu'il se retrouve lui chancelier quand Schuman était ministre des Affaires étrangères français, au même moment donc.

Finalement, au mois d'avril 1950, c'est là que Bernard Clappier⁴² a joué un grand rôle entre Monnet et Schuman pour les rapprocher. Monnet était donc à la tête du commissariat au Plan à l'époque, et son travail touchait aussi à l'industrie, au charbon et à l'acier. Il avait rédigé à Alger au mois d'août 1943 pour le Général de Gaulle, qui n'en a d'ailleurs pas beaucoup tenu compte, un mémorandum de 4 ou 5 pages sur l'après-guerre. Cela m'a fortement frappé et je trouve que les historiens n'ont pas assez insisté là-dessus. Car finalement, Monnet, dès 1943, réfléchissait à l'après-guerre, ce que j'ai mentionné dans mes mémoires. Or il y a aussi l'extrait intégral de l'entretien réalisé avec Schuman par son ami Georges Ditsch pendant 48h en avril 1942 lorsque Schuman était en résidence surveillée en Allemagne. Schuman lui a parlé de l'après-guerre aussi, et Ditsch raconte dans le détail ce que Schuman pensait alors. On voit donc que tous les deux, Monnet et Schuman, qui ne se connaissaient pas, et qui étaient dans des contextes totalement différents, ont eu des pensées convergentes. Et puis d'un coup les voici ensemble en avril 1950. Cela explique ce constat que j'ai fait et ai toujours partagé avec Jacques Rabier avec qui je

⁴¹ Titre des mémoires de Paul Collowald.

⁴² Bernard Clappier (1913, 1999) était un haut fonctionnaire français qui fut directeur de cabinet de Robert Schuman de 1947 à 1950. Il a été par la suite gouverneur de la Banque de France de 1974 à 1979 et a pris part à l'établissement du Système monétaire européen. Il fut président du comité monétaire de la CEE et vice-président de la Banque des règlements internationaux de 1983 à 1991.

m'entendais bien : Schuman sans Monnet, on ne voit pas très bien comment cela aurait pu marcher.

Parce qu'au quai d'Orsay par contre, ils n'étaient pas du tout branchés sur les idées de Schuman, sur la réconciliation franco-allemande. Le Quai raisonnait encore sur la base de vieilles conceptions, et se disait que plus l'Allemagne serait divisée, mieux cela irait. Donc paradoxalement, le ministre des Affaires étrangères ne pouvait pas compter sur le quai d'Orsay. L'inspirateur donc, c'est vrai, a été Jean Monnet avec son équipe composée de 3 personnalités remarquables (Etienne Hirsch l'ingénieur, Pierre Uri, l'économiste, et Paul Reuter, le juriste). Cette équipe de Monnet a rédigé les 7-8 pages qui sont devenues la grande substance de la déclaration Schuman du 9 mai 1950. Voilà pourquoi je dis qu'il est difficile de séparer Schuman de Monnet dans toute cette mécanique. Je n'ai jamais vu quelque chose d'aussi imbriqué dans un grand acte historique comme l'a été la déclaration du 9 mai 1950.

Je raconte toujours cette histoire : du 8 au 10 mai, les événements se sont enchaînés très vite, cela a été une course contre la montre. Schuman a convoqué Robert Mischlich, que j'ai bien connu par la suite, un magistrat alsacien qui avait été au cabinet de Schuman, et il lui a dit : « Je vous envoie en mission secrète auprès d'Adenauer. Je vous remets une lettre et en annexe la substance de ce qui va être délibéré au Conseil des ministres sous la présidence de Georges Bidault et qui sera la future déclaration Schuman ». Et donc Schuman a eu l'intuition que cela marcherait uniquement si au départ, il y avait une volonté franco-allemande et si donc face à lui (il s'agissait tout de même du chancelier) il arrivait à mettre en œuvre cette volonté commune, ce qui serait la meilleure garantie de la réussite du projet. Et tout de suite Adenauer a accepté.

Sans doute aussi parce que Schuman y avait mis le prix, à savoir de considérer le battu comme son égal.

En effet, vous avez mis le doigt dessus.

Cette attitude viendrait-elle du catholicisme ? D'où provient cette fraternité ?

C'est plus profond encore je pense. Mais il y a en effet un côté chrétien là-dessous parce que le pardon est quand même très imbriqué chez un chrétien. Cela me fait penser à ce qu'un jour Paul Ricœur m'avait dit : « Vous savez, le pardon guérit la mémoire à la racine ». Et c'est exactement cela qui s'est passé, parce qu'il fallait aller jusqu'à la racine, même si Schuman a été beaucoup critiqué pour cela. Au quai d'Orsay, certains disaient qu'il allait se faire rouler par les Allemands.

Peut-on dire qu'il y avait une aspiration philosophique profonde ?

Ce n'était sûrement pas conscient chez Schuman. C'est tout une expérience de vie et de conviction profonde qui peut expliquer ce qu'il a fait, et le fait qu'il concevait l'après-guerre dans le cadre d'une démocratie. Or cette démocratie, pour lui, avait des racines chrétiennes, c'est une évidence.

C'est-à-dire ?

C'est-à-dire que toutes les vertus dont doivent faire preuve les bons chrétiens, c'est entre autres d'aider leur prochain, de s'aimer les uns les autres, n'est-ce pas. Donc un chrétien est quelqu'un qui vit l'évangile et qui doit y être bien préparé. Et surtout ce mot de « pardon », il s'agit de se demander comment le transposer dans le monde politique, un monde dans lequel on se moque de vous, où l'on vous dit que vous êtes un naïf, un idéaliste et un utopiste. Schuman s'est confronté à ces questions.

Mais Schuman était également un résistant, cette influence aussi a dû jouer n'est-ce pas ?

C'est-à-dire qu'il l'a été sans pouvoirs dans le sens strict du terme. La question est intéressante et mérite qu'on s'y arrête. Lorsqu'est arrivé le moment de signer l'armistice en 1940, dans les textes, il n'y avait pas un mot sur l'annexion de l'Alsace et de la Moselle. Hitler s'était assis dessus et dès le lendemain il avait installé des frontières. Schuman quant à lui était alors député français et sous-secrétaire d'Etat du gouvernement de Paul Reynaud pour les réfugiés. Il s'est donc occupé de ces Mosellans dont des centaines de milliers qui ont été évacués. Donc il a vu la misère de ces gens sur les routes. Toutes ces personnes sont rentrées chez elles. J'en ai été le témoin. Il a fait cela spontanément, avec une certaine naïveté peut-être. Il est donc rentré à Metz en septembre 1940, en se disant qu'il n'y avait aucun texte qui précisait que là où il allait c'était l'Allemagne et que donc en tant que député, il verrait ce qu'il pourrait faire pour tous ces gens. Au bout de huit à quinze jours il s'est aperçu de tout ce que faisait la gestapo et il a voulu repartir car il avait compris qu'il ne pourrait rien faire dans ce système.

En fait cela a été un apprentissage ?

Résigné, il s'est dit que pour rentrer en France depuis la Moselle devenue allemande il lui fallait un papier pour traverser la frontière. Et c'est là qu'il s'est fait interroger – sans doute par la gestapo du coin - et que l'on a découvert que Schuman était un personnage important et qu'il disposait certainement d'archives en tant que député français. Et donc on l'a mis en prison à Metz.

L'hiver 1940 a été très rigoureux, il a beaucoup souffert du froid mais, pour sa chance, le Gauleiter Josef Bürckel, un proche d'Hitler, a très vite compris qui était Schuman, et il s'est dit qu'il allait le « retourner » et qu'il en retirerait un profit personnel. Et ainsi le Gauleiter a proposé plusieurs choses à Schuman.

Ce jeune avocat, Georges Ditsch, et qui a longtemps été aux côtés de Schuman, m'avait montré une lettre rédigée par Schuman à l'attention de cet officier allemand. Dans la lettre Schuman montre sa maîtrise parfaite de l'allemand et se moque ouvertement de l'officier. Car ce que Bürkel voulait lui proposer c'était de prendre la direction d'un journal. Il cherchait en fait un moyen de se mettre en valeur pour pouvoir dire de Schuman qu'il était sa « prise », qu'il avait donc « retourné Schuman ». En réponse, dans sa lettre, Schuman explique donc que c'est lui faire beaucoup d'honneur que de vouloir lui confier cette responsabilité, et qu'il partage avec le Gauleiter l'idée de l'importance de la presse. Mais il ajoutait qu'entre un journal et ses lecteurs il devait y avoir des liens particuliers, qu'il fallait pouvoir se comprendre. Or Schuman ayant été député français disait ne strictement rien comprendre à ce qui se passait en Allemagne. Comment voulez-vous dès lors qu'il ait pu diriger un journal ? Et donc Schuman, très intelligemment, a joué ce jeu. Et cet officier qui lui avait fait espérer une sortie de prison a finalement fini par tenir parole. Et ainsi Schuman est passé de la prison à une résidence surveillée dans un petit hôtel dans le Palatinat, à Neustadt, dans lequel il pouvait faire des promenades et même sortir la journée, même s'il devait impérativement rentrer le soir. Schuman avait à l'époque un certain âge aussi, il était né en 1886. Quoiqu'il en soit il jouissait d'une certaine liberté, et c'est ainsi que son jeune associé, Georges Ditsch, qui deviendra ensuite le maire de Thionville d'ailleurs, a pu passer deux fois 24h avec lui pour réaliser l'interview dont je parlais auparavant. Et ainsi Ditsch pourra ensuite écrire le détail de ce témoignage qui datait donc de cette époque de résidence surveillée.

Il est resté en résidence surveillée toute la guerre ?

Ah non, et c'est là où cela devient intéressant, parce que tout ceci n'a guère été dit en France quand les communistes et les gaullistes l'ont attaqué par la suite. Je rebondis sur votre question n'est-ce pas, qui consiste à se demander s'il a été résistant. Schuman avait pu poser des questions à Georges Ditsch et il y avait aussi son meilleur ami Henri Eschbach, qui se trouvait dans le Haut-Rhin et qui l'a tenu informé sur une possible filière d'évasion. Ainsi Schuman a commencé à réfléchir sur la possibilité de s'évader de Neustadt. Il voulait

s'évader vers le 1^{er} août mais le Général Giraud venait de s'évader deux mois avant de sa forteresse en Allemagne et ça avait fait beaucoup de bruit. Du coup, les frontières étaient surveillées et ça a été reporté. Finalement, on a réussi à tracer un itinéraire, convenir de venir le chercher à tel endroit, qu'on passerait par Colmar et qu'ensuite on pouvait aller en France. Et donc Schuman s'est évadé. On a ensuite retrouvé dans les archives que la Gestapo avait mis sa tête à prix (la même somme que pour Giraud). Schuman a ensuite vécu dans la clandestinité pendant toute la guerre, allant de résidences d'amis en orphelinats, d'orphelinats en abbayes. Et finalement, lorsque la zone sud a été occupée après le débarquement des Américains, il a dû quitter Lyon et ses environs où il était venu après son évasion du mois d'août 1942.

Ce qui est étonnant en lisant dans votre livre ce qui est dit autour de la déclaration Schuman, c'est que nous avons l'impression que Schuman profitait, en qualité de ministre des Affaires Etrangères, d'une très grande latitude, d'une réelle autonomie. Il semble difficile d'imaginer aujourd'hui dans la Vème République le président Macron laissant à son ministre des Affaires étrangères, M. Le Drian, la responsabilité de décider seul de l'envoi d'un émissaire auprès de la chancelière Merkel...

Absolument. C'est justement pourquoi, quand on parle de cette époque et que l'on fait des retours en arrière, il faut toujours se garder de faire des anachronismes.

Georges Bidault, le chef du gouvernement, a suivi Schuman même si ce n'était pas lui l'acteur principal. Bidault était un peu plus atlantiste que Schuman sans doute. Il était quand même légèrement souverainiste et plus proche de de Gaulle que de Schuman. Quoiqu'il en soit, Bidault avait dans son gouvernement deux personnages importants : René Pleven – qui avait été président du Conseil et avait travaillé avec le général de Gaulle pendant toute la période, il a même été compagnon de la libération - et René Mayer, qui était aussi un personnage important et qui était totalement d'accord avec Schuman. Ces soutiens ont donc joué quand est arrivé à la fin du Conseil des ministres le fameux coup de fil de Bernard Clappier de Bohn qui annonçait : « ça y est, le Chancelier est enthousiaste ». L'ordre du jour était tout juste en train de se terminer, Jean Monnet décrit cela dans ses mémoires, pile au moment du coup de fil. La déclaration allait donc pouvoir être rendue publique.

Et donc, pour revenir à ce que vous soulevez en évoquant le fait qu'une telle chose serait impensable aujourd'hui, d'imaginer un ministre envoyer un émissaire en cachette auprès du chancelier,

je pense qu'il faut replacer les choses dans leur contexte et se dire qu'en effet les choses étaient alors différentes. On parle aujourd'hui de marche normale de la démocratie vers plus de participation des citoyens, vers davantage de démocratie participative, de transparence, etc. Tout ceci est très juste et très bien. Mais je vous garantis que dans certains cas – et de cela j'en avais discuté avec pas mal de personnes à l'époque - le secret est indispensable pour réussir.

Le fait que les Américains étaient d'accord avec ce plan a dû aussi jouer, n'est-ce pas ?

Fondamentalement oui. Ils étaient d'accord. Je rappelle que Dean Acheson avait aussi une grande estime personnelle pour Schuman. Et cela était aussi très important dans ces relations.

Pourquoi ?

En septembre 1949, comme nous l'évoquions avant, au cours de la réunion des trois alliés avec Bevin qui devait évoquer la question de l'après-guerre et de la question allemande, Dean Acheson s'est tourné vers Schuman et lui a dit « écoutez, je crois que vous êtes le mieux placé ». Ernest Bevin, le ministre des Affaires étrangères britannique, a un peu grogné, et il avait raison après tout car il était du camp des vainqueurs, alors que Schuman était un vainqueur un peu plus léger... À ce moment-là c'est donc Dean Acheson qui a donné au fond un peu l'impulsion.

Les Anglais n'étaient-ils pas également en faveur de la création d'une Europe ? Du moins Churchill, non ?

Oui mais alors sans eux. Et il s'agit là d'un détail important. A propos du fameux discours de Zurich de Churchill en septembre 1946 et du malentendu admirable : dans ce discours, Churchill conseille à l'Europe de se faire dans une sorte de Conseil de l'Europe et que cela ne peut démarrer qu'avec les Français et des Allemands, etc... Mais les Britanniques quant à eux s'en remettaient aux relations spéciales avec les Américains, au grand large...

Et vous durant toute cette période, où étiez-vous ? Vous appuyiez Schuman ?

Absolument en effet, je suis un Schumanien – pas le plus important parce que j'étais un peu jeune, mais tout de même. Et de toutes façons, comme le dit mon ami Alfred Grosser dans la préface de la biographie qui m'est consacrée : « Il n'a pas accédé à la notoriété qu'il mérite pourtant depuis longtemps ». Il a raison ! C'est pour dire qu'en fait j'ai traversé ma vie sans notoriété, ce qui ne m'a pas empêché quand même de faire des choses. Voilà pourquoi Alfred poursuit dans la préface et

souhaite beaucoup de courage à ma biographe pour combler ce déficit de notoriété ! Il a une forme d'humour acidulée.

Donc en somme, toute cette poignée d'hommes qui vont appuyer ce projet est empreint de foi catholique, et du souvenir de la guerre, et ils veulent donc changer de paradigme.

Oui mais je crois qu'il ne faut pas trop insister sur ce côté catholique parce qu'il faut se méfier des apparences. C'est quand même important. Si l'on revient sur la déclaration Schuman, on a la tentation de dire pour simplifier que ce sont trois catholiques qui en sont à l'origine : Schuman, Adenauer et de Gasperi. C'est incontestable. Mais pour être précis – et je le rappelle dès que j'en ai l'occasion – ce texte extraordinaire qu'est la déclaration a été rédigé à 80% par l'équipe de Jean Monnet. Or Monnet est agnostique, Hirsch est juif, Pierre Uri est juif, Paul Reuter est catholique... Cela pour dire que ce n'est pas une équipe catholique qui a conçu cette déclaration. J'insiste car je suis agacé par les récupérations, je pense aux intégristes notamment. À force de vouloir promouvoir cette idée noble de l'Europe on en arrive parfois à dire un peu tout et n'importe quoi. On ne peut pas dire que c'est une équipe catholique qui a conçu la déclaration Schuman. J'ajouterais quant à moi un élément qui me semble tout aussi important : ces trois grands hommes, ces pères fondateurs de l'Europe, sont peut-être catholiques mais ce sont aussi trois frontaliers. Ils pouvaient se passer d'interprètes car ils parlaient tous les trois allemand. Et cela aussi a joué.

Il y a donc eu au final une volonté humaniste, dont une partie vient du christianisme, et un ancrage commun dans la résistance pour ces hommes qui étaient des frontaliers. Mais il y a aussi une dimension sociale, que l'on va retrouver dans la CECA.

Pour la CECA, vous avez raison et on l'a souvent zappé cela je pense. L'industrie du charbon et de l'acier sont deux grandes industries, mais elles n'existent que par les hommes qui y travaillent et s'exposaient à des conditions de travail très rudes. Aussi des crédits ont été prévus immédiatement dans le cadre de la CECA pour soigner la silicose par exemple, parce que ces ouvriers développaient des maladies spécifiques. Et donc il fallait les prendre en compte. On peut retrouver dans les archives les sommes qui y ont été affectées. Et puis il y avait les familles aussi. Il y avait donc des crédits pour les logements. Voilà des aspects sociaux bien concrets.

Pourquoi a-t-on considéré nécessaire de faire une Haute Autorité pour la CECA ?

Cela mérite d'être approfondi dans la mesure où d'une part, lorsque la CECA s'est constituée, il y a eu des négociations difficiles notamment du côté allemand, du côté de la Ruhr, pour intégrer tout cela. La Sarre aussi a posé de gros problèmes. Heureusement qu'Adenauer et Schuman s'entendaient plutôt bien. Chacun était conscient de son opinion publique mais ils ont vécu des moments difficiles à propos de la Sarre.

L'expérience de Monnet a joué ici aussi, grâce à ce qu'il avait fait avant la guerre et après, lorsqu'il était à la tête du commissariat au Plan. Il avait une pratique d'écoute avec le monde industriel et le monde syndical. Son expérience lui avait montré où et comment se prenaient les décisions et combien parfois c'était difficile. C'est pour cela sans doute que l'idée d'une Haute Autorité va germer dans l'esprit de Monnet. Il se disait que si on restait sur des vieux dispositifs avec un gouvernement, un parlement, avec des commissions, la chose serait peu efficace. Il a introduit l'idée de la Haute Autorité pour que lui soit confié le soin de gérer une partie des aspects assez techniques, et dans les traités ses responsabilités soient clairement définies. La Haute Autorité (qui avait d'ailleurs un nom insolite à l'époque) présidée par Jean Monnet depuis Luxembourg, aura donc des pouvoirs négociés par les gouvernements qui lui donneront une possibilité d'action, une efficacité en somme, pour mettre en place et faire fonctionner un marché commun du charbon et de l'acier dans tous ses aspects techniques, en évitant d'avoir à revenir pour chaque décision au niveau des gouvernements.

Est-ce qu'il n'y avait qu'une question d'efficacité technique, ou est-ce que l'autonomie relative dont la Haute Autorité jouissait n'était pas nécessaire pour mieux servir l'intérêt commun ?

Oui, il y avait de cela en effet. Mais il y avait aussi le fait que finalement cette autorité devait acquérir de la compétence pour gérer. Et la compétence c'est tout de même assez lié à l'efficacité...

Mais c'est aussi politique n'est-ce pas ?

Oui, mais en amont de cela, il y avait bien une volonté politique de faire et de décider de la création de cette autorité. Ce qui est intéressant c'est qu'un équilibre devait être trouvé et rappelons-nous qu'il s'agissait d'une innovation politique.

J'ai retrouvé le papier que j'avais écrit lorsque j'étais correspondant au journal Le Monde (de 1952 à 1958) et que j'étais en charge de la CECA. Je couvrais à la fois l'Assemblée commune de la CECA qui siégeait à Strasbourg et le Conseil de l'Europe. Jusqu'à cette époque, le traité de la CECA prévoyait

donc outre la Haute Autorité, une assemblée : l'Assemblée commune du charbon et de l'acier. Et il y avait un certain équilibre des pouvoirs car la Haute Autorité pouvait être soumise à un moment donné à un vote de défiance. On était loin bien loin de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe...

C'est comme la Commission maintenant avec le Parlement.

Mais jusqu'à aujourd'hui, on n'a pas utilisé ce recours à la motion de censure ou de défiance, même pour le cas de la Commission Santer qui a démissionné. Je crois qu'il y a eu sept tentatives de faire voter cet article qui est donc resté dans le traité. J'ai fait le rapprochement en trouvant mes papiers et retrouvé le moment où il y a eu la première tentative faite par l'Assemblée commune du charbon et de l'acier de faire une motion de censure contre la Haute Autorité.

C'était à propos des ressources propres de la CECA (vous voyez comment l'actualité nous rattrape, car aujourd'hui encore on parle des ressources propres pour l'UE). Et bien figurez-vous qu'à l'époque, il y en avait des ressources propres. Il fallait fixer un prélèvement en pourcentage sur le charbon et l'acier et cela constituait le budget de la CECA. Or c'est la Haute Autorité qui en fixait le montant. Au sein de l'Assemblée commune du charbon et de l'acier, il y avait plusieurs commissions. L'une d'entre elles était plus spécialement compétente pour ce genre de problèmes. Et je me souviens donc de ce député allemand, qui s'appelait Deist, qui voulait qu'avant que la Haute Autorité ne décide du prélèvement, l'Assemblée donne son aval. Dans les coulisses a circulé le bruit pendant quelques heures qu'il y allait avoir une motion de censure à ce propos. La séance a repris et Monnet a clairement dit que chacun devait rester dans son rôle, qu'il y avait certes une commission compétente, et qu'il venait régulièrement avec ses collègues y donner des explications du pourquoi et du comment des décisions prises, mais que c'était à la Haute Autorité qu'il revenait de décider du pourcentage de prélèvement et des ressources propres. Le député socialiste allemand a alors dit qu'en conséquence il allait proposer un amendement. Mais nous savions que la motion de censure ne serait jamais acceptée puisque la Haute Autorité avait bien ce pouvoir. Toutefois, ce fut une petite crise politique.

Je discutais avec des proches de Jean Monnet qui me disaient que Monnet avait coutume de dire que « les crises permettent toujours des relances ». Moi je me demande si ce n'était pas un jugement un peu rapide parce qu'on y laisse toujours des plumes dans les crises. Ainsi quand avec Spaak à Val Duchesse on a dit que le traité de Rome allait être une relance formidable j'étais d'accord sur le fond, mais tout n'était pas rose non plus. Je

prétends que la langue française a tout de même des mots précis. Ainsi parler de « commission » en français, écrit de plus avec un petit c comme souvent dans la presse française, cette Commission donc qui allait être créée avec le traité de Rome, c'était tout de même choisir un qualificatif qui est le plus banal qu'on puisse imaginer. En tant que journaliste et puis responsable de l'information tout au long de ma vie à la Commission, au Parlement et ailleurs, les mots ont été mon outil de travail et c'est pour cela que je m'autorise à être sévère avec les mots qu'on utilise. Car les mots ont un sens.

L'idée que l'Europe ne progresse que par les crises est sans doute une facilité qui élude les dégâts que produisent ces crises.

C'est vrai. J'ai vécu toutes les crises de l'Europe, soit comme journaliste de l'extérieur, soit de l'intérieur. Je vous garantis que vivre de l'intérieur par exemple la crise de la chaise vide, en tant que Français, cela n'a pas été une partie de plaisir.

Dites-nous en plus.

La crise de la chaise vide, c'est quand même le général de Gaulle. Je suis Français, mais j'ai ma loyauté vis-à-vis de la Commission. J'étais un fonctionnaire de la Commission, de la Commission Hallstein⁴³, et ce dernier malgré toutes ses qualités n'avait pas très bien compris qui était le général de Gaulle. Il a eu le tort de ne pas suivre les conseils de Marjolin⁴⁴ qui lui était un excellent européen, connaisseur de son pays, et qui avait été dans l'équipe de Monnet et avait beaucoup de rapports avec Couve de Murville⁴⁵, etc. Lui savait ce qui allait se passer avec la chaise vide. Les crispations du général de Gaulle venaient en grande partie du fait que l'on passait dès 1966 à une nouvelle étape de la construction européenne avec la transition vers l'Union douanière (et le vote à la majorité qualifiée), telle que prévue par les Traités de Rome. Le gouvernement français s'opposait à toute nouvelle négociation sur la base des propositions de la Commission. Le 30 juin 1965, j'étais dans la salle du Conseil des ministres quand à minuit, Couve de

⁴³ Walter Hallstein (1901-1982), professeur, haut fonctionnaire allemand, puis, diplomate et homme politique chrétien-démocrate après 1950, a été le premier président de la Commission de la Communauté économique européenne..

⁴⁴ Robert Marjolin (1911-1986) fut un haut fonctionnaire, universitaire et homme politique français, qui a eu de hautes responsabilités dans le domaine économique tant en France qu'au sein de l'Union européenne. Durant la crise de la chaise vide il était vice-président de la Commission Hallstein.

⁴⁵ Maurice Couve de Murville (1907-1999) était un haut fonctionnaire, diplomate et homme d'État français, qui a été le dernier Premier ministre du général de Gaulle, de 1968 à 1969. En 1965 durant la crise de la chaise vide il était Ministre des Affaires étrangères Coty.

Murville quitte les lieux, prétextant l'absence de consensus. Jean-Marc Boegner, représentant permanent de la France, laissera ensuite sa chaise vide au Coreper pendant 6 mois. De ce fait le processus décisionnel européen a été paralysé. Personnellement, je l'ai vécu difficilement, en tant que français et avec mes convictions européennes : mon pays était à l'origine de quelque chose de grave.

A ce propos, je m'étonne en tant que journaliste, que les historiens n'aient jamais repris l'article que j'avais écrit dans la Libre Belgique⁴⁶ à l'époque. J'ai lu les 3 tomes de Peyrefitte⁴⁷ sur de Gaulle et il raconte lui aussi ce qui s'est passé. J'étais un ami d'Emanuele Gazzo⁴⁸, lui-même m'avait rappelé que ce que j'avais écrit à l'époque dans la Libre Belgique montrait que la chaise vide n'était pas simplement un petit accident mais bien une crise voulue par le Général. Et que Peyrefitte avait fait une gaffe en envoyant une note interne à un certain nombre de personnes dans laquelle il expliquait que le Général lui avait dit « Peyrefitte, débrouillez-vous, parce que le 1^{er} janvier prochain, le traité de Rome prévoit la majorité qualifiée dans tel domaine et tel domaine. Il n'en est pas question ! ». J'avais expliqué tout cela dans cet article. Et dans mon bouquin, j'ai repris certains épisodes qui remettent en question un certain nombre de choses qui dérangent encore.

Vous avez occupé par la suite les fonctions de directeur de Direction générale de l'information de la Commission européenne. Il vous fallait donc justement communiquer l'Europe auprès de toute une série d'acteurs. Et d'après ce que j'ai lu dans la biographie, communiquer vers l'extérieur n'allait pas de soi. On ne vous laissait pas nécessairement communiquer ce que vous aviez envie de dire et selon les modalités avec lesquelles vous aviez envie de les dire ?

Le job de la Commission comme de n'importe quelle institution est d'expliquer ce qu'elle fait. Personne ne contestait cela en temps normal. Mais c'est en période de crise que se révélaient les pensées profondes des Etats membres, sur ce que Paris, pour

⁴⁶ <https://www.lalibre.be/debats/opinions/l-apres-nice-le-mot-la-chose-et-les-arriere-pensees-51b870f2e4b0de6db9a57ae8>

⁴⁷ Alain Peyrefitte (1925-1999) était un homme d'État, diplomate et écrivain français, membre de l'Académie française. Il publia en 1994 en trois tomes le recueil *C'était de Gaulle*, fruit de la relation privilégiée qu'il avait nouée avec de Gaulle et des entretiens particuliers que ce dernier lui avait concédé alors qu'il avait été son très proche collaborateur puis ministre et porte-parole de son gouvernement à compter de 1962.

⁴⁸ Emanuele Gazzo (1908-1994) a été journaliste de l'ANSA et a participé à la création du Bulletin Quotidien Europe de l'Agence Europe. Il a occupé les fonctions de rédacteur en chef, puis de directeur général et de vice-président délégué de l'Agence Europe.

rester sur l'exemple français, pensait être la véritable mission de la Commission européenne. Ainsi le Général de Gaulle estimait que la Commission (il l'a souvent dit dans les conférences de presse) était quand même au service des gouvernements. La Haute Autorité quant à elle n'était certainement pas un gouvernement européen de son point de vue. Quand on a cette vision des choses, lorsqu'il y a affrontement, par exemple la crise de la chaise vide, qui remet en avant la question la souveraineté nationale française (c'était sacré pour le Général), à ce moment-là, certaines choses se révèlent et il y a des conséquences pratiques et progressives pour les institutions. C'est bien exposé dans le livre écrit de Michel Theys sur Jacques Rabier⁴⁹, c'est beaucoup plus net pour lui. Jacques Rabier était à la Direction de l'Information et moi je m'occupais en grande partie de la presse. Nous étions deux services différents. Pour moi la presse, l'actualité, et Jacques lui s'occupait des moyens. Il était donc beaucoup plus menacé à travers les bureaux. Il y avait donc discussion sur la conception qu'avait alors le service d'information de Jacques Rabier de mener l'information dans les différents milieux et sur l'idée de valoriser le rôle de la Commission. Par exemple, tous les crédits qui étaient liés de manière globale pour l'agriculture, la politique régionale, les fonds structurels, on estimait à Paris que puisqu'il y avait cofinancement, par conséquent la Commission n'avait pas à se mêler de ces choses qui intervenaient sur le terrain en mettant des pancartes par exemple là où les investissements étaient faits pour souligner le rôle de l'Europe. Il y avait donc une attitude foncièrement assez hostile qui à un moment donné amenait à des conflits qui ont éclaté, dans le sillage de la crise de la chaise vide. Jacques en a parlé par la suite en expliquant tous les ennuis qu'il a eus. Alors que nous, au service de presse, nous n'étions pas dans le champ de tir, même si nous avons aussi dû tenir compte des « sensibilités nationales ».

La biographie qui vous est consacrée explique bien comment les Européens pendant les Trente Glorieuses ne sont pas très curieux de l'Europe, au fond parce que cela marche. Mais après les années 80 il y a un basculement. L'Europe prend un tour nouveau, s'élargit, se complexifie et soudain cela s'exprime par du rejet qu'on voit au travers de référendums.

Oui. On constate que les moyens dont dispose la Commission, pour expliquer aux citoyens ce qu'elle fait, sont en définitive

⁴⁹ Jacques René Rabier, né en 1919, fut de 1953 à 1972 successivement Directeur du service d'information de la Haute autorité à Luxembourg, puis directeur de Service commun d'Information des trois Exécutifs européens (1960) et ultérieurement directeur général de l'information de la Commission européenne.

limités. Pourtant, c'est quand même de la Commission que viennent l'essentiel des propositions initiales. La grande difficulté à laquelle on se confronte sur les Affaires européennes c'est que le dispositif institutionnel est très lent. Parfois la Commission propose quelque chose et ses effets sur le terrain se font sentir seulement trois ans plus tard. Par exemple la garantie pour la jeunesse est une idée de la Commission qui date de quelques années⁵⁰, et elle a été soutenue à fond par le Parlement. À un moment donné, en raison de la cogestion et du cofinancement de cette garantie pour la jeunesse qui prenait en compte ceux qui n'avaient pas de diplômes, la Commission a ultérieurement injecté 1 puis 2 milliards. Et malgré cela si vous prenez le JT de 20H, vous pouvez être sûr qu'on n'aura jamais parlé du rôle de l'Europe dans la mise en place de cette garantie. Il y a une situation paradoxale : nous sommes de plus en plus présents sur les réseaux sociaux avec des gens qui ne s'intéressent absolument pas à l'Europe. Pourquoi pas. Mais vous avez 63 ou 64% des Français par exemple qui se tiennent informés par la télévision.

Cela me rappelle une anecdote. Le physicien Leprince-Ringuet⁵¹ qui accompagnait un jour à Pierre Desgraupes⁵² (le patron de la télévision française de l'époque). Leprince-Ringuet venait alors de recevoir la possibilité de s'exprimer pendant plusieurs mois à la télévision en ayant carte blanche, sur n'importe quel sujet. Et nécessairement il entendait parler d'Europe puisqu'il était un Européen convaincu. Leprince-Ringuet s'est tourné vers Pierre Desgraupes et lui a dit qu'il était très content des chroniques qu'il lui laissait faire et il lui a demandé ce que lui, en tant que dirigeant de télévision, entendait faire pour l'Europe ? Un ange est passé, et Desgraupes a répondu : « M. le Professeur, l'Europe, c'est emmerdant ».

Il avait en partie raison hélas. C'est compliqué l'Europe, c'est loin, c'est technique... Il y a une forme de cercle vicieux. Si les médias pensent qu'il ne faut pas ennuyer le lecteur ou le télé-spectateur, comment voulez-vous qu'ils se sentent concernés ? Donc il n'y a pas de demande mais il n'y pas plus d'offre. Pourtant en démocratie nous avons deux ennemis : l'indifférence et l'ignorance. Les deux alliés sur lesquels il nous faut compter sont l'école et les médias. Il faut entretenir les liens

⁵⁰ La recommandation du Conseil sur l'établissement d'une garantie jeunesse date du 22 avril 2013.

⁵¹ Louis Leprince-Ringuet (1901-2000) était un physicien, ingénieur en télécommunications, historien des sciences et essayiste français qui a contribué à la vulgarisation scientifique.

⁵² Pierre Desgraupes (1918-1993) était un journaliste et dirigeant de télévision française (ORTF, Antenne 2).

en société, pour que l'on retrouve la capacité de dialoguer en se posant la question de savoir ce que l'on veut faire ensemble. J'ai vécu une époque particulière, je suis de la génération de l'après-guerre. Ce n'est pas rien de sortir d'une guerre ! Construire la paix, ce n'est pas n'importe quoi ! À un moment donné, lorsqu'on réfléchissait à la manière de cheminer ensemble dans la société, on nous a proposé un grand projet politique. Nous avons eu de la chance. Surtout pour nous, pour moi, homme des frontières, de mettre en marche la réconciliation franco-allemande qui était indispensable même si elle n'était pas suffisante. C'était beaucoup de travail, mais le projet était enthousiasmant et avait du sens. Aujourd'hui, que propose-t-on ?

Je me réjouis certes de la prise de conscience autour du climat... Il y a encore beaucoup de causes fondamentales pour l'humanité, et je vois bien ces 38 000 jeunes lycéens dans les rues qui réclament des solutions aux problèmes climatiques. Ce sont des symptômes forts intéressants ...

Je pense qu'il nous faut revenir à une forme de modestie et réapprendre à se parler. C'est tellement élémentaire ! Et pour l'Europe, il est évident qu'aucun Etat membre dans le monde d'aujourd'hui ne peut s'en sortir seul. Le discours sur la souveraineté c'est une plaisanterie. Pour recouvrer une vraie souveraineté, il faut une souveraineté européenne. C'est la seule façon de faire face à ce monde multipolaire. C'est tellement évident, tellement banal.

Ce qui m'inquiète, c'est que les élections européennes auraient pu être un acte important au regard de la situation mondiale, mais elles ont été prises en otage. Trop de partis ont prétendu que les élections sont la seule façon à un moment donné de se compter. Et l'Europe dans tout cela ? On s'en moque, les élections se font à la proportionnelle, donc il s'agit de s'affronter...

Conférence de Jean-Luc Demarty

Nous accueillons aujourd'hui Jean-Luc Demarty. Monsieur Demarty est très connu au sein de la Commission européenne et des institutions en général puisqu'il a été directeur général de la DG Trade et de la DG Agri. Il a aussi été collaborateur du président Delors. Il est polytechnicien et a également été élève de l'Ecole nationale du génie rural des eaux et des forêts de Paris. Le thème que nous voulons aborder avec lui aujourd'hui est celui de la politique commerciale qui est essentiel puisque l'avenir du continent dépend en partie d'elle. La politique commerciale est une compétence exclusive de l'UE. C'est l'une des politiques les plus élaborées. 30% des échanges des Etats membres se font hors de l'Union. Et notre poids dans le commerce mondial représente 1/5 du commerce mondial. Les échanges internationaux ont par ailleurs été multipliés par cinq depuis 1950. Voilà quelques chiffres pour situer le débat et comprendre aussi combien tous les discours protectionnistes qui se font entendre aux États-Unis, mais aussi à l'intérieur de l'Europe, mettent de notre point de vue l'avenir de l'Union en danger. Nous nous situons en effet quant à nous du côté de ceux qui, comme Eugène Descamps, le fondateur de la CFDT en France, pensent que le commerce est la garantie de la paix, quand le protectionnisme est celle de la guerre. Je vous cède la parole.

J-L D : Laissez-moi tout d'abord vous dire que la formule que vous venez de dire à propos du commerce et du protectionnisme est selon moi une bonne formule. J'aurais l'occasion d'y revenir. Je vais pour le reste vous proposer de commencer par une courte présentation avant de répondre à vos questions, car c'est ce qui est intéressant dans ce genre d'exercice.

L'essentiel de ce qu'il y a à savoir de la politique commerciale est assez largement connu. Je vais articuler mon propos en faisant d'abord un état des lieux de la politique commerciale

européenne avant d'envisager ses perspectives. Rappelons tout d'abord que la politique commerciale, le commerce, n'est pas un but en soi. C'est un moyen pour créer de la croissance et de l'emploi. Et de ce point de vue, lorsque nous négocions des accords bilatéraux, multilatéraux, ou plurilatéraux, nous le faisons parce que c'est dans notre intérêt. Mais il faut aussi, bien entendu, que les autres parties s'y retrouvent. La logique à l'œuvre est celle de l'intérêt mutuel, ce n'est pas un jeu à sommes nulles, ce qui serait la vision trumpienne... Il n'y a pas un « je gagne, tu perds » qui soit de mise. Il s'agit plutôt de gagner ensemble, et ne pas céder à une approche mercantiliste. Voilà un premier élément qu'il faut bien garder en tête.

Deuxièmement, la politique commerciale ne se limite pas seulement aux accords commerciaux. Elle englobe aussi des instruments législatifs qui visent à nous protéger contre les pratiques commerciales déloyales : le dumping, les subventions qui créent des distorsions, etc. Nous avons des instruments élaborés. Et nous sommes des utilisateurs raisonnables, équilibrés, de ces instruments anti-dumping. Nous n'en faisons pas un usage abusif comme d'autres peuvent le faire. Cette politique a été modernisée ces dernières années avec un certain succès, notamment pour mieux lutter contre les pratiques du capitalisme d'Etat chinois. Il y a eu aussi des nouveautés en matière de screening de l'investissement. Donc nous ne sommes pas seulement une Europe ouverte. Pour reprendre la belle formule de Jacques Delors : « nous sommes une Europe ouverte, mais pas offerte ». Nous sommes donc favorables au commerce, au libre commerce, mais à un commerce fondé sur des règles. Nous ne sommes pas en faveur de la loi de la jungle. C'est la raison pour laquelle nous sommes multilatéralistes par définition. Cette approche est inscrite dans nos valeurs, mais s'explique aussi parce que c'est dans notre intérêt en tant que soft power. Dans une approche qui prônerait la loi de la jungle, l'Europe ne serait pas bien équipée pour résister aux pratiques brutales de certains Etats.

Voilà donc pour la définition de ce qu'est la politique commerciale. On est en face d'un grand paradoxe parce que cette politique commerciale, en réalité, n'a jamais été autant empliée de succès qu'au cours du mandat du président Juncker qui est près de s'achever. Les succès de la Commission Juncker, ce furent d'abord la conclusion de très grands accords commerciaux. Or paradoxalement, ces accords sont survenus après un début de mandat très difficile avec la crise de la négociation du TTIP avec les États-Unis qui, il faut le reconnaître, a été un échec majeur. Ce sera aussi à mon avis un échec définitif, fondamentalement parce qu'il est probablement

impossible de négocier avec les États-Unis un accord global et équilibré dans lequel les deux parties parviennent à des compromis satisfaisants et où chacun respecte ses propres « red lines ». Les concessions substantielles des États-Unis sur l'ouverture de leurs marchés publics et la protection des indications géographiques européennes nécessaires pour que l'UE aille à ses limites sur l'agriculture, sans traverser ses lignes rouges, n'ont jamais fait l'objet du moindre début de concrétisation. Ce fut donc un échec, et ce en dépit de nos efforts, et en dépit de ce qui était prévu dans le rapport du groupe de haut niveau qui avait été créé après le sommet de novembre 2011 entre Obama et Barroso qui avait abouti à lancer la négociation du TTIP en 2013. Mais cela a également été un échec parce que le contexte politique n'était pas bon à ce moment-là. Une partie de l'opinion publique s'est retournée contre cet accord en prétendant que nous étions en train de mettre en péril nos règlements, la protection de nos consommateurs, la protection de la santé et de nos citoyens... C'était parfaitement erroné puisque dans aucun de nos accords, et pas seulement avec les États-Unis, on ne réduit notre droit réglementé ni on n'ouvre à la négociation notre protection acquise. Si jamais il peut y avoir de l'harmonisation dans des accords commerciaux, et c'est extrêmement rare, elle se fait toujours vers le haut, jamais vers le bas. Donc de ce point de vue les craintes étaient infondées.

Après cet échec, il y a eu la crise du CETA. Non pas à cause de la négociation avec le Canada. Le paradoxe est que le Canada est le pays tiers dont le modèle économique et social est probablement le plus proche du modèle économique et social européen hors de l'UE. Donc il était là aussi erroné de faire du Canada le cheval de Troie des États-Unis. Il y a donc eu une grande crise à ce moment-là qui a pu être surmontée et qui paradoxalement a créé une nouvelle dynamique puisqu'au-delà du CETA nous sommes parvenus à la conclusion d'un très grand accord avec le Japon, et de deux accords avec Singapour. Tout cela a été ratifié. Et un accord avec le Vietnam sera probablement signé dans les jours qui viennent. On négocie aussi avec le reste des grands pays de l'ASEAN qui est une zone de très grand dynamisme commercial. Nous avons également négocié des accords ambitieux avec l'Amérique centrale, avec la Corée, et avec la Communauté andine : la Colombie, le Pérou et l'Équateur. Et nous sommes dans la phase finale de grandes négociations avec le Mercosur qui a été lancé il y a fort longtemps et qui aboutiront peut-être dans les semaines qui viennent.

Ces accords sont très ambitieux. Ils sont le fruit d'un nouveau modèle d'accords par rapport aux anciens qui étaient essentiellement axés sur la libéralisation tarifaire, ce qu'on a fait par exemple avec le Mexique et le Chili au début des années 2000 (des accords qui ont eu leur mérite d'ailleurs). On négocie maintenant des accords globaux, qui couvrent donc non seulement les aspects tarifaires mais aussi les services, les marchés publics, la protection intellectuelle, qui incluent les indications géographiques, et qui visent aussi, non pas à négocier de la réglementation, mais à faire de la reconnaissance mutuelle. C'est un exercice assez complexe mais, encore une fois, je répète que jamais nous ne mettons sur la table notre droit réglementé. Depuis le traité de Lisbonne, il y a une nouvelle compétence de protection de l'investissement, avec le fameux ISDS qui a fait couler beaucoup d'encre. Il s'agissait auparavant d'une compétence des Etats-membres, donc une compétence nationale, jusqu'à l'introduction de cette nouvelle compétence à l'échelle de l'UE avec le traité de Lisbonne. Il faut rappeler que les Etats membres ont plus d'un millier d'accords de protection de l'investissement avec des pays tiers. Ils en ont d'ailleurs un certain nombre entre eux - ce qui a au passage été jugé illégal à juste titre par la Cour de justice aujourd'hui. Ces accords existants avaient ce qu'on appelle de l'ISDS (*Investor-state dispute settlement*) qui permet aux investisseurs non pas de bénéficier de privilèges, mais de garantir que les principes de non-discrimination qui sont dans les accords d'investissement soient respectés par la partie où ils investissent. Donc l'objectif est que nos investisseurs soient protégés. Ce n'est pas particulièrement en faveur des multinationales mais en faveur de toutes les entreprises, et en particulier en faveur des PME. Mais ce système d'ISDS a été à juste titre très critiqué à l'époque parce qu'il était très ancien et très insuffisant. On a complètement réformé ce système d'arbitrage par un système qui est très proche d'un système juridictionnel. On appelle cela *Investment court system*. Il a été introduit avec l'accord avec le Canada, Singapour, et le Vietnam, et on est en train d'essayer de le « multilatéraliser ». Ce qui s'est passé, dans ce contexte, c'est qu'il y a eu un avis très important de la Cour de justice sur l'accord Singapour qui a permis de clarifier les compétences. Jusqu'à présent, la politique commerciale était considérée comme une compétence exclusive, donc les accords étaient seulement signés et ratifiés par les institutions européennes. Le Parlement européen a récupéré, avec le traité de Lisbonne, la compétence de la ratification des accords qui auparavant étaient seulement une compétence du Conseil. C'est donc un élément nouveau. La Cour de justice a clarifié le fait que les accords commerciaux couvrent le commerce au sens large, y inclus tout ce qui s'y rattache, comme les chapitres sur le développement

durable (ce qui est extrêmement important) qui vont de plus en plus loin. C'est quelque chose que nous avons beaucoup développé. Nous sommes probablement dans le monde ceux qui vont le plus loin à cet égard, à la fois sur le travail et sur l'environnement, et tout ceci a été confirmé par la cour comme étant de compétence exclusive. Ce qui signifie que désormais c'est décidé à la majorité qualifiée du Conseil et à la majorité simple du Parlement européen. Et ce n'est pas mixte, donc il n'y a pas nécessité de ratification par les parlements nationaux. Cela rend les choses difficiles en Belgique puisque le pays a l'originalité d'avoir totalement régionalisé le commerce extérieur, ce qui est assez surréaliste. Cela nécessite donc la ratification, quand l'accord est mixte, de sept parlements, le parlement fédéral et six parlements régionaux...

Toujours sur l'évolution de la politique commerciale, je tiens aussi à dire que l'on a introduit une très grande transparence. Il n'y a aucun texte, aucune proposition de négociation, qui ne soient rendus publics par l'Union européenne. L'Europe a la politique commerciale la plus transparente du monde. Ainsi, et c'est aussi une nouveauté, les mandats de négociations sont rendus publics. Cela dépend certes plus du Conseil, car la Commission considère à ce propos qu'ils doivent être systématiquement rendus publics. De fait ils sont de plus en plus systématiquement rendus publics mais, encore une fois, la décision dépend du Conseil.

Donc nous avons eu de grand succès avec l'ensemble de ces accords qui ont produit des résultats positifs. Si on prend l'exemple sur lequel on a le plus de recul, celui de la Corée, qui a été le premier accord de nouvelle génération qui a généré pas mal d'inquiétudes au moment de sa conclusion (notamment du côté de l'industrie automobile), on voit que depuis son entrée en vigueur en 2011 les exportations de l'Union européenne vers la Corée ont augmenté de 20 milliards d'euros. Elles sont passées, en gros, de 30 à 50 milliards d'euros. Et de l'autre côté, les exportations de la Corée vers l'Union européenne ont augmenté de 10 milliards d'euros. On a donc à peu près un équilibre entre les deux, et sur l'automobile la situation est également à peu près à l'équilibre alors qu'on avait un vrai défi dans ce domaine avec la Corée. On voit donc que cet accord n'a pas produit les résultats négatifs qui étaient annoncés par certains. Mais il y aurait beaucoup d'autres exemples.

Je voudrais ajouter que dans ces accords commerciaux, nous avons également des chapitres ambitieux sur le développement durable. Ils comprennent l'ensemble des huit conventions clé de l'Organisation Internationale du Travail qui doivent être ratifiées

par les partenaires. La ratification n'intervient pas au moment de la signature de l'accord, mais les partenaires doivent s'engager à faire les efforts nécessaires s'ils ne les ont pas encore ratifiés quand ils signent l'accord. Nous avons ainsi lancé une procédure de dispute bilatérale avec la Corée parce qu'elle n'a pas encore ratifié quatre des conventions clé de l'Organisation Internationale du Travail après l'accord signé avec l'UE. Les accords prévoient aussi la nécessité de respecter les accords multilatéraux en matière d'environnement dont, depuis décembre 2015, l'accord de Paris sur le climat qui fait partie de notre boîte à outils globale. Cela veut dire qu'on ne peut pas engager aujourd'hui une négociation d'un accord global avec quelque partenaire que ce soit qui ne serait pas dans l'accord de Paris ou qui en sortirait.

Je voudrais également rappeler que dans ces accords on trouve ce qu'on appelle les *clauses essentielles*. Elles comprennent deux éléments : le respect des droits humains, ce qui va de soi, et le respect de la non-prolifération des armes de destruction massive. Une violation sérieuse et répétée de l'une ou l'autre de ces clauses essentielles conduit à une suspension possible des accords commerciaux. Ceci figure dans tous nos accords commerciaux. Il est bon de le rappeler.

Voilà donc quelques idées sur les principes et les résultats de ces accords. Les exportations de l'Union européenne qui en découlent sont à peu près à l'équilibre aujourd'hui avec le reste du monde. Nous avons en gros un excédent sur les produits industriels qui dépasse largement les 200 milliards d'euros. Nous avons un excédent de plus en plus important sur les produits agricoles et agroalimentaires qui ne sont donc pas sacrifiés, contrairement à une légende tenace. Nous avons quelques secteurs extrêmement sensibles que l'on surveille comme la prune de nos yeux, notamment dans le secteur des viandes. Nous avons aujourd'hui un excédent de 20 milliards d'euros dans les produits agroalimentaires, parce que nous sommes à la fois compétitifs et spécialisés dans les produits à haute valeur ajoutée. Ce qui n'est pas du tout le cas des États-Unis qui exportent des *commodities*, c'est la raison de leur déficit avec nous, ce qui n'a rien à voir avec les tarifs. Donc vous le voyez, nous avons un excédent important qui permet de payer nos déficits en matière d'énergie et de matières premières. J'ajoute que nous avons aussi un excédent en matière de services, et que globalement nous sommes plus ou moins à l'équilibre. Donc la situation commerciale est loin d'être malsaine. Ce qui compte c'est l'équilibre de la balance courante, or nous sommes à peu près à l'équilibre. Evidemment, cela varie selon les partenaires. Je rappelle que nous avons 36 millions

d'emplois européens qui dépendent directement des exportations. Et ces emplois sont des emplois qui sont pour la plupart mieux qualifiés et mieux rémunérés que les emplois moyens. Ce ne sont pas, contrairement à ce qui est parfois dit, des « petits jobs ». C'est là aussi un autre élément que nous devons prendre en compte. La situation a évolué puisqu'il y a eu un progrès important de ces emplois qui sont liés aux exportations. On est passé en gros d'une vingtaine de millions au début des années 2 000 à 36 millions aujourd'hui. Donc les échanges qui sont facilités par les accords commerciaux créent des emplois.

Voilà pourquoi nous sommes multilatéralistes. Même si nous avons développé une approche plus tournée vers le bilatéral depuis une bonne dizaine d'années après l'échec du cycle de Doha en 2008 qui était une ronde de négociations effectuée sous l'égide de l'OMC et qui portaient surtout sur la libéralisation du commerce international. Jusqu'à ce moment-là, on négociait la libéralisation en matière d'accès aux marchés essentiellement par des accords multilatéraux à l'OMC. Il est clair qu'aujourd'hui ce n'est plus possible. On n'est pas arrivés au résultat escompté à ce moment-là et ce n'est pas l'Union européenne qui peut être tenue pour responsable. Au contraire, il est reconnu que l'Union européenne a été très positive dans son attitude. Mais on peut pourtant considérer qu'aujourd'hui cette négociation globale, multilatérale, est morte. Bien entendu, tout n'a pas été un échec et quelques accords ont été conclus. Il y a ainsi eu l'accord sur la facilitation du commerce conclu en 2013 et ratifié trois ans plus tard. Il y a aussi eu la fin des aides à l'exportation agricole conclu à Nairobi en 2015 où l'Europe a joué un rôle tout à fait important avec le Brésil alors que nous étions dans le passé plutôt défensifs sur ce point. Nous avons su montrer notre leadership. Aujourd'hui il y a d'importantes négociations multilatérales sur les subventions à la pêche qui créent des pressions anormales sur les ressources et qui sont nocives en matière d'environnement. C'est une négociation importante qui est en cours. Nous avons aussi le développement de négociations plurilatérales sur le e-commerce, sur les « domestic regulations » dans les services, sur la facilitation de l'investissement, et ces négociations-là continuent à Genève.

Si d'un côté la politique commerciale de l'UE avec sa nouvelle architecture a donc connu de grand succès, d'un autre côté on compte aujourd'hui de nouvelles menaces qui sont sans doute les plus grandes que nous ayons connues depuis la fin de la deuxième guerre mondiale en matière commerciale. Et pas seulement en matière commerciale d'ailleurs.

Nous avons à faire face, d'une part, à la menace du capitalisme d'Etat chinois qui a bénéficié du système des règles multilatérales. La Chine a adhéré à l'OMC en 2001, et c'était probablement le bon choix que de la faire adhérer. Mais nous n'avons pas assez mis l'accent sur la réforme des règles et avons trop insisté sur l'accès aux marchés. Nous sommes collectivement responsables. L'Union européenne peut-être moins que d'autres toutefois. On voit que la Chine avec son capitalisme d'Etat a commencé à réformer avant de rentrer dans l'OMC en 2001. Elle a continué à réformer jusqu'à la crise économique et financière de 2008 et ensuite la réforme s'est quasiment arrêtée. Xi Jinping avait beau être présenté comme un grand réformateur, la Chine est au contraire allée en arrière avec lui en donnant un plus grand rôle aux entreprises d'état qui sont subventionnées massivement, directement ou indirectement. Ces entreprises bénéficient d'un accès facile au marché mondial grâce aux règles du commerce international, aux subventions industrielles massives et au transfert de technologies forcées, ou à l'application de règles qui ne sont pas des règles d'économies de marché. De ce point de vue la Chine est une grande menace.

Les États-Unis sont d'accord avec nous sur ce point. Par contre, même si on doit parler à la Chine, elle peut aussi représenter une opportunité. La réponse de l'administration Trump n'est pas la bonne parce qu'elle a recours à des mesures unilatérales qui ne respectent pas les règles de l'OMC. Clairement, lorsque l'administration Trump applique des droits de douane supplémentaires en abusant de la sécurité nationale, y compris contre nous sur l'acier et l'aluminium, et lorsqu'elle prend d'autres mesures unilatérales contre la Chine sur la base de l'article 301 qui est la base sur laquelle elle a engagé cette négociation avec la Chine, elle ne respecte pas les règles du commerce international. Sur l'article 301 on a été beaucoup plus discrets dans notre critique des États-Unis parce que si les États-Unis veulent peser sur ce levier en ne respectant pas les règles du jeu pour en définitive les améliorer, cela pourrait s'avérer positif. Si par contre les États-Unis cherchent simplement à développer des accords mercantilistes avec la Chine, et ce sur notre dos, alors cela ne va plus du tout. Et là il y a des risques extrêmement importants. Et il y a un autre risque inhérent à cette nouvelle approche américaine du commerce international qui est également interdit par les règles de l'OMC depuis l'Uruguay Round. Ce sont les accords d'autolimitation des exportations, l'acceptation de contingents d'importations, etc. Cela est pour nous tout à fait inacceptable. Et il y a là une menace très forte.

Il y a une troisième menace qui est le fait que l'OMC puisse ne plus fonctionner à partir de décembre prochain avec la fin du

fonctionnement de l'Organe d'appel, puisque l'Organisation Mondiale du Commerce est probablement la seule organisation internationale qui a un système d'arbitrage contraignant en deux étapes qui permet de régler les différends. C'était de notre point de vue l'un des résultats les plus fondamentaux de l'Uruguay Round de 1994. Il y a donc un système d'appel qui garantit une certaine homogénéité et une cohérence dans les résultats du règlement des disputes. Or les États-Unis, depuis l'arrivée de l'administration Trump, bloquent le renouvellement des membres de l'Organe d'appel. Ils doivent être sept, or ils seront moins de trois à partir de décembre prochain. Ça ne fonctionne plus, et cela veut dire qu'il suffit pour bloquer complètement le système de faire appel lorsqu'il y a eu un panel en première instance. Dès lors il n'y a plus de système qui garantit le respect des règles. Evidemment, si le respect des règles n'est plus garanti, les règles ne seront plus respectées... Et on ira vers un système centripète. Et ça, c'est probablement la plus grande menace à court terme qui pèse sur nous : que le système multilatéral s'effondre.

Ce sera un des défis de la prochaine Commission que d'essayer de faire en sorte que le système multilatéral soit préservé, mais aussi réformé. Nous acceptons en effet qu'il y a besoin de réformer ce système, y compris la réforme du règlement des différends. Et nous avons des lignes rouges qui sont claires à ce sujet : il doit y avoir un système à deux étapes, avec un système d'appel qui doit être contraignant et qui doit reposer sur ce qu'on appelle le consensus négatif. C'est-à-dire que le résultat de l'Organe d'appel ne peut être bloqué qu'à l'unanimité des membres qui s'expriment contre. Cela n'arrive jamais bien entendu. Ce qui veut dire que de facto, les opinions de l'Organe d'appel deviennent contraignantes, alors qu'auparavant, dans le système du GATT auquel les Américains voudraient probablement revenir, il n'y avait qu'une seule étape et le principe à l'œuvre était celui du consensus positif. C'est-à-dire que le résultat du panel pouvait être bloqué par n'importe quel membre, et en particulier par ceux qui étaient impliqués dans la dispute. Le GATT avait ses mérites, mais c'était aussi d'une certaine façon la loi du plus fort qui y était appliquée. Ainsi un pays pouvait demander l'application des résultats des panels pour le monde entier sauf pour lui-même. Cela peut être encore l'approche des États-Unis voire de la Chine en tant que grande puissance. Mais cela constitue une grave menace.

Voilà en gros le message que je voulais faire passer. Je précise que mon message est un message personnel. Je ne suis plus directeur général du commerce. Ce que je dis n'est évidemment pas sans liens avec les positions de l'institution, mais je vous

livre ma propre partition. Nous avons eu de très grands succès dans un contexte extrêmement difficile en matière commerciale. Les meilleurs depuis la création de la Commission européenne. Mais d'un autre côté, les défis et les risques n'ont jamais été aussi grands depuis la seconde guerre mondiale. Il faudra donc avoir une stratégie élaborée pour faire face au futur. Bien entendu, dans ce cadre, l'unité de l'Union européenne et de ses Etats membres est essentielle. Le Brexit ne nous aide pas, mais paradoxalement, il a plutôt renforcé l'unité des Etats membres.

Questions

Question : Vous avez dit que Trump a voulu tuer l'OMC. Je pense quant à moi qu'il l'a bel et bien tuée, il n'y a pas eu de certificat de décès. Mais en revanche l'Union européenne avait mis en place une OMC 2.0 sans les États-Unis et cela va être très embêtant pour les partenaires commerciaux autre que les États-Unis parce qu'en cas de désaccords nous n'avons pas de moyens concrets de règlement des différends autre que celui de l'OMC. La deuxième chose que je voulais dire c'est que Trump veut la mort de l'OMC, mais aussi de l'Union européenne en tant que puissance commerciale. Que fera-t-on par exemple, et je pense que cela viendra dans son deuxième mandat, si Trump essaie de casser l'Union européenne en mettant par exemple des pénalités tarifaires sur certains produits en provenance de certains Etats membres, où en offrant des conditions avantageuses à certains pays et pas aux autres, avec donc l'intention en creux de vouloir casser l'existence de l'UE ? Sommes-nous prêts à faire face à de tels scénarii ?

J-L D : tout d'abord je voudrais dire qu'il n'est pas exact de dire que l'OMC est morte, ou que Trump a tué l'OMC. Il y a des risques, certes, si notamment le système de règlement des différends est toujours bloqué. Nous avons en effet un problème très sérieux. C'est la raison pour laquelle tout cela nous préoccupe beaucoup et que nous restons évidemment très actifs. Mais la situation est moins simple que vous ne la décrivez. Nous avons aussi beaucoup d'alliés. Et bien entendu, nous avons en tête d'autres solutions pour faire en sorte que les choses continuent à fonctionner. Initialement nous avons pensé, en nous basant sur l'article 25 qui permet de recourir à l'arbitrage au sein de l'accord sur le règlement des différends, de mettre en place avec les pays désireux de le faire un système que nous avons appelé « Plan B » d'arbitrage contraignant et automatique. Il aurait répliqué l'Organe d'appel, en quelque sorte. Nous étions prêts techniquement, mais il est apparu que politiquement, il y avait un grand risque de voir que beaucoup de défenseurs de l'OMC n'auraient pas voulu forcément

participer à une action qui aurait impliqué d'entrer en confrontation avec les États-Unis. Il est clair que si nous avions poussé cette idée nous nous serions au final retrouvés tout seul, et cela aurait été contre-productif. C'est la raison pour laquelle on est à présent en train de faire évoluer cette idée sur la base d'une solution intérimaire. Elle fonctionne sur la même logique mais sur une base bilatérale, entre les deux parties donc qui pourraient avoir recours à ce système de règlement, en rendant le système d'arbitrage contraignant en substitut à l'appel s'il y a nécessité d'aller en appel. Voilà ce à quoi nous travaillons activement aujourd'hui, avec un certain succès. Mais évidemment ceci est extrêmement complexe et tout cela est loin d'être gagné d'avance.

Nous considérons évidemment qu'il est important de pouvoir continuer à défendre nos intérêts à l'OMC avec d'autres parties qui seraient d'accord pour utiliser cette approche alternative. Il est clair que les États-Unis ne seront sûrement pas intéressés puisqu'ils cherchent à tuer le recours contrairement à la présentation qu'ils en font. Je suis persuadé que l'administration américaine actuelle cherche réellement à tuer l'Organe d'appel. Nous sommes quant à nous très actifs dans la recherche d'une solution, et je peux dire que nous sommes à la pointe au niveau de l'OMC pour pousser une approche qui permette de maintenir un système de règlement à deux étages. Lorsque les conditions seront réunies nous pourrions revenir non pas au statu quo ante, parce que je ne crois pas que ce sera possible, mais à une situation satisfaisante impliquant de réformer l'Organe d'appel. Nous serons prêts à le faire le moment venu, en maintenant politiquement et de manière opérationnelle cette exigence de deux étages contraignants.

En ce qui concerne l'approche de Trump vis-à-vis de l'Union européenne, il est clair qu'il n'est pas un grand ami de cette dernière. Il ne s'en cache pas. Il s'est félicité du Brexit. Il a même encouragé les Britanniques à sortir sans accord lors de son dernier voyage au Royaume-Uni. D'un autre côté, vous évoquiez un autre mandat de Trump comme s'il était acquis. Je ne suis pas certain que ce deuxième mandat soit assuré. On peut évaluer sa probabilité à quelque chose entre 1/3 et 50% de probabilités, ce qui est certes élevé. Si effectivement les démocrates se battent entre eux et ne trouvent pas le bon ou la bonne candidate pour battre Trump, il y a des risques certains qu'il ne se fasse réélire, et ce serait absolument catastrophique, et pas seulement d'ailleurs en matière de politique commerciale. Mais en ce qui concerne l'Union européenne, elle n'a jamais été aussi unie. On l'a vu lorsque les États-Unis ont pris les mesures que l'on connaît sur l'acier en abusant de la sécurité nationale.

Nous avons pu prendre des mesures de rétorsion, des mesures de « rebalancing », en respectant d'ailleurs les règles de l'OMC puisqu'on a considéré que c'est une sauvegarde déguisée. On a fait cela unanimement, alors qu'au début il ne paraissait pas du tout évident que tous les Etats-membres parviennent à se mettre d'accord. Je suis persuadé que si nous nous retrouvons confrontés à des sanctions commerciales illégales, ou à des tarifs du type de ceux que vous évoquiez, nous serons en mesure de réagir comme il convient, c'est-à-dire unis. Nous avons en stock pour plusieurs dizaines de milliards de sanctions potentielles. Nous n'hésiterons pas à réagir, c'est ce qu'il faut faire dans une approche de chantage du type de ce que Trump fait. Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille mettre de l'huile sur le feu. Aucun pays n'a d'intérêt à voir survenir une guerre commerciale. C'est la raison pour laquelle, courageusement, Juncker est allé à Washington en juillet 2018. Et je peux vous dire que l'armistice était loin d'être garanti à notre arrivée. Il n'était même pas garanti avant que la réunion ne commence... On a pu éviter le pire, mais les risques demeurent.

Question : je voulais évoquer la situation avec l'Iran. L'Union européenne se retrouve en situation de victime face à l'unilatéralisme américain qui a décidé de bloquer l'activité commerciale, ce qui affecte les entreprises européennes. Ces dernières, quitte à choisir, préfèrent le marché américain au marché iranien. Quelles sont donc les réponses qui sont en cours d'élaboration ? Pourriez-vous évoquer dans votre réponse le rôle de la communication de la Commission « pour une politique industrielle » qui passe en revue tous les outils disponibles et annonce une réflexion de fond d'ici la fin de l'année, sur le blocage juridique qui existerait à la liaison entre la politique commerciale et la politique de concurrence, notamment la politique de concurrence aux entreprises étrangères ? Tous les outils sont déclinés dans cette communication. Que peut-on en espérer de ce côté-là ?

J-L D : chacun ici sait ce qu'il en est de la situation en Iran. Nous continuons à la Commission de défendre l'accord passé avec l'Iran, mais cela suppose aussi que l'Iran le respecte parce qu'aujourd'hui, il y a quelques incertitudes sur le point de savoir si l'Iran va respecter l'accord ou pas... Nous avons mis en place un véhicule qui permet aux entreprises qui le souhaitent de continuer à commercer avec l'Iran. Evidemment cela ne peut intéresser que les entreprises qui n'ont pas d'intérêt aux États-Unis, des PME qui peuvent avoir des intérêts avec l'Iran, mais ceci n'est pas complètement négligeable. Nous avons mis en place avec plusieurs Etats membres ce véhicule alternatif qui permet de commercer avec l'Iran sans toucher au dollar, et donc sans être affecté par les sanctions. Et nous sommes bien entendu

contre les sanctions extraterritoriales mais à cet égard, nos moyens d'action sont tout de même limités, il faut bien le reconnaître.

Dans le cas des sanctions unilatérales que les États-Unis sont en train de rétablir pour Cuba par exemple, nous avons des armes différentes. Parce que dans ce cas, ce sont des entreprises individuelles qui peuvent porter plainte aux États-Unis pour obtenir des compensations d'entreprises européennes qui auraient acquis des actifs à Cuba. Dans ce cas, nous avons l'arme du règlement qui a été mis en place il y a maintenant plus de vingt ans, et qui permet aussi aux entreprises européennes de porter plainte dans le système judiciaire national contre les entreprises qui auraient aux États-Unis bénéficié de ces sanctions extraterritoriales. Cet instrument existe aussi dans le cas de l'Iran, mais il n'est pas vraiment opérationnel puisque dans ce cas, il ne s'agit pas de décisions individuelles, mais d'une décision globale sur l'ensemble de l'Iran.

En ce qui concerne la politique industrielle, bien entendu, il y a une étroite interaction entre la politique industrielle et la politique commerciale. D'ailleurs l'approche moderne quand on parle de politique industrielle la comprend au sens large. Ce n'est pas seulement l'industrie au sens d'industrie manufacturière qui est compris dans cette acception. Ça couvre aussi les services et le reste. L'idée est de pouvoir développer une approche globale qui permette de développer non seulement l'industrie manufacturière, mais aussi les services, les nouvelles technologies, l'intelligence artificielle, etc. Il y a un lien fort avec la politique commerciale parce qu'on se bat aussi pour éviter que les Chinois par exemple, ou d'autres capitalistes d'Etat, développent des excédents massifs comme ils l'ont fait sur l'acier à coût de subventions, et puissent développer des technologies nouvelles, que ce soit dans le domaine de la robotique, voire un jour de l'aéronautique (même s'ils sont en retard), ou de la voiture électrique. Il y a beaucoup d'éléments, mais il y a un lien très fort entre la politique commerciale et cette politique industrielle.

Vous évoquez aussi le lien avec la politique de concurrence. Les deux vont la main dans la main, mais évidemment les aides d'Etat ne s'appliquent pas aux entreprises des pays tiers. On n'a pas d'application extraterritoriale du système d'aides d'Etat. Et donc, on a constaté que dans le cadre des investissements, en Europe, il pouvait y avoir des cas où des entreprises d'Etat étaient subventionnées et acquerraient des actifs dans une compétition déloyale en les surpayant grâce aux subventions. C'est peut-être très bon pour les actionnaires, mais ce n'est pas

bon pour les intérêts européens... Il y a eu un cas qui a été bien identifié par mes anciens services de la DG Trade qui est le subventionnement massif par le fonds chinois *Belt & Road* de l'achat de l'entreprise Pirelli par une entreprise d'Etat chinoise. On travaille sur ce sujet au sein de la Commission sur la base de la communication adoptée par la Commission récemment sur la Chine, pour essayer de développer un système qui permette de mieux prendre en compte ces éléments. Ce n'est pas simple. Nous n'avons pas encore la solution magique mais j'observe que nous sommes pour un investissement ouvert, mais pas pour des investissements qui sont dirigés par l'Etat sur des bases qui ne sont pas des bases de marché et qui peuvent mettre en cause notre sécurité et notre ordre public. C'est la raison pour laquelle il y a eu ce nouveau règlement qui a été adopté il y a quelques mois à l'issue seulement d'un an de négociation au Conseil, ce qui était inimaginable il y a encore deux ans, pour avoir une coordination du « screening » des investissements au niveau européen. Il servira notamment à « screener » les investissements qui menacent notre sécurité, notre ordre public, et qui s'attaquent à nos infrastructures clé ou à nos technologies clé.

Il n'introduit pas l'obligation de « screener » au niveau national. Il n'y avait que 12 Etats membres jusqu'ici qui étaient inscrits au niveau national. Mais soyons clairs, cette coordination ne pourra fonctionner que si les Etats membres au niveau national (même si ce n'est pas une obligation juridique) mettent en place leur propre système de screening. Je constate que même les Etats membres qui étaient très hostiles à ce système sont en train de changer d'avis et de mettre en place leur propre système de screening. C'est le cas des Danois, des Tchèques, peut-être des Suédois. Donc il y a des évolutions considérables à cet égard par rapport au passé.

Question : je voulais vous poser une question sur les accords de partenariats économiques qui continuent d'empoisonner fortement les relations avec les pays africains. Je voulais savoir quelle a été votre opinion sur l'application possible de ces accords à géométrie variable étant donné qu'il y a une vraie situation de blocage à cause du Nigéria en Afrique de l'ouest, et à cause de a Tanzanie en Afrique de l'Est. Que suggérez-vous pour sortir de cette impasse ?

J-L D : En ce qui concerne la question sur les accords de partenariat économique (APE, ou EPA en anglais), ce sont donc des accords commerciaux avec les pays ACP. Ces accords sont souvent des accords de région à région. Ils sont hautement asymétriques et en faveur des pays ACP. Ces négociations ont été mises en place dans les années 2003-2004-2005 si je ne m'abuse. L'objectif était de sortir de la menace de voir nos

préférences unilatérales données aux ACP condamnées à l'OMC, et de ne plus avoir ces préférences unilatérales telles qu'on les pratiquait sous des conventions comme celles de Lomé, de Cotonou, etc. Et donc on a dû changer de pied mais, en réalité, ce qu'on donne aux pays ACP, notamment aux pays africains, c'est un accès total *duty-free and quota-free* avec la possibilité pour eux de protéger en gros tous les secteurs qu'ils souhaitent protéger avec de très longues transitions. Ce sont des accords hautement asymétriques et présentés par certains comme des accords défavorables aux pays ACP. Mais cela ne correspond pas à la réalité, puisque la très grande majorité des pays ACP sont en faveur de ces accords et les gouvernements démocratiquement élus en général sont les mieux placés pour décider de leurs intérêts.

La plupart de ces accords sont conclus mais ne sont pas tous ratifiés. Il subsiste des problèmes pour certains accords régionaux avec l'Afrique de l'Ouest d'un côté, et l'Afrique de l'Est de l'autre. Dans le cas de l'Afrique de l'Ouest, il y a une difficulté avec le Nigéria qui ne veut pas ratifier l'accord. Cela pose un problème mais nous n'avons pas perdu tout espoir que le Nigéria parvienne à le ratifier. Le Nigéria est hautement protectionniste en matière industrielle. Il est plus ouvert en matière de services. C'est probablement le pays le plus puissant économiquement avec l'Afrique du Sud. Si l'accord n'est pas possible, il faudra trouver d'autres solutions, mais cela reste possible selon moi. En Afrique de l'Est par contre c'est beaucoup plus compliqué. Le Kenya, l'Ouganda, la Tanzanie, le Rwanda et le Burundi sont dans un système d'accord d'union douanière. Et ils avaient choisi, à leur initiative donc, qu'il soit impossible pour les Etats de faire des accords séparés, individuellement. Donc tout accord est supposé se faire à l'échelle de l'ensemble de la région. Or cet accord qui a été conclu il y a cinq ans, est bloqué par la Tanzanie dans le cadre d'une bagarre avec le Kenya, avec des arguments d'ailleurs très spécieux. Ceci nous pose un très gros problème. Nous n'excluons rien. Mais c'est à Communauté d'Afrique de l'Est (EAC) de proposer des solutions. Et il n'est pas possible de proposer une solution à géométrie variable. Si l'Union européenne se prononçait favorablement pour une telle solution, elle devrait porter le chapeau de la rupture de l'union douanière de l'EAC. Pour le moment, le Kenya est le seul qui n'est pas parmi les pays les moins avancés (PMA) et il donne unilatéralement un accès *duty-free and quota-free*. La Tanzanie n'est pas menacée. Si jamais l'EAC revient vers nous avec une autre solution cela signifie qu'il y aura renégociation de l'accord. Tout ceci prend énormément de temps. Il n'y a pas de solution magique. Ils se sont enfermés eux-mêmes dans cette

situation avec cette impossibilité de faire des accords séparés. Ce que l'on peut comprendre d'ailleurs, du fait de l'union douanière, mais cela complique singulièrement les choses.

Question : je travaille à la DG Justice sur les droits de l'homme. J'ai une question relative à l'agenda 2030. La Commission prépare actuellement la mise en place des engagements. J'aimerais savoir quelles devraient être selon vous les grandes lignes relatives aux changements à introduire pour la politique commerciale ? Et en particulier j'aimerais savoir quelle était votre position sur la mise en place des chapitres sur le développement durable dans les accords actuels ? Pensez-vous qu'il faut les renforcer et comment ? Et enfin quelle est votre opinion sur l'avis de la cour en matière de cour d'arbitrage ? Faut-il se féliciter de l'avis et quelles conclusions en tirer ?

Question : je me demande comment est-il possible de communiquer sur un sujet aussi complexe que la stratégie commerciale ? En effet, il se trouve qu'en Belgique, c'est la région wallonne qui s'est opposée en premier à la ratification du CETA puisque démocratiquement les régions belges peuvent se prononcer sur la politique commerciale belge. Parallèlement, près de 2 000 villes en Europe, se sont déclarées hors CETA. La société civile a souligné que des tribunaux spéciaux étaient prévus exclusivement pour les entreprises multinationales qui pourraient assigner les Etats en justice. Comment se fait-il que des journaux modérés comme par exemple Le Monde, en France, ont signalé que l'accord était fait dans le plus grand secret depuis 2009 alors que l'on sait que cela fait un an et demi que le CETA a été largement communiqué ? Comment en arrive-t-on là ? Comment arrive-t-on à cette situation où finalement, et c'est un enjeu pour notre société aujourd'hui, une partie des citoyens ne comprennent pas bien les propositions comme le TTIP, le CETA, qui sont discutées au niveau des instances ?

Question : ma question porte sur la Chine. Vous avez beaucoup parlé de capitalisme d'Etat et de la relation avec les États-Unis. Quel levier avons-nous contre la Chine selon vous ? J'aurais voulu avoir votre avis sur deux possibilités en particulier. Imaginons qu'il y ait un accord bilatéral entre les États-Unis et la Chine, que ferait-on à ce moment-là ? Et s'il y a des sanctions américaines encore plus poussées, comment les entreprises européennes pourraient-elles faire en cas de sanctions extraterritoriales américaines contre les entreprises chinoises ?

Les deux premières questions sont au cœur du débat politique qui a lieu particulièrement entre 2014 et 2016. Il faut un peu clarifier les choses je pense.

Tout d'abord, rappelons que le respect des droits humains est une clause essentielle. Nous faisons preuve de détermination à cet égard, y compris dans notre politique unilatérale. Les chapitres relatifs au développement durable que vous avez évoqués sont d'introduction relativement récente et nous sommes en train de développer cette politique de manière plus affirmée. J'ai signalé auparavant le fait que nous avons ouvert une procédure de règlement de différend bilatéral avec la Corée relative au non-respect de quatre conventions de l'Organisation Internationale du Travail. La Corée commence à se remuer sérieusement. Le gros problème qui se pose est que le président de la Corée est plutôt favorable mais il n'a pas de majorité à son Parlement. Le fait que nous mettions l'accent là-dessus est à mon avis d'une grande efficacité.

Je vais prendre un autre exemple sur la politique unilatérale. Nous avons engagé la politique de retrait des bénéficiaires des préférences unilatérales vis-à-vis du Cambodge, à la fois sur la dimension droits de l'homme, mais aussi sur la dimension non-respect de certaines des conventions de l'Organisation Internationale du Travail (qui d'ailleurs font partie intégrante des droits de l'homme). Les 8 conventions fondamentales font partie des droits de l'homme. S'il y a des violations massives, sérieuses et répétées, c'est une clause de suspension. Un certain nombre de pays sont attentivement scrutés et cela pourrait mal se passer pour eux le moment venu. Nous avons le Bangladesh dans cette situation par exemple, ou le Myanmar, deux pays qui ont de graves problèmes. Ils sont observés de très près. Bien entendu, la Commission européenne n'agit pas seule. On entend parfois dire que la Commission ne fait pas assez dans le domaine des droits de l'homme, y compris par rapport à certains Etats membres. Mais quand vous mettez la question sur la table en demandant s'il faut aller plus loin et lancer le système de retrait, d'appliquer donc des sanctions, il n'y a plus personne ! En fait, la Commission fait beaucoup plus qu'on ne le dit. Nous avons à cet égard, développé une politique beaucoup plus volontariste.

La question se pose de savoir comment pourraient évoluer ces chapitres sur le développement durable ? Personnellement, je pense que cette question prendra de plus en plus d'importance. Ces chapitres ne manquent d'ailleurs pas aujourd'hui d'ambition, ils contiennent l'essentiel des règles de base. Mais le débat porte sur la question de savoir s'il faut appliquer des sanctions sur la partie développement durable. Bien entendu, comme je l'ai indiqué auparavant, il y a possibilité de suspendre l'accord en cas de violation des clauses essentielles. Mais au-delà, le débat a eu lieu au Conseil, et pratiquement tous les Etats

membres comme la Commission étaient contre l'approche favorable aux sanctions, parce que ce n'est pas la bonne approche. Car cela voudrait dire que s'il y a une violation de l'un des éléments du chapitre développement durable, on peut appliquer une sanction commerciale. Cela existe d'ailleurs dans un certain nombre d'accords, et c'est ce que font les États-Unis et le Canada. En réalité quand on fait cela, on l'applique à un champ beaucoup plus réduit sur le plan du droit du travail et du droit de l'environnement. Il est beaucoup plus difficile d'avoir un système de sanctions sur une base très large, alors que dans ce chapitre nous avons une base très large. Il doit y avoir en outre un lien entre la violation et l'effet commercial. Or on ne peut pas tout régler par la politique commerciale. Ainsi, les États-Unis ont, à deux reprises, lancé des procédures contre le Guatemala, mais à chaque fois, ils ont perdu dans le panel qui prévoyait un ensemble de sanctions dans le cadre de cette relation bilatérale. Et ce parce qu'il n'a pas été possible de prouver un lien entre la violation et un effet commercial. Donc cela ne marche pas. Tandis que l'approche que nous utilisons est une approche « enforcement », qui vise donc à l'application des accords mais sans passer par la sanction. Le *naming and shaming* est très positif et montre son efficacité. Si la Corée par exemple est condamnée, ce sera la honte pour elle. La pression est sur eux et j'ai bon espoir que cela marche car notre système est bien calibré. Il ne s'agit pas que d'un affichage de façade. Cela fonctionne. C'est ce que nous faisons, et ce que nous ferons de plus en plus.

Il y aurait toutefois la possibilité de faire avancer les choses. Je suis personnellement en faveur de l'idée qu'il nous faudrait considérer l'accord de Paris sur le climat également comme une clause essentielle. Nous rajouterions donc ainsi la dimension climat au respect des droits humains et à la non-prolifération des armes de destruction massive. Je pense qu'en termes d'affichage politique ce serait intéressant. En termes de résultats également, parce que si nous avons un accord avec un pays qui soudainement sort de l'accord de Paris sur le climat, ou pour lequel il n'est pas possible de voir si l'accord de Paris est appliqué ou pas ou qui fait le contraire de ce que prévoit l'Accord de Paris quand bien même il l'a ratifié, nous pourrions alors suspendre l'accord pour non-respect de la clause essentielle. De toute façon notre politique est de ne pas contracter d'accord global et ambitieux avec un partenaire qui ne sera pas dans l'accord de Paris, cela va de soi.

Sur la question relative au débat sur le CETA, le TTIP etc : je tiens à dire d'abord qu'il s'agit là de débat de nature idéologique. Sur le CETA par exemple, prétendre que la Canada

est un cheval de Troie des Etats-Unis me semble aussi insultant pour le Canada qu'éloigné de la réalité. C'est simplement de la propagande.

L'Europe est démocratique. Quand il y a un traité, on l'applique. Ce n'est pas parce qu'un accord est de compétence exclusive du Parlement européen et du Conseil représenté par les Etats membres eux même mandatés par leurs parlements nationaux, qu'on peut dire qu'un tel type d'accord n'est pas démocratique. Préférer à cela la ratification par des parlements nationaux ou régionaux est dire en creux que les institutions européennes ne sont pas démocratiques. Cela ne me semble pas acceptable. Toutefois, les accords sur les protections des investissements comme l'accord avec Singapour sont des accords mixtes. Dès lors donc qu'ils comporteraient des clauses relatives au règlement des différends entre investisseurs et Etats, l'accord doit être ratifié par tous les parlements nationaux (ou régionaux comme en Belgique). Quoiqu'il en soit, prétendre que ce type de règlement des différends ne peut se faire qu'en faveur des multinationales, pour mettre à bas les réglementations nationales, cela ne correspond pas plus à la réalité. Il y avait un vieil ISDS (Investor-state dispute settlement/ mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États) qui était utilisé par tous les Etats membres, y compris la Belgique. Il serait donc tout indiqué d'éviter l'hypocrisie. Quel est l'objectif de ce genre de mécanisme ? De faire en sorte que les investisseurs ne soient pas victimes de discrimination dans les pays où ils investissent, et qu'ils puissent donc avoir recours à un mécanisme car les accords ne sont pas d'application directe. Ce mécanisme peut soit être juridictionnel dans le cadre de l'accord, soit d'arbitrage. Le vieil ISDS que j'évoquais à certes comporté des manquements importants, même s'il a eu aussi des succès. Par exemple le cigarettier Philip Morris qui a été cité par les opposants au système, a perdu contre l'Australie qui a aussi gagné à l'OMC contre tous ceux qui ont attaqué son système de « Plain tobacco packaging » (paquet de cigarettes neutre). Le même cigarettier a perdu contre l'Uruguay. On ne le rappelle pas assez. Cela dit je comprends parfaitement qu'on critique ce vieil ISDS car il n'a pas été réformé.

Mais dès lors qu'on est passé désormais à un autre système, celui « d'investment court » (ISCS), un système quasi juridictionnel avec des juges professionnels qui ne peuvent pas être tantôt arbitres et tantôt défenseurs des entreprises, un système qui définit clairement les standards avec des arbitres qui ne peuvent interpréter le droit national et ne doivent considérer que les faits et la jurisprudence, alors nous sommes dans un système stable qui mérite beaucoup moins la critique. D'ailleurs

nous sommes en train d'essayer de le « plurilatéraliser » en assurant la promotion de cette nouvelle approche prévue dans les accords avec le Canada, Singapour et le Vietnam. Prétendre qu'il s'agirait de tribunaux d'exception en faveur des entreprises est faux. Il s'agit juste d'éviter que nos entreprises soient victimes de discrimination. Elles pourraient d'ailleurs aussi avoir recours aux systèmes nationaux, mais il leur faut choisir. Si elles décident d'aller dans le système d'ISCS, elles ne peuvent plus avoir recours aux systèmes nationaux. C'est aussi une innovation importante.

Je conseille à ceux qui nous critiquent sur une base idéologique de regarder de près ce que nous faisons. Et franchement nous n'avons pas à rougir de ce que nous faisons. J'ajoute que pour ce qui regarde la transparence, prétendre que nous négocions dans l'obscurité n'est pas très sérieux. Nous avons un système où nous informons systématiquement le Conseil, et notamment son comité de politique commerciale, sur le détail des négociations dont le mandat est par ailleurs donné par le Conseil lui-même. Nous faisons la même chose avec le Parlement européen. Je reconnais que par le passé il n'y avait sans doute pas assez de transparence. Mais il faut voir aussi qu'il y avait très peu d'intérêt pour ce que nous faisons... Le fait qu'il y ait une politisation récente complique un peu les choses mais a aussi des aspects très positifs. Car le débat s'ouvre avant et pendant la négociation désormais, et pas seulement au moment de la ratification des accords. Le système n'est pas parfait, il est certainement encore améliorable, mais nous avons un système constructif et positif. En termes de marges de progrès par exemple, nous devrions approfondir l'aspect relatif à la responsabilité sociale des entreprises (*social corporate responsibility* de l'OCDE). A cet égard d'ailleurs, avant même de penser à introduire ce genre de concept dans les accords internationaux, nous ferions bien de balayer devant nos portes car il y a aussi beaucoup de progrès à faire au niveau national.

Je voudrais à présent répondre plus précisément à la question relative à la Chine. La relation est complexe ; Nous avons obtenu à l'occasion du dernier sommet bilatéral de pouvoir aborder la question du transfert forcé de technologie et des subventions industrielles qui n'avaient jamais été reconnues jusqu'ici. Nous avons obtenu la création d'un groupe de travail bilatéral sur la réforme de l'OMC. La Chine n'entrevoit les choses qu'en terme de rapport de force, ce pourquoi aussi nous travaillions en trilatéral avec les Etats-Unis et le Japon pour essayer de travailler sur de nouvelles règles pour faire des réformes structurelles et créer un rapport de force tel que la Chine accepte de bouger et de faire des réformes. La Chine doit

accepter la réforme de l'OMC, le maintien du statu quo n'est pas une option. Le risque est plutôt la mise à bas du système multilatéral en tant que tel, mais à ce jeu la Chine a plus à perdre qu'à gagner.

Sur le cas Huawei par exemple, l'Europe a laissé la compagnie chinoise prendre trop de place dans ses réseaux de téléphonie mobile, pour des raisons purement mercantiles. L'entreprise chinoise se présente comme une entreprise privée, en réalité quand on regarde la structure de son capital on comprend qu'il s'agit davantage d'une entreprise d'Etat. Vu la situation prépondérante de Huawei sur le marché chinois, ils ont pu ensuite conquérir des grandes parts de marché sur le marché européen. Malgré l'interdiction aux Etats-Unis et quelques autres pays, ils détiennent à eux seuls près de 40% du marché et restent compétitifs. Mais si nous avons laissé trop de place à Huawei, il n'est pas raisonnable de prétendre les sortir du marché. Il faut par contre éviter qu'ils ne rentrent au cœur de nos systèmes téléphoniques, il faut aussi être attentif à notre sécurité. Les Etats-Unis les ont frappés de sanctions extra-territoriales et de sanctions du type de celles appliquées à l'Iran. Mais c'est dangereux. Car Huawei était présent dans le réseau 4G, qui est une brique préalable à la construction du réseau 5G où ils sont très présents. Si par exemple on décide d'aller jusqu'au bout de la logique des sanctions de type Iran à l'encontre de Huawei, cela porterait à la fin du système ferroviaire australien. Il vaut mieux le savoir, et je doute que ce soit l'effet recherché...

La réalité est donc complexe, et nous devons être plus sérieux sur les questions de sécurité, mais je ne pense pas que la solution soit d'éliminer l'entreprise chinoise de nos marchés. Nous allons voir comment les choses vont évoluer, notamment à l'égard du 5G, et si nos entreprises Erikson et Nokia ont des parts de marché en Chine comme cela avait été négocié par le Commissaire précédent qui avait voulu ouvrir une enquête sur les subventions industrielles publiques contre Huawei. Il avait raison de dénoncer cela mais nous n'avions pas alors les outils suffisants pour lancer ce type d'enquête. Il reste que les Chinois doivent ouvrir leur marché beaucoup plus, et le principe de réciprocité doit s'appliquer sans cesse davantage.

Nous avons à ce propos fait des progrès dans notre approche et nos mesures de défense commerciale avec *l'investment screening*. Nous avons encore un énorme trou sur le marché public. Il faut une réciprocité pour les marchés publics. Il est par exemple inacceptable que ce grand pont construit en Croatie à 85% avec des fonds européens soit pris par une entreprise

chinoise, alors que de l'autre côté nous n'avons pas accès au marché public chinois. Là nous devons travailler. Il y a une proposition législative qui s'appelle IPI (*International procurement instrument*) qui a été relancée par le Conseil mais des divergences importantes subsistent entre les Etats membres. Certains raisonnent trop à court terme de façon mercantiliste. Nous devons au contraire songer à nos intérêts à long terme. Pour nous il s'agit de promouvoir un commerce ouvert fondé sur des règles et du *Level playing field*, de ne pas accepter n'importe quoi de la part du capitalisme d'Etat ou en matière d'unilatéralisme. Or quand l'Europe est unie, je peux vous dire qu'elle est forte. Elle en a fait la preuve.

La politique commerciale est un véhicule très important, qui ne peut certes régler tous les problèmes, mais elle est de plus en plus large et ambitieuse. A l'avenir, nous devons impérativement davantage nous occuper des perdants de la mondialisation, de la question de la montée des inégalités. Voilà un manque dans nos politiques. Or si nous ne faisons rien à ce propos, et même si l'Europe à ce sujet est moins affectée que les Etats-Unis, il est clair qu'il sera difficile à l'avenir de défendre une politique commerciale ouverte. Il n'est pas surprenant par exemple de voir que Trump a pu utiliser le ressentiment d'une partie de la population qui n'a pas vu son revenu réel, après inflation donc, augmenter ne serait-ce que d'un dollar en quarante ans. Il a exploité cela, même si par ailleurs il fait une politique davantage en faveur des plus riches... Les 1% aux Etats-Unis représentaient 10% du revenu total il y a vingt ans, quand aujourd'hui ils représentent plus de 20%. C'est extrêmement malsain et d'ailleurs cela préoccupe même certains leaders parmi les plus réfléchis de Wall Street. Nous ne pouvons poursuivre sur cette voie, et accepter que des patrons d'entreprise puissent gagner entre 300 à 500 fois plus que les salaires les plus bas des employés de leur entreprise. Il nous faut réfléchir à tout cela, en remarquant toutefois que cela ne regarde pas directement la politique commerciale, mais davantage la politique communautaire, et encore plus les politiques nationales. Si ces questions-là ne sont pas traitées, nous devons nous préparer à connaître des sérieuses difficultés.

Conférence

Vers une économie zéro carbone : politique européenne et contributions nationales.

Cette conférence s'est tenue à Bruxelles à l'initiative de GRASPE le 24 Janvier dernier. Elle se proposait d'aborder le sujet de la transition vers une économie européenne à zéro carbone dont le succès dépendra de l'interaction entre les politiques européennes et nationales. Le niveau européen fixe en effet des objectifs, des pans importants du cadre réglementaire, organise le marché des droits d'émission et contribue au financement de la transition. Mais les politiques nationales fiscales, d'aides et d'investissement publics, sociales, industrielles sont tout aussi déterminantes, y compris pour en assurer l'acceptation sociale et politique. La conférence se proposait ainsi de répondre aux questions de savoir où nous en sommes de la transition énergétique, de comment l'Union Européenne entend organiser l'indispensable coordination, de la perception du cadre européen par les États-membres, et des pistes à dégager pour les financements.

Elle réunissait quatre intervenants experts de ces questions : **Claudio Aranzadi**, ex-ministre de l'énergie et de l'industrie et de l'énergie espagnol du gouvernement présidé par Felipe Gonzalez, désormais consultant spécialiste des questions énergétiques, **Alain Grandjean**, membre du Haut Conseil pour le Climat, membre du Conseil scientifique de la Fondation Nicolas Hulot, associé fondateur de Carbone 4, coauteur notamment avec Mireille Martini de *Financer la transition énergétique : carbone, climat et argent*, **Megan Richards**,

Directrice en charge de la Politique de l'Energie à la Direction générale Energie de la Commission européenne, et **Ollivier Bodin**, ancien fonctionnaire international, membre fondateur de l'asbl Greentervention.

Claudio Aranzadi :

La contribution espagnole au leadership européen en matière de politique climatique dans le cadre des Accords de Paris de 2015, a été développée au moyen du « Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021- 2030 » (PNIEC⁵³ 2021-2030). L'Espagne, qui va présenter ce plan en suivant les lignes de gouvernance de la politique énergétique de l'Union Européenne, se fixe ainsi un ambitieux projet de transition énergétique.

Bien que le PNIEC couvre seulement une période de dix ans (jusqu'à 2030), son orientation répond à une logique de long terme (2050), qui a pour objectif la neutralité des émissions en 2050 afin de répondre à l'exigence d'une limitation de l'augmentation des températures de 1,5°C tel que l'impose le GIEC⁵⁴ (Special Report on Global Warming of 1.5 °C). A ce propos, le document de la Commission « Une planète propre pour tous ; Une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat » (COM(2018) 773 final) est, sans nul doute, une référence décisive.

Le processus espagnol de décarbonation a de nombreux vecteurs d'actions, à commencer par l'imposition de restrictions à l'utilisation des combustibles fossiles dans le secteur automobile et pour la mobilité dans les villes, comme l'exigence de standards d'efficacité énergétique dans les bâtiments assortie de différentes mesures décourageant l'émission de CO2 dans différents secteurs tels que l'énergie, les transports, l'industrie, le secteur agricole, l'élevage etc. Mais c'est sans doute le secteur électrique qui va devoir réaliser l'effort le plus radical. Il y est prévu un réajustement à la baisse de la capacité de production électrique au charbon et l'absorption par les technologies de production d'électricité renouvelables (essentiellement éoliennes et photovoltaïques) de la totalité des investissements nécessaires à l'augmentation de la capacité de production.

⁵³ Le PNIEC 2021-2030 a été approuvé en Février 2019.

⁵⁴ « Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat » (GIEC), en anglais « Intergovernmental Panel on Climate Change », ou IPCC.

Bien que la durée de vie des centrales nucléaires n'ait pas encore été fixée, il semblerait peu probable que soit décidé un prolongement des installations nucléaires au-delà de leur vie utile programmée⁵⁵. La réduction rapide des coûts de production électrique d'origine éolienne et photovoltaïque qui a été enregistrée au cours de la dernière décennie permet à ces technologies d'être plus compétitives que les nouvelles capacités de production électrique conventionnelles. Toutefois, c'est plus contestable si la comparaison entre ces modes de production se fait par rapport au coût de production lié au prolongement des centrales nucléaires en fonctionnement (ce qui inclut non seulement les coûts variables mais aussi les coûts fixes des nouveaux investissements). D'autre part, l'importante diminution de la capacité de production d'électricité d'origine nucléaire, ajoutée à l'ajustement de la capacité de production au charbon, exige une forte augmentation de l'offre alternative (capacité disponible, stockage, interconnexions, gestion de la demande) ce qui peut impliquer un coût complémentaire. Enfin, l'exigence d'une plus grande utilisation des cycles combinés de gaz, entraîne aussi un plus haut niveau d'émissions de CO₂.

Quoiqu'il en soit, il semble bien que l'Espagne se dirige vers un secteur électrique pleinement décarboné pour 2050, et que ceci se fasse dans le cadre de décisions raisonnablement efficaces en termes de coûts. Il en est de même probablement pour la décarbonation progressive du secteur du transport automobile (où la parité de coût entre voiture à énergie fossile et voiture électrique est prévue dans 5 ans). La décarbonation du transport routier, maritime ou aérien, comme de certaines activités industrielles, présente par contre plus de difficultés. Tout cela va demander un nouveau cadre fiscal environnemental (charges fiscales fixées en fonction des émissions de CO₂ produites), combiné à l'application du mécanisme de « cap and trade » (système de plafonnement et d'échange) en vigueur dans l'UE, ainsi que l'établissement de contraintes quantitatives (par exemple pour la circulation de véhicules polluants ou pour la mobilité dans les villes).

L'établissement d'un cadre fiscal environnemental intégral est un des enjeux importants de l'UE, aussi bien du point de vue de l'harmonisation que d'éventuels ajustements à la marge. Pour

⁵⁵ Le PNIEC impose un objectif de 74% pour la génération électrique renouvelable dans le mix énergétique en 2030, la fermeture totale de la capacité de production au charbon, la fermeture de 4Gw de capacité de production électrique d'origine nucléaire (le reste, 3Gw serait arrêté avant 2035), et la poursuite des 27 Gw de cycles combinés de gaz naturel. La nouvelle capacité de production électrique serait constituée de 56 Gw. de production renouvelable (essentiellement éolienne et photovoltaïque).

cela, nous devons nous interroger une fois de plus sur les insuffisances du mécanisme de « cap and trade » de l'UE. Les réformes récentes du mécanisme ETS⁵⁶ semblent nous amener vers un prix du droit d'émission de CO₂ qui sera proche de certaines estimations du « coût social » des émissions (de l'ordre de 40€/tonne). Nous devrions nous demander s'il n'est pas plus raisonnable de fixer directement un prix (sous forme d'impôt), dès lors que l'objectif est précisément que le prix atteigne sur le marché des droits d'émission un montant déterminé. Quoiqu'il en soit, il est toujours possible, comme au Royaume Uni, de maintenir le système de « cap and trade », en l'accompagnant d'un plancher pour le prix.

Le processus de transition énergétique à l'horizon 2050 qui est analysé dans le document de la Commission que j'ai signalé auparavant, décrit un itinéraire assez précis et atteignable au cours des dix prochaines années. A partir de 2030 les incertitudes technologiques, et donc les incertitudes du coût de certaines initiatives proposées, sont élevées. Il suffit pour s'en persuader de considérer que la maturité de certaines technologies que le rapport de la Commission considère comme stratégiques pour intensifier la décarbonation au cours des dernières 20 années est insuffisante (capture et séquestration de CO₂, technologies d'hydrogène, puits de carbone et technologies de récupération de CO₂ de l'atmosphère, etc...).

Finalement je voudrais souligner que la transition énergétique est bien évidemment un processus ayant un coût/bénéfice très positif. Les coûts d'atténuation (mitigation) du changement climatique sont bien inférieurs aux coûts sociaux évités (qui seraient catastrophiques au-dessus de certaines températures). Or ces coûts d'atténuation seront perçus plus rapidement dans le temps, alors que les bénéfices de la politique climatique se perçoivent quant à eux à plus à long terme. Ensuite, les coûts de mitigation sont distribués de façon inégale entre les pays voire entre les régions d'un même pays, ainsi qu'entre les groupes sociaux. Par conséquent, il faut dessiner et implanter une transition énergétique qui soit juste et qui puisse inclure une stratégie destinée à corriger l'asymétrie des coûts et à établir une politique de compensation des perdants. Il faut dans cet esprit examiner de plus près la notion de « double dividende » caractéristique de la fiscalité environnementale, car c'est une voie possible à suivre.

⁵⁶ EU Emissions Trading System (EU ETS) ou Système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE) en français.

Megan Richards :

Je vais essayer d'expliquer brièvement où nous en sommes en Europe pour le moment, et décrire la base juridique et réglementaire pour 2030 ainsi que ce que nous prévoyons pour 2050.

Comme cela a déjà été dit précédemment, nous avons une bonne base réglementaire pour les années 2020. La plupart des Etats membres vont dans le bon sens en cherchant à atteindre les objectifs de cette législation qui comprend une réduction de 20% de gaz à effet de serre, un pourcentage de 20% de la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique, et une amélioration de 20% de l'efficacité énergétique. Je dirais que la plupart des Etats membres sont en bonne voie pour atteindre ces objectifs. Ce qui nous préoccupe toutefois un peu en ce moment c'est l'efficacité énergétique. Car nous sommes un peu en-dessous de ce que nous souhaiterions. Mais nous avons bon espoir que les Etats membres parviendront in fine à atteindre l'objectif.

En ce qui concerne les objectifs 2030, qui sont compris dans la législation du « Clean Energy Package » ou « Clean Energy for All Europeans » (NDLR : Une énergie propre pour tous les Européens), il y a huit actes législatifs dont quatre dans le domaine de la modernisation du marché interne électrique avec l'un dans le domaine des énergies renouvelables et deux qui concernent l'efficacité énergétique. Il y a également un nouveau règlement très important qui concerne la gouvernance de l'Union de l'Energie et qui constitue vraiment un pas en avant. Cet acte oblige les Etats membres à soumettre des plans nationaux intégrés pour l'énergie et le climat pour la période 2020-2030, et de prendre en considération les cinq dimensions de l'Union de l'énergie pour atteindre les objectifs de l'Union européenne en 2030. Enfin, comme cela a déjà été dit, la nouvelle législation propose un objectif d'un minimum de 32% d'énergie renouvelable en 2030, et un objectif d'au moins 32,5% d'efficacité énergétique. Le changement majeur que représentent ces actes législatifs en 2030 c'est que cela se passe au niveau européen. Cela rend pour nous la tâche beaucoup plus compliquée parce que nous sommes obligés d'observer, de comparer, et de juger si l'effort effectué par chaque Etat membre sera suffisant pour atteindre les objectifs prescrits. Mais l'avantage est que cela prend en considération la situation spécifique de chaque Etat membre. Ainsi, ceux qui ont le plus de capacités pour augmenter leur production, pour mieux utiliser et mieux intégrer leurs ressources renouvelables, auront plus de possibilités à leur disposition et atteindront leurs objectifs plus rapidement. Les autres y arriveront plus lentement sans doute.

Quoiqu'il en soit, nous y arriverons tous en définitive au niveau européen.

Les quatre propositions concernant l'amélioration du marché de l'électricité comprennent une directive et un règlement qui visent à adapter les règles actuelles aux nouvelles réalités et à augmenter l'ambition de la transition énergétique. Il s'agit d'augmenter la numérisation du secteur énergétique, d'augmenter la décentralisation de la production de l'électricité - ce qui est très important pour les sources d'énergie renouvelables et pour les consommateurs - et de mieux intégrer les sources d'énergie renouvelables dans les systèmes électriques. Voilà pour ce qu'on appelle le « Market Design ». Mais il y a deux autres actes : l'un sur l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie de l'UE (ACER), et un autre qui concerne ce qu'on appelle le « Risk-preparedness », pour mieux gérer le marché interne dans le cas où il y aurait une crise dans un pays et qu'on pourrait ainsi compenser la distribution énergétique.

Tout ceci constitue la législation prévue dans le paquet « Clean Energy », qui répond aux objectifs 2030 de l'Accord de Paris de 2015, en partie parce qu'il a pour effet une réduction des émissions de gaz à effet de serre et qu'il vise à améliorer la situation climatique et énergétique en Europe. Il y a aussi des actions non-législatives qui sont prévues dans le paquet «Clean Energy», mais nous allons rentrer dans les détails à présent.

En ce qui concerne la stratégie à long-terme (à l'horizon 2050), la Commission a publié le 28 novembre 2018 une communication qui s'appelle « A Clean Planet for all » (NDLR : Une planète propre pour tous) qui identifie plusieurs options pour établir la stratégie sur le long terme prévue par l'Accord de Paris et que les participants doivent présenter en 2020. La Commission a identifié plusieurs solutions technologiques pour atteindre les objectifs de réductions importantes d'émissions de gaz à effet de serre, soit des émissions de moins 80%, soit une combinaison d'options pour atteindre des objectifs de zéro émission nette. Il va falloir une transformation économique, industrielle, sociétale, etc., pour pouvoir atteindre ces objectifs. Nous pensons donc que c'est possible d'atteindre une croissance durable et soutenable et qu'il y a plusieurs options pour y parvenir. Ce sont des modèles économiques et technologiques qui identifient les résultats avec certaines options et certains « input ». Il est possible d'arriver à ces solutions en utilisant soit une, soit deux, ou trois des combinaisons de ces solutions.

Que va-t-on faire à présent ? La Commission est en train de consulter tous les Etats membres. Le commissaire Arias Canete et le vice-président Maroš Šefčovič se sont déjà rendus au Parlement européen à la fin de l'année passée pour présenter la communication. Le commissaire en a déjà fait une présentation au Conseil « Energie » et au Conseil « Environnement » en 2019. Nos collègues l'ont également présentée aux groupes de travail du Conseil. Nous allons aussi la présenter dans les enceintes multilatérales, aux industriels et aux groupes de la société civile. Il s'agit donc d'un processus de consultation dense et très important. L'Europe a jusqu'à l'année prochaine pour arriver à une proposition finale et claire qui permette à tous les acteurs politiques, de la société civile et de l'industrie d'y trouver des avantages.

Vous allez me dire qu'obtenir un tel résultat ne sera pas chose aisée. Il est en effet inutile de se le cacher. Il faut que l'industrie participe activement, mais il faut aussi des changements dans le secteur des transports, et des changements de nos propres habitudes dans une certaine mesure. Chacun a donc un rôle à jouer. Mais il y a deux choses essentielles à garder à l'esprit : c'est que ces efforts sont destinés à permettre à l'économie de continuer à croître de façon soutenable et durable, et qu'ils doivent assurer que le nombre d'emplois en Europe continue également à augmenter.

Voilà pour ce petit survol de la politique énergétique et climatique de l'Union. Je n'ai pas évoqué toute la législation de la politique climatique. J'ai par exemple omis d'évoquer les améliorations portées par le "EU Emissions Trading System" ainsi que d'autres actes législatifs relatifs au changement climatique qui ont aussi été introduits.

En conclusion, je pense qu'avec une bonne volonté partagée, et le recours à de nouvelles technologies, une digitalisation accrue et beaucoup d'innovation, les Européens devraient atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés.

Ollivier Bodin :

J'aimerais rapidement expliquer l'idée qui a prévalu dans ce débat. On a vu qu'au niveau national les choix politiques étaient extrêmement difficiles à prendre, Claudio l'a parfaitement illustré. Megan Richards a parfaitement illustré qu'au niveau européen il faut faire des choses et que l'articulation avec les niveaux nationaux ne sera pas facile à mettre en place. On a vu également avec Claudio sur la question des plafonnements et échanges (cap and trade), et sur celle de la réalisation du marché intérieur, que cela peut à un certain moment entrer en

contradiction avec les objectifs de transition d'énergie. C'est un point important.

Moi je suis venu ici dans une autre perspective. Un jour j'ai découvert que la Banque Centrale Européenne elle-même commençait à réfléchir à la façon dont elle devait intégrer dans sa politique les questions de transition écologique. Et je me suis demandé comment au fond nos autorités budgétaires, notamment l'Eurogroupe, allaient intégrer tout cela ? Au fur et à mesure que je me plongeais dans ce dossier, j'ai vu qu'il y avait ce règlement qui était en train d'être adopté par la Commission sur la gouvernance de l'union de l'Energie - qui a été adoptée le 11 décembre je crois. Et donc j'ai immédiatement trouvé que le semestre européen allait être impliqué. Donc c'est cette articulation-là qui m'a poussé à essayer de comprendre les choses. Nous avons besoin d'investissements publics énormes et la réaction naturelle serait de dire qu'il n'y a qu'à augmenter le budget des instruments communautaires. Mais d'un autre côté il faut aussi réfléchir. Si on augmente les investissements communautaires et que d'un autre côté on freine sur les investissements publics nationaux, il y a peut-être un déséquilibre qui va se créer en raison des contraintes imposées par le semestre européen et les principes de coordination. C'est cette question-là qui m'a fait penser à la possibilité de ce débat, et Alain Grandjean va y revenir. Mais on a vu que la problématique va bien au-delà de cette simple problématique macro-économique même si cette dernière reste évidemment importante.

Alain Grandjean :

J'ai créé avec mon associé Jean-Marc Jancovici une société de conseil dans le secteur du climat il y a plus de 10 ans, et je suis membre du Conseil scientifique de la Fondation Nicolas Hulot. Très récemment j'ai été nommé au Conseil pour le Climat qui a été installé par le président de la République française il y a quelques semaines, le but étant, un peu à l'image de ce qui se passe au Royaume-Uni, d'avoir une position de recul, de recommandation et de préconisation, par rapport à la politique climatique française. Ce Haut-Conseil s'installe, il est supposé être de longue durée, ce n'est pas un coup politique suite à la crise avec les gilets jaunes. C'est une organisation très réfléchie qui a été pensée il y a longtemps.

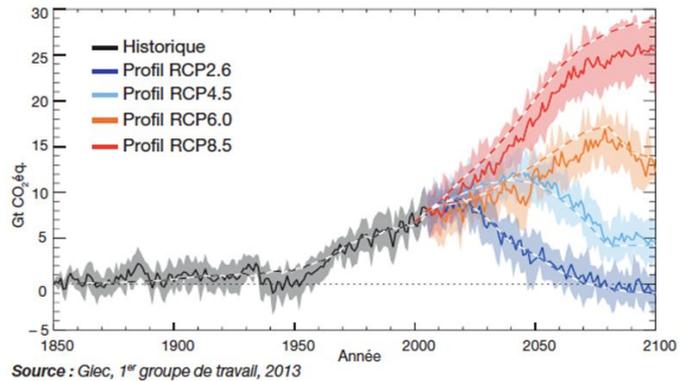
Passons à mon introduction sur les grands enjeux tels que je les vois. Regardez le premier slide du support qui vous a été distribué.

Quelles projections climatiques?

Rouge: risques physiques et adaptation, Bleu : atténuation et risque de transition

Scénarios et projections climatiques

PROJECTIONS DES ÉMISSIONS LIÉES AUX ÉNERGIES FOSSILES SUIVANT LES QUATRE PROFILS D'ÉVOLUTION DE GES (RCP DU GIEC)



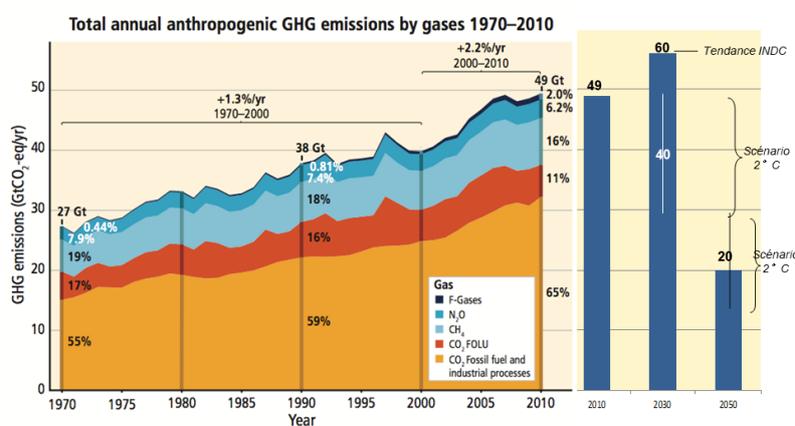
Les couleurs rouge et bleu que vous avez ici sont extrêmement faciles à comprendre. Concernant les scénarios rouges, ce sont des scénarios à très grosse exposition en termes de risques physiques liés au changement climatique. Ma connaissance et ma compréhension de la réaction des entreprises et du monde financier aujourd'hui me permettent de penser que cette affaire de changement climatique est prise de plus en plus au sérieux, et qu'elle préoccupe même beaucoup pour être très clair. Alors qu'il y a 5 ans on pensait que les changements ne surviendraient pas avant 2100, et donc que prévalait la philosophie du « après moi le déluge », on assiste désormais, suite à tous les événements climatiques violents qui se produisent sans arrêt, à une montée d'une prise de conscience avec l'idée que les effets du réchauffement climatique ne se verront pas dans le long terme mais s'observent bien dès à présent. Et donc cela préoccupe beaucoup d'acteurs.

Les scénarios en bleu que vous voyez sur le document sont des scénarios envisagent l'hypothèse où on parviendrait à atteindre les objectifs de l'Accord de Paris. Ce sont donc des scénarios où la préoccupation des entreprises et du monde financier est une préoccupation de risque de transition. C'est une préoccupation où il y a des milliers de modèles qui se cassent la figure, parce que ce sont des transformations très profondes des modèles économiques. Je ne donnerai pas d'exemples, mais sachez que j'ai beaucoup de clients qui sont très préoccupés par cela. Dans cette demi-courbe bleue, vous avez un passage aux environs de 2070 dans une position de neutralité carbone. Donc ça veut dire que c'est un scénario compatible avec l'Accord de Paris. C'est un scénario dans lequel vous avez « net zéro » au niveau

mondial, quelque part entre 2050 et 2100. Et comme on sait très bien que les pays ne sont pas du tout égaux les uns par rapport aux autres face à la question climatique, cela veut dire que certains pays peuvent atteindre « net zéro » avant les autres. Nous avons travaillé pendant plus d'un an sur ce que veut dire être « net zéro » pour la France en 2050.

Ce slide est juste un commentaire global qu'il faut retenir parce que la courbe est assez simple à comprendre.

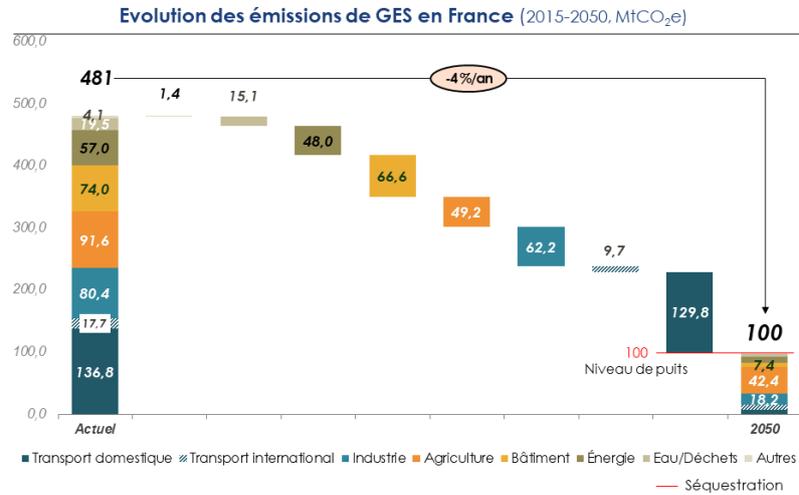
Rappel : la tendance des émissions mondiales induite par les INDC à ce jour, nous mène bien à une hausse de température largement supérieure à 2° C



On y voit l'évolution des émissions de gaz à effet de serre, et puis aussi ce qu'il faudrait atteindre pour être sur la bonne trajectoire de degrés, ce qui veut dire en gros, qu'il faudrait passer de plus de 50 milliards de tonnes de CO₂ équivalent en 2010 à une vingtaine en 2050. On voit aussi que l'Accord de Paris a prévu des engagements d'être à 2 degrés, mais si par bonheur les engagements étaient atteints, on ne serait pas du tout à 2 degrés, on serait entre 3 et 4 degrés. Supposons par exemple que la France soit à « net zéro » ou que soit le cas de l'Europe, cela ne dit pas du tout que cela doit se penser dans un monde qui est lui à 2 degrés. Il y a peut-être une partie du monde qui fait le bon élève et l'autre pas. Et donc ça veut dire que dans les investissements à prévoir, on ne peut pas du tout dire que parce qu'on est bon élève sur la partie neutralité carbone, il n'y a pas beaucoup d'investissements à réaliser en termes d'adaptation au changement climatique puisque on ne représente qu'une toute petite partie des émissions de gaz à effet de serre. C'est donc loin d'être gagné.

Le slide 4 que je vous propose montre ce que cela signifie d'être « net zéro », avec des hypothèses de stockage et de séquestration carbone qui sont d'une centaine à l'horizon 2050.

La neutralité en France en 2050 est possible via un effort commun et d'envergure : voici un exemple de ce que cela induirait comme réductions de GES par secteur

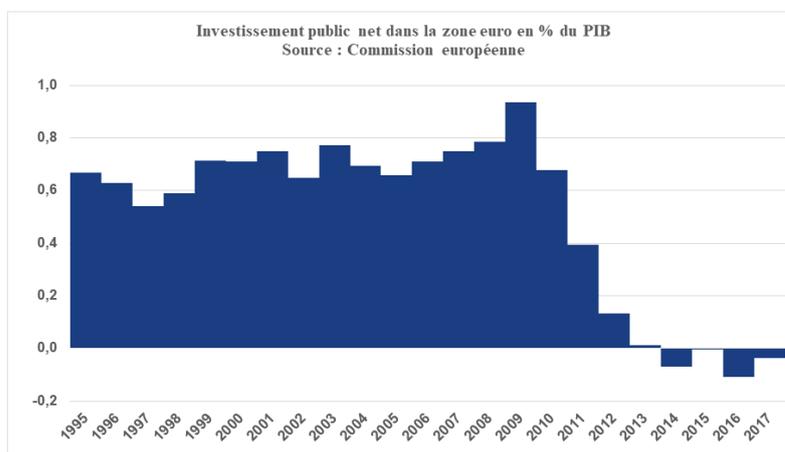


La DGEC (la direction générale de l'Énergie et du Climat) en France a fait un scénario où disons les prévisions n'étaient pas tout à fait les mêmes que celles-ci, mais on est dans les mêmes ordres de grandeur. Ce que montre ce type de scénario c'est que tous les secteurs sont impliqués de manière extrêmement massive dans ce type de politique qui est beaucoup plus ambitieuse que le simple facteur 4. Il n'y a pas que l'énergie qui est concernée, et pour l'énergie la seule électricité. Il y a un énorme sujet de gestion forestière, de gestion agricole, et on voit bien qu'il y a une transformation massive de tout cela parce que la gestion forestière a été à l'origine de la création de puits carbone très importants - ce qui nous permet de faire de l'énergie à partir de bois et de gaz, c'est un des enjeux centraux de ce type de scénario. Ce qu'on voit aussi dans ce graphique en regardant dans le détail, c'est que les niveaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre par secteur sont considérables. On a le facteur 4 en tête (-4%), mais en réalité sur certains secteurs, il faut faire un facteur 9 ou 10. Il faut y aller de manière extrêmement massive. Ceci a un petit rapport avec la suite, c'est qu'on ne va pas y arriver en sifflant et les mains dans les poches. Le comportement de chacun d'entre nous est important. Mais si je prends cette salle, mon comportement n'a aucun effet sur la consommation énergétique de cette salle. Donc toutes les études que nous faisons, et on a même fait l'étude « zéro émission net » en faisant aussi appel à de la sociologie, montrent que certes on va devoir mobiliser les citoyens en leur demandant de faire plutôt du vélo que d'utiliser leur voiture, mais il faudra surtout que les systèmes soient modifiés de manière substantielle. Modifier les systèmes de manière substantielle ça ne veut pas forcément dire qu'il y a des ruptures technologiques majeures qui seraient absolument

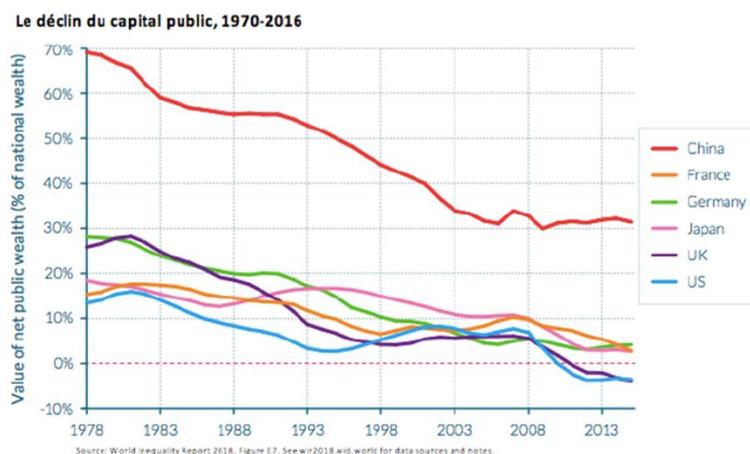
obligatoires. En fait quand nous avons fait ce travail nous l'avons fait avec des entreprises qui sont de grosses entreprises françaises, or à part le CCS (Carbon capture and storage) qui reste vraiment un problème très important, pour le reste on sent que les technologies sont déjà là. En revanche, beaucoup de questions tournent autour de l'économie, de la capacité d'investissement, de la coordination et des signaux-prix. Voilà pour mon introduction sur le climat.

J'aimerais aborder un deuxième point sur l'investissement. Ollivier Bodin a rappelé tout à l'heure l'idée générale de l'investissement public. Le slide 5 vous montre les chiffres Eurostat. Nous avons strictement les mêmes au niveau mondial.

L'investissement public en zone Euro devient négatif



C'est une tendance mondiale

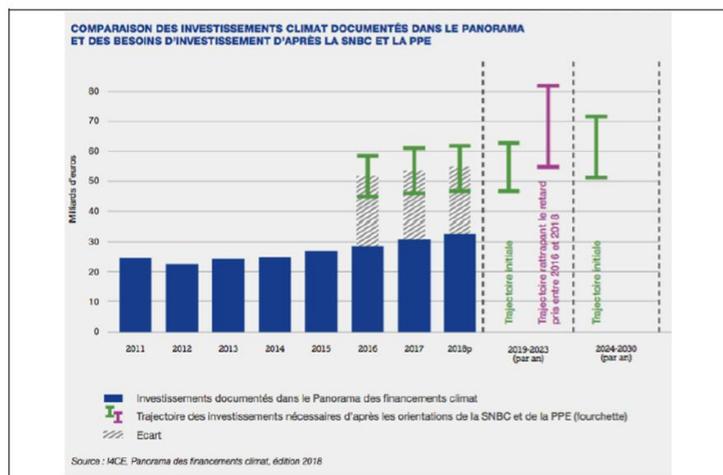


Je n'ai pas mis de chiffres pour ne pas vous assommer de chiffres, mais sachez que pour l'investissement public en

France, on est dans une situation qui est très mauvaise. On a un effondrement de l'investissement public. C'est une considération qui est revenue aux yeux de tout le monde suite à l'incident de Gênes, même s'il n'a aucun rapport parce qu'il est sans doute lié à des problèmes technologiques, de conception. Quoiqu'il en soit, tout à coup, on s'est demandé si on entretenait convenablement nos ponts ou non. Et dire aujourd'hui qu'il y a un investissement public net négatif, cela veut juste dire qu'en ce moment, on ne reconstitue pas le capital public.

Cela pose un problème. On a en France, la chance d'avoir voté en 2015 une loi de transition énergétique qui a obligé la rédaction d'un rapport chaque année sur les investissements publics ou privés à réaliser pour être aligné avec la politique énergétique et climatique. La politique énergétique en France est une politique publique de l'énergie, puis il y a une stratégie bas carbone. Il y a un organisme qui s'appelle I4ce, qui est une filiale de la caisse des dépôts et qui fait un rapport très exhaustif chaque année sur la question de savoir si oui ou non on fait assez d'investissements par rapport aux investissements qu'il faut réaliser pour atteindre les objectifs de ces deux politiques publiques. La réponse est clairement : pas du tout ! Et il ne s'agit pas d'une information issue d'une ONG ou de militants écolos climatiques, c'est une information officielle qui est très prise au sérieux. Aujourd'hui il y a un gap d'investissement qui est de l'ordre de 20 à 40 milliards d'euros chaque année en France.

Le gap pour la France entre les investissements (publics et privés) à réaliser pour se conformer à la SNBC et ceux qui sont réalisés est de l'ordre de 20 à 40 Milliards d'euros par an.



Ce n'est pas le bout du monde, nous ne sommes pas en train de parler d'un chiffre extraordinaire, mais c'est quand même significatif. Ces 20 à 40 milliards d'euros manquent par rapport

à ce qu'il faudrait faire aujourd'hui pour atteindre nos objectifs climat-énergie, et ce déficit se cumule évidemment. Il y a un stock de retard qui est considérable et l'un des messages importants par rapport à ce qui a été dit, et que je partage complètement, c'est que les deux décennies 2030 à 2050 seront beaucoup plus dures, et d'ailleurs cela se voit dans les trajectoires de prix du carbone qui seront très élevés dans ces périodes-là. Ce n'est pas en 2030 qu'il faut se réveiller, c'est maintenant ! Je prends un exemple très simple qui est la question de l'efficacité énergétique : Plus on retarde sur les investissements dans le domaine du logement, sur la rénovation des bâtiments, plus on sera coincés. On a en France 30 millions de logements, il y a un objectif extraordinairement ambitieux de rénovation de 500 000 à 700 000 logements/an, mais on n'y arrive pas du tout. Ce type d'objectif nécessite beaucoup d'investissements.

Donc l'idée générale, c'est de dire qu'on n'est pas au rendez-vous en termes d'investissements, et à l'intérieur de ce paquet d'investissements publics et privés, les ordres de grandeur c'est moitié public, moitié privé. Sachant que parfois ce sont des investissements publics pour le secteur public - typiquement les réseaux de transport, le bâtiment public qu'il faut transformer, les réseaux électriques, etc. Mais il y a aussi, pour arriver à stimuler l'investissement privé, un peu de dépenses publiques qu'on met dans cette catégorie-là car les ménages, les entreprises, ne font pas les investissements de rénovation énergétique qu'il y a à faire parce qu'ils ne sont pas suffisamment rentables. C'est aussi simple que cela. Ils le feraient en théorie s'il y avait un signal prix carbone de bon niveau sauf que, et je pense que vous l'avez vu, le déclenchement du passage de la taxe carbone à 45 euros la tonne de CO₂ en France a fédéré les gilets jaunes, même s'il y bien d'autres choses à l'origine de ce mouvement par ailleurs.

2018 est la première année en France où le prix carbone commence timidement à être perceptible dans l'opinion et vlan, on se prend de très grosses difficultés sociales en retour ! Vous imaginez donc dans ces conditions que les économistes dont je fais partie, qui disent qu'il faut un signal prix carbone de 100, 200, 300 ou 400 euros la tonne de CO₂, sont totalement inaudibles. Comment faire alors ?

La question des investissements est un problème fondamental. On ne réalise pas les investissements qu'il faut faire, on n'y arrive pas, c'est démontré, documenté de tous les côtés dans un cadre qui est globalement de sous-investissement, d'insuffisance d'investissements, et dans un cadre budgétaire qui est

extrêmement tendu. Or la rentabilisation des investissements privés n'est pas possible avec un signal prix qui lui-même n'est pas acceptable socialement.

J'aimerais parler d'un dernier point sur le contexte avant de passer aux solutions, sachant évidemment que le problème n'est pas la quantité d'argent qui manquerait. Il y a énormément d'épargne, et il y a aussi de l'appétit d'ailleurs de la part des financiers, mais pour le rassasier il faut qu'il y ait un peu de rentabilité. Le problème n'est donc pas le manque d'argent, c'est vraiment un problème d'articulation. Une manière d'exprimer la problématique est de dire qu'il y a un désalignement entre les politiques budgétaires et les politiques climatiques au niveau français et au niveau européen. C'est là que j'en viens aux propositions concrètes.

J'ai présenté un gros dossier à la fin de l'année dernière à l'Assemblée nationale. J'y développe une idée. Et je préfère dire tout de suite qu'il ne s'agit pas d'une idée de français qui se plaint de la règle des 3%. C'est une idée de quelqu'un qui a une angoisse existentielle et qui constate que malgré tous les plans qu'on tire sur la comète, nous allons échouer si nous n'investissons pas extrêmement rapidement dans le domaine que je viens de développer et qui est multisectoriel. Voilà mon point. Ce n'est pas sauver la France de la fessée qu'elle va prendre à la Commission qui est le problème. Je suis entrepreneur depuis 30 ou 40 ans désormais. Dans ma gestion de mon entreprise, fort heureusement, je ne mélange pas les investissements et mon avenir avec mon compte d'exploitation et mes frais de fonctionnement. Heureusement que j'ai une capacité de temps en temps à mobiliser de l'investissement quitte à trouver des solutions financières adaptées pour retrouver la manœuvrabilité, pour trouver du sens à l'entreprise. Donc le système budgétaire européen qui consiste à tout mélanger est de mon point de vue un système qui n'est pas du tout efficace - si je puis me permettre.

Il devrait être remplacé en théorie (et je ne suis pas le premier à le dire, Olivier Blanchard qui a été chef économiste du FMI l'a dit bien avant moi en 2004), par un système dans lequel on ne gère pas de la même manière les investissements et les fonctionnements. Et cela devrait dépendre des moments et des périodes : Il y a 10 ans, on avait un risque d'explosion de la zone euro et donc il fallait régler ce problème-là. A présent, nous avons un incendie généralisé qui est en train de se déclencher sous nos yeux. Ce sont des désordres écologiques extrêmes, je parle beaucoup du climat mais malheureusement il n'y a pas que cela. Et donc il faut se remobiliser parce qu'aujourd'hui on doit

investir massivement, d'abord parce que notre capital public est en train de dépérir comme je l'ai démontré tout à l'heure, et ensuite parce qu'il va falloir réorienter ces investissements pour tenir compte des contraintes massives qui doivent être intégrées dans la réflexion.

Pour parvenir à réaliser cela, je ne propose pas de changer les traités. Je ne dis pas non plus qu'il faut proposer des modifications à l'annexe 12 qui définissent ce qu'est le solde public et qui le définissent en le reliant directement avec le système de comptabilité publique européen. Mais en faisant le compte des solutions à disposition, il n'y en a que deux qui s'imposent. La première consiste à modifier les guidelines d'Eurostat, mais c'est un travail très long - un peu du même ordre de grandeur que celui qui consiste à dire que le PIB n'est pas un bon indicateur et qu'il faudrait le changer. Je suis d'accord avec ce que vous avez dit sur le fait qu'il vaudrait mieux que la lutte contre le changement climatique ne se fasse pas aux dépens de notre niveau de vie. En revanche, que le PIB soit un bon indicateur, ça cela se discute. Mais dire cela n'avance à peu près à rien, car changer le PIB comme indicateur c'est 20 ans de travail à négocier avec beaucoup d'acteurs. Donc modifier les règles de calculs du fameux déficit pour séparer le déficit de fonctionnement et le déficit d'investissement comme on le fait dans les entreprises, c'est un énorme travail.

Mais il y a une seconde voie, qui consiste à discuter avec la Commission sur les marges de flexibilité. Plutôt que de discuter sur l'interprétation d'un procès de déficit excessif, juste pour essayer de passer sous le radar des 3%, je propose de discuter en posant sur la table l'idée qu'il est logique d'un point de vue structurel et du point de vue des objectifs de l'Union européenne - parce que tout ce qu'on vient de dire sur la question du changement climatique est en haut de l'agenda européen, et également en haut des préoccupations de l'opinion publique - qu'on avance dans l'interprétation du déficit excessif pas uniquement en tenant compte du déficit de la dette publique puis du déficit structurel, mais en tenant compte de nouveaux arguments. Je pense que ces nouveaux arguments pourraient être alignés avec l'état de chacun des pays. Vous l'avez dit avant, il y a de bons élèves et des moins bons élèves, et des pays qui sont en excédent budgétaire mais qui sous-investissent massivement en matière climatique. Il y a toutes les situations. Le but c'est de dire qu'on a en Europe un énorme défi. Même si aujourd'hui on n'a pas d'organisme équivalent de I4ce à l'échelle européenne, il n'y a aucune raison de considérer que ce soit très différent dans les autres pays européens. Et donc mettons sur la table ensemble ces problèmes au lieu de rester sur un paradigme qui est

complètement passé d'époque et qui ne traite pas véritablement le sujet.

Questions :

Andrea Mairate :

J'aimerais partir d'une question plus générale qui est celle de savoir si on peut avoir une économie bas carbone qui soit techniquement faisable avec les technologies actuelles. Claudio disait qu'il y avait un certain nombre d'incertitudes sur ces technologies. Existent-elles ? Sont-elles assez développées ? Deuxièmement, la question des ressources disponibles. Peut-on agir à un coût abordable ? Et troisièmement, ces actions sont-elles politiquement et socialement acceptables ? Je pense que ces trois aspects sont importants.

Sur la question des investissements disponibles, je pense que c'est une question légitime à se poser, même si je ne suis pas un expert en économie d'énergie, et qu'il n'y a pas beaucoup d'études économiques globales qui peuvent évaluer de manière détaillée les investissements qui sont nécessaires par secteurs. Donc on a effectivement des estimations qui sont faites par des groupes d'experts du climat - notre collègue Alain Grandjean pour la France, etc. Si on regarde les ordres de grandeur, par exemple les experts du climat qui s'occupent de ces questions au niveau global, nous disent que pour atteindre l'objectif de 1,5 degré il faut faire des investissements supplémentaires moyens de l'ordre de 100 000 milliards par an. Vous allez me dire que c'est beaucoup. Si on regarde cela à l'échelle globale, du PIB global, 100 000 milliards de dollars, même en supposant un taux de croissance disons de 3% en économie globale, ça donne à peu près 0,6% du PIB mondial par an, ce qui est relativement faible sur une période qui couvre les 40 prochaines années. En ce qui concerne l'Union européenne, pour le scénario à 1,5 degré sur 2030 et 2050, vous avez raison d'insister pour dire que c'est la partie la plus difficile. Sinon on est dans un ordre de grandeur de 200 à 300 milliards par an. C'est là où effectivement il y a un effort important à faire. Mais je crois que la question porte effectivement sur le financement. C'est de savoir comment on va financer ces investissements en disant qu'il y a des contraintes budgétaires, des contraintes économiques, etc. Tout le monde s'accorde à dire qu'il y a effectivement un gap d'investissements assez important mais je crois que la plupart des efforts va venir du secteur privé. Les efforts nécessaires vont être faits dans les secteurs comme le photovoltaïque, là c'est privé, ce sont les entreprises, soit dans le changement des comportements des individus comme le passage par exemple à la voiture électrique, dans le bâtiment, le logement, etc. Il y a

quand même une grosse partie des investissements qui doit être faite par le secteur public, dans les réseaux, dans les infrastructures, etc. Donc là effectivement il faut des montages financiers qui puissent combiner à la fois des subventions mais aussi des garanties publiques pour inciter les investissements privés. Je remarque d'ailleurs à ce sujet en lisant la presse ces jours-ci, qu'au Forum de Davos qui se tient en ce moment les investisseurs commencent déjà à intégrer dans leur analyse des risques des aspects climats - ce qui n'était pas le cas il y a 10 ans. Ce n'était pas du tout considéré comme un risque, peut-être parce que les émissions mondiales sont en augmentation, que les effets du climat sont de plus en plus visibles. En tout cas, il y a une attention beaucoup plus grande de la part des investisseurs.

La question est de savoir quels sont les acteurs qui peuvent contribuer à financer les parts d'investissements qui sont nécessaires. Il y a un acteur qui est extrêmement important, ce sont les banques publiques de développement qui existent dans certains pays. Il y en a en Allemagne, en France, et elles peuvent jouer vraiment un rôle puisque ce sont des financements à long terme qu'on appelle du capital patient, et là je pense qu'il peut y avoir un effet catalyseur assez important pour inciter aux investissements.

Je voulais poser une deuxième question. Je crois qu'il y a une réflexion à mener quand on parle des outils pour lutter contre le changement climatique sur les aspects fiscaux. Nous avons toute une batterie d'instruments à disposition, comme la taxe carbone, ou les taxes sur l'électricité, etc. De fait je crois qu'il faut avoir une vraie réflexion sur ces taxes et les impôts qui existent et servent à financer le budget général. Il y a là des questions à se poser, et se demander s'il ne faudrait pas réorienter l'utilisation de ces taxes qui existent pour financer des investissements pour la transition énergétique. Après effectivement, il y a tout le problème des effets redistributifs. On sait très bien que la plupart de ces instruments ont des effets très régressifs, c'est-à-dire qu'ils pénalisent les ménages aux plus faibles revenus. Faudrait-il donc des mesures compensatoires ? Est-ce qu'il ne faut pas avoir des taxes qui ne soient pas régressives et qui puissent en quelque sorte être compensées par d'autres mesures pour que les groupes sociaux à bas revenus n'en soient pas affectés ? A ce sujet, je crois que c'était dans le Financial Times, il y a un document qui a été fait par un groupe d'économistes américains et d'anciens banquiers de la Fed qui ont signé un manifeste qui propose l'introduction d'une taxe carbone qui puisse servir à donner des montants forfaitaires aux ménages les plus modestes. Et donc il y aurait un effet redistributif et cela pourrait

effectivement soulager les situations de pauvreté. Mais avec le gouvernement Trump, cela a peu de chances de passer...

La troisième question que je voulais poser porte sur les questions de gouvernance. Nous avons des objectifs qui sont véritablement européens cette fois-ci, pas seulement à l'échelle des Etats membres. Etant donné que ces objectifs ne sont pas contraignants, ce sont les Etats qui doivent décider du prix du carbone, de la réglementation à adapter, qui doivent donc encourager les technologies et définir les infrastructures à utiliser, etc. Et là je pense que la Commission a fait un effort vraiment important avec ce règlement sur la gouvernance pour qu'il y ait une action coordonnée entre les Etats et l'Union européenne. Tout en sachant qu'effectivement il y aura des choix difficiles de la part des Etats. Bien sûr on peut toujours rêver d'un monde idéal dans lequel les Etats essaieraient de faire tout le possible pour contribuer à un objectif véritablement européen. On peut toujours rêver. Mais en fait cela va créer des tensions. Donc là je pense qu'on a un véritable défi, un véritable enjeu de gouvernance européenne pour arriver au-delà de 2030 avec l'aide de technologies économiquement viables politiquement et socialement.

Georges Vlandas :

Merci. Je trouve que l'on ne doit pas perdre de vue la dimension sociale de la cohésion qui doit être intégrée dans les politiques énergétiques. On a vu avec l'exemple français ce qui s'est passé. Je dirais de manière provocatrice que c'est comme si on voulait faire la transition énergétique dans un pays, dans un autre pays puis encore dans un autre... C'est comme si nous n'étions pas dans la construction européenne. Les pays ont plus ou moins de disponibilités budgétaires - l'Allemagne ce n'est pas la même chose que la France en effet. Et je me pose la question de savoir si à la place d'imaginer - ça c'est peut-être un penchant français - des dérogations aux règles des 3%, ou des 60%, on ne pourrait pas plutôt consentir un effort budgétaire au niveau européen (comme on l'avait fait à l'époque au niveau de l'élargissement).

Ollivier Bodin :

J'aimerais resituer la question de la gouvernance, et y compris la question qui se pose sur l'investissement communautaire. Partons du postulat qu'il faut en effet un investissement supplémentaire massif pour réaliser nos objectifs. Bien entendu on peut faire l'investissement communautaire, c'est très bien finalement, cet investissement massif, d'ailleurs il y a plusieurs initiatives qui sont en cours : le Plan Finance Climat, la proposition de Piketty, etc. qui vont tous dans cette direction. La problématique qui se pose, c'est qu'au niveau des processus de

décisions, nous avons de toute façon besoin à la fois du niveau national et du niveau local. Je prends un exemple très simple : si vous voulez améliorer le transport périurbain, vous avez besoin d'insérer cela dans une stratégie d'aménagement du territoire qui ne peut se décider qu'au niveau national. Donc ce n'est pas parce que vous avez un système de financement communautaire que vous allez réussir in fine à aligner tous ces objectifs. Or il est particulièrement difficile d'aligner les objectifs de transition écologique avec des objectifs d'investisseurs privés, avec des objectifs de financement public. C'est plus complexe que ça. Il ne suffit pas d'avoir un financement communautaire. Il faut réfléchir à la façon dont on veut l'organiser. Et je pense que les investissements publics nationaux restent et resteront absolument indispensables pour réaliser les objectifs.

Le deuxième point sur lequel je voudrais revenir regarde la gouvernance macroéconomique. On rentre là dans les questions de la coordination des politiques macro-économiques. Si on prend les indicateurs utilisés dans le cadre du semestre européen, il n'y en a aucun sur l'énergie. Il y en a quelques-uns sur le social, sur la pauvreté, mais il n'y a pas celui sur la précarité énergétique qui a été à l'origine de l'explosion des gilets jaunes. Quelles sont les catégories socio-professionnelles, sociales, géographiquement situées, qui risquent de souffrir de cela ? Je pense que ce type de débat doit être absolument inséré dans les questions de politique économique alors que le processus du semestre européen conserve lui un principe directeur qui est celui de la croissance compétitive. A aucun moment il n'est dit qu'il faut faire une transition énergétique.

Megan Richards :

En ce qui concerne la précarité énergétique (« energetic poverty »), je ferais remarquer que les actions de la part de chaque pays membre sont prévues dans les plans nationaux en matière d'énergie et de climat. Et aussi que la Commission s'engage dans le cadre d'une action identifiée dans le paquet "Clean Energy for All". Il y aussi un problème pour beaucoup de pays membres encore avec la subvention des énergies fossiles qui est une très mauvaise utilisation des fonds, provoque des inégalités et n'encourage pas la transition énergétique. Donc ça c'est aussi un domaine où on doit se montrer très actif.

Pour ce qui est du règlement concernant la gouvernance de l'union énergétique, un autre aspect important de ces plans nationaux c'est qu'ils ont une durée de 10 ans. Le contenu des plans et leur durée aide les investisseurs à identifier dans chaque pays les éléments clés pour les nouveaux investissements. Cela permet aussi d'attirer et de générer de nouveaux investissements

dans les énergies propres, et aussi de combiner le financement du secteur public et privé afin d'avoir un impact encore plus important

Enfin, on a parlé de technologie. Si vous regardez le domaine de l'énergie renouvelable, il y a 15 ans on entendait dire que c'était trop cher, pas rentable et qu'en conséquence ce n'était pas très intéressant du point de vue financier. Ce n'est plus du tout le cas aujourd'hui ! On a vu ces 10 dernières années une augmentation très importante de la production d'électricité d'origine renouvelable et une répartition de l'utilisation de l'énergie renouvelable, avec une diminution très importante du coût - y compris en particulier ces 2 dernières années, par conséquent nos analyses d'impact pour le paquet « Clean energy » ont été révisées vu la diminution des prix. Les choses changent très rapidement dans ce secteur. Il y a des sauts technologiques importants qui se font et qui vont continuer à se faire. Et l'innovation européenne est très importante là-dessus.

Claudio Aranzadi :

Je voudrais ajouter quelque chose à ce qui a été dit : l'Accord de Paris n'est pas légalement contraignant pour les pays mais il existe un moyen pour obliger les pays à agir. C'est par exemple ce qu'on utilise dans les «corporate governance» (gouvernance d'entreprise), le principe de «Comply or explain» (appliquer ou expliquer), et il faut voir comment ce principe affecte la réputation des différents pays. C'est vrai qu'avec un président comme Trump ce mécanisme n'est pas du tout opérant. Mais le succès de l'Accord de Paris repose sur ce principe que les pays qui ne vont pas respecter les contraintes devront donner des explications au niveau international. Il n'y a aucune obligation légale pour les pays de respecter l'Accord.

En ce qui concerne le plan redistributif, le rapport du GIEC montre que les coûts des émissions et les coûts de l'atténuation du changement climatique ont des effets non seulement du point de vue social mais aussi du point de vue géographique. Et c'est très important de le dire, parce qu'en plus les pays en développement (PED) ont raison de prétendre que le problème du réchauffement est un problème de stock et pas de flux. Pourquoi n'applique-t-on pas un simple prix de CO2 identique aux autres pays alors que la mesure revient à égaliser les coûts de l'atténuation (mitigation) avec les coûts sociaux des émissions alors que certains PED ne sont pas responsables de la trajectoire actuelle ? Je crois qu'ils ont tout à fait raison de se plaindre de cela. Cela implique que les pays développés devraient faire un effort sur les conditions de financement du

transfert technologique à destination des PED parce que c'est quelque chose qui est « juste ».

En ce qui concerne le problème des financements et la recherche sur les investissements, là nous avons un problème. Il y a des gens qui disent que si on internalise l'externalité des émissions de CO2 à travers par exemple un impôt qui serait équivalent au coût social des émissions, le marché devra alors trouver une solution ! Aux États-Unis par exemple, ils disent que probablement avec l'attitude de Donald Trump, les États-Unis peinent à atteindre les objectifs qu'avait fixés Obama pour la réduction des émissions par un mécanisme de marché de substitution du charbon par le gaz. S'il n'y a pas un prix du CO2 il est clair que, en tout cas c'est ce que disent certains experts proches d'Obama, y aura dans les centrales de production d'électricité une poursuite de la substitution du charbon par le gaz qui peut arriver à obtenir les mêmes effets d'émissions de CO2 dans le secteur électrique américain. Il faudrait plutôt établir non seulement des prix qui intériorisent l'externalité du CO2 mais aussi les contraintes, par exemple par un mécanisme de « command and control ». Dans cet esprit en Espagne, une chose à laquelle on pense c'est à un système qui obligerait les communes de plus d'un certain nombre d'habitants à électrifier leurs flottes d'autobus. Finalement je crois que le moyen d'obtenir un système de financement c'est une mesure de budget, de prix qui intériorise le coût social du CO2 et de « command and control ». Il a été décidé par exemple dans la loi climatique en Espagne d'interdire en 2040 l'immatriculation des véhicules qui ne seront pas électriques - ou à hydrogène. Voilà un mécanisme qui n'est pas un mécanisme de prix mais un mécanisme de financement. C'est un mécanisme qui établit une contrainte physique. Avec les 3 mécanismes je crois qu'on peut arriver à mobiliser les financements nécessaires. Et sinon il y a toujours l'ajustement public. Si on trouve que la neutralité en 2050 est un objectif auquel on ne peut pas renoncer, s'il faut augmenter la dépense publique parce que l'initiative privée n'arrive pas avec toutes ces modifications, il faudra utiliser plus de fonds publics, et expliquer aux citoyens qu'il faut décider entre avoir plus d'impôts ou plus de risques associés au changement climatique.

Alain Grandjean :

Je crois qu'on est d'accord. J'ai eu la chance en 2009 et en 2018 de participer à deux commissions sur les questions de valeur du prix carbone. En 2009 on disait en gros qu'il faudrait que la tonne de CO2 en 2030 soit aux alentours d'une centaine d'euros en termes de signal prix. Pour qu'on ait des ordres de grandeur, 10 euros la tonne de CO2 c'est 2,5 centimes le litre. Donc 100

euros la tonne de CO2 c'est 25 centimes le litre c'est la même chose que 50 dollars le baril. Et la trajectoire en France c'est 45, et sur l'ETS en ce moment c'est 20. Alors la deuxième commission qui a travaillé sur ce sujet cette année ne dit pas du tout 100 euros la tonne de CO2, elle dit 250. Elle ne dit pas qu'il faut une taxe à 250 mais elle dit que le coût social est à 250, et elle dit que le coût social à l'horizon 2040-2050, si on veut atteindre la neutralité carbone, se promène entre 500 euros la tonne de CO2 et 1000 euros.

Il y a eu de profondes discussions parce qu'il y a eu des travaux réalisés par des économistes qui montrent que c'est extrêmement dur d'arriver à une solution. Or si c'est extrêmement difficile, et que par ailleurs une petite augmentation de 10 euros la tonne de CO2 en une année fiche la pagaille sociale en France, cela signifie qu'il va forcément falloir un « policy mix » pour s'en sortir, c'est absolument évident. Car si l'on croit que seul le signal prix va permettre de faire cela, cela veut dire que l'on croit qu'on est capable de vendre une taxe à ce niveau-là. Or c'est totalement absurde ! Cela veut dire que l'on doit articuler réglementation, normalisation, et un signal prix plus bas. C'était aussi d'ailleurs la recommandation du rapport Stern-Stiglitz sur le même sujet qui a été produit l'an dernier. Dans ce rapport, on trouve aussi la même suggestion en termes de redistribution. Il est clair qu'on ne peut pas du tout considérer qu'il suffit d'un signal prix, que l'argent va dans le budget général, et que tout va bien ainsi. Cela ça ne marche que dans les livres, ou dans les équations mathématiques, mais dans la vraie vie, ça ne marche pas du tout comme ça.

Dans la vraie vie, et on l'a bien vu, il y a 5% de la population qui comprend l'intérêt d'une fiscalité qui soit incitative, et 95% qui se demande à quoi sert cet argent ! Il est impossible de convaincre les gens - pour une raison simple : c'est qu'un citoyen lambda qui travaille à 30 km de Carpentras, une ville du Sud-est de la France, qui doit faire face au problème de l'absence de transports en commun, a nécessairement une voiture mais pas de moyens pour s'acheter une voiture électrique. Donc pour lui ce n'est pas une taxe incitative qu'on lui propose, c'est un impôt ! Aussi, si on ne parvient pas à avoir une pédagogie de l'usage de l'argent, même si la théorie budgétaire dit qu'il finit dans le budget général, je suis certain qu'on n'y arrivera pas.

Dernier point. Si on dit que cet argent-là sert à faire du social, c'est qu'il ne sert pas à investir, on ne va pas utiliser l'argent

plusieurs fois, cela ne marche pas ! C'est bien pour cela, je le répète, qu'il y a un creux de l'investissement.

J'oubliais enfin un point sur la rénovation énergétique des logements : j'entends à n'en plus finir des gens me dire qu'avec 20 000 euros on peut rénover 100 m². Ce sont des gens qui ne savent pas ce qu'est une vraie rénovation. Ce n'est pas 20 000 euros qu'il faut, mais 50 000. Il faut faire très attention à ne pas sous-estimer l'ardoise. De la même manière il ne faut pas sous-estimer non plus la difficulté de faire passer un beau paquet d'argent du plan Juncker à telle ou telle commune. C'est vraiment très compliqué. Il y a des coûts de transactions à n'en plus finir. Je connais par cœur le monde de l'investissement en infrastructures en France. Il faut payer des gens qui ont des gros salaires, ils travaillent sur des projets en général qui démarrent à 20 millions d'euros. Donc il est tout à fait vrai de dire qu'il y a un vrai problème de gouvernance.

Question :

On est sans doute confrontés au plus grand défi de notre génération. On a une trajectoire fixée, et je pense à ce propos que le paquet de la Commission pour neutraliser le carbone à l'horizon 2050 est une excellente trajectoire. Sur les solutions techniques, il y a des gens qui disent qu'il y en a. Par contre, il y a des contradictions à résoudre pour la mise en œuvre. Je vois en fait quatre contradictions dans tout ce que vous avez dit, mais sans y voir de réponses à apporter.

Première contradiction, c'est sur le problème de l'investissement et de la dette. Je vois des réponses partielles. La règle des 3% s'explique par le fait qu'on ne veut pas endetter nos enfants. Et en même temps, on ne peut pas leur dire qu'ils ne pourront pas vivre dans le monde futur parce qu'on n'a pas investi pour eux. Voilà une première contradiction. Je note notamment que pour les dépenses, notamment dans le budget de l'Union européenne qui représente 1% du PIB, seulement 25% de ce budget est fléché pour le réchauffement climatique. Quand on voit qu'en France c'est 1 à 2% d'investissements qui manquent, il conviendrait donc de doubler ou tripler ce chiffre. Probablement, la Politique agricole commune qui a un gros budget doit contribuer massivement à cet objectif. Ce n'est pas le cas aujourd'hui. Je pense que l'un des objectifs de l'Union européenne est vraiment de corriger le tir là-dessus.

Deuxième contradiction : On veut continuer à croître et en même temps on veut baisser l'économie basée sur les énergies fossiles. Par exemple, le semestre européen va mesurer chaque

année la croissance. Il faut arrêter ! Il faudrait plutôt dire qu'on va mesurer la croissance de l'énergie non carbonée et la décroissance de l'énergie décarbonée. Et pendant un moment on aura une décroissance, c'est inévitable, puisque les énergies fossiles sont la base de notre économie. Donc à un moment donné jusqu'à ce que l'énergie non carbonée la compense, on aura une décroissance et ce n'est pas grave ! Il faut valoriser la croissance de l'énergie décarbonée et non celle de l'énergie carbonée.

Ensuite il y a une troisième contradiction par rapport à la politique monétaire. Il faudrait quand même faire les comptes. Vous avez parlé du pacte Finance-Climat. Même si les solutions ne paraissent pas complètement réalistes à tout le monde, il y a quand même une question à poser qui est de savoir pourquoi quand il y a un problème de crise financière avec les banques, on trouve des solutions ? Entre 2015 et 2018, on a mis 2 500 milliards d'euros d'assouplissement quantitatif dans le système, mais le mandat de la BCE n'a pas le droit de valoriser les investissements décarbonés. On est obligé de garder autant d'investissement carboné que par rapport à la situation actuelle. Donc en termes de politique monétaire, il me semble évident que la BCE doit avoir un mandat à ce propos.

Enfin, la quatrième contradiction, qui est peut-être la plus difficile. Il s'agit de la contradiction démocratique. Toutes les solutions que vous pointez du doigt requièrent l'unanimité. Les solutions fiscales exigent l'unanimité. Changer la règle des 3% et valoriser l'investissement par rapport aux dépenses aussi. Cela exige donc un changement majeur de traités. Or par ailleurs je comprends que la Commission va faire une proposition pour changer le traité Euratom. L'opinion publique est prête. S'il faut passer par un changement des traités, il ne faut pas hésiter.

Question :

Je coordonne le magazine Horizon qui est publié par la DG Recherche où il est beaucoup question de technologies face aux défis climatique et énergétique. Récemment on a publié une interview qui m'a interpellée et j'aurais aimé avoir votre avis sur le point de vue de l'interviewé qui était Damien Ernst, un chercheur Belge qui a reçu dernièrement un prix d'ailleurs en France. Il a lancé une sorte de pavé dans la mare à l'époque de la COP24 en disant que les solutions technologiques sont à portée de main et qu'il suffirait de courage de la part de nos décideurs politiques, et d'investissements massifs dans une grille énergétique globale basée sur le renouvelable. Cela permettrait donc de compenser les manques d'un côté, et ferait

en sorte que les énergies carbone seraient moins intéressantes. Il couplait sa proposition avec un projet de gigantesques fermes éoliennes. Je me demandais ce que vous pensiez de cette prise de position très tranchée.

Question:

J'ai un point de vue un peu provocateur à partager. Je crois qu'on est beaucoup trop sages dans nos prises de position. Je crois qu'il y a des points positifs au niveau technologique, au niveau du coût des énergies renouvelables, et il y a des prix mêmes pour les dispositifs mécaniques qui extraient le CO₂ de l'air qui ne cessent de baisser. Tout cela est plutôt positif et donne de l'espoir. Mais je crois que nous nous trompons énormément sur la situation dans laquelle nous nous trouvons et de la trajectoire globale. Je crois qu'il faut plutôt voir ce qui arrive à la biodiversité. Posez-vous la question si vous avez des petits-enfants. Comment expliquer à un enfant de 10 ans que vous pouvez aujourd'hui traverser toute la France, toute l'Allemagne en diagonale sans un seul insecte sur votre pare-brise en roulant à 130 km/heure ? Comment vous lui expliquez qu'il y a 2/3 d'espèces en moins aujourd'hui par rapport à 1970 ?

Et ce dont on ne parle pas, c'est de la croissance de la population. Il n'y a plus de croissance verte possible, parce que la croissance c'est 75% à 80% selon l'endroit où vous mettez le progrès technologique. C'est la croissance de la population le problème, de la capacité de travail, et c'est comme cela que l'on a construit le PIB. On ne peut pas continuer parce qu'on est déjà trop nombreux sur la planète. On a poussé les animaux, les mammifères et les insectes hors de notre environnement. Ils sont en train de mourir en masse parce qu'on prend toute la place ! Si on ne comprend pas cela, on peut arrêter tout ce discours technique. Je suis sûr qu'on va trouver des solutions fiscales, technologiques, pour prolonger notre existence un peu plus longtemps sur la planète ! Mais on ne va pas sauver notre existence au-delà de 50 ou 100 ans parce qu'un jour on va se rendre compte que l'on avait besoin de tous ces insectes et de tous ces mammifères pour assurer notre propre survie. Et là je crois qu'il est urgent de comprendre qu'il ne s'agit pas d'un jeu.

Megan Richards :

Je reviens sur la croissance économique et l'utilisation des énergies fossiles. Cela inclut également les commentaires concernant la croissance verte. Nous nous sommes engagés à respecter les objectifs de développement durable (SDGs) des Nations unies que tout le monde doit appliquer – et pas

seulement les pays en voie de développement. C'est la base de la vision 2050. Une chose me rassure beaucoup, c'est que l'industrie a compris l'importance de la transition énergétique et elle y croit. Il y a 10 ans ce n'était pas le cas, alors que depuis 5 ans, tout a changé, tout le monde parle de transition énergétique et des SDGs, même l'OPEP ! A présent, on doit se demander si le changement sera suffisamment rapide. On ne le sait pas encore, mais au moins il est possible pour l'Europe de le faire.

Vous avez dit qu'en diminuant l'utilisation des énergies fossiles, on aurait une diminution de la production économique. C'est possible, mais ce n'est pas nécessaire. Avec les efforts intenses dans le domaine de l'efficacité énergétique, la digitalisation du secteur et une augmentation accrue de la production et de l'utilisation des énergies renouvelables, il est possible de garder un bon niveau de croissance du PIB. On a constaté une augmentation de l'efficacité énergétique - c'est là qu'on devrait réduire la consommation des énergies fossiles –grâce à de nouvelles technologies innovantes. Je ne dis pas que cela suffit. Il faut encore beaucoup d'investissements, de changements etc. Mais une chose qui est rassurante c'est que les gens commencent vraiment à comprendre ce vers quoi il faut s'orienter.

Alain Grandjean :

Sur le premier point, il faut rappeler qu'à l'évidence on sait maintenant évaluer toute une série d'impacts de l'espèce humaine sur l'environnement, et qu'effectivement on a des indicateurs durables. Mais qu'on se comprenne bien. En France, la loi Sas (du nom de la députée qui l'a proposée), a été votée en 2015 juste avant l'Accord de Paris. Cette loi demande au gouvernement de faire un rapport sur une dizaine d'indicateurs de richesse complémentaires au PIB. Parmi ces indicateurs, il y a un indicateur biodiversité qui démontre tout ce que vous dites. Là, il n'y a pas de débat, ce n'est pas un problème de sincérité. Le seul problème c'est que le gouvernement demande le rapport, et qu'il est « verticalisé » (NDRL : oublié) instantanément. Donc pour savoir qu'il existe une loi Sas en France, il faut être expert du domaine. Pour trouver le rapport il faut être encore plus expert. Et de toute façon, rien ne changera, car le président de la République et son Premier ministre ne regardent qu'une chose : le PIB. J'ai eu de nombreuses discussions avec d'autres experts sur cette question. Le vrai sujet ce n'est pas tellement les indicateurs, ce n'est pas vraiment la perception, c'est plutôt de savoir comment on fait basculer la politique économique de sorte qu'elle prenne le problème à l'envers, et qu'on considère que ces sujets ont la priorité par rapport aux autres sujets. Parce

qu'il est complètement évident en effet que si notre planète n'est plus habitable, il n'y aura plus de PIB...

Mon problème n'est pas du tout d'aller négocier un-demi point de PIB auprès de Moscovici. Mon problème c'est d'essayer de mettre de la cohérence dans l'ensemble des objectifs, et de mettre les priorités dans le bon sens et pas à l'envers. Je pense qu'on a beaucoup de difficulté à faire cela parce qu'on est obnubilés par le PIB et par des questions qui sont des paradigmes totalement dépassés.

Ma deuxième remarque porte sur certaines des quatre contradictions qui ont été évoquées. En fait, sur la question de la dette et de l'investissement, il est tout à fait évident que les conventions comptables sont moins importantes que la réalité, c'est aussi simple que cela. Au lendemain de Pearl Harbor, est-ce que vous croyez un seul instant que les Américains se sont posé des questions relatives au niveau de réaction nécessaire ? Ils ont instantanément transformé le PIB américain à hauteur de 30 à 40% de l'économie de guerre. Et la dette qui était considérable a été amortie sur 50 ans. Les Anglais qui ont acheté l'armement aux États-Unis pendant la seconde guerre mondiale ne l'ont jamais payé. Ça a été tranquillement consommé par l'inflation. Je ne dis pas que c'est ça qu'il faut faire. Je dis qu'il faut être un peu en face des réalités et ne pas se poser des questions métaphysiques pendant 25 ans.

Sur la politique monétaire et l'idée du Pacte Finance Climat, je n'en ai pas parlé du tout avant parce que pour moi il n'y a pas du tout de problème de financement au sens pur et dur. La raison pour laquelle j'ai un peu insisté sur la partie budgétaire, c'est que je sais que si vous n'avez pas d'accompagnement du secteur public malgré des torrents d'argent, rien ne se fera, parce que les conditions de rentabilité ne sont pas réunies. Donc ce qu'il faut c'est « de l'huile » pour améliorer la rentabilité, et cela passera par les budgets publics.

Claudio Aranzadi :

Concernant le problème de la dette je constate que beaucoup de personnes ont dit, y compris Pierre Moscovici, qu'il faut reconsidérer les objectifs de déficit de la dette. J'attire votre attention sur le fait que le problème c'est d'aborder les dépenses actuelles en solidarité avec les générations futures. Avez-vous pensé à l'augmentation de la pression fiscale qui se produirait ? Parce que ce qui va se passer à présent c'est une augmentation de la dette publique, et ce n'est pas une chose qu'il faut faire pour les générations futures. Voilà où est la vraie contradiction qui a été soulevée. On est disposés en Europe à une forte

augmentation de la pression fiscale dans tous les pays pour aborder le problème. Tout le monde est disposé à augmenter la dette publique ou le déficit public. Mais ce n'est pas la réponse ! C'est tricher avec soi-même.

La vraie question qui se pose est de savoir si on est disposés à prélever plus d'impôts maintenant afin d'épargner aux générations futures les dommages liés au changement climatique. Or l'opinion publique ne l'est pas ! Vous n'avez qu'à regarder la plupart des programmes politiques des pays européens, aucun ne propose que l'on paie davantage d'impôts. Il n'y aura pas demain des gens disposés à payer plus d'impôts pour éviter les dommages dans 100 ans et ça c'est la vraie contradiction démocratique.

Concernant l'optimisme technologique, je ne partage pas votre avis. Il y a des fois où la technologie a une fonction bénéfique - c'est le cas par exemple du photovoltaïque et de l'éolien. Mais s'il y a des succès, il y a aussi des échecs. Prenons les technologies de capture et de séquestration du carbone, elles sont loin d'avoir un destin bien clair. Pour l'hydrogène c'est aussi discutable. C'est une voie qui ne mène nulle part. Car il s'agit d'utiliser de l'électricité pour produire de l'électricité, après un processus intermédiaire de transformation. Ainsi le rendement ne peut jamais être de 100%. Donc la seule chose que je dis c'est qu'il faut expliquer clairement les choses à l'opinion publique. Il faudra probablement pour financer la politique climatique payer plus d'impôts, et il faut le dire clairement.

Il faut également dire que pour 2050, les choses ne sont pas claires dans les documents communautaires. Il y a des hypothèses sur l'évolution technologique qui sont d'un optimisme démesuré à mon avis. C'est l'avis de beaucoup d'experts. Il faut expliquer aux gens qu'entre 2030 et 2050 l'effort va être énorme ! Évidemment on a les technologies pour décarboner, mais le problème est de savoir si en 2030 on aura les technologies disponibles pour investir à un coût raisonnable.

Question :

Je voudrais d'abord rebondir sur la dette parce qu'étant sans doute un des plus jeunes dans cette salle, si tant est que mon espérance de vie soit la même que la vôtre, j'ai encore pas mal d'années à vivre et par rapport au futur je serais très heureux qu'on s'endette aujourd'hui et demain. Je pense qu'au contraire en fait, la logique de la dette devrait être de répartir le coût sur les années futures parce qu'en fait les bénéfices de cet investissement seront répartis sur les générations futures. Donc

moi en tant que citoyen aujourd'hui de 30 ans, je suis très heureux qu'on investisse maintenant, qu'on s'endette. Mais je serai très heureux demain de payer des impôts pour que le modèle de développement dans lequel je m'inscris en tant que citoyen soit le plus clair possible. Donc il y a vraiment un problème moral, il y a sûrement un petit souci d'acceptabilité de la question fiscale. Mais peut-être que si on veut l'analyser d'un point de vue moral, on peut aussi l'analyser d'une autre façon, et nous demander en fait, puisque la dette a énormément augmenté suite à la crise financière, quelle est la légitimité morale de demander aux générations actuelles de rembourser cette dette qui n'a fait que contribuer à la faillite du système dans lequel on est. Voilà. Si on veut vraiment analyser la dette d'un point de vue moral il y a plus de choses à dire que ce que vous avez dit selon moi. Et vous êtes dans un mode raisonnement qu'il faut dépasser.

Question :

J'investis depuis 15 ans dans les énergies renouvelables et surtout dans les énergies disruptives. Nous sommes en train d'arriver sur le marché avec des technologies européennes d'origine belge et française qui vont très clairement changer la donne, on l'espère, et se généraliser très vite parce qu'il faut poser le problème complètement à l'envers. Je crois qu'actuellement l'Europe est en train de se demander si elle continue effectivement à penser fiscalité, et augmenter encore les impôts comme elle le fait. Les gilets jaunes, ce qui se passe ici, ce qui se passe en Belgique et partout, montre que le système est à bout. Il y a des solutions qui viennent de notre créativité tout simplement. Créativité européenne, et créativité mondiale, et je pense que nous allons être surpris comme nous avons pu être surpris par l'écroulement du mur de Berlin ou par l'arrivée d'internet et des réseaux sociaux. Il y a des technologies dont nous n'avons absolument aucune idée et qui vont tout balayer et qui vont tout remettre en cause. Donc les ajustements à la marge que vous êtes en train d'affiner sur les prévisions à 30 ans, 50 ans, sont à mon sens d'ores et déjà dépassées parce que qu'elles ne vont pas coller du tout avec l'avènement de ces nouvelles technologies. Nous sommes par exemple en train de développer à Couvin, dans une région qui est complètement dénuée d'emplois, une solution à la fois écologique et créatrice d'emplois. Nous voulons faire là une démonstration de ce qu'il est possible de faire en Europe sans augmenter la pression fiscale, parce que vous allez dans le mur si c'est le cas. En cela, je m'inscris en faux avec mon voisin mais je pense qu'il y a bien d'autres choix.

Georges Vlandas :

Moi je suis un peu déçu qu'on n'ait jamais pu envisager qu'on puisse s'en sortir collectivement par un plus grand effort budgétaire au niveau européen. Et cet effort budgétaire pourrait effectivement mobiliser les pactes privés qui existent à partir de financements communautaires et dans une logique de solidarité. Parce que c'est bien de faire ça en France, en Espagne, mais qu'est-ce qui se passe en Grèce et en Roumanie ? Donc on est dans une logique continentale, et là il y a aussi des choses qui seraient bonnes à faire.

Ollivier Bodin :

J'aimerais revenir sur la question de la dette et dire d'une autre façon ce que vous avez dit je crois. Ce n'est pas moi qui le dis d'ailleurs, c'est Olivier Blanchard, l'ancien chef économiste du FMI, qui a écrit un article dans lequel il dit la chose suivante : première chose, les ministres des Finances surestiment systématiquement le coût financier de la dette et donc le risque de l'emballlement d'une dette publique qui nécessitera un effet de retour en impôts plus tard. Deuxième chose, ils surestiment complètement également la rentabilité des investissements privés dans la mesure où en réalité le rendement extrêmement élevé qu'ont les multinationales sont des rentes de situation qui à mon avis sont très largement liées à la propriété, aux droits de propriété intellectuelle, et aux réseaux. Ils ne sont pas en réalité liés à l'investissement physique nécessaire. Si vous partez de ces deux constats, 1) coût financier surestimé, 2) rentabilité de l'investissement privé surestimée, et que vous basez vos décisions sur ce paradigme, alors vous sous-investissez complètement dans l'investissement public. Et donc ça veut dire qu'en effet - Blanchard dit qu'il y a des pays où il y a un vrai risque d'endettement public, mais quand je vois que l'Allemagne est à 55% de rachat de dette publique et en même temps qu'il y a un déficit en matière d'émissions de CO2 extraordinaire, je pense qu'il y a un problème qui mérite d'être discuté. Et cela ne concerne pas seulement l'Allemagne.

Claudio Aranzadi :

Revenons sur le problème de la dette. Je ne comprends pas une chose : tout le monde est disposé à augmenter la dette, mais personne n'est disposé à payer plus d'impôts. Maintenant on est dans une situation financière telle qu'on a un taux négatif de la dette à court terme. Si on consolide un processus de croissance économique, un pays comme l'Espagne a plus de 100% de dette rapportée au PIB. Aujourd'hui avec une dette à court terme négative et une dette à long terme de moins de 1%, l'impact sur le budget est négligeable. Mais si ces taux d'intérêt passent à 4 ou 5%, cela veut dire que si on veut maintenir la dépense

publique, il faut diminuer les dépenses sociales ou d'autres dépenses. Il faut expliquer cela ! On ne peut pas faire une analyse financière sur la base d'un environnement financier comme celui qui existe maintenant avec un taux d'intérêt négatif. C'est un environnement financier complètement exceptionnel. Donc il faut expliquer à l'opinion publique que si on augmente la dette publique et qu'on passe à des taux négatifs à 4 ou 5%, cela implique des coûts d'intérêt sur un budget énorme. Si on n'explique pas cela, c'est de l'irresponsabilité politique absolue. Et le problème de la solidarité n'est pas résolu avec l'augmentation du déficit.

Alain Grandjean :

On ne va pas réussir à se mettre d'accord là-dessus ce soir. Mais j'aimerais ajouter deux remarques de science économique. Je ne crois pas du tout à l'idée selon laquelle il y a une relation mécanique négative entre l'investissement, le déficit d'aujourd'hui, et la dette de demain. C'est faux. Simplement on est dominé par des modèles macro-économiques qui sont aberrants. A peu près tout le monde sait qu'ils ne tiennent pas la route. Ce n'est pas un propos de keynésien des années 70, c'est un propos qui repose sur les travaux les plus modernes en matière d'économie. Donc quand dans les discussions budgétaires on nous oppose des résultats de modèles macro-économiques en disant que si on investit, on crée de la dette, c'est simplement des raisonnements qui sont faux. La macro-économie n'est pas la micro-économie, c'est ma première remarque.

Mon deuxième point, est qu'il est clair que les banques centrales sont créatrices de monnaie. Il est tout aussi clair que les dettes publiques ne seront jamais remboursées, et donc ce n'est pas la peine de se fatiguer. Ce n'est même pas la peine de les rembourser, il suffit juste d'organiser de manière un peu intelligente le rachat direct ou indirect par les banques centrales - c'est ce qui s'est d'ailleurs passé depuis 10 ans, je n'invente rien - et de simplement stocker dans les banques centrales les dettes en question. Il n'y a aucun problème à cela ! Donc nous sommes en désaccord sur ce point, et je suis en désaccord total avec le propos sur l'irresponsabilité. Ce qui est totalement irresponsable - vous comprendrez que je pense donc l'exact inverse de ce que vous avancez - c'est d'opposer des conventions budgétaires et monétaires à des réalités sociales et économiques. C'est cela qui est irresponsable de mon point de vue. Le débat reste donc ouvert.

The Backstop, What Next For Ireland?

Meeting on 20.02.2019, Brussels

Contexte de la conférence organisée par Graspé (NDLR)

Il n'existe actuellement ni poste frontière, ni barrière ou contrôle physique des marchandises et des personnes qui traversent la frontière entre la République d'Irlande et la province britannique d'Irlande du Nord.

Londres ayant décidé de sortir du marché unique (qui permet la libre circulation des personnes et des marchandises sur toute l'île d'Irlande comme dans le reste de l'UE), et de se retirer de l'union douanière, la frontière deviendra une frontière extérieure de l'Union européenne. Cela suppose l'imposition de nouveaux droits de douanes sur les biens transitant par la frontière et la mise en place de contrôles douaniers.

Londres et Bruxelles se sont cependant engagés maintenir cette frontière ouverte afin de ne pas compromettre l'accord de Paix du Vendredi Saint, signé en 1998 entre les gouvernements britannique et irlandais. L'accord avait mis fin à trois décennies de violences en Irlande du Nord entre unionistes majoritairement protestants et républicains catholiques. En instaurant la « normalisation des mécanismes et des pratiques de sécurité », il avait permis le démantèlement des postes frontières, installations militaires, stations de police et tours de garde le long de la frontière.

Pour préserver cette frontière ouverte après la sortie du Royaume Uni de l'Union européenne au plus tard le 31 décembre 2020, l'accord de retrait, tel qu'approuvé par le Conseil européen en novembre 2018, prévoit un "backstop" (filet de sécurité). Ce qui signifie qu'aussi longtemps qu'il n'y a pas d'accord sur la relation future, le RU reste dans l'Union douanière et l'Irlande du Nord est tenue de respecter certaines règles du marché unique.

Au début des négociations, l'UE avait proposé un « backstop » pour l'Irlande du Nord qui resterait dans l'union douanière, une large partie du marché unique et du système de TVA européen. La frontière devait donc être fixée dans la mer irlandaise. Le gouvernement britannique y a vu une atteinte à l'intégrité du Royaume Uni et a proposé que le RU dans sa totalité demeure aligné dans l'union douanière de manière temporaire. Sans se soucier des règles du marché intérieur. En novembre 2018, le gouvernement a accepté l'alignement de l'Irlande du Nord sur une partie du marché unique et donc l'instauration de contrôles sur les marchandises entrant en Irlande du Nord, ainsi que le maintien du RU dans l'union douanière. Cette solution, soutenue par la République d'Irlande, a été rejetée par le Parlement de Westminster, tandis que plusieurs membres du Cabinet démissionnaient.

La restauration d'une frontière physique entre Nord et Sud serait certainement perçue en Irlande comme une régression dans le processus de paix et une remise en cause des échanges : 31% des exportations nord-irlandaises sont destinées au marché irlandais (2016) et 30.000 personnes traversent chaque jour la frontière.

Le DUP et certains parlementaires conservateurs partisans du Brexit estiment qu'il suffit de prendre des mesures techniques et administratives. Le « backstop », par contre, en traitant l'Irlande du Nord différemment du reste du Royaume-Uni, empêche selon eux Londres de couper les ponts avec l'UE et alimente les velléités d'unification de l'île d'Irlande ou d'indépendance en Ecosse.

Talks on Brexit since mid-2016 and on the « backstop » meant to avoid restoring a hard border on the island and preserve the 1998 Good Friday agreement failed to reach the desired clarity. Nor did the latest votes by Parliament in Westminster. Brian Carty tries to explain.

Derek Martin, was moderator. As a Dutch citizen with part British ancestry, he underlined he had spent his entire career helping to build up European collaboration especially as a guarantor of peace.

Brian Carty, Special Adviser on Brexit (GUE/NGL), explained that the Brexit Steering Group in the EP is composed of 5 political groups (& AFCO Chair, Guy Verhofstadt) looking

for a common position. There was a regular dialogue with Michel Barnier throughout the process.

The initial point of the EP was citizens' rights, but as it became clearer that Ireland was an issue, the EP became more involved in this also. The European Parliament in its resolutions was first to refer to:

- the Good Friday Agreement in all its parts
- no hardening of the border
- customs union and internal market
- North/South cooperation (agreed areas of cooperation)
- rights (including democratic and social rights)

GFA in all its parts: The British government have basically viewed the Good Friday Agreement as a one off event in a particular time and place - as the end of a conflict rather than the beginning of a process.

In fact the Good Friday Agreement points to increasing North-South cooperation and eventual Irish unity.

No hardening of the border: The idea had been that a "hard border" was something that involved walls, barbed wire, armed guards and dogs... In the beginning people in the EU were talking about a "soft border", pretty much along the Norway/Sweden model... There was talk of joint British/Irish customs posts and such like... But the realisation came later that:

- there are more roads crossing the border in Ireland than there are along the whole Eastern frontier of the EU (at the height of the conflict, the British Army with tens of thousands of troops tried - and failed - to seal the border)
- the open border was integral to the post-conflict "normality" of the lives of people living in border areas
- "No hardening" was a clear indication that any border infrastructure would not be accepted

Customs Union and Internal Market: The European Parliament found that the position of the British Government would lead to the logic of either Britain as a whole - or the north of Ireland - being in the CU and IM. This was based on a rigorous analysis of the relevant parts of EU Treaties and of the GFA, looking for compatible solutions. Let's remember that the UK-wide backstop was a proposal from the British government. The original proposal from the EU was for a north of Ireland only backstop. Making it UK-wide stretched the EU Treaties significantly.

North/South cooperation (and “agreed areas of cooperation” in the GFA): Much of the Good Friday Agreement is embedded in EU law. In addition to free movement and social and economic integration, there are a number of explicit “agreed areas of cooperation” between North and South, such as agriculture and food safety, environment, health... The Good Friday Agreement places an obligation on the governments to ensure alignment in these - and other - areas. The British logic of diverging from EU standards therefore was (and is) completely against the GFA.

Rights: A key factor in the conflict has been the issue of rights which were historically denied to one part of the community while privileges were granted to another. The EU provided a framework - through the Charter of Fundamental Rights and through a range of Directives - within which equality became normalised. This would never have happened outside the EU. Unionism in the North of Ireland still resists key rights (language rights, gay rights, reproductive rights, legacy rights...) and the British government have never taken their commitments to rights under the GFA seriously.

A key provision of the GFA was the recognition that people born in the North have the right to be British or Irish or both. People have multiple identities: town or village; region or province; country; state (in the many cases where the country and the state are not the same thing); Europe.

Or they can pick and choose which of these identities they don't want. This has allowed people to live side by side, accepting the others' identity because there is no need to contest it. All identities can be respected - very much in line with European ideals.

The negotiations: It took the Article 50 Task Force some time to realise the implications of Brexit for the GFA, but once they were given the mandate by the EP and the Council to uphold the GFA in all its parts, they took their responsibility seriously. Throughout the negotiations, British government ministers - supposedly co-guarantors of the GFA - had absolutely no clue about the GFA while EU negotiators were across the detail of it - and the implications for the Brexit negotiations with regard to Ireland.

What was also important during the negotiation was that the 56% against Brexit in the referendum remained solid. Parties opposed to Brexit (and who may not have worked well together in the past) worked with each other to support a special status for the North... supporting membership of the Single Market

(SM) and the Customs Union (CU) as well as EU rights. Civil society started to mobilise.

The high point was probably the Joint Declaration of December 2017 which covered all the issues: special arrangements for the North, the all-island economy, the GFA, what Tony Collins (President of the General Court) called “the full panoply” of EU rights for people including where they reside in the North of Ireland...ongoing alignment to EU rules...

Unfortunately, in the following negotiations, things moved backwards as they started to take legal form in the protocol: services were not included (damaging the all-island economy), a very limited approach to rights was agreed, the application of CU and IM rules was partial. What has been agreed in the backstop is the bare minimum to respect EU Treaties and the GFA. Many parts of the Good Friday Agreement are not covered (they are outside the scope of the Withdrawal Agreement, even though they were included in the Joint Report). Fundamentally the British approach to the negotiation was to establish the “bottom-line” of the EU in the Joint Report, then immediately start to negotiate downwards. Within days they had already disowned significant parts of the Joint Report.

And the main thing - which is often forgotten - is that the “UK-wide” application of the backstop, which Theresa May now says is not acceptable, was a proposal of the British government. The EU had been more modest in proposing a NI only backstop.

Where we are now

The negotiation has finished. There may be further guarantees and clarification about the backstop - but nothing that changes it or places a time limit or unilateral exit mechanism for the British. They say that they cannot sign up to an agreement (Withdrawal Agreement, WA) which they are not able to leave. But they already signed up to the GFA which is part of a range of international treaties which have no fixed end date. So unless the British Government want to tear up the GFA, then realistically they need to accept the backstop.

But let's also be clear that for many in the Conservative Party the backstop is just an excuse - they will never vote in favour of any Withdrawal Agreement. So it may be that the British parliament does not vote in favour of the Withdrawal Agreement.

Irish Unity

Brexit has changed the whole discussion about Irish unity. People in the North have stepped aside from their old allegiances. Many who would have looked to Britain as their natural home now look across the Irish Sea and don't like what they see, the ongoing denial of rights (gay rights, reproductive rights, language rights...). They look South of the border and they see a modern European democracy that not only upholds such rights but overwhelmingly affirms them in referenda (abortion and marriage equality). They look at the rights that they risk losing - even if there is a WA, they see restrictions on the free movement rights and other rights in EU law being removed (or potentially removed) - equality, workplace rights, consumer protection, environmental standards...

They see the benefits of being in the EU (even those who are critical about some aspects of the EU - as am I). They are increasingly asking themselves if remaining in the EU through a United Ireland is not the best way to go... Regardless of the sort of Brexit - crash, hard or soft, more and more people are engaging in this discussion. In the case of a crash there is an imperative to organise a referendum on Irish unity (end of the year?).

In the event of Brexit there is a longer discussion to be had about Irish unity (before the end of the transition period?). This would be the preferable way to go about it - calmer and giving more time to deal with all the issues in depth. In both of these scenarios, opinion polls show comfortable majorities in favour of unity.

And the main point is that a referendum on Irish unity is a key part of the GFA. And it would solve many problems in terms of the future relationship. Britain and the EU would be able to negotiate a mutually beneficial partnership without having to always look at how it would impact on the GFA.

From the EU point of view this is the only sensible way forward. And it becomes urgent in case Britain crashes out without an Agreement.

The following was not part of the initial presentation but arose in the ensuing discussion

What are the conditions for triggering a referendum on Irish Unity?

The British Secretary of State is obliged to call a poll if it seems likely that it would succeed. If the Secretary of State does not do so then s/he may be challenged in the courts. The results of recent elections and recent opinion polling would appear to indicate that the criteria for having a referendum have already been met.

What are the views of the business community about remaining in the Single Market?

They are very much in favour, and increasingly vocal about it.

What options are there in case of no deal on 29 March?

Hard Border? It would lead to a remilitarisation of the border. It would devastate the all-island economy, particularly in border areas. It would undo much of the progress in the peace process. (Peter Sheridan, former Chief Constable PSNI)

border infrastructure would be removed by local communities... requiring guards to protect it... making the guards a potential target... requiring police protection...,making the police a potential target... requiring army protection. We shouldn't overstate it but it's not difficult to see how the whole thing could slip over the edge into armed conflict. There is no appetite for such in the communities most affected, but events can sometimes escalate out of control.

Moving controls away from the border? How far away from the border? In the sea between Ireland and the rest of the EU? This would be damaging to Ireland and "punishment" for something that is not our fault.

Backstop without agreement? It could be that the British government (outside the context of a WA) accepts its responsibilities to maintain regulatory alignment in order to avoid border infrastructure. There would be a question of how this would be best verified and policed, but some way could probably be found, opening the door to another/later attempt to get a WA and start to negotiate the future relationship.

Unity

In comparison with the other possible outcomes then Irish unity would appear to be the most logical. The GFA is about continued convergence, in a united Ireland people still have UK and Irish citizenship/identity or both.

Also, this solution is the most consistent with the Good Friday Agreement (which provides one exit door to the GFA - Irish unity) and with EU treaties (which mandate integration).

Unification would be easier to pursue now - at a time when the North is already aligned with the EU - than after Brexit, when it will start to diverge, making it more difficult to quickly restore the EU acquis.

Views in the South about a referendum on Irish unity?

Increasingly favourable.

British contribution to the Budget of the North?

The figure sometimes claimed is €10 billion. More than half of this is what the British government take from the north as a contribution to the British armed forces, monarchy and diplomatic services. In the event of Irish unity, this would no longer need to be paid.

Another big part of the amounts usually mentioned is pensions, to which people in the north have already contributed (and therefore should continue to be paid by the British government). Remove these and the figure is closer to €0.5 billion.

Various economists and academics have produced estimates of the benefits to a single economy on the island of Ireland as being in the tens of billions of €.

Would a federal Ireland be a prospect, back to the 4 big provinces? What of a spill over effect on Scotland?

There is an assembly in Belfast already. But there could be more devolution and an open discussion between North and South Ireland in this context.

Scotland has no GFA. But an independent Scotland would attract the North of England.

Fiche de lecture

**Kalypso Nicolaidis, *Exodus, Reckoning, Sacrifice: Three Meanings of Brexit*,
publié par Unbound, May 2019**

Le Brexit a divisé le Royaume Uni depuis qu'a eu lieu, en juin 2016, le référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne que David Cameron avait promis durant sa campagne électorale. Plus de trois années se sont écoulées, et à la date de publication du livre de Kalypso Nicolaidis aucun accord définitif n'était sur la table. Depuis, le nouveau premier ministre, Boris Johnson, a obtenu un nouvel accord avec l'UE, et surtout une solide nouvelle majorité au Parlement britannique, qui va lui permettre de sortir effectivement de l'UE. Michel Barnier note cependant qu'après la sortie effective du Royaume-Uni, il restera à négocier un accord commercial entre les deux parties, l'imbroglio du Brexit risque encore de réserver encore son lot de tragique.

Tragique, le mot est bien celui qui convient à la lecture d'*Exodus, Reckoning, Sacrifice: Three Meanings of Brexit*. Son auteur nous invite en effet à regarder le Brexit au travers d'un prisme original qui rend hommage aux anciens pour mieux en interroger le sens prétendu. Car enfin, que signifie vraiment « Brexit » ? Peut-on s'entendre sur le sens à donner à ce mot ? Saurait-on se contenter de dire avec Theresa May que « Brexit veut dire Brexit⁵⁷ », et sans plus comprendre ce que cela implique, se déchirer sur les questions concrètes que la brouillonne négociation du Brexit a soulevées une à une depuis trois ans ?

⁵⁷ « Brexit means Brexit and we're going to make a success of it », une phrase qui aura marqué les esprits prononcés par Theresa May juste après le référendum, le 11 Juillet 2016, alors qu'elle est en pleine campagne pour le leadership du parti conservateur.

La professeure de relations internationales à l'Université d'Oxford entend contribuer à une conversation démocratique plus apaisée sur ce sujet de division, sur ce drame de proportion historique qui oppose Leavers à Remainers au point que cette nouvelle opposition politique s'avère plus structurante encore que la traditionnelle opposition gauche/droite au Royaume-Uni. Pour nous aider à mieux penser les questions essentielles que le Brexit soulève, à dépasser les divisions qu'il produit, elle convoque dans son livre les héros et dieux de la mythologie antique auxquels elle attribue la vertu, par leurs histoires merveilleuses et diverses, de nous faire rentrer dans une logique de reconnaissance mutuelle. Cela peut sembler un comble que de s'en remettre à la mythologie alors que tant de mythes précisément ont circulé autour du Brexit au point de désorienter les électeurs, pour dire le moins. Mais foin des fake news ! Ce qu'elle nous propose quant à elle, c'est de penser le Brexit au travers non pas de la fiction de propagande, mais de mythes canoniques, de trois catégories d'histoires mythiques, puisant à des sources diverses, qui évoquent les notions d'exode, de « jugement ultime » et de sacrifice. Ce sont ces trois notions qui donnent au livre son titre et qui renvoient en creux à un autre triptyque : exceptionnalisme, euroscepticisme et pluralisme. Ainsi, les questions et les considérations se succèdent au long du voyage où elle nous convie qui s'articule en trois étapes.

1. Par-delà le sentiment d'exceptionnalisme qui habite certains d'entre eux, le Brexit déchire les Britanniques, car il le fait autour des raisons multiples qui les poussent, à l'instar de Moïse, à partir en quête de terres promises. Mais ce caractère pluriel peut-il permettre un exode ordonné ? Cette quête de terres promises, au pluriel donc, ne risque-t-elle pas plutôt de se faire bannissement du paradis perdu, au singulier, par les autres Européens ? Et si l'Europe n'est ni prison ni paradis, pouvons-nous la réinventer comme Europe Crétoise, toujours en mouvement ?
2. Le Brexit a ouvert la boîte de Pandore et ce sont tous les Européens qui s'interrogent à la suite des Britanniques sur la possibilité de leur propre départ. C'est l'heure du jugement ultime sur les raisons d'être de l'UE. Mais sur quelle base se fera la rédemption ? L'UE est-elle condamnée à disparaître, ou est-il possible de la réformer à la faveur de ce Brexit pour inventer une autre intégration, plus durable ?

3. Le Royaume-Uni en décidant le Brexit joue le rôle d'Iphigénie, la sacrifiée, qui par sa mort devrait assurer la victoire des Grecs contre les Troyens. Mais L'Europe a-t-elle besoin de voir le Royaume-Uni souffrir et se sacrifier ? A qui vraiment profitera le crime ? Avons-nous besoin de boucs émissaires, ou l'Europe et le Royaume-Uni ne seraient-ils pas plus inspirés d'abandonner toute illusion sacrificielle pour chercher ensemble grâce au Brexit à profiter de leur diversité, de leur pluralisme ? Ne pourraient-ils entrevoir leur association comme un réseau, incluant tous les Etats de l'Europe sans que ne se dessine une quelconque hiérarchie, comme un entremêlement de relations et de niveaux qui tiendraient davantage de la toile d'araignée que de la poupée gigogne ?

Kalypso Nicolaïdis réalise ici un livre érudit où les références abondent. Mais la technicité est dépassée, allégée, par la force du récit, ou plutôt, des récits. Elle joue ainsi avec les références mythologiques nombreuses empruntées aux traditions grecques, romaines et bibliques, auxquelles s'ajoutent ses propres inventions en forme de dialogues entre l'UE et le Royaume-Uni, mêlant constamment ces fictions sorties de l'imaginaire des hommes et du sien avec les réalités du Brexit et de l'Europe d'aujourd'hui. La présentation d'un événement aussi tangible que la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne se fait ainsi originale et inspirante. Les faits sont transcendés par le recours aux symboles.

La lecture de l'ouvrage est plaisante, et une belle iconographie en couleur vient illustrer l'ensemble. Toutefois, la lecture n'en est pas moins exigeante. Et si on apprécie la présence d'un index, on aurait aimé peut-être des notes de bas de page pour davantage expliquer les références à l'actualité politique et institutionnelle européenne. Le risque est en effet que qui n'a pas présent à l'esprit ces références, et ne baigne pas dans le quotidien de l'actualité de l'Union, se retrouve quelque peu égaré et ne perçoive pas toute la richesse et la finesse de ce beau livre. Mais il est vrai aussi que l'intention de l'auteur n'est pas de délivrer une publication austère réservée à des lecteurs experts, mais davantage d'embarquer un plus large public dans une histoire libérant son imaginaire.

Kalypso Nicolaïdis préfère en effet le questionnement à la prescription. Ainsi, elle apporte par son livre des éléments de réflexion au débat qu'elle appelle de ses vœux, mais elle procède pour l'essentiel par la voie d'interrogations, multipliant

les questions, ouvrant des possibles. Tout reste à écrire à propos du Brexit dès lors qu'on s'accorde à reconnaître que ses signifiants sont multiples, tout reste à envisager. En somme, c'est une ode au pluralisme qu'elle compose, en nous menant par le récit sur le chemin du pluriel. Car la morale de l'histoire du Brexit confirme que l'UE n'a pas suffisamment pris en compte le caractère différencié de l'impact de son existence et de son action sur ses membres, et qu'il lui faut, pour assurer sa propre survie, se repenser de façon plus complexe en s'assurant davantage comme une Union où États et citoyens se « gouvernent ensemble mais non comme un seul peuple ». On retrouve ainsi le concept de *démocratie* forgé par Kalypso Nicolaïdis elle-même, qui s'oppose à une sur-centralisation pour favoriser au contraire une approche de la démocratie européenne qui se fasse plurielle, mais aussi inclusive, ouverte, et transparente ; qui se fasse au plus près de citoyens d'États divers qui doivent être engagés dans le processus politique comme ils le réclament. Car l'UE ne peut plus s'accommoder d'un gouvernement par le haut, à distance, opérant dans le secret. C'est à un processus d'*intégration durable* - un autre des concepts qu'elle a forgé ailleurs - qu'elle en appelle, afin de porter son regard au plus loin. Il faut pour l'Europe aller au-delà des raisonnements court-termistes pour faire du *temps long* l'*horizon* de la pensée politique comme de l'action de l'UE.

C'est dans cet esprit qu'elle nous invite au travers de son ouvrage à saisir collectivement la chance que peut constituer le Brexit. Il nous faudrait, nous dit-elle en conclusion, revenir à la source du marché unique car il constitue le cœur de l'Europe autour duquel peut se poursuivre l'intégration, avec des valeurs communes (tolérance) et des institutions communes qui sachent rendre des comptes. Cela implique selon elle de revenir aussi au principe de reconnaissance mutuelle, un principe qui autorise une application plus souple et variable, même si cette reconnaissance doit être aménagée pour assurer une concurrence juste et loyale. On pourrait ainsi profiter de ce que permet le Brexit pour faire, dans le cadre de ce marché unique redéfini, des futures relations avec le Royaume-Uni un test, une expérience, une opportunité, dont les principes et les effets pourraient être étendus demain à d'autres pays, à d'autres partenariats.

Kalypso Nicolaïdis nous rappelle ainsi que l'Europe ne peut ni ne doit être subie, et qu'il nous reste à en écrire le récit car elle procède d'un choix : « une Europe qui n'est pas une histoire de libre association, mais celle d'une acceptation résignée a peu d'avenir ». Ce rappel est salutaire, car il redonne espoir et libère les horizons. Nous avons envie avec elle de réapprendre à nous

écouter et à nous accepter dans nos différences, sans limiter par de trop rigides carcans normatifs notre capacité à inventer notre vivre ensemble. Car « l'utopie réaliste » de l'Europe, cette communauté de choix, ajoute-t-elle en guise de conclusion, est « l'idéal d'une union de peuples qui conservent leur capacité d'autodétermination tout en apprenant à s'ouvrir radicalement les uns aux autres par un véritable dialogue politique à propos de tout ».

Dans ces conditions, le contrat européen, selon l'auteur, pourrait à la faveur du Brexit, être redéfini sur la base d'une autonomie majeure accordée aux Etats qui se double de davantage de loyauté à l'égard de l'Union. Et le Royaume-Uni pourrait demain rejoindre l'Europe sur cette nouvelle base, après l'avoir quitté pour mieux y revenir donc, dans le cadre d'une transformation d'ensemble.

Notice biographique

Kalypso Nicolaïdis est de nationalité française et grecque et plus récemment britannique. Ses origines, qui sont aussi à rechercher du côté de l'Allemagne et de l'Espagne, la prédestinaient sans doute à porter son regard vers l'extérieur en tant que cosmopolite revendiquée. Son travail, qu'elle réalise au-delà des frontières et des langues, l'a donc naturellement amené à s'intéresser à ce qui est à la croisée des échanges entre pays et peuples.

Elle est aujourd'hui professeur de relations internationales à l'Université d'Oxford au Département de sciences politiques et de relations internationales de l'université. Son enseignement se concentre donc sur les relations internationales, l'intégration européenne et l'économie politique internationale. Notons qu'elle a auparavant enseigné à la Kennedy School of Government qui est l'école d'administration publique de l'université Harvard par laquelle sont passés de nombreux dirigeants européens, et qu'elle a été professeure invitée dans de nombreuses universités dont l'Ecole Nationale d'Administration à Paris (ENA), le Collège d'Europe à Bruges ou encore Sciences-Po Paris.

Hors d'Oxford, elle cumule de très nombreuses autres activités en qualité de membre de diverses entités comme le comité consultatif du Centre Weatherhead pour les relations internationales de l'Université de Harvard, le Conseil européen des relations internationales (ECFR). Elle a également joué le rôle de conseillère auprès de gouvernements et de la

Commission européenne, mais la liste de toutes ses fonctions peut difficilement être exhaustive...

Ajoutons toutefois que le professeur Nicolaïdis a été la seule universitaire à être, de 2008 à 2010, membre du groupe de réflexion composé de « douze sages » européens présidé par l'ancien Premier ministre espagnol, Felipe González, qui avait reçu pour mission du Conseil européen de réfléchir au futur de l'Europe. Le rapport que ces sages ont remis s'intitulait Projet pour l'Europe à l'horizon 2030. Les défis à relever et les chances à saisir. Il contenait de nombreuses pistes pour le futur, qui ont toutefois été peu suivies d'effet alors que l'Europe s'enfonçait dans une polycrise et que le regard des institutions se portait sur son traitement immédiat. La convention sur l'avenir sur l'Europe annoncée par la nouvelle présidente de la Commission européenne, Madame von der Leyen, pourrait être l'occasion d'y revenir et d'associer à nouveau la communauté des chercheurs à l'invention politique européenne.

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	Guillaume DUVAL	Bernard MARX
Philippe AIGRAIN	Josephina ENFEDAQUE	Claire McCAMPBILL
Stéphane ANDRÉ	Wolfgang ENTMAYR	Manuel MEDINA
Pieyre-A ANGLADE	Johanna ERUST	ORTEGE
Fabrice ANDREONE	Tomas GARCIA	Olivier MERLE
Michel ANDRIEU	AZCARATE	Francisco MOLERA
Claudio ARANZADI	Fernando GARCIA	APARICIO
Thomas ARNOLD	FERREIRO	Elena MONTANI
Jean-Pierre BOBICHON	Céline FRANK	Benoît NADLER
Jacques BABOT	Philippe FREMEAUX	Kalypso NICOLAÍDIS
Jean-Michel BAER	Bernhard FRIESS	Koen NOMDEN
Angelo BAGLIO	Fernando FRUTUOSO DE	Kevin O'CONNOR
Bernard BARTHALAY	MELO	Anna OLSSON
Nora BEDNARSKI	Sandrine GAETE	Béatrice ORNSTEDT
Gwenn BELBEOCH	Didier	Dimitrios
Gilles BERTRAND	GEORGAKAKIS	PAPADIMOULIS
Olivier BODIN	Isabel GONZALEZ	Naphsica
Thimios BOKIAS	FORTES	PAPANICOLAOU
Laurent BONTOUX	Sandro GOZI	Jaime PEREZ VIDAL
Anastassios BOUGAS	Alain GRANDJEAN	Ines PERIN
Didier BOUTEILLER	Mireille GRUBERT	Victoria PEUVRELLE
Kostas BOTPOULOS	Daphne	Paolo PONZANO
Olivier BRUNET	HALIKIOPOULOU	Jacques PRADE
Francisco	Dimitris HATZISTRATIS	Mathew PYE
CABALLERO SANZ	Anders HINGEL	Jean-Louis QUERMONNE
Yves CAELEN	Thomas HENOKL	Antoine QUERO MUSSOT
Bernard CAISSO	Michel HUSSON	Jacques René RABIER
Pierre CALAME	Franco IANNIELLO	Francesca RATTI
Pino CALO	Sylvie JACOBS	Megan RICHARDS
Antonio CAMPINOS	Jimmy JAMAR	Michel RICHONNIER
Paraskevas CARACOSTAS	Olivier JEHIN	Nicolas SABATIER
Rui CAVALEIRO	Philippe KERAUDREN	Guillaume SACRISTE
AZEVEDO	Georgios KASTRINOS	Manuel SANCHIS i
Claude CHENE	Nikolaos KASTRINOS	MARCO
Paul CLAIRET	Guillaume KLOSSA	Francesco SARACENO
Michel CLASSENS	Gert-Jan KOOPMAN	Bettina SCHMIDBAUER-
Paul COLLOWALD	Frédéric KRENC	MOGENSEN
Philip CORDERY	Marie LAGARRIGUE	Monika SCHROEDER
Georges DASSIS	Alain LAMASSOURE	Ludwig SCHUBERT
Pierre DEFRAIGNE	Philippe LAMBERTS	Burkart SELLIN
Jacques DELORS	Eneko LANDABURU	Martin SELMAYR
Maria Eduarda DE	Notis LEBESSIS	Giovanni SERGIO
MACEDO	Roberto LENTI	Anne SERIZIER
Bertrand DELPEUCH	Jean-Charles LEYGUES	Elli SFYROERAS
Tremeur DENIGOT	Julie LEPRETRE	Vlassios SFYROERAS
Isabelle DEMADE	Joël LE QUÉMENT	Kim SLAMA
Jean-Luc DEMARTY	Alain LIBEROS	Georges SPYROU
Yves DEVELLENES	Jose Manuel LOPEZ	Piero SOAVE
Lewis DIJKSTRA	CEJUDO	Bertrand SORET
John DOYLE	Beatrice LUCARONI	Jean-Paul SOYER
Jean-François DREVET	Patrick LUSSON	Harald STIEBER
Marie DUFRASNE	Robert MADELIN	Katerina TERLIXIDOU
Myriam DUMORTIER	Andrea MAIRATE	Béatrice THOMAS
Yves DUMONT	Dana MANESCU	Isabelle THOMAS
Olivier DUPUIS	Philippe MARTIN	Johanna TOUZEL
Isabelle DURANT	Margarida MARQUES	Loukas TSOUKALIS

Edouard TURKISCH
Alexandre VACHER
Roger
VANCAMPENHOUT
Philippe VAN PARIJS
Alexis VAN SOLANGE
Sofia VASILOPOULOU
Jean-Marc VENINEAUX

Nathalie VERCRUYSSSE
Catherine VIEILLEDENT-
MONFORT
Jerôme VIGNON
Georges VLANDAS
Sylvie VLANDAS
Timothée VLANDAS
David WALKER

Henri WEBER
Agnieszka
WIDŁASZEWSKA
Charles WILLIAM
Karin
ZAUNBERGER

Soutenez notre action !

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

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

Nous vous en remercions par avance !