

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

Cahier n° 39  
Juillet 2020

**Sommaire**

<b>Editorial : Un « monde nouveau » en mieux ?</b>	3
<b>Hommage à T. Bougas</b>	5
Roger Vancampenhout : dernière minute	
<b>Pour une relance du dialogue social européen par Laurent Berger</b>	7
<b>Un plan Marshall pour l'Europe</b>	18
<b>La Facilité pour la Reprise et la Résilience : Forces et limites</b>	24
<b>Le Plan de relance de la Commission</b>	30
<b>Conférence avec Margarida Marques : "Le prochain budget de l'Union : où en sommes-nous après le dernier Conseil européen ?"</b>	34
<b>Basic income: Finland's final verdict by Philippe Van Parijs</b>	47
<b>Five questions to philosopher Philippe Van Parijs on the meanings of European solidarity</b>	51
<b>Penser l'Europe sur le long terme, par Kalypso Nicolaïdis</b>	55
<b>Interview with Sandro Gozi</b>	65
<b>Climat : Recours juridiques contre les États : Pourquoi ? Comment ? par Clémentine Baldon</b>	69
<b>Point de vue : The personal ambitions of European Commissioners</b>	75

*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*

© GRASPE 2020

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

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

Retrouvez tous les numéros de GRASPE sur notre site

**GRASPE.EU**

## Éditorial : Un « monde nouveau » en mieux ?

La pandémie actuelle nous a plongé dans une récession soudaine et profonde, sans précédent par son ampleur. Elle constitue un révélateur puissant des problèmes qui affligent nos sociétés : la montée des inégalités, la précarisation de l'emploi et des conditions de travail, la fracture numérique et la crise climatique. Un « monde nouveau » est à notre portée mais allons-nous agir pour le réaliser au mieux au bénéfice de tous et pas de quelques-uns ?

S'agissant de nos problèmes, citons tout d'abord celui d'une mondialisation insuffisamment maîtrisée et régulée. Celui aussi de notre rapport à la nature fait de violence et de prédation. Celui de politiques d'inspiration économique libérale qui ont mis à mal les services publics, et en particulier les systèmes de santé, introduisant en leur sein des logiques de marché. Celui surtout de l'existence d'inégalités croissantes qui mettent à mal la cohésion de nos sociétés. Enfin, celui d'une Union Européenne prise au dépourvu et confrontée à un choc qui dépasse les compétences qui lui ont été attribuées par les traités<sup>1</sup> et qui a limité ses marges de manœuvre, malgré des efforts méritoires de ses institutions, pour réagir à temps et suffisamment.

En même temps, toute période de crise aiguë révèle des pistes d'amélioration ou rend davantage visibles des pistes d'améliorations préexistantes. C'est ainsi qu'au niveau européen un champ des possibles apparaît pour un approfondissement de l'Union : la proposition de relance économique proposée par la Commission est relativement ambitieuse ; elle compense en partie la faiblesse de sa proposition initiale en matière de cadre financier pluriannuel.

Un « monde nouveau » est-il pour autant assuré? Rien n'est moins sûr. On en parle bien mais il ne se réalisera que si nous

---

<sup>1</sup> Il existe cependant une « clause de flexibilité » (article 352 du TFUE) qui permet à l'UE d'agir au-delà du pouvoir d'action qui lui est attribué par les traités si l'objectif à atteindre le nécessite. Cette clause est cependant encadrée par une procédure stricte et par certaines restrictions quant à son application.

agissons collectivement *hic et nunc*, guidés par une vision forte et claire d'un futur européen durable et démocratique.

Dans cette perspective, le projet d'une levée de fonds pour fournir des tests, des traitements et un vaccin efficaces contre le coronavirus, disponibles sur l'ensemble de la planète pour un prix abordable, est peut-être l'embryon de ce changement. Coopérer pour le bien commun, faire de nos interdépendances une solution plutôt qu'une faiblesse, dans une dimension éthique et avec une conscience humaniste est ce qui manquait à la mondialisation. Saurons-nous saisir cette chance de coopération européenne puis planétaire et transformer l'essai pour le futur ?

Pour l'Union dans l'immédiat, le défi est celui de la réponse à la crise économique, sociale et sanitaire. L'action de la BCE ne suffit pas, comme l'a d'ailleurs reconnu sa présidente, même si elle demeure très importante. L'offre de prêts, donc d'endettement, ne sera pas suffisante non plus, même à des taux excessivement faibles.

Il sera nécessaire d'articuler ces instruments avec une politique budgétaire de l'Union plus ambitieuse qu'avant la crise et d'utiliser ces ressources pour investir davantage pour l'avenir des jeunes générations. De ce point de vue l'annonce du plan de relance de la Commission et son adoption, en complément de sa proposition sur les perspectives financières, constituera un test à la fois pour elle et le Parlement. La diminution de la proposition initiale de la Commission, même de quelques dizaines de milliards, est difficilement compréhensible. De même, la modestie relative du plan de relance par rapport au défi à relever, rendrait incompréhensible non seulement sa non adoption par le Conseil mais son éventuelle révision à la baisse.

La fonction publique européenne doit se trouver aux avants postes de ce nouvel élan qu'il lui appartiendra de mettre en œuvre. Le choc créé par la pandémie a rappelé au monde l'importance de l'action publique. A cet effet, il lui sera nécessaire de se réorganiser tant au niveau de ses structures qu'à celui de l'organisation de son travail. Le débat est ouvert. On ne réussira pas ce nouvel élan sans faire corps, sans une cohésion accrue de la fonction publique européenne, qui ne peut être acquise qu'avec un dialogue à tous les niveaux, dont on espère qu'il sera porteur d'idées novatrices et permettra de nourrir la refondation d'un véritable projet européen.

## Hommage à Tassos Bougas

Tassos avait été parmi les fondateurs de notre revue *Graspe* et y a contribué dès la parution des premiers numéros. On se rappellera de ses idées claires et fortes qu'il exprimait avec un vigoureux sens de la dialectique. Il aimait les combats politiques et n'avait crainte de défendre ses positions contre vents et marées.

Il était avant tout un Européen passionné, convaincu que l'Europe n'avancerait pas d'elle-même mais que les progrès vers une réelle intégration politique dans un cadre démocratique supra-national ne pouvaient être négociés à huis clos. Il ne résignait pas à la fatalité d'une dérive intergouvernementale qui a affaibli le rôle moteur de la Commission Européenne. Il croyait à la possibilité d'un sursaut européen fondé sur les aspirations des citoyens si seulement l'Union Européenne faisait preuve d'une ambition à la hauteur des enjeux contemporains.

Au cours de ses trente ans de carrière à la Commission, il avait contribué à faire avancer la politique de cohésion en faveur d'une solidarité réelle avec les Etats et les régions moins développés. Alors qu'il était au cabinet Varfis en charge des Programmes Intégrés Méditerranéens, il a vu naître les premiers règlements qui jetaient les bases d'une programmation intégrée et partenariale des fonds structurels. Puis à la Direction Générale de la Politique régionale, il mit en place un système d'évaluation (qui à l'époque faisait cruellement défaut) des programmes structurels au moyen de méthodes novatrices. Pendant de longues années il s'était battu en faveur de leur institutionnalisation et mis en place un système de gouvernance de l'évaluation avec les Etats membres. Ce travail de pionnier au sein de la Commission restera gravé dans les mémoires et de nombreux fonctionnaires, étudiants universitaires et chercheurs se sont intéressés à cette expérience originale. En 2003, il quitta son poste pour s'occuper de la coordination et la conception des politiques ayant en charge l'élaboration du nouveau cadre financier et des règlements où il fit preuve de son talent de négociation au Conseil. Son dernier combat à la Commission il l'engagea avec la Roumanie alors que ce pays venait d'adhérer à

l'Union Européenne. Il n'avait eu de cesse d'aider son administration à se doter de capacités modernes et indépendantes tout en luttant de manière intransigeante toute dérive contraire aux valeurs de l'Union Européenne. Ceci lui avait valu une inimitié de la part de certains pans de l'administration roumaine mais aussi une marque de profonde gratitude et de respect pour le travail accompli. Il quitta la Commission Européenne de manière discrète pour se consacrer à sa famille, à ses nombreuses lectures, à ses voyages, à ses passions.

Le 1er mai, c'est un cher ami et compagnon de route qui nous a quitté trop tôt des suites de cette terrible épidémie. Un homme chaleureux, au tempérament fort, fier de ses origines grecques et profondément européen.

Graspe tient à lui rendre hommage et organisera prochainement un séminaire consacré à un bilan de trente ans de la politique de cohésion auquel participeront de nombreux amis et collègues avec qui il avait travaillé et partagé une large partie de sa vie.

Nous venons d'apprendre le décès de notre ami Roger Vancampenhout, fondateur de la revue Graspe, dont il avait proposé le nom. Roger fut fonctionnaire à la Commission européenne, membre des groupes fédéralistes, syndicaliste reconnu et président pendant des longues années du comité du personnel de la Commission à Bruxelles qui représente deux tiers de ses fonctionnaires.

## Pour une relance du dialogue social européen

**Par Laurent Berger.**

*Le texte qui suit est la retranscription d'un entretien vidéo réalisé pour Cosmocène (Cosmocene.eu) par Tremeur Denigot, membre du comité de rédaction de Graspe, le 26 Mai 2020.*

*Cosmocène est un média européen qui propose une réflexion sur l'Europe dans une perspective cosmopolitique par l'intermédiaire de contributions variées dont, comme ici, des entretiens réalisés avec des penseurs et acteurs de la chose européenne. Ce dialogue avec Laurent Berger s'inscrit dans une série d'entretiens vidéo sur la réponse de l'Europe à la crise épidémique de la COVID-19 et à ses suites.*

### **Tremeur Denigot**

Laurent Berger, bonjour. Vous êtes le secrétaire général de la CFDT, la Confédération française démocratique du travail. Vous êtes à la tête de la CFDT depuis 2012 et sans vouloir rentrer dans une polémique française, vous êtes donc à la tête d'une confédération interprofessionnelle de syndicats français et de salariés qui est la première ou la deuxième en France – vous me direz ce qu'il en est.

Vous êtes également, et c'est ce qui nous intéresse ici tout particulièrement à Cosmocène, le président de la Confédération Européenne des Syndicats, la CES (en anglais l'acronyme est différent : ETUC pour European Trade Union Confederation), un organisme qui regroupe les principales organisations syndicales européennes. C'est un ensemble très vaste puisque ce sont 89 organisations qui sont regroupées en son sein, provenant de 39 pays européens. Cela va donc au-delà de l'UE, avec 10 fédérations syndicales et 45 millions de membres. C'est tout à fait considérable, et c'est surtout l'acteur qui institutionnellement est reconnu par l'Union Européenne, le Conseil de l'Europe et l'AELE (l'Association européenne de libre-échange)

comme la seule organisation syndicale interprofessionnelle représentative. Son secrétaire général est Luca Visentini, un italien, et vous êtes donc le président de la CES après avoir été élu à 95,9% des voix, félicitations, mais vous étiez le seul candidat, ce qui facilite certes un peu les choses !

La CES semble s'interroger aujourd'hui sur la portée et les limites éventuelles de son action sur le dialogue social, un dialogue qui est de fait assez dégradé (nous reviendrons sur cette question, qui est importante) alors qu'il est pourtant plus utile et nécessaire que jamais dans un contexte de crise très grave.

Quel bilan tirez-vous aujourd'hui de l'impact économique et social de cette crise consécutive à l'épidémie de la COVID : êtes-vous inquiet Laurent Berger ?

### **Laurent Berger**

N'importe qui doit être inquiet. Il y a eu un choix fait dans nombre de pays d'Europe, la plupart, et particulièrement la France, l'Italie et l'Allemagne, de mettre un peu sous cloche l'activité économique, sociale, sociétale, de nos sociétés, le tout pour sauvegarder des vies humaines. Pendant cette période de confinement nous pouvions avoir l'impression que ce serait juste une pause. Ce n'est pas une pause.

Ce qui se passe est clairement une forme de choc, d'abord sanitaire, qu'il a fallu traiter. C'était une urgence et je n'ai pas envie de mettre en cause ce choix, mais il va avoir des conséquences extrêmement lourdes sur la question économique et également évidemment sur la question sociale. Et même sur la question sociétale, c'est à dire sur la capacité à vivre les uns avec les autres. Cela réinterroge beaucoup de choses.

Pour le syndicaliste que je suis de la première organisation syndicale française, en nombre d'adhérent et en audience, mais c'est un détail, la première inquiétude est la question de l'emploi. Sur l'emploi, nous allons avoir un impact extrêmement lourd dans tout un tas de secteurs professionnels. On le sait pour l'industrie, on le sait pour l'automobile, pour l'aéronautique, et on s'y attend également pour l'industrie de « l'art de vivre », c'est à dire l'hôtellerie, la restauration, le tourisme. Ce qui est frappant, c'est que si il y a six mois si on nous avait demandé : « quels sont les deux grands secteurs qui vous semblent extrêmement performants ? », on aurait cité l'aéronautique et, potentiellement en tout cas pour certaines grandes métropoles européennes, le tourisme. Or ce sont ces moteurs-là qui sont finalement quasiment à l'arrêt aujourd'hui. Il y a de grosses inquiétudes sur la situation de l'emploi, il y a de grosses

inquiétudes sur la situation de certaines filières et de certains territoires qui sont très dépendant de ces filières professionnelles. Donc je ne suis pas de ceux qui donnent des chiffres de projections d'augmentation du chômage, mais en France malgré tout, oui, on peut estimer que le chômage va repasser la barre des 10% et qu'il y aura plusieurs millions de chômeurs supplémentaires sans doute. En tout cas ce sont les craintes que l'on peut avoir.

Si on ne veut pas que cela arrive, il faut agir, maintenant et en termes offensifs pour le soutien des personnes impactées : c'est à l'activité partielle qu'il faut penser, l'assurance chômage, la formation. Vers quoi nous orientons-nous pour demain comme modèle productif ? Sur quoi faut-il investir massivement ? Voilà les questions à poser, et c'est là où il faut beaucoup de force de persuasion. J'ai le sentiment parfois que nos sociétés, nos gouvernants aussi pour certains d'entre eux, sont un peu comme les lapins dans les phares de la voiture, éblouis, à se demander : « que se passe-t-il, et comment faut-il réagir ? ». Or dans ces moments-là, il faut réagir en effet. Si on ne réagit pas, c'est sûr que nous allons encaisser un choc très brutal. Cela va de toute façon être compliqué à gérer, mais il faut agir maintenant, et c'est par le biais du dialogue social, de dispositifs particuliers de la mobilisation des acteurs dont nous reparlerons, qu'il faut agir, mais vite, vite, vite.

### **Tremeur Denigot**

L'Europe précisément a agi, et nous aimerions vous entendre sur le jugement que vous portez sur cette action au niveau européen, dans le domaine économique et social. On pense notamment au dispositif SURE – c'est encore un acronyme, l'Europe les adore – qui est un dispositif de réassurance chômage et qui esquisse d'une certaine façon les contours de la fameuse « Europe sociale », sur laquelle nous reviendrons plus tard.

Que pensez-vous de cette réponse ? Est-elle selon vous à la hauteur de la gravité de la situation, notamment au niveau social alors que, j'avance un chiffre, on compte aujourd'hui 42 millions de chômeurs en Europe des suites de la crise.

### **Laurent Berger**

Sur l'appréciation des politiques menées, cela renvoie toujours à la politique du verre à moitié plein ou du verre à moitié vide. Ce n'est jamais totalement merveilleux, cela peut parfois être totalement désastreux. En 2008-2009, la réponse de l'Europe avait été, et c'est vraiment une façon bien sympathique de le dire comme ça, très en dessous de ce qu'aurait dû être son ambition. Aujourd'hui, nous ne sommes pas dans cette situation-là. Au début de la crise, on le voit bien, les pays se sont un peu

refermés sur eux-mêmes dans une volonté de gérer en propre, au niveau national. Mais assez vite, la commission a réagi.

D'abord, il y a eu une décision extrêmement importante sur le fait de s'exonérer de la règle du déficit, assez rapidement. Ce n'est pas totalement anodin en termes de choix politique au niveau européen. Ensuite la commission a mis en place ce dispositif SURE qui est un dispositif de réassurance chômage, de chômage partiel, pour aider les travailleurs les plus impactés. C'est le dispositif le plus important. Mais il y en a eu d'autres, tout de même, de soutien aux entreprises, aux TPAE, aux PME, qui ne sont pas totalement neutres. La réponse a été importante. Elle a été connue. Nous avons juste interpellé sur un élément lorsque nous avons rencontré madame von der Leyen en lui demandant de s'assurer que cela arrive au plus vite aux personnes concernées. C'est toujours le problème de l'Europe. L'Europe peut faire des choix positifs, elle en fait souvent, il peut y en avoir des moins intéressants, mais quand elle fait des choix positifs il faut que cela trouve une incarnation. Si cela n'en trouve pas, cela reste une logique technocratique du point de vue des citoyens européens. Nous avons donc alerté avec Luca Visentini, lors de notre rencontre avec la présidente de la Commission, sur le fait qu'il fallait aller très vite et que même la date du 1er juin pour les premiers versements était tardive. Nous voyons chez nos affiliés, notamment du sud de l'Europe, des organisations syndicales qui nous disent qu'il faut aller un peu plus vite.

Mais une réponse européenne a donc été apportée en première intention à cette crise. Il faut tout de même dire que – contrairement à ce que disent certains hommes politiques Français qui ne connaissent l'Europe que pour la critiquer – la question de la santé n'est pas dans les prérogatives européennes. On peut donc toujours critiquer telle ou telle absence de politique en la matière, mais enfin ce n'est pas dans ses prérogatives. En revanche, sur la question sociale et économique il y a une forme de réaction. Il n'y a pas à en avoir honte, parce que c'est un peu dans le fil de l'eau de ce qui a été décidé dans des politiques nationales : soutien aux entreprises, soutien à l'économie, renforcement pour ne pas que cela flanche, et pourtant cela flanche, et de l'autre côté, soutien aux travailleurs parce qu'ils sont évidemment les premiers impactés par les chocs économiques.

Nous en sommes là, il faut aller beaucoup plus loin. Cette semaine, le 27 Mai, la Commission va présenter son programme de relance, son programme social aussi, qui était précédemment envisagé avec le salaire minimum, avec la question de

l'assurance chômage notamment. Je souhaite que cela soit fort, et c'est pour cela que l'initiative franco-allemande d'injecter 500 milliards pour aider notamment les pays les plus en difficulté est une initiative politique qu'il faut saluer, et que nous avons salué à la CFDT et à la Confédération Européenne des Syndicats, et même que nous avons salué avec d'autres syndicats français et allemands ensemble dans un texte que nous avons publié.

Ce qui peut poser problème demain est d'avantage le Conseil Européen que la Commission Européenne : c'est la capacité des chefs d'États à embrayer pour une vraie relance européenne. On le voit bien, il y a deux types de problèmes. D'abord, le problème des pays qui se font les chantres de la maîtrise budgétaire et beaucoup moins de la solidarité. Ceux-là, il faut leur expliquer qu'il ne faut pas répéter les erreurs du passé et mettre en difficulté un certain nombre de pays, je pense notamment à l'Italie, qui sont en grave difficulté financière. Si nous les mettons de côté, si nous ne les soutenons pas, tout le monde va plonger. Au-delà du devoir de solidarité qui nous incombe, c'est aussi un devoir de responsabilité. Et de l'autre côté, cette crise a montré que dans un certain nombre de pays, c'est vrai, cela a permis aussi de renforcer des logiques autoritaires de la part de certains chefs d'États.

J'espère donc que cette démarche franco-allemande est clairement en soutien de la politique voulue par la présidente de la Commission, que je salue, mais nous ne sommes qu'au début du chemin. Je disais le 15 mars dernier, je crois, que l'Europe se retrouverait à la croisée des chemins avec cette crise. Ce que je peux dire aujourd'hui, le 20 mai, c'est clairement que l'Europe a pris le bon chemin. L'a-t-elle pris assez vite, s'est-elle suffisamment engagée sur ce chemin ? Sans doute pas. Il faut aller encore plus loin. Mais réjouissons-nous au moins du fait que nous avons pris le bon chemin : celui de la solidarité, celui de la préoccupation pour l'économie et les travailleurs. C'est donc le chemin d'une forme de responsabilité et de solidarité, qu'il faut saluer. Mais si nous restons là où nous sommes, nous aurons échoué. Parce qu'encore une fois, le choc qui est devant nous, est extrêmement brutal. Il va donc falloir que l'Europe soit capable de relancer l'économie.

### **Tremeur Denigot**

Cette Europe avancera d'autant plus facilement qu'en son sein le dialogue s'établit, et je voudrais donc me concentrer un instant sur le dialogue social. Il est dans l'ADN de l'Europe, puisque dès la CECA il était question de bâtir une Europe sociale, puis le traité de Rome avait intégré institutionnellement son principe, et

puis en 1985, notamment, ce fut son âge d'or puisque Jacques Delors avait lancé les fameux « entretiens de Val Duchesse » (on les appelle comme cela parce que Val Duchesse est le château au sud de Bruxelles à Auderghem, où s'étaient tenus les entretiens). Cela avait duré trois ans avec les trois partenaires sociaux – dont la CES – et c'était un dialogue tout à fait structuré, qui avait porté ses fruits puisqu'à partir de 1991 les partenaires sociaux ont dû être obligatoirement consultés. Un protocole sur la politique sociale a en effet été annexé au traité de Maastricht qui prévoit que cette consultation ait lieu de façon institutionnalisée. La commission a donc obligation de consulter les partenaires sociaux, et normalement ces partenaires sociaux ont la possibilité – dans le cadre d'une procédure législative ordinaire – de faire des propositions pour arriver à signer des accords-cadres qui peuvent être transformés ensuite en directives.

Le problème toutefois est que le bilan est relativement maigre parce qu'il n'y a pas eu beaucoup de ces accords-cadres. Depuis le début du siècle il n'y en a quasiment plus. Certains chercheurs parlent d'une tendance à la dérégulation, en disant que l'UE légifère de moins en moins dans le domaine social, ou arrive à produire des textes mais qui sont très peu contraignants. La question se pose donc de savoir comment relancer le dialogue social, et c'est aussi la question additionnelle que je pose : n'est-ce pas le bon moment ? La commission von der Leyen ne monte-t-elle pas une disposition à cette volonté de relance du dialogue social ? Le Commissaire à l'emploi et aux droits sociaux, Nicolas Schmit, socialiste luxembourgeois, a notamment fait une proposition sur le salaire minimum en début d'année. On pourrait penser à d'autres sujets, il y en a plein. Le télétravail par exemple est un sujet très intéressant, puisqu'il a explosé pendant cette période de crise.

Où en sommes-nous donc de ce dialogue social et que proposez-vous pour le relancer ?

### **Laurent Berger**

D'abord, laissez-moi vous dire que votre rappel historique est extrêmement intéressant. Au moment de ces « entretiens de Val Duchesse » et des périodes qui ont suivi, des accords ont permis d'alimenter le droit social d'un certain nombre de pays européens dont la France, ce que les travailleurs français méconnaissent trop souvent. Un certain nombre de sujets, notamment autour de l'égalité femme-homme mais aussi sur la question du télétravail par exemple, sont issus d'un accord entre les organisations syndicales européennes, la CES et le patronat européen. Si cette volonté de dialogue social a diminué, c'est

aussi parce que la volonté de la Commission européenne, en particulier pendant la période Barroso, n'a pas été orientée vers le dialogue social.

Cela a provoqué d'abord des politiques européennes très peu concertées. Nous le voyons sur le terrain social avec beaucoup de tristesse, parce qu'il n'y a pas eu de politiques sociales européennes dignes de ce nom pendant cette période-là. Mais cela a provoqué aussi une attrition des acteurs. Le réflexe des acteurs patronaux-syndicaux a été plutôt – ce n'est pas un gros mot – de céder à un réflexe de lobbying, davantage que d'implication dans la responsabilité à travers le dialogue social. Ce qu'il faut réinventer, c'est cela.

La réponse à la question précédente est la suivante : il va falloir faire autrement. On ne peut pas repartir comme avant. Et quoi de mieux que la capacité à faire vivre la controverse positive ? Nous devons nous interroger sur les modèles de développement qu'il faut construire demain au niveau européen, qui articulent de la performance économique, avec une inscription très claire dans la transition écologique, et la préservation et le développement d'un modèle social protecteur pour les travailleurs et les citoyens. C'est la capacité à rebondir dans un monde de plus en plus interdépendant, mondialisé, qui est le sujet.

L'Europe – c'est un lieu commun de le dire – se doit d'être pilier de ce développement durable, de la capacité à articuler ces trois dimensions et le faire dans un cadre démocratique. Si nous voulons le faire dans un cadre démocratique il faut que les acteurs s'engagent, et la démocratie européenne se revivifiant il va falloir réorganiser du débat. C'est le rôle du parlement, c'est le rôle aussi des institutions. Ces acteurs dans le monde économique et social ce sont les organisations syndicales avec la Confédération Européenne des Syndicats et Business Europe, ou la confédération des PME dans le monde patronal. Là, il y a une volonté de la CES. Dans la discussion que nous avons eue il y a dix jours avec madame von der Leyen, nous avons très clairement dit : « Cette politique de relance doit s'appuyer sur une capacité accrue de dialogue social, donc un renvoi aux responsabilités. ».

Mais ce qu'il faut que les syndicalistes comprennent aussi, c'est que le dialogue social ne se résume pas à quémander. C'est s'impliquer, c'est proposer. C'est être capable d'acter des compromis sur la digitalisation. Avant le confinement il y a eu un accord sur la digitalisation : est-il suffisant ? Cela a été très compliqué de le négocier avec le patronat, même si Esther

Lynch, la secrétaire générale adjointe de la CES a fait un énorme travail. Maintenant, il faut que cela soit transposé.

Il faut que l'on revoie deux choses : la capacité à confronter des points de vue et à signer des accords de la part des acteurs eux-mêmes ; et un engagement beaucoup plus fort de la commission, des chefs d'états, à transposer ces accords dans les droits sociaux nationaux lorsqu'ils sont signés et que les directives les reprennent. C'est un vrai défi, mais je ne crois pas que dans la période que nous traversons nous puissions nous passer de faire du dialogue social à tous les étages ! C'est vrai au niveau national comme au niveau européen, si nous voulons préserver quand même un modèle économique qui ne méprise pas sa force de travail, c'est-à-dire ses travailleurs. Au niveau européen nous sommes très faibles encore là-dessus. Cela implique une responsabilité aussi de la part de Business Europe : ne pas considérer que finalement son rôle se contente d'être de faire du lobbying et non d'assumer un rôle d'implication dans la recherche de solutions de compromis.

### **Tremeur Denigot**

C'est justement ce qui m'intéresse beaucoup. Je rappelle d'abord que Business Europe dont vous avez parlé, ce sont les représentants du patronat – pour les français, c'est le « MEDEF européen », si on veut faire vite. Vous dites que le dialogue social doit incontestablement être stimulé. C'est toutefois une chose de le dire, c'en est une autre de réussir véritablement à mettre cela en place. La réalité est qu'effectivement au niveau européen les choses se font attendre.

Vous avez lancé récemment un appel transnational qui va tout à fait dans ce sens d'ailleurs, entre l'Allemagne et la France seulement, mais c'est un début, entre donc la DGB (qui est la principale centrale syndicale allemande) et l'ensemble des syndicats français (ils étaient quasiment tous là : la CFDT, la CGT, FO, CFTC, l'INSA). Ensemble, vous appelez à une relance ambitieuse mais aussi à un changement de paradigme. Et on revient ici à ce que vous évoquiez auparavant, à savoir qu'il ne s'agit plus simplement d'être dans le cadre du lobbying pour exercer des pressions etc., mais de se placer dans le cadre de la proposition. Et ceci redéfinit aussi peut-être, et j'aimerais vous entendre là-dessus, la mission même du syndicalisme.

En France, pour ceux qui ne le savent pas, avec Nicolas Hulot – activiste écologiste célèbre, à la tête de sa fondation du même nom et ancien ministre de l'écologie démissionnaire du gouvernement français actuel – vous avez lancé le « Pacte du pouvoir de vivre ». Ce pacte appelait justement à un changement

de paradigme, un changement de modèle de développement, qui puisse véritablement accompagner, anticiper et penser la transition écologique et donc industrielle. C'est donc la même sorte d'appel que vous avez lancé avec la DGB comme je le disais auparavant.

La question qui se pose est donc la suivante : comment, concrètement les syndicats, avec les autres acteurs sociaux et notamment Business Europe dont vous parliez à l'instant, peuvent-ils articuler une proposition au niveau européen de façon transnationale pour définir et esquisser enfin une stratégie industrielle dont l'Europe a éperdument besoin, une stratégie qui puisse s'intégrer dans le cadre de la transition écologique ? C'est une très vaste question, bien sûr.

### **Laurent Berger**

Ma conviction est que le syndicalisme a pour principale raison d'être la défense des intérêts matériels et moraux des travailleurs. Donc de s'intéresser aux questions de répartition de la richesse au sein de l'entreprise à travers les politiques de rémunération, la question de la protection sociale, de la qualité de l'emploi, de meilleures conditions de travail aussi.

Mais les travailleurs ne sont pas que des travailleurs, ce sont aussi des citoyens. Et ils ont, comme chaque individu, comme chacun d'entre nous, des réflexes parfois paradoxaux. Avec la volonté de s'inscrire dans une réelle transition écologique d'un côté, de ne pas avoir un modèle de production qui tire sur la planète à outrance au détriment de toute vie, humaine et pas simplement humaine, on le voit bien, et tant mieux. De l'autre côté, ils veulent aussi avoir des emplois. De plus en plus, il faut que nous acceptions de vivre avec cette tension-là. Ces tensions sont entre la production et la consommation, entre l'écologie et l'économie, entre l'économie et le social, ce que nous connaissons depuis longtemps, mais aussi entre l'écologie et le social. C'est pour cela que nous avons voulu créer une alliance. Cette alliance du « Pacte du pouvoir de vivre » comme on l'appelle, regroupe 55 organisations, des associations de lutte contre la pauvreté, des ONG environnementales, des organisations syndicales, le monde mutualiste, des organisations du mouvement associatif. Ensemble nous disons que l'enjeu pour demain est celui d'un modèle économique beaucoup plus juste, plus respectueux de l'environnement. Il s'agit donc de s'inscrire délibérément dans la transition écologique, dans la lutte contre les inégalités, car les inégalités minent notre pacte social, même notre pacte républicain, et minent aussi toute idée de l'Europe. Sachons-le, la défiance à l'égard de l'Europe croît pour beaucoup dans le terreau des inégalités.

La volonté est de faire cela dans un cadre démocratique. Si nous réfléchissons 30 secondes aux défis qui sont ceux de l'Europe de demain, il y a évidemment la question de la performance économique, mais nous restons tout de même un grand marché commun et nous sommes capables, je crois, d'avoir cette force à condition de soutenir nos industries et l'économie. C'est la question de la lutte contre les inégalités qui ont progressé, qui sont beaucoup trop fortes pour considérer que nous vivons dans un monde soutenable, et c'est évidemment la question de la transition écologique. Parce que l'Europe, demain, peut-être ce nouvel espace de performance économique allié au respect de l'environnement, à la lutte contre le réchauffement climatique et pour la justice sociale. Si nous voulons le faire, il faut que nous le fassions dans un cadre démocratique.

Car l'autre péril pour l'Europe, c'est le péril démocratique. C'est une forme de fin de la démocratie. Quand on est un acteur engagé, un acteur syndical comme moi par exemple, on ne peut pas simplement se retourner vers l'État ou vers la Commission en disant « il n'y a qu'à, il faut que, vous devriez... ». Cela veut dire que nous devons prendre notre part. Ce que nous avons voulu faire avec cette alliance en France, et ce que je voudrais faire de la même manière au niveau européen, c'est que la société civile puisse revendiquer, proposer, mais puisse aussi s'engager dans ces transformations-là. Parce que je ne crois pas à la seule toute-puissance du politique. Je crois que ce politique a besoin d'être alimentée par la société civile, c'est tout l'enjeu d'un syndicalisme européen fort, mais aussi d'une société civile européenne qui soit beaucoup plus unie pour aller vers cette ambition de société, de modèle de développement beaucoup plus durable.

### **Tremeur Denigot**

Pour cela, et je vous laisse réagir, il faudra s'assurer qu'il y ait des syndiqués en nombre, puisque certains pays, à la différence des États du nord où les syndicalisations sont souvent obligatoires, ont très peu de syndiqués, c'est le cas de la France par exemple.

Et puis il faudra des moyens, bien évidemment. Donc la discussion budgétaire qui est menée actuellement à la fois sur le plan de relance, la proposition franco-allemande, mais aussi sur les plus de 2% de PIB pour avoir un cadre financier pluriannuel, me semble, en tout cas à mes yeux, absolument essentielle pour avoir les moyens d'assurer la transition dont vous parlez. Êtes-vous d'accord avec cette analyse ?

**Laurent Berger**

Je suis d'accord, avec une logique d'investissement, sans une seule logique purement budgétaire et de maîtrise budgétaire. Je ne dis pas que c'est un sujet inintéressant, mais s'il y a seulement cette logique-là, il n'y aura pas les investissements nécessaires, dans le domaine économique, écologique, social, et je pense que nous ferons une erreur historique. Il ne faut pas faire cette erreur historique. Le plan de relance doit s'appuyer sur un investissement massif dans les compétences des travailleurs, dans le soutien des travailleurs, et dans la transition écologique pour soutenir notre économie, et de l'autre côté il faut un budget européen digne de ce nom.

Donc, encore une fois, peut-être que cette crise sera une opportunité, y compris pour l'Europe, pour réinventer le modèle européen sur ces fondamentaux : la solidarité, le destin commun, et la capacité à construire ensemble un monde plus juste. J'y crois. Cela mérite un peu de hargne, et des investissements, mais il ne faut pas se louper.

**Tremeur Denigot**

On va s'arrêter sur cette note d'espoir. On a envie de vous croire et de vous entendre. Merci, Laurent Berger.

**Laurent Berger**

Merci.

# Un plan Marshall pour l'Europe

10 juin 2020

Nous vivons sans doute un moment historique. Le monde a été frappé de plein fouet par une pandémie face à laquelle aucun Etat n'était préparé et qui a engendré des coûts humains et sociaux considérables. Il aura fallu près de trois mois de confinement pendant lesquels des centaines de milliers de personnes ont perdu leur vie et la mise en hibernation des activités productives pour provoquer la plus grave crise économique et sociale de l'après-guerre. Les prévisions économiques indiquent que la récession en Europe sera violente avec une contraction du PIB de 9% voire plus dans certains pays (plus de 11% en France et Italie) et les perspectives d'une reprise s'avèrent des plus optimistes. Le chômage de masse refait surface avec plus de 50 millions de travailleurs ayant perdu leur emploi ou à risque d'exclusion.

Le spectre de la crise des années 30 hante les esprits. Le New Deal keynésien de Roosevelt lancé en 1933 a permis aux Etats Unis de sortir temporairement de la grande dépression. Quatre années plus tard, Hoover commit l'erreur d'introduire des politiques d'austérité qui plongeaient l'économie américaine dans une nouvelle récession. Il aura fallu une guerre mondiale pour retrouver un niveau de plein emploi et affirmer la suprématie des Etats-Unis. C'est alors que le congrès américain approuva en 1948 le plan Marshall (du nom du secrétaire d'Etat George Marshall) qui permit aux économies européennes ravagées par la guerre de reconstruire leur appareil productif.

Il ne fallait certes pas répéter les erreurs historiques de la crise financière de 2008 dont les conséquences sont encore tangibles après plus d'une décennie dans certains Etats européens. Après certaines tergiversations initiales en faveur d'un timide plan de relance et des décisions tardives de la BCE ( qui virent le jour en 2012 pour faire face à la spéculation financière), la réponse européenne fut d'introduire des politiques d'austérité sévères à l'encontre des pays les plus endettés faisant fi de reconnaître que leur niveau d'endettement accru n'avait aucun rapport avec les conséquences de la crise. La Grèce paie encore les conséquences

de ces décisions tragiques qui ont appauvri des millions de familles.

Cette fois-ci, l'Europe a su tirer les leçons du passé et a finalement compris qu'il fallait changer d'approche en proposant une réponse globale pour faire face aux conséquences économiques de la crise engendrée par la pandémie. Entendons-nous bien, ce n'est pas un acte d'altruisme. Pour remettre l'économie européenne sur les rails, il faut des plans d'investissement à grande échelle, ayant la capacité de transformer les structures anciennes de production et de créer des emplois suffisants en quantité et en qualité. C'est l'ambition du plan de relance rebaptisé pour l'occasion 'Next Generation EU' intégré au Cadre Financier Pluriannuel (CFP) proposé par la Commission Européenne le 27 mai 2020<sup>2</sup>.

Ce plan massif s'articule autour de trois piliers : un soutien à la relance dans les Etats membres ; un soutien aux entreprises, en particuliers dans les secteurs stratégiques ; le renforcement des capacités sanitaires et de crise de l'Union.

L'essentiel des fonds sera canalisé à travers une 'facilité de relance et de résilience' de 560 milliards d'euros visant à soutenir les investissements et les réformes et qui sera complété par un programme d'aide transitoire aux régions les plus touchées de 55 milliards d'euros baptisé *React-EU*. Les programmes existants de développement rural et sur la transition juste (le volet d'accompagnement social du Green Deal) seront également renforcés. Le deuxième pilier comportera un instrument de soutien à la solvabilité des entreprises garanti par le budget européen à travers des apports de capital dans tous les secteurs de l'économie, et une 'facilité pour les investissements stratégiques' de 15 milliards d'euros, destinée à préserver les infrastructures, les technologies-clés et les systèmes de santé en Europe. La Commission espère ainsi générer 700 milliards d'euros d'investissements et de soutiens financiers pour les entreprises. Le troisième pilier, présenté par la Commission comme 'les leçons tirées de la crise' prévoit le renforcement du mécanisme d'urgence *RescEU*, de l'aide extérieure, d'aides supplémentaires à la recherche et à l'innovation dans le domaine de la santé, ainsi qu'un nouveau programme sanitaire à l'échelle européenne.

Les 750 milliards d'euros du plan seront empruntés sur les marchés financiers par la Commission, puis seront redistribués

<sup>2</sup> Commission européenne, Europe's moment : Repair and Prepare for the Next Generation , SWD (2020) 98 final

aux Etats membres sous formes de subventions à hauteur de 500 milliards d'euros et de prêts à hauteur de 250 milliards d'euros. Le remboursement se fera entre 2027 et 2058, en fonction de la part des Etats dans le Revenu National Brut de l'Union.

Le fonds de relance constitue une double avancée par la première mutualisation de dette européenne à une telle échelle et par le recours massif à des transferts financiers vers les Etats membres. Afin de lever l'emprunt communautaire, l'Union devra relever temporairement le plafond des ressources propres de 1,2% à 2% du RNB européen. Pour faire peser le remboursement le moins possible sur les Etats membres, la Commission propose de créer de nouvelles ressources propres, c'est-à-dire d'allouer directement au budget européen, et non aux budgets nationaux de nouvelles taxes : l'extension du mécanisme ETS (marché des émissions de CO<sub>2</sub>) aux secteurs maritime et aérien ; le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ; la taxe sur les activités des plateformes numériques, un impôt européen sur les sociétés. Selon la Commission, ces nouvelles ressources propres permettraient de rembourser l'emprunt et ses intérêts. Dans ce cas, le saut vers une mutualisation de la dette serait accompagné d'une avancée réelle vers une fiscalité européenne permettant d'abonder le budget européen en réduisant la dépendance envers les Etats membres.

Le plan de relance s'inscrit dans le cadre du CFP pour la période 2021-2027 sur lequel le Conseil n'avait pas pu trouver d'accord en février dernier. La Commission reprend le projet de CFP tel qu'il avait été négocié sur la base du compromis présenté par Charles Michel autour de 1,074% du RNB européen, avec certains aménagements internes pour tenir compte de la crise et son articulation avec le plan de relance. Le montant proposé est de 1100 milliards d'euros pour les 7 prochaines années, soit une différence d'environ 34 milliards d'euros en moins par rapport à la proposition initiale de la Commission. Certains programmes seront renforcés via le fonds de relance en particulier InvestEU, Horizon Europe, le Fonds pour une Transition Juste et les programmes de développement rural. Toutefois, malgré l'accroissement global du budget qui impliquera un rôle plus actif de la Commission, il y a lieu de s'interroger pourquoi les ressources en personnel seront réduites d'un milliard d'euros.

Intégrer le plan de relance au CFP permet d'agir rapidement, en évitant de longues discussions sur de nouveaux instruments et les délais nécessaires à leur mise en place. En outre, il s'agit d'une garantie pour les pays les plus réticents à innover juridiquement sous la pression des événements tout en

permettant à la Commission de rester maîtresse de l'utilisation des fonds.

Ce plan sera mis au service des priorités de la Commission. Ainsi, les fonds levés par la Commission seront redistribués aux Etats membres selon un schéma préétabli. Les Etats membres devront présenter des plans d'investissements et de réformes dans le cadre de la 'facilité de relance et de résilience', qui seront évalués par la Commission et les autres Etats membres dans le cadre du Semestre Européen. Ces plans seront orientés vers deux priorités clé : le Pacte Vert et la transition numérique, dont la Commission a évalué les besoins d'investissement à 595 milliards d'euros par an (1.190 milliards en 2021 et 2022)<sup>3</sup>. Ce montant inclut les investissements additionnels nécessaires pour atteindre les objectifs climatiques de 2030 (environ 470 milliards d'euros par an) et les besoins estimés pour réaliser la transition numérique (environ 125 milliards d'euros par an).

\*

\* \*

La préparation du plan de relance a souvent été présentée comme un débat entre le Nord et le Sud de l'Union. Mais si la pandémie du Covid-19 a surtout touché les pays du Sud, ses conséquences économiques se font ressentir dans toute l'union de manière différenciée selon les régions. En ce sens les critères d'attribution des fonds de relance reflètent cette réalité, bien que ceux-ci font l'objet de contestation de la part d'un groupe élargi de pays qui réclament de prendre en compte des indicateurs plus adaptés<sup>4</sup>.

Le plan de la Commission est à la fois ambitieux et équilibré. Il reprend la proposition franco-allemande d'un fonds de 500 milliards distribué en subventions et va plus loin en ajoutant 250 milliards d'euros sous forme de prêts. Il devrait donc satisfaire les Etats membres parmi les plus touchés par la crise, qui plaident pour un effort à la hauteur des enjeux. Les Etats les plus réticents (les quatre pays dits 'frugaux') à 'transférer' des fonds vers les pays les plus en difficulté pourront se satisfaire que les fonds soient versés dans un cadre précis, à travers des plans soumis à des procédures de suivi et d'évaluation dans un cadre multilatéral, mais exigeront davantage de prêts en échange de réformes. Les pays d'Europe centrale et orientale, craignant que le budget européen ne soit réorienté vers le Sud de l'Europe

<sup>3</sup> Commission Staff Working Document, identifying Europe's recovery needs, COM (2020) 456.

<sup>4</sup> Voir FT, Europe's capitals take aim at €750bn recovery plan ( 8 juin 2020),

à leur détriment restent des bénéficiaires importants pour les programmes existants renforcés ainsi que pour les nouveaux programmes.

Ce plan a souvent été comparé avec le Plan Marshall (ou European Recovery Program, ERP) qui permit aux Etats-Unis de transférer plus de 12 milliards de dollars (équivalent à \$ 128 milliards en prix 2020) entre 1948 et 1951 aux économies durement frappées par la seconde guerre mondiale<sup>5</sup>.

En termes de dimension, les montants en jeu du plan européen de relance sont considérables : les 750 milliards du plan de relance s'ajoutent à une proposition de CFP de 1100 milliards d'euros ; 100 milliards du mécanisme fondé sur des garanties du mécanisme SURE pour le chômage partiel ; la ligne de crédit de 240 milliards du Mécanisme Européen de Stabilité pour faire face à la crise sanitaire (avec des taux proches de zéro) ; 200 milliards d'euros de crédits disponibles à travers la Banque Européenne d'Investissement (BEI) en faveur des Pme-Pmi. Etant donné que les liens entre politique budgétaire et politique monétaire sont inextricables, il faudrait également tenir compte des 750 milliards que la Banque Centrale Européenne (BCE) prévoit de dépenser d'ici à la fin de l'année pour soutenir l'économie – auxquels s'ajoutent 600 milliards supplémentaires décidés fin mai qui seront utilisés pour le rachat de titres de dette jusqu'en 2021. Si l'on prend en compte les mesures de soutien à l'économie décidées par les Etats membres – surtout grâce aux mesures approuvées dans le cadre Temporaire pour les Aides d'Etat et les mesures de stimulation budgétaire<sup>6</sup> - désormais supérieures à 3000 milliards d'euros, l'Union européenne aura ainsi mobilisé près de 6400 milliards d'euros, soit plus de 40% du PIB européen pour affronter la crise.

<sup>5</sup>Les fonds furent alloués à 16 Etats bénéficiaires en fonction de leur PIB par habitant en privilégiant les puissances industrielles, notamment le Royaume Uni (26% du total), la France (18%) et l'Allemagne de l'Ouest (11%). L'aide globale représentait environ 3% du revenu global des Etats bénéficiaires, ce qui signifia un accroissement annuel du PIB d'environ 0,5%. On notera que pour le Royaume-Uni et la France, ces transferts étaient constitués pour 85% de subventions directes et pour la partie restante de prêts. En revanche, l'Allemagne qui avait une partie plus consistante de prêts bénéficia suite à l'accord sur la dette allemande de 1953 d'une réduction du montant de ses prêts à 1 milliard de dollars.

<sup>6</sup> L'Allemagne a décidé le 4 juin un plan de stimulation budgétaire de 130 milliards (soit environ 2,5% du PIB allemand sur 18 mois) qui comprend essentiellement des mesures fiscales, notamment une réduction de la TVA et sociales pour financer les coûts du chômage partiel.

Mais il est clair que les Etats devront faire preuve de vision politique alliée à des capacités institutionnelles et administratives pour utiliser ces fonds à bon escient.

Malgré l'urgence de la situation, le fonds de relance ne sera pas opérationnel avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Le relèvement du plafond des ressources propres, *condition sine qua non* pour que la Commission puisse emprunter, doit être approuvé à l'unanimité par le Conseil, puis ratifié par les Etats membres selon leurs procédures nationales, la plupart du temps à travers la ratification parlementaire. La mise en place du plan n'est donc pas à l'abri d'aléas politiques nationaux. Pour pallier cela, la Commission a proposé une augmentation ponctuelle du CFP actuel à compter du 1<sup>er</sup> septembre, et jusqu'au 31 décembre 2020, mais les montants à hauteur de 11 milliards d'euros restent insuffisants et demeurent assujettis à la règle de l'unanimité.

Il faudra également s'assurer que les fonds soient mis à la disposition des Etats membres dans des délais courts pour aider à la relance économique. Le risque est que, comme démontré dans une étude récente<sup>7</sup>, que seulement un quart des montants en subventions pourrait être dépensé au cours des deux prochaines années alors que les besoins seront les plus importants. C'est pourquoi la Commission devra opérer sur la base d'un scénario de '*frontloading*' des investissements pour maximiser l'impact économique des fonds.

Nul doute que la bataille politique sera âpre. Le Parlement européen, qui réclamait un effort budgétaire de 2.000 milliards d'euros a accueilli favorablement la proposition de la Commission à condition qu'elle ne soit pas trop amendée par les Etats. Le Conseil européen examinera la proposition de la Commission le 19 juin, dont on sait déjà qu'elle ne sera pas conclusive et qu'une réunion physique entre chefs d'Etat et de gouvernement sera indispensable pour conclure la négociation. Nous appelons de nos vœux que l'on puisse écrire tous ensemble une page d'histoire de l'Union européenne – celle d'une Europe solidaire et nécessaire au monde - qui restera gravée dans les mémoires et dont se souviendront les futures générations à qui ce plan est dédié.

---

<sup>7</sup> Zsolt Darvas, Three-quarters of Next Generation EU payments will have to wait until 2023, Bruegel Juin 2020  
<https://www.bruegel.org/2020/06/three-quarters-of-next-generation-eu-payments-will-have-to-wait-until-2023/>

# La Facilité pour la Reprise et la Résilience : Forces et limites

La crise économique que nous traversons impacte violemment tous les pays de l'Union ; mais tous les pays ne sont pas affectés de façon égale et ni n'ont les mêmes capacités d'intervention publique pour faire face. Le cheminement même de sortie de crise économique reste incertain tant il dépend encore de la possibilité d'une deuxième vague en Europe et de l'évolution de la pandémie chez les partenaires économiques de l'Union, en particulier en Amérique et en Afrique.

Avant même la pandémie, il était clair que le défi auquel est confrontée la politique est immense et nécessite une réorientation systémique : si nos économies restent sur la trajectoire actuelle, le changement climatique, la détérioration de la biodiversité et leurs conséquences déstabiliseront nos sociétés, économies et systèmes financiers, accroîtront la récurrence d'événements catastrophiques et irréversibles et rendront la planète inhabitable à des pans entiers de l'humanité. Nos économies dont le fonctionnement est fondé par défaut sur le principe de marchés ouverts font face à ce qu'il faut appeler non pas à un nouvel échec du marché comme déjà expérimenté et plus ou moins bien surmonté. Comme l'a souligné Nicholas Stern, l'économiste spécialiste du climat, elles font face au plus grand échec du marché comme principe coordonnant les activités économiques, échec qui est en outre vital. Un rapport conjoint de la Banque Internationale des Règlements et de la Banque de France (P. 6 à 8) en concluait que les mécanismes de marché ne suffiront pas pour que consommateurs et entreprises fassent les investissements nécessaires au passage à des technologies bas carbone. Des politiques et dépenses publiques pro actives ainsi que nouvelles options pour le système financier sont nécessaires.

La pandémie a accéléré la prise de conscience que les moyens et instruments de politique économique et budgétaire disponibles au niveau européen sont insuffisants ou inadéquats pour

gouverner un marché intégré aux règles harmonisées. Des restrictions ont été apportées à la libre circulation de façon plus ou moins ordonnée, des règles communes ont été levées, de nouveaux programmes communautaires ont été proposés et en partie déjà adoptés, des anciens adaptés, des instruments financiers existants sont adaptés et de nouveaux ont été proposés ([Commission Européenne](#)).

La Facilité pour la Reprise et la Résilience proposée par la Commission est l'innovation majeure du plan de relance adopté le 27 mai. Elle est triplement innovante: elle sera refinancée par un emprunt de l'Union Européenne; elle impliquera une redistribution de ressources entre les États; elle sera une incitation financière pour que les pays alignent leurs politiques, investissements et réformes, sur les objectifs de l'Union Européenne.

Selon le projet de règlement (COM2020/408) la facilité dont le montant serait de 560 milliards d'euros consistera principalement (330 milliards €) en des soutiens financiers non remboursables et versés au fur et à mesure de l'avancement de plans nationaux d'investissements et de réformes nationaux, mais agréés en préalable avec la Commission. La mise en œuvre de la facilité sera ancrée dans le « Semestre Européen », le processus de coordination des politiques économiques des États-membres. Le cas échéant, ces dons pourront être complétés par un prêt, le total des prêts. Le pays bénéficiera alors des conditions d'emprunt de l'Union.

### **Quelle est la logique sous-jacente à cette facilité ?**

Les économies européennes ne repartiront pas d'elles-mêmes. Les effets de la pandémie et du confinement ne s'atténuent que très progressivement. La pandémie est loin d'être terminée chez les partenaires commerciaux de l'Union. Le chômage va être très élevé. Beaucoup d'entreprises auront des dettes fiscales (et sociales) importantes et auront des difficultés à faire face à leurs engagements financiers avec des risques de nombreuses faillites.

Les États doivent donc intervenir pour éviter que ne s'enclenche une spirale déflationniste. Mais l'intensité de l'intervention requise dans un pays pour redresser la barre est indépendante de sa capacité à intervenir. Sans action solidaire, des déficits en intervention pourraient se creuser menaçant l'Union de dislocation économique, sociale et finalement politique. Last but not least, il est essentiel que les plans de relance soient

coordonnés de façon à ce qu'ils apportent leur contribution au Pacte Vert européen et que l'urgence de la reprise ne soit pas prétexte à repousser à plus tard la réponse à l'exigence de la lutte contre le changement climatique.

Dans ce contexte, la gouvernance de la facilité répond à un besoin d'efficacité et d'agilité. Surtout dans la phase de reprise post COVID les engagements doivent coller à des besoins inédits, incertains dans leur nature et ampleur et qui peuvent dans l'urgence être mieux identifiés par les niveaux nationaux et même sub-nationaux. Mais cet argument vaut aussi pour beaucoup d'investissements dans la transition écologique qui doivent être identifiés par un processus de bas en haut avec des marges pour des « essais et erreurs » et qui doivent être accompagnés de mesures réglementaires ou fiscales pour être efficaces. Par exemple, le basculement de la mobilité urbaine vers des modes bas carbone devra se faire selon les préférences des habitants. Elle sera le résultat d'un ensemble de mesures incluant la nature des infrastructures (pistes cyclables et/ou bornes de recharge, mais aussi la tarification de transports en commun, la fiscalité sur les énergies fossiles, ... Pour accélérer l'isolation des logements, des politiques combinant en particulier réglementation, aides financières, renforcement des compétences professionnelles seront nécessaires.

La gouvernance décentralisée de la Facilité a le potentiel de répondre à l'urgence macroéconomique tout en orientant, avec une corde de rappel aux objectifs stratégiques européens, les politiques soutenues dans la bonne direction.

### **Quels sont les limites à cette facilité?**

La première limite est la capacité de faire effectivement évoluer le semestre européen, et donc les politiques économiques nationales, dans la direction annoncée par la Commission, c'est à dire une orientation sur les objectifs de développement soutenable. Il faudra donner un sens et contenu concret à la communication et aux nouvelles métaphores du semestre européen, de la « durabilité compétitive » à l'« avantage du pionnier » en passant par la « transition juste » ([voir par exemple le document COM-2020-500, P.7](#)). Et il faudra faire des choix. Cela suppose notamment d'orienter effectivement les politiques économiques sur des indicateurs de déséquilibres macroéconomiques qui ne se limitent pas pour ceux qui sont opérationnels à des indicateurs de déséquilibres financiers comme c'est le cas actuellement, mais aussi sociaux et environnementaux. Il faudra aussi engager des réformes institutionnelles qui permettront de renforcer les pouvoirs

publics, par exemple en matière de fiscalité par le passage à la décision à la majorité qualifiée dans l'union européenne ; et, en matière de formation des revenus, par l'adoption d'un dispositif européen de salaires ou revenus minima ; et, par une réglementation prudentielle du secteur bancaire qui tienne pleinement compte des risques que font peser le changement climatique sur la valeur de certains actifs de façon à accélérer le désengagement des institutions financières des secteurs dépendant des énergies fossiles. Le fait que le projet de règlement de la facilité prévoit comme premier critère d'évaluation la capacité de « booster la croissance potentielle », un concept fortement contesté, suggère qu'un chemin important reste encore à faire pour que l'ancien paradigme productiviste soit remplacé par celui de la durabilité.

La deuxième limite consiste en une gouvernance qui s'appuie essentiellement sur un dialogue entre la Commission et les autorités nationales, tâches nouvelles qui, soit dit en passant, nécessitera un renforcement des capacités de la Commission. Le projet de règlement ne prévoit pas de consultation préalable du parlement européen sur le plan national de reprise et de résilience susceptible d'être financé. Il ne prévoit non plus aucune consultation de la société civile ou des partenaires sociaux. On comprend le souci d'éviter un effet « arbre de Noël » où chaque acteur aurait la possibilité de faire passer « sa » priorité. La cohérence, et donc l'efficacité du plan, pourraient être endommagées. Quelle que soit l'issue des négociations au Parlement et au Conseil sur le projet de règlement, l'efficacité de la mise en œuvre ne pourra que bénéficier de la prise en compte par la Commission et les autorités nationales de points de vue diversifiés de plusieurs acteurs et d'une stricte limitation des plans nationaux à des objectifs concrets, atteignables avec les instruments de politique bien identifiés.

La troisième limite est liée au montant même de la facilité. Le montant en soi ne représente en moyenne qu'un peu moins que 1% du PIB par an pendant 3 ans alors que la chute du PIB cette année dans les pays de l'Union est estimée à 8% à 12% selon les pays et que des incertitudes pèsent sur la rapidité de la reprise.

La facilité pourra néanmoins avoir des impacts macro économiquement significatifs dans certains pays parce qu'elle est fortement re-distributive. La Commission a utilisé une clé qui assure que le montant maximal du soutien par habitant s'explique pour l'essentiel par l'ampleur de l'impact de la crise et le niveau de revenus par habitant. Pour les pays les plus affectés et au revenu par habitant les plus bas, les transferts

pourront s'étaleront entre 12 à 14 % du PIB sur trois ans. L'Espagne et l'Italie, deux pays fortement affectés, mais dont le revenu par tête est inférieur, mais proche de la moyenne européenne, pourront disposer de montants permettant d'alléger de façon non négligeable les contraintes qui pèsent sur leurs dépenses publiques.

Cette facilité ne va cependant pas résoudre en soi le problème systémique de la coordination des politiques budgétaires dans la zone euro comme pourrait le faire un budget macro économiquement significatif pour l'ensemble des pays de l'Union.

Les ratios de dette publique vont fortement dans pratiquement tous les pays, au-delà des limites retenues dans le Traité des 3% de déficit courant et de 60% d'endettement en proportion du PIB. Pour le moment, les règles budgétaires du Pacte de Stabilité ont été suspendues. Mais cette suspension n'est pas définitive. Et, d'une façon ou d'une autre, les politiques budgétaires sont et seront coordonnées.

Avant la pandémie, la Commission a lancé une consultation sur une réforme des règles budgétaires qui devait se terminer le 30 juin. Elle devra probablement être relancée pour tenir compte de l'expérience actuelle. De nombreuses propositions sont sur la table. La réforme retenue devra en particulier résoudre trois problèmes communément identifiés.

- Tenir compte d'un contexte macroéconomique profondément changé dans lequel les chiffres retenus il y a plus de trente ans dans le Traité n'ont plus de sens d'un point de vue ni économique ni financier ;
- Sortir de l'asymétrie qui fait que les pays déficitaires sont contraints aux restrictions budgétaires, alors que les pays excédentaires ne sont pas tenus à l'expansion budgétaire. C'est non seulement une question de fairness, mais aussi nécessaire pour lever le biais déflationniste des règles actuelles ;
- Adopter une règle d'or qui reconnaisse pour un montant intangible la priorité absolue à accorder à des dépenses soutenant la transition.

La quatrième limite est liée à la durée de trois ans de la facilité. La transition écologique est un processus de longue haleine qui ira au-delà de 2030. Tous les pays et les investisseurs doivent pouvoir s'y engager avec la plus grande certitude possible sur les capacités de financement à long terme. Or il est peu probable qu'à l'issue de 2024, les divergences réelles entre les pays se

soient suffisamment atténuées pour qu'un effort de solidarité ne s'impose pour investir dans la transition écologique, un bien commun de tous les Européens, mais dont le succès dépend largement de mesures prises aux niveaux national ou sous-national.

Le financement de la facilité sur emprunt communautaire peut aussi devenir un facteur d'intégration. Il est légitime comme contribution à la stabilisation macroéconomique à court terme et comme source de financements et d'investissements à haut rendement écologique à long terme. Cet emprunt commun devrait aussi constituer une forte incitation à accroître les ressources propres du budget communautaire, notamment au travers d'impôts spécifiquement européens, comme, par exemple, un impôt sur les sociétés, les transactions financières, une taxe carbone aux frontières, ce qui permettrait d'éviter que l'effort de solidarités se fasse essentiellement par des transferts entre États.

Aux financements ou co-financements de projets d'intérêt commun, comme la protection des frontières extérieures, les programmes de recherche, les infrastructures transfrontalières, le développement régional. Sous réserve de maturation, la facilité pour la reprise et la résilience ajouterait un deuxième pilier courant dans les budgets de fédérations d'États : un financement solidaire de dépenses d'intérêt commun, mais mieux identifiées et exécutées dans le cadre de politiques décidées au niveau national ou sous-national. Il manquera encore un troisième pilier : l'expression d'une solidarité interpersonnelle, par exemple, dans un premier temps, sous forme de revenu minima européens « vieillesse » ou « jeunesse-formation ».

# Le Plan de relance de la Commission

13.06.2020

Le Plan de relance proposé par la Commission européenne le 27 mai<sup>8</sup> avait créé beaucoup de suspense. Attendu fin avril, puis début mai, il a paru après un mois de discussions serrées et de travaux urgents au sein de la Commission et au-delà, et des effets d'annonce savamment ménagés. Certains avaient, dès l'annonce de ce plan, salué un « moment hamiltonien », évoquant le compromis historique conclu en 1790 entre A. Hamilton, premier secrétaire au trésor américain, J. Madison et T. Jefferson pour notamment confier au gouvernement fédéral la charge de la dette contractée par les états pendant la Guerre d'indépendance<sup>9</sup>.

Le 27 mai, divine surprise, avait effectivement quelque chose de très hamiltonien, après plusieurs décennies de statu quo budgétaire, voire de régressions à petits pas. D'abord parce qu'il succédait à l'adoption le 27 avril par le Conseil européen d'un paquet d'urgence dit Corona de 540 milliards pour aider les Etats, les entreprises et les travailleurs à absorber l'impact de la crise sanitaire.

Ensuite parce que, prenant la mesure de l'impact économique de la crise sanitaire (une chute de 7 à 10% du PIB), le plan faisait sauter toutes les lignes rouges établies de si longue date que seuls quelques experts ont le souvenir précis de leur origine : par le niveau du budget européen d'abord, par les montants impliqués, par le recours à des instruments jusque-là interdits à l'UE et enfin, la reprise d'une vraie réflexion sur les ressources propres.

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_20\\_940](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_940)  
[Le budget de l'Union: moteur du plan de relance pour l'Europe](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-long-term-budget/2021-2027_en)  
[https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-long-term-budget/2021-2027\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-long-term-budget/2021-2027_en)

<sup>9</sup> « Europe is at last channeling Alexander Hamilton », Jacob Funk Kirkegaard (Peterson Institute for International Economics), 23 March 2020

La proposition de Cadre financier pluriannuel de mai 2018 maintenait le budget à son niveau inchangé depuis longtemps (1,1% du PIB des 27), tout en compensant la sortie du Royaume Uni. En janvier 2020, la Commission européenne opérait une rallonge de 7,5 milliards dans le cadre du « Green Deal » afin d'aider les états pauvres dans la transition énergétique (« Just Transition Fund »).

Le Plan de relance de mai 2020 fait quant à lui voler en éclats les références en portant le budget européen de €1,1 milliard à €1,850 milliard, par l'introduction d'un plan d'investissement dit Next Generation EU. Il est l'héritier du Plan Juncker de 2015 lancé pour répondre au déficit majeur d'investissement en Europe, suite à la crise financière et consiste, lui aussi, à garantir un emprunt de €750 milliards via le budget européen. Certains notent qu'il s'agit à nouveau d'un recours aux instruments financiers, et non de moyens budgétaires stricto sensu. L'instrument est temporaire et concentré sur les trois premières années (2021-2024) mais il prend la mesure de l'urgence socio-économique et des déficits.

Etant donné la récession économique considérable attendue post COVID-19 (une chute de 7 à 10% du PIB) et le niveau historiquement bas des taux d'intérêt, l'exécutif européen s'est saisi d'une solution d'opportunité et de responsabilité. En outre, le choc du COVID sera « asymétrique », c'est-à-dire qu'il a frappé certains Etats membres bien plus durement que d'autres et que son impact sera inégal selon les pays. Le Plan de relance, et Next GenerationEU en particulier, prévoit un partage des fonds entre des subventions (€500 milliards) et des prêts aux Etats membres donnant lieu à remboursement (€250 milliards). Il sera donc redistributif et suppose, pour être utile économiquement, de renoncer au suivi jaloux par les Etats membres du « juste retour », c'est-à-dire le retour sur investissement au plan national.

Mais le pas est historique. Au-delà des adaptations normales qui portent le budget annuel moyen de 139 (période 2014-2020) à 157 milliards pendant les sept ans à venir, la Commission aujourd'hui franchit le Rubicon du sacro-saint « équilibre budgétaire » : l'Union européenne ne peut disposer de plus de ressources que les dépenses sur lesquelles les Etats membres se sont accordés et elle ne peut pas emprunter. Un tel corset vaut à l'UE depuis longtemps un niveau de croissance faible et un retard de compétitivité, en particulier dans l'économie numérique et le développement « vert », alors qu'elle est 'leader' normatif mondial dans la lutte contre le changement

climatique. On ne peut indéfiniment vivre en dessous de ses moyens, sauf à disparaître de la carte géopolitique.

L'emprunt est souscrit au niveau européen et son remboursement serait à la charge du budget européen, sur une période longue après 2027 et jusque 2054. Libérant ainsi les budgets nationaux exsangues de la charge de la relance économique. Parlons là aussi de nouveauté tant la succession des crises nous a habitués à une gouvernance à court terme, à souffle court et en dernière minute. Malgré l'urgence, il est certain que les Etats membres mèneront des discussions longues et difficiles pour valider cette proposition. Les batailles entre Etats membres sur la question de la mutualisation des dettes encourues pour sauver les banques avaient été féroces à la suite de la crise financière de 2008. Le problème, cette fois, est de gérer l'avenir et de financer les priorités de l'Union européenne (le numérique, le climat en particulier). Et de sortir de l'impasse des finances publiques nationales dont la grave dégradation est directement liée à la contraction des économies dans certains Etats membres (Grèce, Italie, mais aussi Espagne, Portugal, France dans une moindre mesure).

Dernier élément de rupture, la question des ressources propres qui semblait vouée à l'oubli est à nouveau ouverte pour le moyen terme. Le Plan de relance propose de relever à 2% du PIB le plafond des ressources propres (au-delà des dépenses réelles), afin de doter l'Union d'une marge budgétaire suffisante pour lancer l'emprunt massif de NextGenerationEU et garantir les obligations émises dans ce cadre. La boîte des 1% du PIB et l'alignement des ressources de l'UE sur la capacité contributive des Etats membres sont là aussi remis en question et il faut sans doute s'en réjouir. Et la possibilité de ressusciter la capacité fiscale de l'Union est ouverte.

Faute d'accord sur de nouvelles ressources propres, on a laissé fondre l'assiette des ressources propres traditionnelles (pour l'essentiel, les droits de douane, les droits antidumping et les prélèvements agricoles) et accepté que 70% des ressources sont désormais des contributions des Etats membres à proportion de leur PIB. Ce qui favorise des affrontements comptables entre les Etats membres et génère des inerties très négatives. A ce stade, les seules propositions de ressources nouvelles sont la contribution sur les plastiques non recyclés et le système d'échange des quotas d'émissions de gaz à effet de serre.

Pourtant, les propositions de fiscalité propre de l'UE, directement liée à la valeur ajoutée européenne, ont été nombreuses et répétées : taxe numérique, assiette commune consolidée de

l'impôt sur les sociétés, taxe sur les transactions financières, taxe carbone.... Leur adoption permettrait d'alléger la contribution des Etats membres, désormais première ressource du budget européen et de loin. A condition que les Etats membres renoncent au « chacun pour soi » fiscal et s'accordent sur la reconquête sur une base commune et solidaire d'une « souveraineté » fiscale » perdue dans la mondialisation Mais l'autorisation des Etats membres étant à l'unanimité, il faut là aussi s'attendre à des résistances immenses.

Penser le long terme est sans doute l'apanage d'une Union dotée d'une population abondante (450 millions de citoyens), d'un crédit financier inégalé (« triple AAA ») sur les marchés, du statut de première puissance commerciale. C'est aussi l'obligation d'une entité qui se voit confrontée de plus en plus directement à l'insécurité du monde : guerres dans son voisinage, flux migratoires incontrôlés, dégradation de l'environnement international, attaques du multilatéralisme y compris et d'abord par les alliés traditionnels, concurrence stratégique féroce, guerre commerciale... Le paysage international a radicalement changé et l'Union se retrouve seule, dans un monde qui tend de plus en plus à revenir à un affrontement bipolaire. Il est temps pour un « moment hamiltonien » de l'Union européenne attendu depuis longtemps et qui devrait, pour être utile, intervenir avant l'été 2020 tout proche. « Time matters » pour sortir de la crise par le haut.

**Conférence avec Margarida Marques :**

## **“Le prochain budget de l’Union : où en sommes-nous après le dernier Conseil européen ?”**

Cette conférence est antérieure à la crise économique due à la pandémie de COVID19 et ne peut donc aborder les plans de relances qui sont actuellement proposés.

Mais le texte garde toute son actualité, car les plans de relances sont de nature événementielle et transitoire. La problématique ici décrite reste sous-jacente aux actuels débats budgétaires.

*Margarida Marques est une ancienne collègue de la Commission européenne. Elle est ensuite devenue secrétaire d’Etat aux affaires européennes du Portugal, Vice-présidente de la commission ‘affaires européennes’ du parlement portugais et est désormais la Vice-présidente de la commission des budgets du Parlement européen. Elle est donc très affutée sur toutes les questions relatives aussi bien aux affaires budgétaires qu’aux affaires européennes. C’est un honneur pour notre revue d’organiser cette conférence sur une question aussi importante aujourd’hui en sa présence.*

*La question budgétaire est pour nous une question importante car c’est la question qui va déterminer l’avenir de l’Union, un avenir hélas incertain. Mais elle aura aussi un impact sur la perception que la société a de cet avenir et de ce que nous voulons et pouvons construire. Comme vous le savez, la revue GRASPE est née en 2000 dans le cadre de la réforme Kinnock comme une tentative autonome de fonctionnaires européens de sensibilités différentes de penser ensemble et dans le cadre de cette réforme l’avenir de la fonction publique européenne. Les questions budgétaires sont donc au cœur de notre préoccupation depuis le début, même si cette première inspiration a bien évidemment été revitalisée depuis, notamment avec les collègues de EUStaff4Climate qui se focalisent quant à eux sur les questions climatiques et le besoin pour l’UE de réagir face à la crise environnementale. La question budgétaire continue*

*aujourd'hui de nous intéresser car elle pose clairement la question importante de la préservation du service public européen. Nous sommes persuadés qu'il nous faut maintenir un service public performant composé de collègues engagés et convaincus par la construction européenne. Mais je m'arrête là, Margarida va nous parler de l'état des débats en cours sur le budget de l'UE dans la perspective de la prochaine période de programmation budgétaire.*

**Margarida Marques** : C'est un honneur pour moi d'être ici avec vous aujourd'hui. J'ai en effet été fonctionnaire à la Commission européenne pendant 21 ans. Je suis par la suite rentrée au Portugal pour y être élue au Parlement national et je suis entrée au gouvernement. Je suis maintenant au Parlement européen. Mais si je suis ici aujourd'hui ce n'est pas parce que je suis une ancienne fonctionnaire, et au passage également ancienne adhérente au syndicat U4U, mais par ce que je suis co-rapporteur pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP). C'est mon premier mandat au Parlement européen. Je suis co-rapporteur au nom du groupe S&D, l'autre co-rapporteur représente le PPE. Nous travaillons ensemble en bonne intelligence. À mon avis, jusqu'à maintenant, le Parlement a eu une position très forte dans le sens où il a clairement exprimé sa position sur le CFP.

Comme Georges l'a dit précédemment, ce sont les conditions de l'avenir de l'UE qui se posent avec ce budget. Ce ne sont pas seulement les chiffres qui comptent. Préparer un budget n'est pas un exercice seulement comptable, c'est aussi un exercice politique. Le jour du Conseil européen, j'avais publié un tweet en demandant quelle allait être la politique européenne que les chefs d'état et les gouvernements s'apprêtaient à abandonner. Parce qu'il est en effet impossible de répondre aux priorités politiques qui sont les nôtres avec un budget dimensionné à la hauteur de ce qui est proposé aujourd'hui. Donc voilà la question la plus importante : quel avenir voulons-nous pour l'Europe ? Il y aura des débats lors de la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Et nous sommes d'accord avec les priorités avancées d'ailleurs, mais nous ne sommes pas d'accord sur le financement de ces priorités.

Le Parlement européen précédent (dans lequel je ne siégeais pas) avait fait les calculs et tenant compte des différentes priorités avancées dans la proposition de la Commission de mai 2018. Il avait arrêté à 1,3% du RNB le financement de l'Union européenne, c'est-à-dire les contributions directes des Etats membres pour le financement de l'Union européenne.

Ensuite, avec la nouvelle Commission, Madame von der Leyen a fait des compromis avec le Parlement européen. Le premier compromis concernait le climat. Désormais le climat fait donc partie des propositions politiques les plus fortes contrairement aux propositions de la Commission de 2018. Aujourd'hui même, la Commission a adopté la loi sur le climat. Cela a un impact, car il y a là une nouvelle exigence financière. Mais d'autres compromis ont été faits par Madame von der Leyen avec le Parlement européen lors de son élection. Pour nous socialistes, il est clair car nous avons la réponse écrite de von der Leyen aux questions que nous lui avons posées, mais il y faut aussi prendre en compte le discours qu'elle a donné lors de la séance plénière qui l'a élue.

Avant d'aller plus loin, j'aimerais rappeler le rôle du Parlement concernant le CFP. D'abord le Parlement doit donner son consentement sur le CFP. Or, il a déjà fait savoir qu'il ne donnera son consentement sur le CFP que s'il y a un accord sur le budget et un accord politique sur les ressources propres. C'est à ces deux seules conditions que le Parlement européen sera en mesure de donner son consentement.

Ensuite, il y a le deuxième niveau, c'est la codécision, programme par programme. Cela représente quelque chose comme 65 règlements pour toutes les lignes budgétaires, pour tous les programmes. Et je pense que vous le savez, la conférence des présidents du Parlement a décidé au début de l'année de geler tous les accords politiques partiels dans le trilogue. Les négociations, les réunions techniques, même les trilogues peuvent continuer mais sans qu'il n'y ait d'accords politiques partiels. Cela a été décidé à l'unanimité de tous les rapporteurs. Nous pensions avoir quelque chose de nouveau le 20 février, mais non. Ce nouveau Conseil européen n'a pas donné d'éléments nouveaux pour le cadre financier pluriannuel. Donc pour nous, ce qui est sur la table, reste la proposition que la Commission a présenté en mai 2018 et le « Mécanisme pour une transition juste ».

Nous étions convaincus que le Conseil européen du 20 juin aurait donné quelque chose. On peut se demander si nous n'étions pas trop optimistes. Nous avons rencontré l'équipe de négociation avec le président Sassoli et avons eu deux réunions avec Charles Michel. Charles Michel nous a parlé des propositions très innovatrices qu'il pouvait mettre sur la table pour aider à débloquer la situation dans les différents groupes qui sont au Conseil.

À propos de ces différents groupes au Conseil, nous avons d'un côté ceux qui sont réputés « frugaux », de l'autre côté les 17 pays « amis de la cohésion » qui ont d'ailleurs décidé de se rebaptiser en s'affirmant comme étant le groupe qui veut une Europe ambitieuse. Nous, les rapporteurs du Parlement, nous sommes allés sur place discuter avec les Croates, les Allemands, les Français. Nous avons également reçu plus ou moins tous les représentants permanents pour comprendre la situation et savoir ce que nous pouvions faire. Ainsi, à partir du mois d'octobre, le parlement a dit que nous étions préparés pour commencer les négociations avec le Conseil. Mais avec les deux groupes dont je parlais avant au Conseil, il a été très difficile de parvenir à un accord même si le Conseil a par ailleurs duré un jour de plus que ce qui était prévu. En effet, la créativité dont parlait Charles Michel n'a pas été suffisante. Si vous avez regardé la proposition il s'agissait juste d'introduire davantage de flexibilité, de donner plus de subsidiarité aux Etats membres pour qu'ils gèrent de manière plus flexible leurs enveloppes financières. Cela consistait aussi à retirer le point 3 bis de la ligne d'Horizon Europe et de le mettre dans les mécanismes inversés. Donc il a essayé de jouer avec ces éléments mais cela n'a pas fonctionné. C'est ainsi que nous sommes arrivés à la fin du Conseil en revenant au point de départ.

À mon avis, il y a eu un élément très négatif. Je parle ici du rôle joué par la Commission. Comme je l'ai dit précédemment, pour nous, la proposition de la Commission est toujours celle de mai 2018. Mais la Commission, dès le deuxième jour, a fait distribuer un non paper en avançant non pas une proposition de 1.11% du RNB, qui était la proposition de départ, mais de 1.069%. Il s'agissait donc d'une proposition encore plus réduite que celle de Charles Michel. Pour nous, la commission a toujours contribué à débloquent les choses. C'est elle qui avait débloquent le budget 2014-2020, c'est vrai. Je n'étais pas rapporteur alors, mais j'ai assisté aux négociations. Donc pour nous pour ce CFP, la proposition de départ de la Commission c'était 1.11. On ne comprenait donc plus ce qu'elle voulait, et je pense que cela a un peu fragilisé la position de la Commission au regard du PE. Quoiqu'il en soit, nous avons demandé une réunion au Commissaire au budget, Johannes Hahn, afin de comprendre la situation.

La question est très importante pour nous. Car nous ne voulons pas de conflit institutionnel. Ensuite, nous sommes bien conscients que nous sommes au commencement d'un nouveau cycle institutionnel. Il est très important que ce nouveau cycle puisse bien fonctionner et puisse répondre aux attentes des citoyens. C'est un grand défi. Nous sommes tous convaincus

que ce nouveau cycle institutionnel est très important pour le futur de l'Union européenne.

Le Parlement européen est très uni. La résolution en octobre dernier a été adoptée par une large majorité. Les 4 leaders des 4 plus grandes familles politiques du Parlement ont envoyé une lettre signée à Charles Michel. Et le président Sassoli lors du conseil européen a fait un discours très fort en défendant le futur de l'Europe. J'ai donc dit que j'ai été fonctionnaire à la Commission européenne pendant très longtemps, donc j'ai suivi les précédents débats autour des CFP. La différence c'est qu'aujourd'hui le Parlement européen est beaucoup plus uni que par le passé. La composition interne du parlement est complètement différente et le rapport entre députés et chefs d'état et de gouvernement n'est pas le même non plus que celui qui existait par exemple en 2013. Donc le Parlement européen est beaucoup plus indépendant désormais pour prendre une décision si d'aventure nous n'étions pas d'accord avec la décision du Conseil européen.

Le risque d'un éventuel conflit institutionnel c'est en effet de ne pas parvenir à s'entendre sur un cadre pluriannuel financier. Il faudra en assumer les conséquences. Il est très important que les citoyens puissent comprendre que le rôle du Parlement européen est de défendre leurs attentes. Nous avons fait une campagne électorale en mai 2019. A cette occasion nous avons entendu les citoyens et il est vrai que ce que nous avons constaté au travers de la participation des citoyens ne correspond pas exactement à ce que nous entendons dans le discours des leaders politiques sur l'Union européenne.

Le risque donc, c'est qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2021 nous n'aurons pas de CFP. C'est pourquoi nous avons demandé à la Commission, lors de la résolution d'octobre 2019, de mettre sur la table un « plan de contingence » pour début 2020, au cas où un accord politique au niveau du Conseil ne pourrait pas se faire. Nous allons insister auprès de la Commission à propos de ce « plan de contingence ». C'est encore un compromis de von der Leyen. Elle nous a dit lors de son discours au Parlement européen que pour tous les rapports d'initiatives si le Parlement européen demandait des initiatives politiques à la Commission cette dernière répondrait positivement. Nous n'allons pas oublier ce compromis de von der Leyen, soyez-en sûrs, et nous allons travailler là-dessus pour assurer ce « plan de contingence », car il sera difficile d'obtenir un CFP pour janvier 2021. Et comme vous pouvez l'imaginer, nous ne sommes pas très contents de voir que des fonctionnaires de la Commission alertent l'opinion en déclarant qu'une telle perspective est dangereuse, en disant ci

et là que s'il n'y a pas de CPF, alors il n'y aura plus d'argent pour ERASMUS et d'autres politiques communautaires. Le comité du budget a immédiatement réagi. Nous avons de par notre position une grande responsabilité, mais nous l'assumons. Nous connaissons parfaitement les risques, et c'est pour cette raison que nous avons anticipé les difficultés et que nous attendons de la Commission un « plan de contingence ».

Pour avoir un tel plan, il n'y a pas besoin d'une nouvelle proposition de 30 ou 40 pages. Il suffit d'une seule page. Pour les montants de chaque programme, le traité est clair de toute façon. Il faut prolonger les règles jusqu'au commencement du nouveau cadre financier pluriannuel. Nous savons qu'il y a des contraintes, mais rassurez-vous, nous travaillons à les lever.

**Question** : Lors de la dernière négociation, en 2013, il y avait toujours le même débat. Je me souviens que Verhofstadt disait que le Parlement n'allait pas céder. Et même le Parlement en session plénière avait demandé au président François Hollande de défendre sa position et donc de poser un veto. Il y avait toujours la même différence entre la position du Parlement qui était un peu plus ambitieuse que celle de la Commission. Le Royaume-Uni est aussi entré dans la discussion en mettant un ultimatum disant ne pas accepter de dépasser 900 000 milliards. Le Parlement européen demandait 1 100 milliards à l'époque. Nous avons eu 940 000 milliards en définitive. Le Parlement a finalement cédé. Il y a eu la promesse d'une révision à mi-parcours : 6 milliards additionnels, dont 4 provenant de choses qui n'ont pas été dépensées alors que nous aurions pu résister et dès le mois de janvier, en l'absence de budget, nous aurions pu avoir le douzième provisoire<sup>10</sup>, c'est-à-dire d'être financé tous les mois sur la base de l'ancien budget qui était de toute façon plus élevé que ce que nous allions avoir.

Je forme le vœu que la représentation des citoyens, le Parlement, tienne bon. Mais je connais aussi les contraintes qui sont les siennes parce que les députés sont élus sur une base nationale. Au moins en France, on voit comment les listes sont faites, elles ne sont pas vraiment constituées par les états-majors des partis politiques, si ce n'est pas la présidence en ce qui concerne le parti majoritaire. Tout cela pour dire que la capacité

---

<sup>10</sup> Le règlement budgétaire européen prévoit que si, au début de l'exercice auquel il se rapporte, le budget annuel n'est pas encore adopté, le système des douzièmes provisoires s'applique. Cela signifie que les dépenses peuvent être effectuées mensuellement par chapitre, dans la limite du douzième des crédits ouverts au chapitre en question du budget de l'exercice précédent ou du projet de budget proposé par la Commission, le plus petit des deux montants étant retenu.

d'autonomie objective du Parlement européen est assez limitée, sauf si on a un bloc de 17 pays qui peuvent résister. Qu'est-ce qui pourrait faire croire qu'aujourd'hui le Parlement européen userait de son pouvoir et pourrait mettre un veto ? Qu'est-ce qui ferait que cette fois-ci les choses se passeraient différemment ? Nous, à notre humble niveau, nous essayons d'influencer les choses en écrivant, en faisant campagne. Nous allons d'abord interpellier la Commission pour qu'au moins, elle respecte le budget établi par l'ancienne Commission Juncker. Mais il n'y a aucune certitude quant au succès de cette démarche.

**Question :** Tous les problèmes arrivent en même temps. Il y a une nouvelle crise des migrants qui se profile avec la Turquie. Je ne sais pas si nous avons le temps d'attendre une année pour aborder tous ces problèmes. Qu'en pensez-vous ? Et je voulais savoir si les « amis de la cohésion » comme vous dites sont également amis de la solidarité ?

**Question :** Ma première question porte sur la discussion en cours sur la PAC. Va-t-on diminuer le financement de cette politique ou pas ? Quelle est donc la position du parlement à ce propos ? Ma deuxième question porte sur la possibilité que l'on discute aussi des mesures à adopter vis-à-vis des pays qui ne remplissent pas leurs règles démocratiques. Ce peut être les pays de l'Est, mais pas seulement. Et donc se pose la question de savoir si on ne pourrait penser à réduire les programmes de développement régional, etc, en guise de rétorsion, en mettant donc des conditions à l'octroi des fonds ?

**Margarida Marques :** Jusqu'à maintenant, la position du Parlement a été très claire. Il y a une large majorité au Parlement dans les 4 familles politiques les plus importantes à laquelle s'ajoute le président de la commission des budgets (ECR). La position du président Sassoli est absolument alignée. Et Charles Michel a d'ailleurs bien compris qu'il y avait un risque, ce pourquoi il essaye maintenant de parler avec nous. Il a en effet compris que le Parlement est résolu, qu'il y a donc bien un risque objectif. Nous faisons notre travail. Bien évidemment je ne peux être certaine que de mon vote. Concernant les autres, j'ai peur de faire une évaluation de ce que je constate aujourd'hui. Je connais bien le passé que vous évoquez. Mes collègues qui à l'époque, étaient députés, me disent qu'aujourd'hui le parlement est beaucoup plus uni et beaucoup plus fort que par le passé, et que donc il faut s'attendre à ne pas voir les choses se reproduire. Par exemple, une de nos démarches a été de discuter avec l'ancien président du comité des régions qui a envoyé une lettre à toutes les régions en transition des pays dits « frugaux ». Car dans ces pays, il y a des

régions en transition qui sont bénéficiaires de la politique de cohésion.

Deuxième stratégie : hier j'ai parlé à 25 journalistes Suédois, Danois et Finlandais pour expliquer que les contributeurs nets sont les bénéficiaires nets. D'ailleurs la Commission, que je ne fais pas que critiquer vous l'aurez compris, a joué un rôle très important ici. Par exemple le lendemain de la parution dans le Financial Times d'un article qui disait que 0,1% de plus de RNB représentaient je ne sais plus combien d'euros pour l'Allemagne sans aller au-delà de la question du coût, la Commission a immédiatement invité des journalistes pour montrer un tableau sur les bénéfices du marché intérieur. Sur ce tableau on voit clairement que les contributeurs nets sont les bénéficiaires nets.

Je peux vous raconter cette anecdote qui regarde une de mes rencontres avec le Représentant permanent néerlandais. Il m'expliquait que c'était les Pays-Bas qui finançaient l'Union européenne, etc. Le type de discours que nous connaissons tous... Et alors j'ai dit : « Ah oui ? Et les bénéfices du marché intérieur, qu'en faites-vous ? ». Il m'a répondu que non, qu'il était économiste, et qu'on ne pouvait calculer les bénéfices tirés du marché intérieur, que la question ne pouvait donc se poser. Nous avons poursuivi la réunion et à la fin il m'a dit : « Avec la sortie du Royaume-Uni du marché intérieur, il y aura un impact sur l'économie danoise et néerlandaise. Nous aurons donc besoin d'un financement additionnel ». Ce qui m'a permis de lui répondre ironiquement que ce ne serait sans doute pas possible puisqu'on ne peut mesurer l'impact du marché intérieur... J'étais assez contente de lui retourner l'argument.

Blague à part, il faut préciser certaines choses. Il n'est pas impossible que dans cette tentative de dépasser les différends entre les deux groupes de pays, des propositions conciliant les approches ne puissent finalement être mises sur la table. Par exemple, certains premiers ministres de ces pays dits « frugaux » disent qu'ils ne paieront pas plus de 1% mais que, si l'Union européenne veut développer une politique industrielle donnée qui mobilise un argent supplémentaire, alors ils pourraient accepter de payer cette politique, en considérant les choses au cas par cas. Une telle proposition est très dangereuse, parce que ça revient à diminuer le rôle du communautaire et à augmenter encore celui de l'intergouvernemental. C'est mettre en cause l'unité du budget, or c'est un principe général du budget communautaire. C'est aussi la porte ouverte à moins de transparence, et moins de démocratie, parce que le Parlement européen aura moins de pouvoir d'accompagnement de

l'exécution du budget. Mais c'est pourtant un discours que tiennent certains Etats membres. Il faut être vigilant.

La réponse de l'Allemagne (qui n'est pas dans le groupe des 4) au Conseil européen, a été qu'elle ne contribuerait pas à plus de 1% du RNB sauf pour des politiques relatives à l'immigration, la défense, le digital et le climat. Par contre, au conseil européen du 20 février, elle a un peu fait marche arrière. Nous avons eu une réunion avec les ministres des affaires européennes, et je trouve que la position qu'a eue l'Allemagne lors du Conseil européen s'est révélée moins avancée que celle qu'annonçait son ministre.

Il faut pourtant rappeler qu'un des candidats les mieux placés pour devenir leader de la CDU a déclaré lors de sa première déclaration de candidature qu'il fallait que l'Allemagne contribue davantage au financement de l'Union européenne. Donc les lignes bougent. Remarquons aussi que dans l'accord de gouvernement entre le SPD et la CDU, il est écrit que l'Allemagne doit contribuer plus pour le financement de l'Union européenne. Je dis cela parce que je pense que l'Allemagne peut jouer un rôle différent de celui qu'elle a joué lors du Conseil européen du 20 février. Et surtout, et là c'est un avis subjectif, si l'Allemagne hérite d'une négociation non aboutie sur le CFP, elle fera tout pour le résoudre pendant sa présidence. Voilà ce sur quoi nous fondons aussi nos espoirs pour parvenir à avoir un CFP en temps voulu.

La question sur la Turquie est une question très importante. Hier j'ai entendu Charles Michel dire, alors qu'il était à la frontière entre la Grèce et la Turquie, que maintenant nous avons de l'argent nécessaire pour la question migratoire, et que lors du prochain cadre financier pluriannuel nous allons continuer à contribuer pour cette politique migratoire, etc. Pourtant, quand on regarde la proposition de la Commission sur la migration, 80% de ce qui est prévu concerne la sécurité des frontières, et 20% seulement l'intégration. Il est certes vrai que la politique de cohésion joue aussi un rôle d'intégration. Il est tout aussi vrai de dire que protéger les frontières est très important. Malgré tout, il faut un équilibre entre la protection des frontières et l'intégration des migrants. Et nous, qui avons vu toute cette situation se produire déjà en 2016, à l'époque j'étais à Bruxelles, nous nous rappelons très bien pourquoi nous avons signé l'accord avec la Turquie. Lorsqu'on voit ce qui se passe aujourd'hui, on a l'impression que se rejoue exactement le même film qu'en 2016. Nous allons voir ce qui va se passer en définitive, mais c'est une énorme responsabilité pour l'Union européenne, et il faudra rendre des comptes.

Une autre question portait sur la question de savoir si les amis de la cohésion sont aussi les amis de la solidarité ? Et bien non. Si l'on veut une politique de migration, il faut intégrer cette réalité. Il faut avoir la force d'imposer certaines positions mais il faut aussi être conscient de la capacité de l'Union européenne à obliger les pays à répondre à certaines politiques. Nous n'avons pas réussi à réviser l'accord de Dublin et la proposition qui est sur la table est très faible. Dans un moment de crise, s'il y a une arrivée trop importante de candidats réfugiés dans un pays, il faut que les autres pays puissent en accepter, sans qu'on applique la règle qui veut que c'est dans le premier pays où les migrants sont arrivés qu'il faut introduire la demande d'asile. Nous essayons de réviser Dublin depuis 4 ou 5 ans, force est de constater que nous n'avons toujours pas réussi à le faire.

Sur la PAC, nous avons été très clairs depuis le début. D'abord nous n'allons pas réduire la politique de cohésion ni la PAC pour donner de l'argent pour les politiques relatives au climat. La cohésion et la PAC contribuent déjà au climat. Peuvent-ils contribuer plus ? Oui. C'est ce pourquoi nous avons fixé à 25% la moyenne, et 30% à la fin du cadre financier pluriannuel qui sera la contribution moyenne du programme pour le climat. Et pour la PAC et la politique de cohésion ce sera quelque chose comme 40% et 37% en gros. C'est pour cela que nous disons que nous n'allons pas réduire les politiques, mais nous allons valoriser la dimension climat dans ces politiques. Peut-être devons-nous parler de nouvelles générations de politiques de cohésion. Mais le fait est que la politique de cohésion contribue déjà beaucoup au climat, à la transition énergétique, etc. J'ai moi-même demandé par écrit à la Commission, quelle était contribution de la politique de cohésion pour le climat dans les deux derniers cadres financiers pluriels.

Pour la PAC il y a une autre initiative assez innovante dans la proposition de Charles Michel. Dans son esprit, il faut donner plus de pouvoirs aux états-membres en termes de flexibilité. La flexibilité pour la politique agricole commune signifierait que les Etats membres pourraient passer de l'argent du pilier 1 au pilier 2, et vice-versa, et donc disposer de leur enveloppe financière de façon flexible. C'est une proposition qui est sur la table, ce sera aux Etats membres de décider ou pas de l'adopter.

Sur la question des conditionnalités, mon pays n'est pas très enthousiaste à ce propos. Pendant la Troïka, on a eu le risque de voir les fonds structurels suspendus. On s'en souvient... Mon pays n'est donc pas très chaud pour introduire des conditionnalités. Par contre la position du Parlement est claire.

Nous en défendons le principe, d'ailleurs, les deux choses qui sont valorisées dans la résolution du Parlement où nous avons assumé la position du Parlement précédent, c'est justement de valoriser le climat et les conditionnalités dans l'octroi des fonds structurels.

**Question :** Quelle est la position du parlement sur les nouvelles ressources propres, taxation carbone, impôt sur les multinationales et sur le plastique, etc. ?

**Question :** Comment envisager le « plan de contingence » dont vous parliez dans la perspective du Brexit, ce qui constitue une difficulté majeure avec une baisse future de nos ressources ?

**Question :** Je vais un peu sortir du cadre budgétaire parce qu'en ayant rencontré Pierre Larrouturou il y a peu de temps, nous avons eu avec lui une réflexion sur le budget et constaté qu'il semble très difficile de sortir de cette boîte qui limite à 1% du RNB le budget depuis 1984. Beaucoup de commentateurs regrettent que nous soyons aussi limités par ce montant qui est manifestement très insuffisant. Donc la tentation est peut-être de sortir de ce cadre-là, de penser hors de cette boîte. Par exemple, quand on parle de migration, comment va-t-on articuler les faibles moyens qui sont à notre disposition avec les retards dans les décisions géopolitiques qui devraient être celles de l'Union européenne ? Autrement dit, quelle position devrait avoir l'Union européenne par rapport à la Turquie ? Avec cette question je suis bien conscient que l'on sort d'un cadre budgétaire.

**Margarida Marques :** Ma première observation sur les ressources propres est que la Commission a fait en mai 2018 une proposition très conservatrice, très traditionnelle. Je l'avais signalé au Parlement national parce qu'à l'époque j'étais au Parlement portugais, et nous avons en conséquence créé une commission parlementaire pour le suivi du CFP. Nous avons présenté un rapport au gouvernement avec des recommandations.

Pourquoi la Commission a-t-elle fait une telle proposition si conservatrice ? Le Parlement avait pourtant ouvert la porte à la Commission et cette dernière aurait pu être plus ambitieuse concernant les ressources propres dans sa proposition d'origine, en mai 2018. Je pense que si la Commission avait fait une proposition moins conservatrice, nous ne serions pas aujourd'hui dans la situation dans laquelle nous nous trouvons. Mais cela n'a pas été le cas et c'est ce pourquoi je demande aujourd'hui que l'on répète les débats que nous avons eu en 2012, 2013, 2015 et 2016.

La position du Parlement sur les ressources propres est la suivante : nous ne donnerons notre consentement que si nous avons un accord politique sur les ressources propres. La proposition de Charles Michel est de mettre sur la table des ressources propres. Aujourd'hui nous avons plus ou moins un rapport de 70% de contribution/30% de ressources propres. Un des éléments de l'accord politique pourrait être de trouver un compromis pour changer cette structure pendant les sept années à venir. Voilà pour le principe.

Ces nouvelles ressources propres devraient être liées aux politiques européennes. Nous parlons désormais beaucoup de climat, donc une taxe sur le plastique est envisageable. Un autre domaine pourrait être les bénéfices du marché intérieur. Par exemple l'impôt sur les transactions financières. La commission a déjà mis sur la table quelques propositions et est disposée à faire d'autres propositions relatives aux ressources propres. J'avais rencontré par le passé Mario Monti qui avait produit un rapport sur le sujet. À l'époque j'étais au gouvernement portugais et j'avais dit que le rapport était très peu ambitieux. Mais maintenant, 4 ans après, en relisant le rapport, je me dis que si on en avait appliqué ne serait-ce que la moitié de ce qu'il proposait, on aurait déjà beaucoup avancé... Quoiqu'il en soit, la question de ces ressources propres est la solution, associée à l'augmentation du budget évidemment. Il nous faut trouver de nouvelles ressources propres et que les Etats fassent un effort, car ils sont toujours prompts à trouver des raisons pour dire que telle ou telle proposition de type de ressource n'est pas la bonne même s'ils se disent d'accord sur le principe général de l'augmentation des ressources propres. Il reste pourtant certain que nous ne pouvons nous satisfaire de l'actuel modèle de financement qui est déséquilibré et ne correspond pas à la ligne du traité lui-même.

Sur le « plan de contingence » et le départ du Royaume-Uni, nous venons justement d'avoir une réunion avec le service juridique du Parlement pour comprendre comment s'applique le douzième provisoire parce qu'il y a la contribution du Royaume-Uni la première année. Et apparemment ce qui compte c'est le montant, pas la question de savoir qui doit payer.

Sur la question du climat et sur l'autre question que vous avez soulevée, effectivement, ni la proposition de budget de la Commission, ni la proposition du Parlement, ne sont en mesure de financer le compromis politique de neutralité carbone pour 2050. Ça c'est clair. Mais il faut faire des pas en avant. Le fait, par exemple que l'on veuille une banque du climat, et augmenter

le capital social de la BEI qui jouerait le rôle de cette banque, ce sont déjà des pas en avant. On peut certes dire que ce n'est pas suffisant et c'est vrai, mais notre devoir est de trouver comment nous allons parvenir à financer nos objectifs politiques. Je dois dire qu'il est très positif d'avoir décidé que la BEI deviendrait une banque du climat et qu'il faille augmenter son capital social. Il peut sembler étrange que ce soit dans les propositions de Michel qu'on trouve cette idée d'augmenter le capital social de la BEI. Mais bon, elle est là, et j'en soutiens complètement le principe pour qu'on ait les moyens d'agir.

**Question :** Mais justement, dans le contexte actuel, se pose la question de trouver des fonds additionnels tant au niveau européen qu'au niveau national et donc de réformer les règles budgétaires. On considère que même si le financement européen et la banque européenne vont au-delà de ce qui est proposé aujourd'hui, il sera sans doute nécessaire de faire un effort et notamment de toucher la règle des 3% et des 60% du pacte de stabilité et de croissance. C'est une source de réflexion pour trouver des ressources additionnelles. L'autre idée c'est de dire que les banques, la BEI et peut-être même que la BCE, pourraient jouer un rôle dans ce financement. Je dirais enfin que je ne suis pas tout à fait d'accord avec vous quand vous dites que si on a une différence entre 1,1 et 1,3 du RNB, ce n'est pas vraiment significatif. 200 milliards de co-financement permettent de financer bien des choses et peu jouer un effet de levier à hauteur de 1 000 milliards ce qui, dans le contexte actuel, si on ajoute les 1200 milliards du budget actuel, commence à faire une jolie somme.

**Margarida Marques :** la BCE pourrait certes jouer un rôle important, pas dans le cadre du financement, mais par exemple avec des obligations vertes, et avec une politique monétaire qui tienne compte de la question du climat. D'ailleurs, c'est aussi dans le cadre des institutions internationales où la BCE siège qu'elle peut orienter les politiques monétaires internationales, c'est important de le rappeler. Sur le budget et la différence entre les propositions entre 1,1 et 1,3% du RNB, je veux être claire, et répéter qu'aucune de ces propositions n'est en effet suffisante. Sur les questions macro-économiques, nous discutons actuellement en effet de la révision du pacte de stabilité et de croissance. Ces éléments sont en effet très importants. La Commission a déjà accepté le principe de la révision du pacte, et nous le ferons en tenant compte des expériences nationales, comme par exemple celle du Portugal.

# Basic income: Finland's final verdict

By **Philippe Van Parijs**

*Un des effets collatéraux de la pandémie du covid 19 et des mesures drastiques auxquelles elle a donné lieu est un nouveau record d'intérêt pour le revenu universel. N'aurait-il pas utile d'en instaurer un, de manière temporaire, pour permettre à tous des survivre au confinement ? Ne serait-il pas utile d'en distribuer un, tout aussi temporaire, pour appuyer la relance ? Et surtout, nos économies et nos sociétés n'auraient-elles pas pu encaisser ce choc plus sereinement si un revenu universel permanent, avait été en place ?*

*C'est dans ce contexte que la Commission européenne a approuvé, le 15 mai dernier, le lancement (prévu pour septembre 2020) d'une nouvelle initiative citoyenne européenne demandant à la Commission européenne de « faire une proposition pour des revenus de base inconditionnels dans toute l'Union européenne ». C'est aussi dans ce contexte qu'a été publié, le 6 mai dernier, le rapport définitif sur l'expérimentation effectuée en Finlande en 2017-2018, la recherche expérimentale sur le revenu universel la plus rigoureuse qui ait été conduite à ce jour.*

*Dans le texte ci-dessous, également publié dans Social Europe et dans Sin Permiso, Philippe Van Parijs, professeur à la Faculté des sciences économiques, sociales et politiques de l'Université de Louvain et président du Advisory Board du Basic Income Earth Network, fait le point sur ce que l'expérimentation finlandaise nous a appris — et sur ce qu'elle ne pouvait pas nous apprendre.*

On January 1st 2017, Finland began the most careful experiment with basic income undertaken in a developed country. Two thousand long-term unemployed, aged between 25 and 58—at the time recipients of the means-tested, minimum-income benefit of €560 a month—were randomly selected. For two

years, they were given that same amount unconditionally—irrespective of with whom they were living, how much they were earning and whether they were actively looking for a job. The experiment terminated, as planned, on December 31st 2018. As the researchers wanted to observe their subjects as unobtrusively as possible, they announced that they would publish the final report only after all relevant administrative data could be collected and analysed. This has now happened and the report was published on May 6<sup>th</sup>.

One key question the experiment aimed to answer was whether the unconditional character of the benefit would boost or depress beneficiaries' participation in the labour market. Would it enhance it, as a result of the benefit not being reduced or lost when starting a job? Or would it lessen it, as a result of the beneficiaries no longer being forced to keep looking for a job or accept a job when one became available? In the first year of the experiment, as documented in a preliminary report published last year], the difference in working days—in which at least €23 was earned through a wage or self-employment—with respect to the control group was slightly positive, but not statistically significant. Some feared, however, that the whole relevance of the experiment would be shattered, as a result of a major social-policy reform which entered into force precisely at the beginning of the second year.

On January 1st 2018, the right-of-centre Finnish government introduced the so-called 'activation model', a general reform of the means-tested benefit schemes which made them more constraining: if benefit recipients failed to work a sufficient number of hours or follow suitable training in each quarter, their benefits were to be cut by about 5 per cent. This reform, undone since by Finland's current government, was in force throughout the second year of the experiment and applied, at the beginning of the year, to about two thirds of the control group. It also applied to slightly less than half the members of the experimental group because they could claim, on top of their basic income, means-tested child benefits of some €150-300 according to the number of their dependent children, and means-tested housing benefits up to €600 or more according to their place of residence. Employment went up in both groups from the first to the second year. How much was due to the 'activation model' is impossible to say, since no randomised experiment was conducted. However, whether large or small, this effect was necessarily more significant in the control group than among basic-income recipients, as fewer of the latter were concerned by the tightening of the conditionality.

The question then becomes: did the implementation of this activation model, with its stronger grip on the control than on the experimental group, manage to reverse the basic income recipients' slight advantage in terms of labour-market participation during the first year? It did not. On the contrary, the gap widened considerably and became statistically significant: in the second year, basic-income recipients worked on average six more days per year than individuals in the control group. And had the activation reform not taken place, one can safely conjecture that this differential would have been even greater.

Does this suffice to show that an unconditional basic income is a good idea? Of course not. It hardly even contributes to showing that an unconditional basic income, introduced at that level within Finland's current framework, would be economically sustainable. No randomised experiment can help us with that question without including in the sample people who are currently at work and would be enabled—as intended—to reduce their working time or take a break, thanks to the basic income. Nor can we answer that question without taking into account the implications a generalised basic income would need to have for tax profiles, none of which was simulated in the experiment. Most importantly, the long-term sustainability of a generous unconditional basic income hinges far less on the immediate impact on labour supply than on the structural effect on health, skills and motivation that can be expected from a smoother lifelong back-and-forth between employment, education and voluntary activities.

By showing a significant positive impact on employment, the experiment did not prove the economic sustainability of a basic income of €560, conditionally supplemented in the various ways mentioned above. Nor was it supposed to do so. But it did yield interesting results which will stimulate further thinking about how best to phase in a basic income and what accompanying measures would facilitate the transition.

One striking result, for example, concerns the quarter of the subjects with a native language other than Finnish or Swedish. In this category, consisting mostly of recent immigrants, basic-income recipients worked on average 13 days more than the corresponding control group, whereas the difference was only 3.6 days for the others. Also significant is that the positive effect was less in Helsinki (1.8 more days of employment) than in rural municipalities (7.8 more days), where means-tested housing benefits are less frequent and lower and therefore the remaining unemployment trap is less deep. By contrast, despite

the availability of means-tested child benefits, the positive effect of the basic-income regime was higher in households with children (13.7 more days) and for single parents (9.5 days) than in childless households (1.6 more days).

No less interesting are the results based on a survey conducted at the end of the second year with members of the experimental and control groups. These results were already recorded in the preliminary report and have been refined in the light of in-depth interviews. A statistically significant difference in favour of basic-income recipients emerged in their subjective perception of health or stress and their trust in other people and institutions. Making access to the formal labour market easier for the excluded is an important purpose of a basic-income reform. But it is by no means the only one. Its far broader aim is to make our economy more resilient and our society more just by increasing the economic security and freedom of choice of those with least of those.

Four years ago, Switzerland courageously organised a [national referendum](#) on a very bold basic-income proposal. A few months later, Finland started a carefully designed, real-life experiment with a far more modest version. Whatever its limitations, this experiment provides food for thought and action to all those who believe basic income is the way to go. And with the pandemic shattering the economic security of many around the world, there are more of them than ever before. Thank you, Finland!

## Five questions to philosopher Philippe Van Parijs on the meanings of European solidarity

**There are few words that have experienced a more spectacular upsurge in popularity in the current crisis than the word “solidarity”. People are clapping on their balconies out of solidarity with the hospital staff. The young are asked to show solidarity with the old and the old with the young. Northern Europe is expected to show solidarity with Southern Europe, and Europe with Africa. You published in Paris 25 years ago two little books entitled *Sauver la solidarité* and *Refonder la solidarité*. Has this omnipresence of “solidarity” prompted you to give more thought to this idea?**

It certainly has. In part because of something that has been intriguing me for quite a while: the very prominent yet ambiguous role played by the notion of “solidarity” in the process of European integration. “Solidarity” is the title of one of the six chapters of the Charter of Fundamental Rights of the European Union adopted in 2000 and incorporated a decade later in the Lisbon Treaty. But the meaning of the word is there completely different from the one it has in what is perhaps the most famous single sentence in the history of the European institutions, a tirelessly quoted passage in the speech that launched the European adventure. In his declaration of May 9<sup>th</sup>, 1950, Robert Schuman said: *L’Europe ne se fera pas d’un coup ni dans une construction d’ensemble. Elle se fera par des réalisations concrètes créant d’abord une solidarité de fait*. What “solidarité” meant there, as in an old French usage now largely obsolete, is simply interdependence. No doubt inspired by Jean Monnet, the architect of the European construction, this sentence asserts that the interdependence between member states created by piecemeal achievements will keep prompting further steps towards a more integrated Europe. It thereby encapsulates what is often praised or denounced as the “Monnet method”.

**But when we say that we act out of solidarity, surely we don't mean that we act out of interdependence.**

Indeed, but there is a connection. Interdependence tends to make solidarity in that distinct sense both more likely and more necessary. A brief glance at the origin of the word can shed light on this connection. Before spreading and being adapted into Italian, German, English and many other languages, the word “solidarité” started being used in French in its current sense from the middle of the 19<sup>th</sup> century. In an influential book published in 1896 under the title *Solidarité*, the French political thinker and politician Léon Bourgeois does refer to solidarity in nature and in society in the sense of interdependence: between the organs of a body, for example, or even between the stars. But he uses “solidarity” mostly in the sense in which we use it now when we say that we express solidarity, or that we act out of solidarity or that there is a lack of solidarity. In his view, interdependence between human beings founds a moral duty to help each other. Bourgeois was particularly fascinated by the work of his contemporary and compatriot Louis Pasteur, a path-breaking student of contagious diseases. More clearly than anything else, an epidemic instantiates “solidarity” understood as interdependence and it calls for “solidarity” understood as mutual help. As illustrated daily in the last few months, such solidarity can be requested both from individuals — for example, solidarity with the sick or the vulnerable — and from states — for example, solidarity with the countries most badly hit by the pandemic and its economic consequences.

**When individual and states help others when they are in trouble, is this always out of solidarity? Could it not also be out of charity, or pity, or compassion?**

Certainly, and this is where it gets tricky, and philosophically interesting. It is striking that it is solidarity and not charity that is invoked when the young are asked to accept the lockdown in order to reduce the mortality of the elderly, or when Germany is asked to come to Italy's rescue. There would be something demeaning, even humiliating about appealing to charity or pity. But this is not the case when appealing to solidarity. Why not? The difference, I think, is that solidarity involves a form of reciprocity and hence of fundamental equality, though only a virtual one. It is because this reciprocity is only virtual that solidarity involves some voluntary sacrifice, some generosity. In the self-interested reciprocity of insurance, I help you now because one day I may need your help and if I don't help you now you will not help me when I need it. By contrast, when acting out of solidarity, what motivates us is not the probability

of a future benefit for ourselves. It is rather identification with those one is helping. Acting out of solidarity requires us to think, for example, if we are young, that we could have been old when the pandemic struck; or if we are German, that we could have been Italian; and that if the positions had been reversed the others would have done for us what we are now expected to do for them. How well a political entity is doing depends on how much it can count on solidarity among its citizens and among its territorial components. Hence the importance attached by nation states but also by the European Union to the strengthening of a common European identity, without which there can be no solidarity. Because national identities are stronger today, it is easier to invoke solidarity, for example, when asking the French to “buy French” than when asking them to “buy Spanish” because Spain is in greater trouble than France. It is legitimate for European leaders to try to get European solidarity to prevail over national solidarity. We badly need more European solidarity, precisely because of our growing and irreversible interdependence. But there is long way to go.

**Is this then the sense in which the term “solidarity” is used in the European Charter of Fundamental Rights?**

Not at all. What features under the heading “Solidarity” in the charter consists of a set of rights associated with our welfare states. Here, “solidarity” does not refer to a motive for individual or collective action, but to the organizing principle of the institutions that embody the so-called “European social model”, a model that is often presented by European leaders as the distinguishing feature of the European version of liberal democracy, as opposed to its North-American version. It can be viewed as a cold, solidified version of the warm, spontaneous solidarity that sometimes motivates individual and collective action, which it turns into a system of enforceable duties and rights. Contrary to the early forms of social assistance that appealed to the charity of the rich towards the poor, our national welfare states appeal to solidarity between equal citizens, each of whom is asked to assume that she could have been any other: it is on this egalitarian ground — not out pity or out of charity — that the sick, the elderly the disabled and the unemployed are being helped by the various components of our welfare states, as they have been throughout this crisis. A welfare state based on solidarity necessarily encompasses insurance but goes beyond it. We pride ourselves, for example, that irrespective of how much or how little citizens helped finance the public health care system through their taxes or social contributions, all of them, whether rich or poor, are equally entitled to its services.

**So, solidarity is a great thing and the pandemic provided us with yet another demonstration?**

Something like that can be said, but certainly not about solidarity in the first sense: worldwide interdependence, as we realize more than ever, can be a curse. Solidarity in the second sense — as a motive for action — is definitely better than selfishness. And it can even be moving, especially when it is less obvious. Solidarity is more moving when it drives a Fleming into helping a Walloon than when it drives it into helping another Fleming, or when it inspires a Dutchman to plead in favour of transfer the Greeks rather than to other Dutchmen. But solidarity should not trump fairness. Suppose that a doctor is tempted, out of solidarity, to give a sick cousin, neighbour or colleague prior access to an overburdened intensive care unit: “You are one of us, and therefore I shall do for you what you would have done for me.” Making impersonal justice prevail over the duty of solidarity with other members of one’s group is nonetheless the right thing to do. This also holds for solidarity in the third sense of an institutional principle. Of course, the institutions it inspires are great contributions to social justice. But social justice requires an equalization of opportunities beyond the boundaries of the communities bound by a strong common identity. And it does not reduce, as solidarity does, to helping people when they are in difficulty. Social justice consists, more fundamentally, in distributing life chances in a fair way. A universal basic income, for example, is an important tool in the service of social justice so defined. But it does not fit into a welfare state governed exclusively by the principle of solidarity any more than into one understood as the exercise of public charity.

(Also co-published in *The Brussels Times*, Summer 2020)

## **Penser l'Europe sur le long terme, par Kalypso Nicolaïdis.**

*Cet entretien avec Kalypso Nicolaïdis, professeure de relations internationales à l'Université d'Oxford, est une retranscription d'un entretien vidéo réalisé par Tremeur Denigot, également membre du comité de rédaction de Graspe, publié initialement sur le médium européen Cosmocène (cosmocene.eu). Kalypso Nicolaïdis avait par ailleurs participé à une conférence de Graspe pour présenter son livre « Exodus, Reckoning, Sacrifice: Three Meanings of Brexit ».*

### **Cosmocène**

Kalypso Nicolaïdis, bonjour. Vous êtes professeure de relations internationales à la prestigieuse université d'Oxford. Vous êtes de nationalité française, grecque, et plus récemment britannique si je ne m'abuse, ce qui en dit long sur votre identité ô combien cosmopolite. Vous avez un cursus extrêmement long et prestigieux sur lequel je ne vais pas revenir de façon exhaustive, ce serait difficile, mais je voudrais simplement dire que vous étiez pendant 15 ans à Harvard auparavant, vous y étiez professeure à la Kennedy School of Government, une école d'administration publique, et vous avez aussi été d'ailleurs professeure invitée à l'École Nationale d'Administration française, à Science-Po, au Collège d'Europe, etc.

Au-delà des multiples choses que vous avez donc faites, vous avez été, et c'est ce qui m'intéresse tout particulièrement, la seule universitaire membre du Groupe de réflexion sur l'avenir de l'Europe qui s'était monté à la demande du Conseil européen en 2008 et qui, sous la direction Felipe Gonzalez, ancien premier ministre espagnol, avait travaillé pendant 2 ans avant de remettre un rapport en 2010 sur les orientations et les objectifs qu'aurait dû se fixer l'Europe au-delà de la crise très grave qu'elle traversait à l'époque. Aujourd'hui, la question se pose

encore de savoir quel est notre avenir immédiat, mais aussi notre avenir à plus long terme, nous y reviendrons puisqu'une Conférence sur l'avenir de l'Europe s'annonce, et c'est dans cette perspective que je veux me placer avec vous aujourd'hui.

Mais commençons par nous arrêter un instant sur la réaction de l'Europe à la crise sanitaire, économique et sociale que nous traversons et qui est extrêmement grave. Je voudrais partir de là en vous demandant d'abord ce que vous en pensez. Pensez-vous que la réponse a été à la hauteur, alors que nous avons vu les choses se mettre en place dans une articulation plus ou moins facile entre les niveaux régionaux, nationaux, et européen ? Qu'en pensez-vous ?

### **Kalypso Nicolaidis**

Tremeur, tout d'abord merci de m'accueillir sur Cosmocène au travers de ce webinar, c'est la façon dont on communique ces jours-ci et cela me fait plaisir que nous ayons cette conversation.

Évidemment, sur l'Europe, tout dépend de ce que nous voulons dire par « à la hauteur ». Si « à la hauteur », signifie rester dans les hauteurs et dire qu'on va centraliser la réponse au Covid, alors le résultat est décevant ; pour beaucoup d'hypercentralisateurs et fédéralistes, cette Europe a déçu. Parce qu'au départ, qu'avons-nous vu ? Le « chacun pour soi » s'imposer. L'Europe n'arrivant pas à coordonner tout cela, surtout au niveau sanitaire, avant même que nous parlions du niveau économique. Il y a donc eu énormément de critiques faite à l'égard de l'Europe depuis le début de cette crise de la Covid.

Mais justement, dans la manière qu'est la mienne de comprendre l'Europe je dirais que très rapidement dans cette crise, nous avons vu que l'Europe a appris de ses échecs passés, et a su réagir. Elle a su dire « voilà comment nous allons coordonner ». C'était d'autant plus difficile qu'il s'agit d'un domaine où l'Europe n'avait pas de compétences. Elle a su quand même articuler le fait que, même quand elle n'a pas de compétences explicites – c'est-à-dire dans le domaine de la santé – son rôle est d'amener les Etats autour d'une table, d'organiser une certaine solidarité en un réseau de solidarités bilatérales. Cela sans le faire de sa hauteur, parce qu'on sait très bien qu'avec une crise comme la Covid, ce sont des niveaux locaux, la famille, le voisinage, la ville, la région, et puis l'État-nation, bien évidemment, qui jouent. C'est absolument normal que dans les différentes dimensions du problème, on réagisse à ces différents niveaux. L'Europe est faite pour créer des ponts entre ces cercles autonomes-là. Je pense qu'elle a su le faire assez rapidement, sachant que ce qui compte vraiment aujourd'hui est

de se poser la question de la solidarité financière, du comment il va s'agir de se reconstruire ensemble.

A ce propos, je dois dire que pour ma part j'ai été très heureusement surprise parce que ce qui s'est passé et ce qui est en train de se passer depuis l'initiative Macron/Merkel.

### **Cosmocène**

Absolument. Arrêtons-nous un instant sur cette initiative qui a surpris évidemment énormément de personnes parce que, mais il est vrai que les crises sont structurantes, on ne s'attendait pas à ce qu'un tel courage puisse être témoigné de la part des institutions. Il y donc eu une suggestion franco-allemande qui s'est convertie en proposition de la Commission tout récemment, et cela va être négocié évidemment au niveau du Conseil. Pour faire très vite, il s'agit d'un plan de relance dans lequel, je me concentre exclusivement sur ce qui à mon avis est le plus important bien sûr, il y a un fonds de 500 milliards d'euros de relance de prévu et qui sera complètement mutualisé en termes d'emprunt et de remboursement de ces emprunts. C'est de l'argent donc qui sera ainsi accumulé et servira à faire des contributions directes sous forme de subventions aux différents États sans qu'il n'y ait d'adéquation entre les contributions faites et les subventions. C'est cela qui est très intéressant, puisqu'on voit que le principe à l'œuvre est, comme vous le disiez, la solidarité.

À cela s'ajoute la volonté de mettre en place des taxes européennes, pour constituer des ressources propres qui iraient abonder le budget. Je voudrais vous entendre aussi là-dessus parce que c'est très important : c'est une brique supplémentaire que beaucoup ont attendu pendant très longtemps puisqu'elle est nécessaire à la construction d'un ensemble de nature fédérale. C'est dans ce contexte que certains parlent depuis deux semaines désormais dans le microcosme européen –et c'est repris par la presse– d'un fameux moment « Hamiltonien ».

Je rappelle, avant de vous céder la parole, qu'Hamilton a été un des auteurs des Federalist papers à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle aux États-Unis., qui avait largement contribué à la rédaction de la constitution américaine de ces treize colonies qui se séparaient de la métropole britannique, et qui étaient en train de se constituer dans une nouvelle construction politique dont la nature fédérale a été accélérée d'une certaine façon par le travail notamment d'Hamilton. Il a aussi été le premier secrétaire au trésor américain, qui avait convaincu le congrès à l'époque de créer une dette nationale et une garantie fédérale des dettes des

Etats sur la base notamment de taxes, précisément, qui étaient des taxes fédérales sur les importations et sur le whisky.

Donc le parallèle a été fait avec la situation actuelle, en se demandant si nous ne sommes pas en train de vivre un moment Hamilton. Qu'en pensez-vous ?

### **Kalypso Nicolaïdis**

On aime bien dans ce type de débats utiliser des parallèles historiques et on le comprend, pour dire qu'il s'agit d'un big bang. Si c'est pour dire cela, que c'est un moment historique, je suis d'accord. Mais je vais vous dire pourquoi je ne suis pas d'accord pour l'appeler « moment Hamilton ».

D'abord, parce que je pense qu'il ne faut utiliser l'Histoire que pour rappeler que notre monde change constamment, et je crois que l'Histoire nous offre des leçons extraordinaires certes, mais que nous sommes plutôt contraints et aveuglés par les parallèles historiques.

Sur le fond, parce que l'Europe n'est pas une fédération comme le sont les États-Unis, elle n'est pas un état fédéral, et même en ce moment elle n'est pas en passe de le devenir. Mais c'est une bonne chose, normativement. Analytiquement donc elle ne l'est pas, mais normativement c'est une bonne chose. Parce que j'ai toujours considéré que l'Europe est une troisième voie, c'est une union fédérale, non pas un Etat fédéral. Les Etats européens, les États-nations européens, n'ont rien à voir avec la Floride ou le Missouri, etc. Donc je crois que c'est un vrai danger de toujours comparer l'Europe à des États-Unis en devenir.

Quand on voit ce moment de mutualisation auquel on assiste, bien sûr on est tentés de faire des parallèles. Que veut dire « mutualiser » ? Cela veut dire, tout de même, que certains Etats font confiance à d'autres Etats pour ne pas dépasser les bornes si on leur donne une carte de crédit avec le mot de passe. .. On comprend en effet que les allemands et les Etats frugaux aient peur de cela. Donc c'est un moment où on parle non seulement de solidarité, mais aussi d'intérêt bien compris. Et si certains Etats n'arrivent plus à faire face dans ce moment de crise, qui n'est la faute de personne, alors c'est bien le moment pour certains Etats de dire aux autres qui sont en difficulté qu'ils sont avec eux. Mais cela ne veut pas dire que l'Europe devient une entité politique qui prend la forme d'un Etat. Ce qu'elle fait, c'est qu'elle met en commun des expositions aux risques. Elle permet à des Etats d'échanger leur réputation sur des marchés. Ainsi, on décide d'utiliser la réputation des Etats qui ont des

‘poches profondes’, comme on dit en anglais, pour aider les autres, qui sont en difficulté

Cela nous permettra de procéder différemment par rapport à ce qui a été fait dans la crise de 2008 quand on a dit aux Etats en difficulté ce qu’ils devaient faire, en basant les prêts sur des conditions strictes. Cela ne veut pas dire qu’il n’y aura pas de conditionnalité cette fois-ci, tout cela est encore à négocier. Mais ce qui a vraiment fait beaucoup de mal à l’Europe alors, c’est que nous n’avons pas su gérer notre indépendance démocratique. Quand on commence à être une entité où les électeurs d’un Etat sont jugés plus importants que ceux des autres. Cette logique-là ne peut pas continuer. Si on va de l’avant en ayant un budget européen –parce que finalement, cette mutualisation est une façon de créer un plus gros budget européen avec des instruments financiers différents– les plus grandes ressources communes dégagées vont nous permettre de dépasser en partie cette logique qui consiste à dire aux uns et aux autres ce qu’ils doivent faire.

Maintenant, d’où vont venir ces ressources ? Bien sûr, des marchés, puisque c’est un emprunt commun. Ce sur quoi nous sommes en passe de nous mettre d’accord –puisque n’oublions pas qu’il n’y a pas encore eu de vote sur cette question– c’est que nous allons emprunter ensemble, et après distribuer cet argent non pas en proportion mais ‘chacun selon ses besoins’ aurait dit Marx. Nous n’en sommes pas encore à dire par ailleurs que nous rembourserons avec des impôts communs. Moi je pense pourtant que serait une très bonne idée, parce que le principe normatif qui se cache dans cette logique c’est de dire que ces GAFAM, les entreprises de l’Internet ou celles qui bénéficient du marché unique d’une manière ou d’une autre, font leur profit grâce au fait que l’Europe a créé une structure de marché. Dire que doivent revenir à l’Europe certains des bénéfices qui viennent de l’Europe elle-même, c’est parfaitement logique. Mais ce n’est pas la même chose que de dire que nous allons aller sur les marchés emprunter ensemble.

La grande question qui va se poser dans les mois et les années qui viennent, c’est de savoir comment ces deux choses vont se combiner : emprunter ensemble, et constituer des ressources communes, que nous tirerons des impôts qui viennent de la valeur que nous avons créée ensemble.

Tout cela pour dire, en fin de compte, que nous sommes bien dans un moment historique. De cela je suis assez sûre. Je pense que ce moment historique est venu à cause de trois choses : d’abord à cause de la crise de la Covid qui est événement sans

précédent, ensuite, parce que Angela Merkel elle-même fait face à son moment historique, la fin de son mandat, et se demande ce qu'elle va laisser derrière elle, et troisièmement, cela a été important à cause du jugement de la cour suprême de Karlsruhe qui a tiré la sonnette d'alarme vis-à-vis des Etats en disant : « attention il faut arrêter de compter sur la banque centrale pour envoyer des liquidités, il faut que vous preniez vous-mêmes vos responsabilités au niveau fiscal et au niveau des gouvernements ».

Voilà les trois raisons qui font de ce moment un moment historique. Mais j'espère que nous saurons être à la hauteur du fait qu'il s'agit de parler d'avenir et non pas forcément de se référer encore et toujours à des modèles passés qui peuvent être inspirants, mais qui ont leurs propres problèmes. À nous, Européens, d'inventer ce nouveau futur sans se référer toujours aux États-Unis.

### **Cosmocène**

Je suis très sensible à cette approche, je partage votre point de vue et pense effectivement que nous sommes en train ici de nous intéresser à un modèle sui generis et ce n'est pas nécessairement très inspiré d'aller chercher une référence aux États-Unis. Vous aurez peut-être l'occasion d'ailleurs, avec la question que je vais vous poser désormais, de revenir sur cette construction qui n'est pas celle d'un super-État centralisateur mais bien une construction associant des démocraties plurielles. Et vous avez un concept à ce propos qui est celui de *demoïcra*tie, sur lequel vous allez peut-être revenir.

Intéressons-nous donc un peu à l'avenir. Dans ce livre, qui hélas n'a pas été traduit en français, « Exodus, Reckoning, Sacrifice: Three Meanings of Brexit »<sup>11</sup>, vous vous penchiez sur la question du Brexit d'une façon absolument originale puisque vous faisiez des parallèles constants avec des éléments de la mythologie biblique et antique. Avec ces métaphores vous interrogiez le Brexit et vous nous invitiez dans vos interrogations, car ce livre n'est absolument pas prescriptif et votre démarche était vraiment très intéressante à ce propos, puis vous montriez que fondamentalement le Brexit pouvait aussi, peut-être, être une opportunité.

Il se trouve justement que la crise que nous traversons pourrait aussi être une opportunité et je voudrais vous entendre sur cette question. Vous parlez « d'intégration durable », vous dites que

<sup>11</sup> Voir une présentation de ce livre : <https://graspe.eu/document/grasp37.pdf#page=133>

nous avons énormément de difficultés à regarder très loin devant et à essayer de concevoir l'Europe dans le temps long. C'est vrai que très souvent nous répondons de façon très immédiate à des crises, on trouve des solutions mais c'est un peu à court terme, sans peut-être avoir suffisamment de perspective. Essayons donc d'en avoir, d'autant que l'Europe avait proposé, c'était une proposition de la commission, de lancer une Conférence sur l'avenir de l'Europe qui a été reportée puisqu'il y a eu l'épidémie.

On ne sait pas exactement quelles vont être les conditions de la tenue de cette conférence, qui aura lieu sans doute après l'été. Mais il y a un moment où nous allons bien devoir nous interroger sur cet avenir. Comment donc entrevoyez-vous les choses, à long terme, pour l'avenir de l'Europe ? C'est une question évidemment très large.

### **Kalypso Nicolaidis**

Oui, vous avez en effet mis beaucoup d'ingrédients dans notre plat de nourriture politique terrestre ! Évidemment, tout cela me ramène à ce moment 2008-2010 où on pensait que tout irait bien en Europe, et c'est pour cela que les chefs d'états avaient créé, vous y avez fait allusion, ce « groupe des sages », ou groupe de réflexion sur l'avenir de l'Europe. J'étais donc un « wise man », ce qui m'avait bien fait rire, mais effectivement j'étais aussi la seule universitaire, et j'essayais toujours, sans utiliser trop de jargon, de proposer des concepts pour penser l'avenir. J'ai ainsi parlé effectivement de *sustainable Integration*, d'intégration durable, à propos de l'UE. Cela paraît évident.

Kant nous aurait dit à propos de la paix perpétuelle, que si on cherche à faire la paix en effet c'est pour toujours. Quand on fait l'intégration européenne, c'est aussi pour toujours. Cela va sans dire. Et pourtant, cela va mieux en le disant. Pourquoi ? Vous venez de le dire, Tremeur, parce que finalement la politique démocratique est la politique du court terme. Tocqueville nous avait prévenu il y a bien longtemps. C'est un peu cela qui lui faisait peur dans la démocratie. Il disait le passé, le futur, le temps long, c'est assez aristocratique. C'est un luxe. Parce que quand on n'a pas beaucoup d'argent, on veut manger, et un toit sur sa tête.

Donc, on parle tout le temps de court-termisme, que ce soit à propos des politiques ou des marchés, mais les marchés c'est bien pire. J'étais donc partie de l'idée que le déficit démocratique de l'Europe est bien là parce que c'est une machine complexe qui est faite de 28, 27 démocraties qui interagissent. On ne peut pas avoir une élection où on permet l'émergence

d'un gouvernement européen, et ce ne sera jamais le cas. L'Europe, comme je le disais tout à l'heure, n'est pas un État-nation et je disais donc un peu paradoxalement qu'il faut tirer parti de ce déficit démocratique de l'Europe, appelons-le un déficit de démocratie à court terme. L'Europe c'est plutôt une démocratie de l'avenir. Ce n'est pas une bonne vieille démocratie telle que nous les connaissons. Il faut donner un autre rôle démocratique à l'Europe. Pour moi l'avantage comparatif de l'Europe est justement qu'elle n'a pas à rendre de comptes à court terme puisqu'elle n'est pas élue et réélue, et grâce à ce manque de démocratie entendu dans ce sens-là, celui de devoir rendre des comptes à court terme, c'est au long terme et aux générations à venir qu'elle doit rendre des comptes.

Si l'Europe peut être la gardienne du long terme, elle doit savoir organiser la conversation, ce qui est difficile à faire : il faut regarder chaque loi, chaque réglementation, chaque initiative européenne, et se dire que nous allons faire un rapport et un débat avec le parlement, le Conseil, les organisations de la société civile, et se poser la question de savoir ce que voudra dire cette loi dans 5 ans, dans 10 ans, dans 15 ans, dans 20 ans. Il faut qu'il y ait des clauses de révisions possibles. Régulièrement. Et se poser la question de savoir si tel règlement a vraiment amené aux conséquences que nous avons prévues et désirées, etc. C'est-à-dire qu'il faut organiser le débat dans la durée.

Poser la question en ces termes, revient à se dire qu'il faut que l'Europe apprenne à faire une translation aujourd'hui, parce que l'Europe est obsédée par l'espace : l'espace unique, le marché unique, sans frontière. Bien sûr, cela continue à être au cœur de l'Europe mais la transition doit se faire d'une politique de l'espace vers une politique du temps. Il faut davantage penser la politique du temps, et si on sait parvenir à faire cela, alors je crois que l'Europe occupera une place différente dans les esprits. Ce qui ne veut pas dire que l'Europe n'a pas à jouer un rôle dans les moments de crise, mais dans ces moments de crise, je dirais que son rôle prédominant est d'organiser la résilience, sur le long terme. Mais plus encore que la résilience, parce qu'il y a un côté très conservateur dans la résilience, il s'agit d'organiser le pourquoi on fait ça, d'organiser la mission.

C'est d'ailleurs là où je dirais que la Commission européenne actuelle a très bien répondu à la crise. Parce qu'elle s'est très vite posée la question de savoir comment nous allons penser le futur, comment nous allons contribuer au multilatéralisme, ce vers quoi nous allons orienter le traitement de la crise sanitaire, comment rester fidèle à ce qu'on a cherché à faire avant,

comment parvenir à faire mieux encore parce que ce n'est pas du tout optimal.

Le bât blesse à deux niveaux : d'abord sur le rapport aux autres, ceux situés dans ce qu'on appelle le voisinage européen. Comment gère-t-on notre co-gestion de la crise avec ceux qui sont à nos portes, sont les plus grandes victimes de la Covid, et vont l'être encore plus, c'est-à-dire les réfugiés, les illégaux etc., les plus vulnérables qui sont à nos frontières ? Et deuxièmement, vous parliez de cette Conférence sur l'avenir de l'Europe : comment pense-t-on au long terme avec les citoyens ? Je crois qu'on ne peut pas nier le fait que cette construction européenne a bien du mal avec eux, avec son ADN « anti-politique ». C'était une construction contre la politique, parce qu'on était après la guerre, et qu'il s'agissait de retenir les peuples et de d'isoler dans Bruxelles ce qu'on pouvait faire pour leur propre bien. Mais maintenant, au XXIème siècle, nous n'en sommes plus là. Les citoyens sont mûrs. Les citoyens veulent participer.

Vous savez j'étais sherpa à l'époque de la Convention sur le futur de l'Europe en 2001/2003, et j'avais déjà avec d'autres essayé de pousser vraiment ce qu'on peut appeler la démocratie participative et délibérative en parallèle de notre démocratie classique représentative. A l'époque déjà, nous avons fait face à un mur. Aujourd'hui, vous me direz, 20 ans plus tard, on a un peu évolué. Les projets pour cette fameuse Conférence sur l'avenir de l'Europe ont l'air de vouloir inclure des assemblées citoyennes et autres outils de ce type. Mais finalement, si vous regardez de près, c'est un peu à la marge. On reste vraiment dans une vision qui est celle des institutions européennes, de leurs logiques, de leurs langues, de la façon dont elles échangent, des concessions qu'elles se font les unes vis-à-vis des autres. Or il faudrait que cette convention soit radicalement différente. Que ce soit une convention d'effervescence démocratique.

Ce que j'appelle l'effervescence démocratique. C'est un vaste programme et je dirais, juste pour clore, que je travaille avec des organisations superbes de la société civile qui ont lancé un programme qui s'appelle « Citizens Take Over Europe », comment traduire cela ?

### **Cosmocène**

« Les citoyens s'emparent de l'Europe ».

### **Kalypso Nicolaidis**

Oui, « Les citoyens s'emparent de l'Europe ». Nous sommes en train de nous organiser. J'espère qu'il y aura des ponts et

j'espère bien –vous savez, je suis l'éternelle optimiste– que nous allons travailler ensemble avec les institutions pour vraiment réfléchir à une vraie implication citoyenne qui ne soit pas seulement une concession qui leur est faite, mais une volonté de vraiment travailler ensemble. Parce que c'est cela la « *démocratie* » : ce sont les peuples, pas seulement les peuples nationaux, les peuples des régions, tous les peuples, qui horizontalement travaillent ensemble. C'est-à-dire qu'il faut que nous essayions de laisser derrière nous cette conception verticale de l'Europe avec les institutions, les États-nations, puis tout en bas les citoyens. Et nous devons vraiment construire une Europe horizontale avec les citoyens, les institutions des villes etc...

C'était à l'origine l'intégration informelle, c'est celle-là qui devrait être le cœur du projet. Et j'espère bien que c'est ce que nous allons avoir dans les mois et les années qui viennent, parce que ce qu'on a appris avec la Covid c'est que finalement, pour s'en sortir, c'est la société qui importe, c'est nous. C'est « l'auto-organisation de la société », comme dirait Castoriadis, qui va nous amener vers la sortie. On peut recevoir des ordres d'en haut mais c'est la somme de tous ces réseaux à des échelles différentes qui va permettre enfin de vraiment repartir ensemble. J'espère que nous allons garder cette leçon de l'épidémie de la Covid. Je sais qu'on va sans doute oublier beaucoup de choses, mais il faut qu'on garde cette leçon à nos esprits, pour inspirer la manière qu'on aura d'envisager notre démocratie en Europe.

### **Cosmocène**

Merci Kalypso, je pense qu'on est obligé d'avoir un nouveau rendez-vous avec vous parce que vous abordez la question de la démocratie européenne et, je ne sais pas si vous en êtes d'accord, c'est une expression qu'on n'utilise pas suffisamment. On utilise souvent le terme « démocratique », en adjectif, comme en parlant de fonctionnement démocratique de l'Europe, alors qu'il faudrait peut-être se poser la question suivante : comment articuler cette démocratie européenne ? Ce sera l'occasion d'en discuter avec vous, si vous en êtes d'accord, une autre fois.

### **Kalypso Nicolaïdis**

Absolument et merci Tremeur, cela m'a fait plaisir de débattre avec vous.

### **Cosmocène**

Merci à vous.

## Document

# Interview with Sandro Gozi

by the Research Centre on European Affairs of the University of Brescia and the Observatory on Security and Cooperation in the Mediterranean of the University of Salerno

[Original version in Italian](#)

*Question. Thank you for agreeing to give an interview to the websites [www.creaf.eu](http://www.creaf.eu) and [www.ocsm.it](http://www.ocsm.it), respectively of the Research Centre on European Affairs of the University of Brescia and the Observatory on Security and Cooperation in the Mediterranean of the University of Salerno. You have passed from the Italian Parliament and the Undersecretariat to the Presidency of the Council to the European Parliament under the Liste Renaissance (France) affiliated to the Renew Europe Group. Someone sees it as a sort of escape from Italian affairs.*

Answer: I have always been committed to a political and federal Europe. Europe is the reason why I got into politics, the project in which I believe deeply. A project that we can never achieve without a true European democracy. That is why we must get politics out of national borders! Since I met Marco Pannella in 1994, I believe that transnational politics is indispensable to the success of our project. It is a political innovation for which we must fight and which needs strong gestures: in short, we must take risks ourselves. In 2016, two weeks after the referendum on Brexit, in Bratislava, I proposed to my fellow European Affairs Ministers to use the 73 seats left vacant by British MEPs to elect 73 MEPs on transnational lists in a single European constituency: in other words, to plant the seeds of democracy for real European political movements. Emmanuel Macron took up this idea again, first in his presidential campaign, then in his speech at the Sorbonne. With him and with the then Minister, and today my fellow Member of the European Parliament, Nathalie Loiseau, we fought to introduce it in 2019, but the opposition of the European People's Party and the nationalists on the right and left prevented us from doing so. We went ahead anyway and made a transnational list in France, in which seven nationalities were represented. I now embody this project with humility and

determination. There have been other cases in the past, but this is the first time in EU history that a former member of a government is elected in another country. The controversies raised in Italy, and the grotesque requests by Giorgia Meloni and Luigi Di Maio to take away my nationality for this, have helped me to make our initiative even more visible and confirmed that we are on the right track. I hope to represent a starting point for a new dimension of European politics. Without a democratic Europe, we will never have the Europe we need, but we will also put national democracies at risk. Transnational politics is the real antidote to authoritarian and neo-nationalist temptation.

*Question: Pro-Europeanism knows no borders and marches with people. Let's talk about people. Emmanuel Macron and Angela Merkel have just made the "horse's move", disrupting the games that seemed to have crystallized between the "frugal" member states of the North and the "big spenders" of the South. What's behind the Recovery Fund proposal ? Did you have any part in it?*

Answer: Yes, a real horse move! Prepared by intense political work, both on the Paris-Berlin and the Brussels-Paris route. Emmanuel Macron was very skillful: for the first time in a long time, we saw a French President not kill the debate at first, accepting a downward compromise proposed by Germany, but unite a group of countries around an idea of European recovery and transformation based on a "common European debt". The turning point was not South versus North, Macron had the intelligence to involve Ireland, Belgium, Luxembourg, and not rely solely on convergence with Italy and Spain. In parallel, we Renaissance delegation first pushed the Renew Europe group and then the majority of the European Parliament to converge on the idea of Recovery Plan based on Recovery Bond. Europe believes so much in a continental recovery plan to be linked to post-crisis reconstruction CV19 climate and digital: for me "the coal and steel of the 21st century". Europe is willing to go into debt together to finance it, convinced that benefits will be much higher than today's costs. That is why the idea is highly political and can bring about a real breakthrough in European integration. Convinced of this, I have worked personally, especially in Parliament, for this initiative, starting with the mechanism and the name Recovery Bond, to overcome the old debates between the German taxpayer who believes that Germany pays for everyone and does everything and the Italian taxpayer who believes that Europe has never done anything and that we must issue Eurobonds for everyone by pooling existing national debts.

*Question. The Commission will follow. To put it in the French way: intendance suivra. Is this not a way of reducing the role of the Commission in relation to its institutional role of promoting initiatives? Yet Ursula von der Leyen talks about a Geopolitical Commission. And Josep Borrell about power politics.*

Answer. It is up to the Commission to play its proper role! That is a political role. I hope that the Commission will present an even more ambitious plan than the Franco-German document, following up the European Parliament's resolutions, proposing to provide the Union with new resources, without asking the Member States to pay more, but making the digital giants, the financial giants or the polluters pay more. I am convinced that Europe must become a power, since national powers are powerless in the face of transnational challenges and threats and empire states such as the USA of Trump and China of Xi Jinping. We are waiting for concrete initiatives from the institution designed to make them. Borrell starts practically from tabula rasa, given the non-existence of European foreign policy in past years: so even a few significant actions would make a big difference.

*Question. The Franco-German axis, or the Franco-German alliance as some prefer, has guided the Union through difficult stages. We have experienced moments of uncertainty in the relationship between the two capitals, now Berlin and Paris seem to be in tune again. And Italy? And Spain? Now that the United Kingdom is no longer there, they do not deserve a greater say.*

Answer. The Franco-German couple has long since disappeared. After all, the term "couple" is used in Paris and not in Berlin. On Facebook we would put "complicated relationship". But Europe won't even start unless there is a solid agreement between Paris and Berlin, which is therefore necessary but no longer sufficient. We must unite groups of countries and peoples around new political projects for Europe, always remaining open to those who want to join the front platoon at a later date. In this process, Spain and Italy must be among the protagonists.

*Question. The Union is understandably taken by internal problems. It must, however, keep a high profile on the international stage. How does it stand, or should it stand, in relation to global players such as China, Russia, the USA?*

Answer. If Europe does not become an international political player, it will be a passive spectator in the new world disorder, it will be subjected to the action of Beijing and Washington, and

the show on the air will not correspond to the tastes and hopes of Europeans. So Europe has no choice: exist in global politics or suffer. My choice is clear.

*Question. The Treaty of Lisbon is eleven years old. Should it at least be refreshed? Macron has reinstated the adjective 'Community' to complain that our insufficient response to the pandemic is due to a lack of Community competence in health matters. Should we return to Community? And in what way?*

Answer. Yes, reform of the Treaties! Macron has been calling for it since its presidential campaign in 2017. Finally even Angela Merkel has admitted that it is necessary, thanks to the division of the CDU, the arrogance of the Constitutional Court in Karlsruhe and evidence that the CV19 crisis has made it even stronger. I am radical about this, we must think the unthinkable: communitise all shared competences, affirm the primacy of European law always and everywhere, allow the European Parliament the power of legislative initiative, increase the European budget with new own resources. Above all, we must arrive at a genuine common foreign, security and defence policy.

*Question. To close, a dry question. Angela Merkel forever?*

Answer. Emmanuel Macron d'abord!

# Dérèglement climatique : Recours juridiques contre les États : Pourquoi ? Comment ?

Conférence du 11 mars 2020

Par Clémentine Baldon, Avocate au barreau de Paris  
Avocate de la Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et  
l'Homme dans « l'Affaire du siècle »

## Introduction

Ces dernières années, des associations, des citoyens, des communes et collectivités locales ont initié dans plusieurs États, notamment en Europe, des actions juridiques souvent largement médiatisées contre leurs propres États leur reprochant de ne pas lutter suffisamment contre le changement climatique.

Cette vague de « recours climatiques » peut d'abord s'expliquer par une prise de conscience croissante et une compréhension de plus en plus fine du phénomène du changement climatique grâce aux rapports successifs du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat)<sup>12</sup> et leur mise en lumière par les médias.

Grâce à ces travaux, il existe aujourd'hui un large consensus de la part des scientifiques et des gouvernements, sur l'existence du changement climatique, son imputabilité aux activités humaines, ses conséquences désastreuses pour l'environnement et l'humanité et la nécessité d'abaisser de manière drastique et rapide nos émissions de gaz à effet de serre (« GES ») pour maintenir la hausse des températures moyennes nettement en

<sup>12</sup> En particulier « *Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels et les profils connexes d'évolution des émissions de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté* », GIEC, 8 octobre 2018 ; disponible sur : <https://www.ipcc.ch/sr15/> (en anglais). « *Résumé à l'attention des décideurs politiques* ». Disponible sur: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2018/07/SR15\\_SPM\\_High\\_Res.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2018/07/SR15_SPM_High_Res.pdf) (en anglais)

deçà de 2°C, conformément à l'objectif que se sont fixés les États dans le cadre de l'Accord de Paris de 2015.

Mais cette prise de conscience se heurte au constat de l'augmentation continue et croissante des émissions de GES mondiales que les États semblent incapables d'enrayer. Les États et l'Union Européenne (« UE ») ont pour la plupart adopté des lois « climat » qui fixent des objectifs de réduction des émissions. Mais ces objectifs sont insuffisants par rapport aux besoins et ne sont pas respectés puisque les impératifs économiques de court terme prévalent systématiquement sur les objectifs climatiques de long terme.

**Ainsi, face à l'urgence climatique et à cette situation d'incohérence entre les paroles et les actes des pouvoirs publics**, la société civile s'est emparée de l'ensemble de la palette des outils disponibles : mobilisation, plaidoyer, actions de terrains... mais aussi l'action juridique.

Ces recours sont **principalement dirigés contre les États** soit pour les pousser à prendre des mesures pour réduire leurs émissions de GES soit pour stopper les actions gouvernementales contribuant au changement climatique (comme l'autorisation de grands projets miniers, pétroliers et gaziers ou la construction de grandes infrastructures – autoroutes, aéroports, centres commerciaux...). Notons également que ces recours sont parfois **dirigés directement contre des entreprises** pour rechercher leur responsabilité dans la crise climatique et obtenir des indemnités.

La première vague de recours climatiques a démarré aux États-Unis au début des années 2000 avec des poursuites engagées notamment par des associations environnementales en réaction à l'inertie du gouvernement fédéral de Georges Bush sur le sujet climatique. Aujourd'hui encore c'est aux États-Unis que ce concentre la plupart des recours climatiques.

Mais, c'est plus récemment et en Europe, que la première victoire emblématique en matière de recours climatique a eu lieu. Il s'agit de l'affaire Urgenda aux Pays-Bas, qui a créé une euphorie sans précédent et a encouragé de nombreuses ONG à introduire des recours similaires en Europe.

## **L'affaire Urgenda**

Dans cette affaire, qui est devenue la référence en matière de contentieux climatiques, une ONG appelée « Urgenda » – contraction des mots « urgent » et « agenda » – ainsi qu'environ

900 citoyens ont engagé une action en justice contre l'État néerlandais pour reprocher la trop faible ambition de sa politique climatique. L'État néerlandais s'était en effet fixé un objectif de réduction de ses émissions de GES de 17% à horizon 2020 par rapport aux niveaux de 1990 alors que, selon Urgenda, une réduction de 25 à 40% était nécessaire au regard notamment de la responsabilité particulière des Pays-Bas, en tant que pays développé.

Le gouvernement du Pays-Bas soutenait quant à lui qu'il s'agissait d'un problème mondial auquel les Pays-Bas ne contribuaient que très faiblement, que la politique climatique des Pays-Bas était conforme aux objectifs européens et qu'il n'appartenait pas aux juges de trancher ces questions relevant de la compétence du législateur.

Par un jugement du 24 juin 2015<sup>13</sup>, la Cour de la Haye a rejeté ces arguments et a ordonné à l'État néerlandais de relever ses objectifs de réduction d'émissions de GES à 25 % en 2020 par rapport à 1990. Il a été confirmé en appel en 2018<sup>14</sup> puis par la Cour suprême des Pays-Bas le 20 décembre 2019<sup>15</sup>.

Le jugement retient en substance que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (la « Convention EDH ») fait peser sur l'État néerlandais une obligation de vigilance qui implique qu'il lutte pour éviter que le changement climatique atteigne un niveau dangereux en participant à l'effort de réduction des émissions de GES à due proportion de sa responsabilité en tant que pays développé.

Ce jugement – très largement médiatisé – a eu un véritable effet d'entraînement et a encouragé des ONG, des collectivités et citoyens à engager des actions similaires dans plusieurs États de l'UE notamment en Belgique<sup>16</sup>, en Allemagne<sup>17</sup>, en Irlande<sup>18</sup>, au

<sup>13</sup> Cour du district de la Haye, 24 juin 2015, *Urgenda v. Government of the Netherlands*,

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196>

<sup>14</sup> Cour d'appel de la Haye, 9 octobre 2018, N° 200.178.245 / 01,

<https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Gerechtshoven/Gerechtshof-Den-Haag/Nieuws/Paginas/State-must-achieve-higher-reduction-in-greenhouse-gas-emissions-in-short-term.aspx>

<sup>15</sup> Cour Suprême des Pays-Bas, 20 décembre 2020, N° 19/00135

<https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Hoge-Raad-der-Nederlanden/Nieuws/Paginas/Dutch-State-to-reduce-greenhouse-gas-emissions-by-25-by-the-end-of-2020.aspx>

<sup>16</sup> <https://affaire-climat.be>. L'action est pendante devant le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles.

<sup>17</sup> Le recours a été rejeté par un jugement du 31 octobre 2019 : <http://climatecasechart.com/non-us-case/family-farmers-and-greenpeace-germany-v-german-government/>

Royaume-Uni<sup>19</sup> et finalement en France avec « l’Affaire du Siècle ».

## L’Affaire du siècle

L’Affaire du siècle est le nom donné à l’action en responsabilité contre l’État initiée en décembre 2018 par quatre ONG - la Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l’Homme (« FNH »), Greenpeace, Oxfam et Notre affaire à tous - qui vise les carences de l’État dans la lutte contre le changement climatique.

**C’est une affaire inédite**, voire exceptionnelle de par la **mobilisation citoyenne et le retentissement médiatique** qui l’ont entourée. L’initiation du recours s’est en effet accompagnée d’une conférence de presse, du lancement d’un site internet dédié<sup>20</sup>, de la diffusion sur les réseaux sociaux d’une vidéo<sup>21</sup> faisant intervenir des « influenceurs » et autres célébrités et d’une pétition en ligne pour soutenir le recours. Ce *modus operandi* s’est révélé particulièrement efficace, puisque la pétition a recueilli un soutien sans précédent avec plus d’un million de signatures en deux jours et plus de 2 millions en quelques semaines, un record historique en France.

Ainsi, avant même de constituer une véritable action juridique, l’Affaire du siècle s’est transformée en un **support de mobilisation et levier politique puissant**. Le ministre de la transition écologique a d’ailleurs jugé nécessaire de se positionner publiquement vis-à-vis du recours et de rendre public sa première réponse.

Les fondements juridiques sont assez proches de ceux de l’affaire Urgenda. Les requérantes soutiennent en substance que la Constitution française et de la Convention EDH font peser sur l’État français une obligation de protéger ses citoyens et l’environnement en luttant efficacement contre le changement climatique. Cette **obligation générale** de lutte contre le changement climatique s’accompagne de **plusieurs obligations spécifiques** au titre du droit français et du droit de l’Union

<sup>18</sup> <https://www.climatecaseireland.ie/news/>. Le recours a été rejeté par un jugement de la High Court of Ireland du 19/09/2019 : [http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2019/20190919\\_2017-No.-793-JR\\_judgment-1.pdf](http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2019/20190919_2017-No.-793-JR_judgment-1.pdf). Un pourvoi est pendant devant la Cour Suprême

<sup>19</sup> <https://planb.earth/plan-b-v-uk/>. Le recours a été rejeté par un jugement de la High Court of Justice du 20 juillet 2018 : [http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2018/20180720\\_Claim-No.-CO162018\\_judgment.pdf](http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2018/20180720_Claim-No.-CO162018_judgment.pdf)

<sup>20</sup> <https://laffairedusiecle.net>

<sup>21</sup> La vidéo est par exemple disponible sur le lien suivant : <https://www.dailymotion.com/video/x6zg7k4>.

européenne en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique et de développement des énergies renouvelables.

Les requérantes démontrent que l'État n'a pas respecté ses engagements, ce qui traduit une **violation de son obligation générale de lutte contre le changement climatique de nature à engager sa responsabilité**. La requête s'appuie à cet égard sur plusieurs affaires comme celles de l'amiante, du sang contaminé ou encore des algues vertes dans lesquelles l'État a été condamné pour avoir manqué à ses obligations en matière de protection de la santé publique ou de l'environnement. Les requérantes sollicitent une **injonction** sur l'État d'adopter toute mesure utile pour se conformer à ses obligations. La procédure est toujours en cours devant le tribunal administratif de Paris.

### **Le « People's climate case » ou recours climat citoyen**

Le People's Climate Case<sup>22</sup> est une action en justice initiée contre les institutions de l'Union Européenne (Parlement européen et Conseil européen) par dix familles d'Europe et du monde (Portugal, Allemagne, France, Italie, Roumanie, Kenya, îles Fidji) et par une association suédoise.

Le recours vise trois actes adoptés par le Conseil et le Parlement :

- La **directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003** établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union européenne (« **Directive SEQE-UE** ») ;
- Le **règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018** relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de GES par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris (« **Règlement Partage de l'effort** »)
- Le **règlement (UE) 2018/841 du 30 mai 2018** relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie dans le cadre d'action en matière de climat

<sup>22</sup> <https://peoplesclimatecase.caneurope.org/>

et d'énergie à l'horizon 2030 (dit « **Règlement UTCATF** »).

En synthèse le recours soutient que les objectifs que l'UE s'est fixée à l'horizon 2030 par ces instruments sont insuffisants et que cette insuffisance met en danger les droits fondamentaux à la vie, à la santé, au travail et à la propriété des familles.

Les familles requérantes demandent l'annulation de ces actes et qu'il soit ordonné à l'UE d'adopter des mesures permettant à l'UE de réduire ses émissions de GES en 2030 de 50 à 60%.

Le Tribunal de l'UE a rejeté le recours par une ordonnance du 8 mai 2019<sup>23</sup> car il l'a jugé irrecevable dès lors que les familles et les jeunes affectés par le changement climatique ne démontraient pas qu'ils étaient affectés de manière directe et individuelle par les instruments attaqués. Le 11 juillet 2019, les familles ont fait appel de la décision devant la Cour de justice.

En conclusion, les contentieux climatiques ont déjà permis de replacer le changement climatique au cœur des débats publics et juridiques. Leur avenir et leur impact dépendra de l'issue des procès en cours. Une nouvelle condamnation d'un Etat, à l'image de l'affaire Urgenda, serait une victoire symbolique, juridique et politique et intensifierait la pression sur les Etats pour prendre des politiques plus volontaristes et cohérentes pour réduire les émissions de GES.

---

<sup>23</sup> Ordonnance du Tribunal (deuxième chambre) du 8 mai 2019, Armando Carvalho e.a. contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, Affaire T-330/18 : <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=A9A5C30D871BEBD52B9449EB64DB257F?text=&docid=214164&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2472736>

## Point de vue

### The personal ambitions of European Commissioners

Does the European Parliament ask the right questions?

There was a time when European Commissioners were dedicated to the European Project. To be a European Commissioner was a great honour and great responsibility and it would be entrusted to people who really wanted to make a difference for Europe. It was about the project, not about them.

Reading the press about Phil Hogan's ambitions to lead the World Trade Organization, following the footsteps of Kristalina Georgieva who resigned the Commission to head the World Bank, I cannot help but ask myself: what did these people say to the European Parliament when they were asked about their motivation? Did they put their personal career ahead of their vision of Europe, or behind it? Did they say to the Parliament: "I really want this job, but if I find a better one, I may jump."

Going back to the records of those interviews, I found only vague statements of motivation. Nothing comparing their commitment to Europe to their commitment to their personal career ambitions.

When Martin Bangemann announced his move to Telefonica – after the resignation of the Santer Commission - there was an uproar. The same happened when Jose Manuel Barroso moved to Goldman Sachs. There is something really unsettling in the idea that public office is a step in one's career. The public cannot trust that the person put the public interest ahead of their personal interest. And yet, putting the public interest ahead of personal interest is the most important requirement of public office.

So when I hear about Commissioners wanting to quit the Commission for a better job, I wonder about the process of selection of European Commissioners and their interview at the European Parliament. I ask myself: did these people mislead the Parliament or did the parliament simply not ask the question?

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

Marta SOLER-GALLART  
Bertrand SORET  
Jean-Paul SOYER  
Harald STIEBER  
Katerina TERLIXIDOU  
Béatrice THOMAS  
Isabelle THOMAS  
Johanna TOUZEL  
Loukas TSOUKALIS  
Edouard TURKISCH  
Alexandre VACHER

Roger  
VANCAMPENHOUT  
Philippe VAN PARIJS  
Alexis VAN SOLANGE  
Sofia VASILOPOULOU  
Jean-Marc VENINEAUX  
Nathalie VERCROYSSSE  
Catherine VIEILLEDENT-  
MONFORT  
Jerôme VIGNON  
Georges VLANDAS

Sylvie VLANDAS  
Timothée VLANDAS  
David WALKER  
Henri WEBER  
Agnieszka  
WIDLASZEWSKA  
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 !

