

# GRASPE

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

Cahier n° 41  
Décembre 2020

G

R

A

S

P

E

<b>Editorial : Faut-il revoir le plan européen de relance ?</b>	3
<b>Mieux vaut encore un Brexit dur par Philippe Van Parijs</b>	11
<b>Ce Brexit est une entreprise masochiste</b>	14
<b>Défense européenne : passer de la coopération à l'intégration</b>	29
<b>Autonomie stratégique : faut-il choisir entre l'Europe et l'OTAN ?</b>	34
<b>Le défi démocratique de l'Europe d'après-crise par Guillaume Sacriste</b>	41
<b>Lutte contre le changement climatique: une cohérence encore à établir</b>	49
<b>Climat : Conférence avec Pierre Larrousurou</b>	53
<b>Beyond the Green Deal – a Green Civilization par Thomas Arnold</b>	70
<b>L'Europe, le monde et la crise du COVID-19</b>	75
<b>La cour de justice de l'UE, seule à réagir face à la Hongrie et la Pologne ? entretien avec Filipe Marques</b>	85
<b>Building and using scenarios for stress-testing policies</b>	91

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

ERASME

Éditeur responsable : Georges VLANDAS

Rédaction : Tomas GARCIA AZCARATE, Olivier BODIN, Tremeur DENIGOT, Guillaume DUVAL, 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 : Faut-il revoir le plan européen de relance ?

Alors que la seconde vague est en train de s'étendre, on prend conscience que la pandémie est loin d'être finie. A travers le monde, le nombre d'infections ne cesse d'augmenter entraînant des millions de personnes dans une situation de désespoir tout en exacerbant les divisions économiques et sociales. Les organisations internationales ne laissent aucune marge de complaisance face à ce phénomène inédit. K. Georgieva a souligné à plusieurs reprises que cette 'crise n'est pas comme les autres' alors que l'OCDE avertissait déjà en juin que si une deuxième vague se produisait, 'l'économie mondiale serait sur une corde raide'. La Banque Mondiale souligne dans son dernier rapport<sup>1</sup> que la pandémie a fait plonger entre 88 et 114 millions de personnes dans une situation d'extrême pauvreté. En même temps les inégalités n'ont cessé de se creuser : selon la banque suisse UBS, les fortunes des milliardaires ont augmenté de 28% entre avril et juillet 2020.

En Europe, le risque d'une grande dépression est réel avec des conséquences dramatiques sur les économies du continent. Les prévisions économiques d'automne<sup>2</sup> publiées par la Commission européenne indiquent que la récession pourrait ne pas être aussi sévère que la première en termes de chute du PIB grâce aux aides nationales et communautaires mais elle pourrait faire davantage de dégâts. La zone euro a pu amortir un choc de courte durée mais elle n'est pas équipée pour faire face à une récession de longue durée. Il est certes difficile de prévoir la sévérité et la durée de cette dépression mais tout semble indiquer que l'on s'achemine vers un scénario catastrophe avec un effet domino sur les faillites d'entreprises, chômage de

<sup>1</sup> World Bank, The reversal of Fortune , Poverty and shared prosperity 2020, World bank Group 2020  
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34496/9781464816024.pdf>

<sup>2</sup> Selon ces prévisions, le PIB de l'économie européenne devrait se contracter de 8,4% en 2020 (7,8% pour la zone euro) et de 4,1 % en 2021 (4,2% pour la zone euro).

masse, croissance en berne et une accumulation sans précédent de dettes publique et privée.

Ce changement de scénario a évidemment des conséquences sur la capacité de réponse de l'Europe et son plan de relance. Les effets à long terme de la pandémie sont tellement alarmants que les gouvernements sont réticents à les prendre en compte pour ne pas heurter les sensibilités de leurs électeurs. Si nous ne répondons pas avec courage et collectivement, notre bien-être et notre stabilité politique sont mis en péril.

## L'Europe face à la pandémie

La pandémie engendrée par la Covid 19 et la crise économique qui s'en est suivie à cause des mesures de restrictions constitue un défi majeur pour les gouvernements nationaux et les institutions internationales.

Pour l'Europe, ce défi a été encore plus insidieux car le gouvernement de l'économie s'articule sur plusieurs niveaux : l'Union européenne, la zone euro, le niveau national voire infra-national (par exemple, les Länder allemands qui sont dotés de pouvoirs législatifs et économiques). L'Union européenne repose sur un système institutionnel complexe qui généralement prend des décisions dans un temps relativement long et à travers des négociations épuisantes. L'émergence liée au Covid 19 a requis en revanche des décisions fortes et rapides. Au début de la crise, on avait pu avoir l'impression que l'Europe allait encore une fois rester emprisonnée dans des logiques de défiance réciproques, de vétos et de complications procédurales. Mais cette fois-ci c'est différent : elle a démontré de pouvoir agir rapidement et de produire des décisions importantes pour l'avenir du continent.

Les initiatives prises en matière de politique monétaire et budgétaire représentent sans doute un succès pour l'Europe faisant ainsi fi de ses détracteurs et adversaires souverainistes et populistes. En particulier, certains instruments introduits comme SURE (*Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) et la *Facilité pour la Reprise et la Résilience* préfigurent le début d'une politique budgétaire européenne. Sans céder toutefois à un optimisme béat, on peut affirmer que ces nouveautés contribuent à résoudre l'asymétrie historique qui afflige le fonctionnement de la zone euro entre une politique monétaire de type fédéral et des politiques budgétaires qui demeurent une prérogative des gouvernements nationaux. Bien entendu, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir au moins sur deux fronts. Le premier est de s'accorder sur les

modalités selon lesquelles les dotations de ressources mises à disposition par les nouveaux instruments européens. Le deuxième, plus complexe, est l'achèvement du processus d'intégration fiscale dont l'émission de dette commune pour financer ces instruments constitue un premier pas important.

Sur un plan institutionnel, la crise actuelle a mis en lumière les tensions existantes entre les deux modes de décision concurrents en Europe, à savoir la méthode communautaire et la méthode intergouvernementale. Le premier est celui utilisé par les institutions supranationales, en particulier la Commission Européenne et la Banque Centrale Européenne (BCE). Le deuxième est celui qui prévaut au Conseil européen, où les chefs d'État et de gouvernement négocient entre eux.

Dans le cas présent, les institutions supranationales ont été en mesure d'agir rapidement (BCE) et de proposer (Commission) des interventions ciblées fondées sur une vision qui tient compte de la nécessité d'une réponse commune face aux conséquences économiques de la pandémie. En revanche, la négociation entre gouvernements a été centrée, au moins dans un premier temps sur la polarisation entre les pays dits 'frugaux' et ceux enclins à réaliser des programmes importants d'investissements publics tout en cherchant à contenir la dette publique souvent très élevée. Au terme d'un marathon duré quatre jours, et après des longs de préparation, un accord a pu être trouvé grâce au rôle déterminant de l'axe franco-allemand qui a fait pencher la balance du côté du second groupe de pays qui, par ailleurs représente une nette majorité de la population (avec l'Allemagne).

Toutefois, l'accord du Conseil européen de juillet s'est soldé par un rabaillage du budget pluriannuel de 26 milliards soit 1824,3 milliards d'euros en sacrifiant des programmes essentiels (recherche, santé, défense) dont la valeur ajoutée européenne est évidente et en coupant dans les dépenses de l'administration alors que le Parlement européen souhaitait augmenter le budget global de 200 milliards d'euros. La présidence allemande a proposé un compromis de 9 milliards qui a été rejeté par les députés européens après sept sessions de négociations au risque de retarder le plan de relance '*Next Generation EU*'.

Finalement, un accord satisfaisant a pu être trouvé en novembre avec le Parlement et la Présidence du Conseil, qui se solde avec 16 Milliards additionnels (dont 4 milliards en plus pour *Horizon Europe*, + 1 milliard pour *Invest EU*, +2,2 pour *Erasmus+* + 3,4 pour *EU4Health*). Il faudra noter cependant que cet effort extraordinaire sera financé principalement par des ajustements

basés sur les amendes infligées au titre de la concurrence (11 milliards) et l'utilisation des marges de flexibilité et de fonds non utilisés. On pourra également se féliciter du renforcement du mécanisme de la « *rule of law* » voulu par le Parlement européen, mais qui se heurte à l'opposition des gouvernements hongrois et polonais. Encore faut-il que la décision d'augmentation du plafond des ressources propres (jusqu'à 2% du Revenu National Brut de l'Union), indispensable pour pouvoir rembourser les emprunts obligataires sur les marchés financiers, puisse être ratifiée par les Parlements nationaux. Cette crise 'institutionnelle' pourrait à terme causer la paralysie de l'Union si on ne parvient pas à contourner la règle de l'unanimité pour des décisions si importantes en adoptant la méthode des coopérations renforcées.

## Les instruments de réponse à la crise sont-ils suffisants ?

Dans l'ensemble, l'Union européenne a bien répondu au premier choc de la crise causée par la pandémie. Entre mars et avril 2020, la Commission a lancé un ensemble de mesures et instruments diversifiés dont : le CRII+ (*Corona Response Investment Initiative*) pour donner davantage de flexibilité aux États membres dans l'utilisation des fonds structurels ; la suspension temporaire du *Pacte de Stabilité et de Croissance*; l'adoption d'un cadre temporaire pour les aides d'États en vue d'assouplir les règles de concurrence pour les entreprises en difficulté en raison de la fermeture d'activités ; des lignes de crédit concédées par la Banque Européenne d'investissement en faveur des PME ; enfin, un plan exceptionnel dit *CORONA* de 540 milliards .

En mai, la Commission présente le plan de relance (*Next Generation EU*) qui mettra à la disposition des États membres 750 milliards d'euros dont 500 milliards d'euros en subventions et 250 milliards d'euros en prêts. L'instrument principal, la *Facilité pour la Reprise et la Résilience* servira à soutenir les investissements publics surtout dans les États du sud de l'Europe et d'Europe centrale et orientale plus affectés par la crise et qui seront les principaux bénéficiaires des financements. Il s'agit d'un paquet budgétaire sans précédent qui n'a pas d'équivalent dans l'histoire européenne en raison de l'ampleur des moyens financiers et des modalités de financement du plan. Le défi à court terme est d'utiliser cet argent à bon escient pour investir dans des domaines clés tels que la transition énergétique, la transformation numérique, la recherche, l'éducation ainsi que dans des réformes essentielles telles que la modernisation des administrations publiques. Les gouvernements nationaux

devront identifier des projets innovants et de qualité mais aussi saisir cette opportunité pour mettre à niveau les infrastructures publiques après des années de sous-investissement chronique. Il faudra également veiller à mettre en place une gouvernance efficace des processus décisionnels en garantissant un équilibre durable entre la nécessité d'une gestion centralisée et l'exigence d'impliquer les acteurs infra-nationaux et sociaux dans les phases de conception et de mise en œuvre des plans nationaux.

Le mécanisme SURE, visant à garantir un soutien aux travailleurs qui ont perdu leur travail durant la pandémie s'est révélé essentiel. Le fonds, doté de 100 milliards d'euros est déjà un succès: 17 pays en ont fait la demande pour un montant de 87 milliards d'euros et les fonds ont déjà commencé à être déboursés (émission d'obligations pour 17 milliards en novembre, souscrite 27 fois !).

On ne pourra pas en dire autant du MES (*Mécanisme Européen de Stabilité*) et de sa ligne de crédit destinée aux dépenses sanitaires, dotée de 240 milliards à taux d'intérêt extrêmement faible. Il s'agit d'emprunts garantis par les États membres, ce qui pourrait soulever la question de la conditionnalité macro-économique et de la surveillance mutuelle intergouvernementale. La stigmatisation politique associée à ce mécanisme utilisé de manière peu glorieuse pour 'sauver' la Grèce est encore forte et présente dans les esprits si bien qu'aucun gouvernement n'a pris l'engagement d'y accéder formellement malgré le fait qu'il n'y ait comme seule condition que les fonds soient destinés à des dépenses directes ou indirectes liées à des raisons sanitaires.

Sur le plan de la politique monétaire, en février la BCE a lancé rapidement un nouveau plan de rachat de titres publics et privés pour 1350 milliards d'euros qui s'ajoutent à ceux existants. Outre la dimension de ce plan, il y a davantage de flexibilité dans l'utilisation des instruments de politique monétaire par rapport au passé, en particulier pour le rachat de titres de dette publique<sup>3</sup>. D'autres mesures vont plus loin pour assouplir les règles bancaires afin de permettre aux banques un degré de liberté plus élevé dans la concession des crédits et de moratoire sur ceux existants. Toutefois, la reprise du '*quantitative easing*' de la BCE a eu lieu dans un contexte institutionnel difficile, qui l'expose à des recours juridiques suite à la récente sentence de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe.

<sup>3</sup> La limite de 33% par émission a été abolie et des déviations deviennent possible par rapport à la clé de répartition entre Etats (capital keys) . En même temps, les opérations de refinancement à long term (LTRO) sont devenues plus favorables aux banques

En ce sens, l'émission d'une dette commune par la Commission pour financer le RRF et Sure pourrait dans une certaine mesure faciliter la tâche de la BCE en remédiant à l'absence d'une dette fédérale vers laquelle orienter les rachats de titre effectués dans le cadre de son nouveau programme.

Face à cet enjeu de première importance pour l'Union européenne, il n'en reste pas moins que le plan de relance risque ne pas être à la hauteur non seulement à cause des blocages institutionnels, mais de facteurs objectifs. Bien qu'il soit doté de ressources adéquates, il n'est pas exempt de risques qui pourraient compromettre son efficacité. Le risque de retards dans l'utilisation des fonds de NGEU ne doit pas être sous-estimé. En premier lieu, celle-ci dépendra de la capacité d'absorption de ces fonds qui sont additionnels aux fonds structurels dont l'expérience actuelle a montré une sous-utilisation chronique. Le rythme d'absorption sera fonction de la capacité de concevoir des projets d'investissements qui puissent être mis en œuvre rapidement. Deuxièmement, les pays devront décider comment utiliser les montants en subventions et prêts pour financer des investissements publics additionnels. Certains pays (Espagne, Portugal) ont déjà annoncé qu'ils n'entendent pas utiliser le montant des prêts alors que d'autres préfèrent reporter leur décision à une date ultérieure.

En outre, les mesures contra-cycliques qui sont traditionnellement mises en œuvre servent à stabiliser l'économie et à atténuer les effets récessifs. Les réponses déployées jusqu'ici reposent sur l'idée qu'une fois maîtrisée par la fermeture totale ou partielle des activités, le virus serait destiné à disparaître et que les conséquences sur l'emploi deviendraient temporaires. Mais avec la pandémie qui pourrait durer jusqu'en 2022 ou plus tard – à moins que l'on puisse avoir un vaccin efficace et tester une large partie de la population - les politiques de court terme demeurent largement insuffisantes. Alors que l'Europe est en train de se confiner à nouveau, il faudra redoubler d'efforts à travers des mesures de stimulation budgétaire prolongées ainsi que de recapitalisation des entreprises et des banques pour éviter de nouvelles faillites.

### **Pour un New Deal Européen**

Dans ce contexte difficile, l'initiative entérinée par l'accord du Conseil européen et du Parlement Européen peut être qualifiée d'historique. En un certain sens, l'Union européenne est en train de vivre un moment 'rooseveltien'<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> L.Codogno et al, Next generation EU : Europe needs pan-european investment, Vox-CEPR 09 Novembre 2020

Le plan *Next Generation EU* – dont la *Facilité pour la Reprise et la Résilience* en est le pilier, a été conçu pour faire face aux dégâts causés par la pandémie. En tant que tel, il est limité dans le temps. Cependant, il a aussi pour objectif d'éviter une reprise divergente entre les pays de la zone euro et une fragmentation de l'économie européenne. Pour ce faire, des prêts et des transferts vont être mobilisés sous condition de la réalisation d'investissements et de réformes. Ceux-ci devraient renforcer la capacité de croissance des pays bénéficiaires en leur permettant de s'aligner sur les pays plus 'résilients'.

L'Union européenne a grandement besoin d'investissements en infrastructure à l'échelle pan-européenne, c'est-à-dire impliquant plusieurs pays avec des retombées sur l'ensemble du continent européen. On peut citer plusieurs exemples : renforcement des systèmes sanitaires et sociaux (la coordination des systèmes existe), rattrapage salarial dans les catégories critiques de travailleurs, lignes ferroviaires à grande vitesse, des réseaux énergétiques de grande puissance pour transporter l'électricité produite à partir des énergies renouvelables, les infrastructures pour l'hydrogène, les réseaux numériques mais également la mobilité du capital humain. Les administrations nationales risquent de sous-estimer l'importance de ces investissements et privilégier des projets à l'échelle nationale et locale. L'échelle de ces investissements est trop grande pour que les États agissent de manière séparée, bien qu'ils trouvent difficile parfois à coopérer entre eux sur des projets transfrontaliers. Dans une certaine mesure, le principe de subsidiarité plaide pour une approche centralisée plutôt que dévolue aux États pour des projets d'infrastructure de grande envergure. Ainsi, l'Union européenne devrait initier ces projets qui transcendent les intérêts nationaux en mettant l'accent sur ceux susceptibles d'avoir un impact significatif en termes de croissance durable (énergies renouvelables, capital humain, mobilité verte) et qui répondent à une logique de biens publics européens.

Une fois surmontés les problèmes institutionnels ce qui est en question est la décision plus importante, qui concerne la nature de ce nouvel instrument de cohésion : est-il destiné à devenir un fonds temporaire ou permanent ? Dans le deuxième cas, il s'agirait d'un embryon de budget fédéral financé à l'aide de dettes et d'impôts communs, dont la gestion pourrait être dévolue à un gouvernement économique européen guidé par une Commission responsable devant le Parlement européen. Si tel était le cas, cela aura des conséquences sur le budget de fonctionnement des institutions dont la révision actuelle à la baisse est regrettable.

En substance, ces doutes sont justifiés du fait que les États européens sont confrontés à un choix historique : celui d'une Europe intégrée politiquement, à l'aide d'objectifs partagés et financés avec des ressources importantes et en mesure d'affirmer les valeurs de solidarité face aux grands acteurs géopolitiques, les États-Unis et la Chine.

Aucun de ces objectifs – l'augmentation de la croissance potentielle des pays fragiles et la diminution de la fragmentation de l'économie européenne - ne devrait avoir un caractère temporaire. Au contraire, ils font partie de l'agenda européen. Toutefois, si la Facilité devenait un instrument permanent de gouvernement de l'économie européenne, les implications pour la démocratie seraient très significatives.

## Mieux vaut encore un Brexit dur

Par Philippe Van Parijs,<sup>5</sup>  
professeur à l'Université de Louvain, Chaire Hoover d'éthique  
économique et sociale

« A springboard to a buccaneering embrace of free trade », un tremplin vers une étreinte boucanière du libre-échange, c'est ainsi que Dominic Raab déclarait que l'histoire jugerait le Brexit, à l'époque où il n'était que Brexit secretary (*The Spectator*, 1/10/ 2018). En juillet 2019, Boris Johnson le promet au poste de ministre des affaires étrangères et assigne à son ministère un rôle « absolument central » non seulement tant pour le Brexit que pour la vision du « global Britain ». (*The Times*, 26/6/ 2019). Cette vision, on peut la trouver dans *Britannia Unchained*, le fervent plaidoyer pour un capitalisme globalisé que Raab publie en 2012.

Au sein du parti conservateur, cette vision est loin d'être neuve. Il y a plus de vingt ans, William Hague, alors chef de l'opposition conservatrice, proclamait : « Au cours du prochain millénaire, les nations se feront concurrence en adoptant les régulations les plus légères, les impôts les plus bas et le commerce le plus intense ... Ces grands animaux trébuchants [que sont les blocs régionaux comme l'Union européenne] succomberont sous le coup des manœuvres et de la concurrence de l'état-nation svelte, à fiscalité légère. » (*The Guardian*, 2/11/1999) Ceux qui partagent cette vision sont aujourd'hui solidement au pouvoir et comptent sur le Brexit pour leur donner la liberté de la mettre en œuvre.

Si la *Britannia unchained* de Johnson et Raab a des chances de triompher, c'est grâce au pillage de la plus précieuse de toutes les ressources : le capital humain. Les données fiables les plus récentes dont nous disposons — des estimations de la Banque mondiale pour 2010 — fournissent une idée de l'ampleur du phénomène. 292.000 diplômés de l'enseignement supérieur nés au Royaume-Uni et âgés de 25 à 64 ans vivaient alors dans

<sup>5</sup> Version longue d'un article paru dans Le Monde

l'UE 27, tandis que 910.000 diplômés de l'enseignement supérieur de cette tranche d'âge nés dans l'UE 27 vivaient au Royaume-Uni.

Boris Johnson n'a rien fait pour cacher qu'il souhaitait amplifier encore ce *brain gain* net colossal de plus d'un demi-million de « cerveaux ». Dès en août 2019, à peine deux semaines après son accession à la tête du gouvernement, il a ordonné aux ambassades britanniques de diffuser un message affirmant sa détermination à « garantir que notre système d'immigration attire les tout meilleurs intellects du monde entier » et détaillant diverses mesures concrètes destinées à réaliser cet objectif.

Au service de cet objectif, il sait qu'il peut compter sur trois atouts majeurs. D'abord la réputation de l'enseignement supérieur britannique. Selon les critères (certes contestables) et les chiffres (indiscutablement influents) du dernier *ranking* QS, le Brexit prive l'UE de ses quatre universités dans le top 10 mondial et de 17 de ses 27 universités dans le top 100. Ensuite, il y a Londres. Même affaiblie par la pandémie, ce qui était la plus grande métropole de l'Union n'est pas près de perdre son attrait. Enfin et surtout : l'anglais. La diffusion de l'anglais comme lingua franca a fait de tout pays anglophone un aimant puissant, avec une vaste réserve d'entrants potentiels entre lesquels il a tout loisir de choisir. Le contrôle de ses frontières une fois retrouvé, le Royaume-Uni pourra laisser à l'UE 27 la tâche ingrate d'accueillir et de socialiser les réfugiés et migrants innombrables en provenance d'Afrique et du Moyen Orient. Pendant ce temps, il pourra ouvrir ses portes toutes grandes aux cerveaux qu'il convoite.

Bien au-delà du respect loyal des termes de l'accord de retrait, l'accord sur les relations futures doit empêcher un Royaume Uni « boucanier » de saboter le projet européen par le recours à une concurrence fiscale agressive ou à une politique d'immigration prédatrice. En raison des trois atouts mentionnés ci-dessus, ce ne sera pas chose facile. Mais ce n'est pas pour autant impossible. Le "*buccaneering embrace of free trade*" risquerait en effet de se réduire à peu de chose si le Royaume Uni se voyait privé de son principal marché, le continent européen, et ceci d'autant plus aujourd'hui que la mondialisation du commerce des biens matériels est menacée non seulement par des considérations écologiques de plus en plus contraignantes mais aussi par les considérations sanitaires que la pandémie a mises en avant. Une interprétation exigeante du *level playing field* est dès lors indispensable. Comme condition d'accès au marché unique, toutes les contraintes que l'Union européenne impose

aujourd'hui et imposera à l'avenir à ses membres devront s'appliquer tout autant au Royaume Uni.

Le projet européen est une entreprise civilisatrice sans précédent. Grâce au marché unique, qui en forme le noyau, l'Union est parvenue à dompter les passions nationalistes et à stabiliser les démocraties. Mais la discipline du marché unique a aussi érodé l'aptitude des états-membres à assurer la sécurité matérielle de ses citoyens. L'entreprise civilisatrice doit maintenant développer sa dimension protectrice, s'attaquer à l'insécurité économique et se prémunir contre l'explosion des inégalités.

Protéger cette entreprise civilisatrice contre la stratégie opportuniste ou doctrinaire d'un fier aspirant boucanier n'exige pas d'en faire un vassal périphérique, mais bien un partenaire extérieur qui comprenne ce que signifie un partenariat équitable et se comporte en conséquence. Imaginer, négocier, mettre en œuvre ce partenariat équitable est notre tâche commune dans les années qui viennent. Un jour, sans doute, le gouvernement britannique réalisera ce dont beaucoup de ses citoyens sont déjà persuadés : la vacuité de la souveraineté nationale dans le monde d'aujourd'hui. S'il le souhaite, le Royaume Uni pourra alors réintégrer notre « grand animal trébuchant », la grande mais laborieuse entreprise civilisatrice à laquelle il peut contribuer à l'avenir encore plus qu'il ne l'a fait dans le passé.

## Ce *Brexit* est une entreprise masochiste

*Où en est la négociation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne alors que la date butoir du 31 décembre se rapproche (date de fin convenue dans le cadre de l'accord de retrait de la fin de la période de transition), et qu'en l'état il semble que tant reste encore à faire ? Marion Van Renterghem, Grand reporter, lauréate du prix Albert-Londres et du prix de journalisme européen Louise-Weiss, nous explique ici ce qu'il faut en penser en détaillant les difficultés rencontrées lors de cette négociation qui révèle aussi des méthodes et des approches singulièrement différentes voire opposées. Cet entretien est initialement paru dans une version vidéo sur le média Cosmocène<sup>6</sup>.*

### COSMOCÈNE

Marion Van Renterghem, bonjour. Vous êtes grand reporter, vous l'avez été au moins pendant 30 ans, une période tout à fait considérable. Vous avez été lauréate de prix très prestigieux, qui montrent la reconnaissance de vos pairs et de la profession en général vis-à-vis de votre engagement : le très prestigieux prix Albert Londres ; et également le prix Louise Weiss, façon aussi de souligner votre engagement européen, vous aviez fait une série d'articles sur Angela Merkel. Justement, c'est ce qui nous intéresse aujourd'hui, d'autant que vous connaissez bien le Royaume-Uni : on voudrait parler de l'Europe et plus particulièrement du Royaume-Uni, et du *Brexit* et de ses suites, c'est-à-dire d'abord de l'accord commercial que l'Union Européenne essaye, difficilement, de signer avec le Royaume-Uni. Je voudrais partir sur la situation telle qu'elle est aujourd'hui : où en sommes-nous de ce très long épisode — puisqu'il dure depuis deux ans — d'accord commercial ? Un conseil européen

<sup>6</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=wFMk-fBV5ug&t=19s&ab\\_channel=CosmoceneProduction](https://www.youtube.com/watch?v=wFMk-fBV5ug&t=19s&ab_channel=CosmoceneProduction)

vient de s'achever<sup>7</sup>, on a vu les conclusions qui étaient très claires : il semble que la situation soit totalement bloquée. Je vous cède donc la parole et j'aimerais savoir quels sont les principaux points d'achoppement qui demeurent encore dans le cadre de cette négociation.

Marion VAN RENTERGHEM

Ce qu'il faut peut-être rappeler en préalable, parce que c'est difficile à comprendre, c'est que nous sommes dans un accord post-*Brexit*. Le *Brexit* a eu lieu, il a été décidé par référendum en 2016 ; puis un accord de divorce qui en fixait les conditions a été négocié pendant trois ans et demi, laborieusement, plusieurs fois retoqué au parlement britannique. Ce n'était pas facile pour des pays aux économies liées et complètement imbriquées depuis au moins 45 ans. Maintenant, on est dans une période de transition jusqu'à la date limite, fixée par Boris Johnson au 31 décembre 2020. Il faut utiliser cette période de transition pour déterminer la relation future, c'est-à-dire au fond décider des relations commerciales que nous aurons, décider d'un accord ou non de libre-échange. Tout l'enjeu de ce « *deal no-deal* » en ce moment, maintenant que le *Brexit* a été acté et qu'il n'est pas encore effectif, est d'essayer de voir quel type de relation nous, européens, allons entretenir avec le Royaume-Uni. Trois points bloquent depuis le conseil européen cette semaine (qui n'a pas donné grand-chose) : d'abord la question de la pêche. Les Européens — certains pays en tout cas — ont des pêcheurs qui pêchent largement dans les eaux maritimes britanniques, la France en particulier, mais aussi l'Espagne, une partie de l'Allemagne, les pays du Nord ; ce dont évidemment les Britanniques ne veulent pas entendre parler. C'est un point de fixation parce que cela fait partie, pour eux, du symbole d'indépendance qu'ils voulaient recouvrer et pour les Européens c'est difficile de l'accepter ; c'est une des monnaies d'échange.

La deuxième question est ce qu'on appelle le « *level playing field* », c'est-à-dire une sorte de règle de bonne entente et de concurrence équitable qu'on peut exiger d'un voisin très proche et extrêmement proche dans tous les sens du terme : économiquement, géographiquement, affectivement aussi, qu'est la Grande-Bretagne par rapport à l'Union Européenne. Les Britanniques ne veulent pas en entendre parler parce qu'ils voudraient justement pouvoir pratiquer des règles de *dumpings* — des aides d'États notamment à certaines entreprises —, enfin faire du *dumping* à partir d'une réglementation plus libre. Les

<sup>7</sup> Conseil européen des 15-16 octobre 2020.

<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/10/16/european-council-conclusions-15-16-october-2020/>

Européens ne peuvent pas l'accepter dans la mesure où cela fausserait les règles de concurrence de leurs marchés.

La troisième question est celle de la gouvernance : les Britanniques ont voulu se débarrasser de la Cour de Justice européenne, c'est-à-dire d'une autorité supérieure pour régler leurs différends et les Européens exigent qu'en cas de conflits d'ordre commercial entre les pays il y ait une forme de gouvernance qui puisse régler les différends. Ces trois questions sont extrêmement importantes et elles sont vraiment des lignes rouges de chaque parti. Cela bloque, car personne ne peut s'aider sur aucune des trois, mais ce ne sont pas des détails. Ce qui bloque, plus largement, est une conception et une vision fondamentalement différente du marché unique. C'est un peu la mauvaise foi des Britanniques, malgré tout, parce que ce sont largement eux qui ont construit ce marché unique. Ils y ont très largement contribué et ils étaient extrêmement soucieux que les règles soient observées. C'est aussi intéressant de voir que ce sont eux les grands inventeurs de jeux de balles et de ballons — c'est quand même eux qui ont inventé la plupart des jeux qui nous intéressent tous : le tennis, le rugby, le football et leurs règles sont des inventions britanniques ! — ; on n'imagine pas les Britanniques au milieu d'un match de football considérer qu'on peut jouer avec les mains ou au milieu d'un set de tennis dire qu'on a le droit de servir trois fois au lieu de deux. C'est extraordinaire de voir que ceux qui sont les inventeurs des jeux réglés, qui sont largement les co-inventeurs de ce grand marché unique européen auquel ils ont énormément tenu sont maintenant ceux qui veulent en bénéficier tout en violant allègrement toutes les règles de ce marché. Sans règle du jeu, il n'y a pas de jeu et sans règle du marché, il n'y a pas de marché. C'est ce qui fait la force du marché unique, il repose sur des contraintes, des règles, sur des réglementations communes et on ne peut pas y faire entrave.

#### COSMOCÈNE

Absolument, le marché intérieur. C'est là que cela coince complètement. Deux choses : la question irlandaise, selon vous, a-t-elle été réglée ? Et la deuxième, relative au passeport financier : beaucoup craignent le fait que le Royaume-Uni parvienne à contourner de toute façon la question en installant une partie de leurs banques, de leurs services financiers, dans des pays de l'Union Européenne même après leur départ définitif. Avez-vous quelque chose à dire à ce propos ?

Marion VAN RENTERGHEM

L'Irlande, en fait, on l'avait oubliée. L'Irlande est la métaphore, le symptôme fondamental, qui fait que le *Brexit* était une fausse

promesse, quelque chose de totalement irréalisable. C'est symbolisé par l'Irlande, cette question Irlandaise. Il y a l'Irlande du Nord, qui fait partie du Royaume-Uni, qui fait partie aussi d'une même île sur laquelle se trouve la République d'Irlande — comme on le sait, une guerre civile a opposé l'Irlande du Nord à la République d'Irlande pendant près de 30 ans, qui a fait des milliers de morts et a traumatisé et traumatise encore des Britanniques et des Irlandais — et il était entendu que pour rien au monde on ne voudrait retracer cette frontière entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande...

#### COSMOCÈNE

Et leur donner une réalité physique.

#### Marion VAN RENTERGHEM

Physique, absolument, avec des passages de douanes. Il est évident que ce qui a permis ce qu'on appelle le *Good Friday Agreement* — cet accord qui a mis fin à la guerre civile en Irlande — est l'Union Européenne : le fait que l'Irlande (la République d'Irlande) et l'Irlande du Nord (donc le Royaume-Uni) tout à coup se mettaient à appartenir à une même entité, donc la frontière pouvait disparaître. Le fait de séparer de nouveau le Royaume-Uni de la République d'Irlande crée de fait une frontière et fait de l'Irlande du Nord l'entrée et la sortie du marché unique. Cela crée une multitude absolument infinie de problèmes insolubles, de contradictions internes et intrinsèques, auxquels les *brexiteurs* n'avaient nullement pensé ; et je dois dire les *anti-brexiteurs* non plus parce que c'est une question qui aurait dû être soulevée depuis le début dans la campagne avant le référendum ; c'était le point d'achoppement, à mon avis, insoluble. C'était une question à la fois physique, métaphysique, philosophique, géopolitique insoluble, et si les *anti-brexiteurs* avaient été un peu plus malins ils auraient mis l'accent là-dessus, mais les *brexiteurs* ont été infiniment plus ingénieux dans leurs campagnes pour remporter le référendum que les *remainers*.

#### COSMOCÈNE

A moins que certains y aient pensé et aient été suffisamment cyniques pour ne pas évoquer la chose.

#### Marion VAN RENTERGHEM

Les *brexiteurs* ont été suffisamment cyniques pour le mettre sous le tapis, et les *remainers* n'ont pas mis suffisamment l'accent dessus.

COSMOCÈNE

Justement, je voudrais qu'on se concentre sur la question de la méthode, que je pense importante. On a regardé cette histoire de négociation comme un épisode de Netflix pendant des mois — assez long, d'ailleurs je pense qu'une grande partie de l'opinion désormais s'est désintéressée de la chose parce que cela n'en finit pas —. Je voudrais entendre votre jugement sur les « *tips* », les méthodes de négociations retenues par l'Union Européenne d'un côté et par les Britanniques de l'autre, en se concentrant particulièrement sur celles de Britanniques puisque le sentiment que beaucoup ont est que c'est une espèce de façade et qu'en réalité il n'y a pas une véritable volonté de signer un accord du point de vue britannique. Qu'en pensez-vous ?

Marion VAN RENTERGHEM

D'abord, les stratégies sont assez claires des deux côtés : il y a d'un côté les attaquants, et de l'autre les défenseurs. Nous, nous n'avons rien demandé. Quand je dis « nous », c'est l'Union Européenne : elle n'a pas demandé le divorce et en est d'ailleurs malheureuse, elle aurait voulu que le Royaume-Uni reste, fasse partie intégrante de cette union. Tout le monde reconnaît le talent des Britanniques : c'est quand même la deuxième économie de l'Union Européenne, c'est une immense diplomatie, c'est un peuple inventif, avec des industries tout à fait ingénieuses, etc.

COSMOCÈNE

De moins en moins.

Marion VAN RENTERGHEM

Malgré tout, ils en ont plus que nous, français.

En tout cas, c'est une grande perte et nous n'étions pas demandeurs de ce divorce ; donc dans la mesure où ce sont eux les demandeurs, ce sont eux les attaquants. Nous sommes en défense, mais ils n'ont pas compris fondamentalement cette idée du marché unique : ils ont cru qu'ils pouvaient bénéficier du beurre et de l'argent du beurre, c'est-à-dire bénéficier du marché unique tout en étant totalement dégagés de toutes les règles du marché unique, cela revient à ce que je disais sur les règles du tennis et du football. Ils n'ont pas eu des méthodes très *fairplay* depuis le début des négociations, il faut bien le dire. La dernière voyouterie en date étant quand même le fait que Boris Johnson a sorti de son chapeau un projet de loi sur le marché intérieur récemment, alors qu'on était dans la négociation de ce deuxième accord dont je parlais : un projet de loi dont certains points remettent en cause le premier accord qui a été négocié, signé, et que lui-même avait brandi comme une victoire absolue au point de se faire élire Premier ministre là-dessus. Ce projet de loi

remet en cause notamment des points concernant cette fameuse question de la frontière irlandaise. C'est un coup de voyou, c'est une violation expressive, explicite, du droit international, qui a suscité un tollé et une indignation générale, jusqu'à l'autre côté de l'Atlantique (c'est Joe Biden qui a fait un tweet ravageur pour dénoncer ces manières).

Tous les Européens en sont restés sidérés, et à mon avis ils ont très mal joué : pour un pays qui veut jouer le *Global Britain* et la grande puissance à lui tout seul dans le monde et dans le grand match des grandes puissances internationales, c'est un peu étrange de montrer à quel point sa réputation est peu crédible. Un pays qui signe un accord puis est capable d'y revenir, peu de temps après, au moment où il a été signé, cela ne donne pas une idée tellement rassurante de la fiabilité britannique. Donc ils n'ont pas été très *fairplay* et ils ont aussi, par ailleurs, essayé de diviser l'Union Européenne. Ils nous ont un peu pris de haut, cela avait commencé déjà sous Theresa May : ils ont envoyé plein de ministres aller voir mine de rien les chefs d'État et gouvernement des pays en disant : « on pourrait peut-être s'entendre », etc., ils se sont heurtés à un mur. Ils se sont aussi heurtés au mur qu'était Michel Barnier, le négociateur en chef de l'Union Européenne, qui a joué une carte qui a fait jurisprudence — bizarrement, elle n'avait jamais été vraiment employée dans les institutions européennes — : celle de la transparence. Les choses se sont toujours un peu faites en coulisse dans l'Union Européenne : la France et l'Allemagne s'entendent et puis après on propose aux autres, etc. Là, à mon avis, Michel Barnier a joué la loyauté absolue et la transparence absolue avec tout le monde : non seulement avec les chefs d'États et de gouvernements, mais avec les parlements nationaux; avec les parlementaires, les représentants des pays, etc. Il s'est énormément déplacé dans tous les pays d'Europe pour voir les personnes en tête à tête ou en visioconférence, il a organisé des réunions avec les parlementaires de tous les pays, de tous les parlements nationaux, avec les chefs d'États et de gouvernements de manière régulière, si bien qu'une confiance absolue s'est créée entre les Européens. Des plus petits pays aux plus grands, ils ont eu le sentiment d'être systématiquement mis à contribution, écoutés, entendus, d'observer une ligne de front commune. Même Viktor Orbán, même des gens qui sont parfois un peu en marge de l'Union Européenne se sont totalement soudés autour de Michel Barnier, en lui faisant totalement confiance. Cela d'ailleurs donne un peu une idée des *fakes news* qui ont pu circuler dans la presse europhobe britannique où on voyait systématiquement des tentatives de dénigrement du négociateur en chef européen : « il est en train de se faire virer », « il est mal vu par Merkel », etc. Tout cela était des fuites organisées par le gouvernement britannique totalement fausses.

Ils se sont donc heurtés à ce mur auquel ils ne s'attendaient pas du tout, et surtout ils n'ont absolument pas compris que justement, ce marché unique, qu'ils ont paradoxalement contribué à façonner, était un bien inestimable pour les Européens. Ils n'ont pas compris que c'était un levier d'influence. On peut reprocher plein de choses à cette Union Européenne, il y a plein de choses qui sont à améliorer, qui ne fonctionnent pas bien ; mais s'il y a une chose qui a été extrêmement bien réussie depuis 57 — depuis le traité de Rome — c'est ce marché commun. Il est l'atout majeur de cette union de 450 millions d'habitants, qui fait que des grandes puissances comme la Chine, les États-Unis, la Russie, l'Inde..., sont respectueux de l'Union Européenne et ne font pas n'importe quoi ; et que lorsqu'elle négocie des accords de libre-échange avec ces pays, l'Union Européenne a infiniment plus de force qu'un pays, qu'une puissance médium, moyenne, comme le Royaume-Uni isolé ; et comme certains *frexiters* voudraient nous faire croire que la France, la « grande » France, « puissante », serait bien sans l'Europe. Elle ne serait rien sans l'Europe, son identité et sa souveraineté, auxquelles nous tenons tous, seraient totalement bouffées et noyées si elle n'était pas partie prenante de cette force que représente l'Union Européenne ensemble.

Ce qui est intéressant avec les Britanniques c'est qu'ils sont à la fois les attaquants et en situation d'infériorité, qu'ils sont moins nombreux que nous ne le sommes, qu'ils ont plus besoin de l'Union Européenne que nous n'avons besoin d'eux — même si nous avons beaucoup besoin d'eux ! — : il faut savoir qu'il y a 47 % des produits britanniques qui sont exportés vers l'Union Européenne et 7 % des produits de l'Union Européenne qui sont exportés vers le Royaume-Uni, donc le rapport de force n'est pas le même. Ils sont donc en situation d'infériorité et malgré tout ils ont un sentiment de supériorité absolument monumental, et c'est ce sentiment de supériorité qui a d'ailleurs présidé et dont les *brexiter*s se sont servis pour gagner la campagne du référendum avec l'idée « nous sommes une grande nation, *global Britain, take back control*, l'exceptionnalisme britannique, nous avons gagné la guerre, nous avons vaincu Hitler, nous n'avons jamais été occupés, nous avons rendu service à l'Europe, nous les avons sauvés du nazisme et nous sommes les plus grands et les plus forts »... eh bien non. C'est cela qui fait que les stratégies sont différentes et qu'il était écrit que cet accord ne pouvait pas marcher ; que tout est bloqué : le *Brexit* est né sur un mensonge monumental. Ce que Boris Johnson et les autres Farage et compagnie ont vendu, c'est : « nous allons être indépendants, nous allons être libres, c'est

magnifique, on est libre, on n'aura plus cette espèce d'épouvantable dictature »

#### COSMOCÈNE

Ils utilisaient le terme « vassalisation ».

#### Marion VAN RENTERGHEM

Même Boris Johnson, ex-ministre des Affaires étrangères, a osé comparer l'Union Européenne au troisième Reich ou à l'Union Soviétique ! C'est quand même un peu différent, l'Union Soviétique était une emprise sur différentes nations alors que l'Union Européenne est une volonté de différentes nations de se mettre ensemble pour fonder quelque chose, ce n'est pas vraiment la même philosophie. Ce qui surtout n'était pas réalisable, c'est qu'il a vendu que cette liberté se ferait, encore une fois, avec le beurre et l'argent du beurre ; eux disent : « *have your cake and eat it* » : « avoir le gâteau après l'avoir mangé ». Il a dit : « on sera libre, c'est génial, indépendant, souverain, et puis de toute façon on aura un *deal* » ; c'est marrant parce que maintenant il dit que ce n'est pas si grave de ne pas avoir de *deal* alors qu'il avait dit : « ce serait absurde de ne pas avoir un accord, on ne peut pas imaginer ne pas avoir d'accord et ne pas être partie prenante du marché unique. Vous savez l'Union Européenne a beaucoup plus besoin de nous que nous n'avons besoin d'eux donc ils se mettront à nos pieds ». C'est ce que j'appelle l'arrogance, l'orgueil, le sentiment de supériorité et d'exceptionnalisme britannique, c'était l'idée que l'Europe allait se mettre à leurs pieds, qu'ils allaient avoir tout : l'indépendance, la liberté, pas de cours de justice, pas de libre circulation, pas de contribution au budget européen et en même temps l'accès à tout. Eh bien non, un club, cela marche avec ses propres règles et ce qu'ils ont vendu est irréalisable. C'était purement du mensonge, une fabrication destinée à des opportunistes qui voulaient prendre le pouvoir, cela n'avait aucune réalité intrinsèque. Être un pays indépendant *et* participer au marché unique, c'est violer les règles du marché unique, cela ne marche pas. C'était écrit depuis le départ que cela ne pouvait pas marcher, parce que ce n'était pas vrai.

#### COSMOCÈNE

Absolument. Deux mots ressortent de votre analyse : du côté européen « transparence », du côté britannique « mensonge », hélas. Et à ce propos d'ailleurs, je pense, à titre personnel, que Johnson est celui qui incarne le mieux ceci, une forme de populisme d'inspiration Césarienne, qui montre aussi d'ailleurs la maladie qui affecte le parti dont il est issu. Je voudrais, avant de poursuivre, vous demander votre sentiment sur le fait que ce

mensonge est tel qu'en réalité Johnson et son équipe n'ont pas l'intention de signer un accord. Qu'en pensez-vous ?

Marion VAN RENTERGHEM

Je pense qu'ils ont été pris au dépourvu. C'était la douche froide, ils n'ont pas compris, ils étaient persuadés qu'ils n'en feraient qu'une bouchée de ce monsieur Barnier, de cette Union Européenne et de ce marché unique qui allait se prosterner à leurs pieds. Je pense qu'ils ont vraiment été surpris, ils ne s'y attendaient pas. Il ne faut pas négliger le fait que cette promesse irréalisable a largement contribué à décider les électeurs de voter *Brexit*. Et d'ailleurs, les sondages sont totalement inversés aujourd'hui, les gens commencent à ouvrir les yeux sur la réalité de ce qui a été vendu. Au dernier sondage YouGov, 56 % des Britanniques considèrent que c'était une erreur de quitter l'Union Européenne. Mais Johnson n'est pas du tout un imbécile, c'est un « *campagner* », comme on dirait en anglais : un propagandiste et un gagnant de campagne absolument prodigieux. Il a un enthousiasme, un optimisme fabuleux. C'est malheureux qu'ils se soient à ce point trompés dans ce référendum, sans compter ceux qui ne sont pas allés voter, mais c'est vrai que la force de conviction de Johnson est assez admirable et la campagne des *brexiteurs* était beaucoup plus entraînante et enthousiasmante que celle de *remainers*. Excusez-moi, j'ai perdu le fil de votre question ?

COSMOCÈNE

La question est de savoir si vous pensez qu'au fond ils ont véritablement l'intention de signer un accord, est-ce qu'ils ne veulent pas en fait trouver un bon prétexte pour remettre la faute sur l'Union Européenne et dire, comme l'a dit d'ailleurs hier Johnson : « voilà, l'Union Européenne ne veut pas négocier, à ce moment-là nous allons vers les règles de l'OMC et on aura un accord qui répondra simplement à ces règles ».

Marion VAN RENTERGHEM

J'aurais pu écrire le discours de Boris Johnson : « c'est de la faute de l'Union Européenne. ». Évidemment, c'est de la *fake news* répétée, c'est totalement faux. Il dit maintenant : « on aura un accord à l'australienne », c'est extraordinaire : en fait il n'y a pas d'accord entre l'Union Européenne et l'Australie, il est en cours, mais il n'est pas finalisé. C'est une sorte de nouveau langage, le nouveau mot de Boris Johnson pour dire : « j'ai tout raté », c'est : « on aura un accord à l'australienne » ; parce que c'est précisément le contraire de ce qu'il avait vendu. Il avait dit : « on aura un *deal*, on sera dans le marché unique, on aura accès au marché unique de manière quasiment intégrée » donc le *no-deal* est son échec. C'est la preuve — enfin une des preuves,

parce que c'est infini — de ses mensonges à répétition. À mon avis il est déçu, il voulait un deal. Le deal était une meilleure situation pour tout le monde, je dois dire que je n'imagine même pas comment on peut s'en passer ; parce que nous sommes voisins ; tout le monde dit : « on pourrait avoir l'accord Canada », mais cela n'a rien à voir ! Le Royaume-Uni n'est pas le Canada, le Royaume-Uni est aux portes de l'Union Européenne, c'est notre voisin le plus immédiat. La géographie compte dans le commerce, on négocie toujours plus avec ses voisins les plus proches, on a une économie totalement imbriquée depuis un demi-siècle, enfin cela n'a rien à voir avec le Canada ou avec l'Australie. Je le répète : c'est 47 % des produits du Royaume-Uni qui étaient exportés vers l'Union Européenne, cela ne va pas disparaître en fumée. Jamais les États-Unis ou le Japon ne vont remplacer le marché unique Européen pour eux. L'autre douche froide a été vis-à-vis des États-Unis. Ils avaient vendu aux Britanniques un grand accord génial avec eux ; en oubliant un petit peu qu'ils négocient durement avec l'Union Européenne parce qu'ils sont à peu près d'égal à égal, mais que quand une grande puissance comme les États-Unis négocie avec la toute petite — parce que pour le coup elle devient toute petite — Grande-Bretagne, c'est à leurs conditions ! Donc : « je te vends mon poulet chloré et mes boeufs aux hormones ». Les Britanniques n'ont pas vraiment envie de manger du poulet chloré : c'était interdit dans l'Union Européenne. Ils se sont fait avoir par Trump, leur accord commercial miraculeux n'a pas marché donc Trump les a laissés tomber, et puis manque de pot, *a priori* Trump est mal parti pour se faire réélire. Tout est possible, mais si c'est Joe Biden, il a justement été extrêmement choqué et scandalisé par les méthodes malhonnêtes de négociation des Britanniques et il a fait savoir que jamais il n'y aurait d'accord avec un pays qui viole le droit international et qui surtout revient sur l'histoire de la frontière irlandaise, sachant que Joe Biden a des origines irlandaises et que le lobby irlandais est très fort aux États-Unis. Ils ont donc un peu perdu sur les deux tableaux ; avec les deux candidats, ils sont mal partis. À mon avis, ils veulent ce *deal*, et ils sont très embêtés parce qu'ils ont tout perdu. Ils comprennent qu'ils ont totalement mésestimé l'unité de l'Union Européenne qu'ils pensaient pouvoir fragiliser très facilement, et puis l'affection et la force d'attachement des Européens et de tous les chefs d'État et de gouvernements européens pour ce marché unique avec ses règles.

#### COSMOCÈNE

C'était la surprise, tout à fait.

Marion VAN RENTERGHEM

La surprise du chef. Donc, pour répondre à votre question, je pense qu'ils veulent un accord, que là Boris Johnson essaye un dernier ultimatum, il prépare son opinion au cas où cela ne marcherait pas, mais il est bien embêté. Il a déjà des ministres, comme Michael Gove, qui commence à dire : « on ne peut pas s'en sortir sans accord » ; et à mon avis ce n'est pas réalisable quand vous pensez que 10 000 camions vont et viennent dans les deux sens chaque jour, on est déjà en train de faire des garages, des parkings gigantesques...

COSMOCÈNE

Ce qui est tout à fait inquiétant, et ce qui d'ailleurs abonde dans le sens de ce que vous dites et prouve qu'ils ont besoin d'un accord c'est qu'ils ne sont pas prêts à un non-accord ; alors que côté européen, on l'est.

Marion VAN RENTERGHEM

Ils ne sont pas prêts. Un non-accord va leur coûter des fortunes, à nous aussi, accessoirement, d'ailleurs. Mais à eux... ce *Brexit* est une entreprise masochiste, surtout dans la crise mondiale sanitaire, économique et sociale qu'on est en train d'affronter — qui n'a montré encore que la face visible de l'iceberg, qu'on est vraiment loin d'être au bout de nos peines ! — : Dieu merci, nous avons eu cet emprunt européen qui va soulager un peu cette crise. D'ailleurs, petite digression : si le Royaume-Uni n'avait pas été hors de l'Union Européenne pour négocier aurait-on réussi à avoir cet emprunt ? Cela fait partie des bonnes choses, peut-être, dans le départ des Britanniques.

COSMOCÈNE

Je partage votre point de vue. Je pense effectivement que le plan de relance est aussi la première grande décision prise par les 27, et non pas par les 28.

Marion VAN RENTERGHEM

Exactement. C'est fascinant de voir que dans une crise mondiale que nous avons tous affrontée, Boris Johnson continue à entraîner son pays dans une espèce d'entreprise d'autodestruction totalement masochiste et folle. Au nom de quoi ? Simplement d'une idéologie, qu'il a vendue et à laquelle il ne croyait pas puisque je rappelle que j'avais interviewé Boris Johnson quand il était maire de Londres en 2013, et il m'avait dit droit dans les yeux : « Il faudrait qu'on soit cinglé pour sortir de l'Union Européenne. » Donc il n'y croit absolument pas lui-même. Il sait que le *Brexit* est une absurdité, mais c'est un cynique et un opportuniste donc il s'en fiche, simplement c'est une idéologie qui lui a permis d'accéder au pouvoir, point à la

ligne. A lui et à une certaine clique de gens qui en ont fait leur miel politique, mais c'est du masochisme.

#### COSMOCÈNE

Cela en dit long effectivement sur l'opportunisme et le cynisme du personnage, même si l'idéologie quant à elle est bien identifiée : une matrice quand même fondamentalement nationaliste. Je vous propose de terminer en prenant un peu de recul vis-à-vis des événements pour essayer de nous projeter sur ce qu'il se passera de toute façon au-delà du 31 décembre. Quels seront les effets, les conséquences de ce triste épisode, à la fois pour le Royaume-Uni et pour l'Union Européenne ? Essayons de comprendre un peu quelles seront les leçons à tirer — c'est très large aussi — et je termine simplement sur une chose, puisque j'étais ravi de vous en entendre parler : Barnier, et ce que moi j'appelle une « méthode Barnier » — qui, je l'espère, fera jurisprudence — basée sur cette transparence, cela pourrait peut-être d'ailleurs faire partie des nombreuses conséquences de ce *Brexit*. Si toutefois elle fait vraiment jurisprudence, elle pourra affecter les institutions européennes en général et notamment concernant la politique étrangère, ce qui serait à mon avis tout à fait bienvenu. Donc, je vous cède la parole : quelles conséquences et quelles sont les leçons que nous pourrions tirer, que nous avons à tirer, ici et de l'autre côté de la Manche, de ce *Brexit* ?

#### Marion VAN RENTERGHEM

Les conséquences, il y en a évidemment des négatives, elles sautent aux yeux. De toute façon ce *Brexit* est une situation perdant-perdant. C'est très dommageable pour le Royaume-Uni, c'est très dommageable pour l'Union Européenne, on perd énormément, à mon avis, sans les Britanniques, et on est affaibli sans eux. Maintenant, il y a aussi des effets collatéraux, finalement, positifs : cette unité renforcée de l'Union Européenne face au *Brexit*, le fait que les mensonges commencent à se voir, que les gens ouvrent les yeux, et que le sentiment européen est plutôt renforcé depuis le *Brexit*. On voit qu'ils sont incapables de s'en sortir, que même si Boris Johnson essaye laborieusement de faire porter la responsabilité et de « *put the blame* » sur l'Union Européenne, je pense que cela trompe de moins en moins de monde. De toute façon le sentiment favorable à l'Union Européenne a toujours été majoritaire dans tous les pays de l'Union Européenne même s'il y a une rhétorique europhobe et eurosceptique persistante parce que c'est extrêmement commode pour les dirigeants d'entretenir la faute à l'Europe et pour une certaine partie de la population aussi de faire cette espèce de *lamento*. Je compare le fantasme anti-Bruxellois au fantasme du juif pour les antisémites : c'est

une espèce de mal invisible, qu'on s'invente et qui n'a aucune réalité en fait. Il y a donc cette unité renforcée, et puis le sujet qui m'intéresse particulièrement, celui du populisme : cela montre, je pense, que la rhétorique populiste a un coût. L'élection de Trump sera extrêmement déterminante. Sera-t-il réélu ou pas ? C'est vrai que s'il n'est pas réélu Johnson lui-même est en grande difficulté. Il a très mal géré la crise du Covid en faisant des paris comme il le fait d'habitude : il a parié sur l'immunité collective, il a dit tout et son contraire, donc la Grande-Bretagne est dans la situation la plus catastrophique, a le taux de mortalité le plus fort des pays européens, et puis avec en plus un coût économique... il avait fait cela pour préserver l'économie, il se trouve que la banque d'Angleterre prévoit une récession historique, plus qu'ailleurs en Grande-Bretagne, donc il a perdu sur toute la ligne. Il a perdu beaucoup de crédit dans cette négociation du *Brexit* avec l'Union Européenne. Trump en a perdu aussi. Je me dis que les populistes sont extrêmement bons quand ils sont charismatiques comme c'est le cas de Trump et de Johnson, pour conquérir le pouvoir. Ce sont les rois des promesses, des mensonges, ils sont très bien servis par notre époque, celle des réseaux sociaux. C'est quand même une époque malade, on l'a encore vu avec l'événement effrayant qui s'est passé en France hier sur la décapitation d'un professeur qui plaidait pour la liberté d'expression. Ce meurtre a été relayé par les réseaux sociaux. Nous sommes dans une époque malade de ses médias, d'Internet, et du fait que la vérité est mise sur le même plan que le mensonge. C'est extrêmement difficile maintenant de raisonner de manière rationnelle, et c'est une aubaine magnifique pour des populistes.

#### COSMOCÈNE

Cela pourrait participer d'une forme de refus du populisme, en tout cas c'est votre espoir.

#### Marion VAN RENTERGHEM

Les deux sont possibles, mais on voit quand même une espèce de refus des populismes après cette vague assez inquiétante : L'année 2016 était incroyablement symptomatique, elle a commencé par le référendum pour le *Brexit* qui était vraiment un vote et une victoire populiste, puis il y a eu l'élection de Trump peu après, qui s'était inspiré de la même méthode, la réélection de Viktor Orbán — qui est encore un cas un peu à part — puis après l'élection de Salvini, Marine Le Pen qui avait quand même fait un bon score à l'élection présidentielle française — il y a eu un moment de suspens quand même dans cette élection à rebondissements en France en 2017 — ; enfin on avait l'impression qu'on était dans une espèce de montée, de vague crescendo de populisme, une espèce de virus et de mode

qui gagnait les esprits. Là, on est plutôt dans le moment de l'éveil face à cette rhétorique mensongère et irréaliste. Le populisme repose sur une forme de religion. Il y a par exemple à peu près 45 % des électeurs américains qui de toute façon, quoi qu'ils fassent, quels que soient ses résultats, voteront pour Trump. Pour Boris Johnson c'est à peu près pareil, enfin, pour le Brexit c'est une forme de dogme, de foi, de religion, de croyance, « *Brexit means Brexit !* » ces espèces de mots qui concentrent et qui fédèrent de manière complètement irrationnelle. Donc il y a toujours un noyau qui continuera à se dire « le *Brexit* c'est la liberté, c'est l'indépendance, nous serons plus heureux » c'est une sorte de paradis, d'utopie, etc. Mais, malgré tout, d'abord il y a des électeurs plus rationnels, et puis tous ceux qui sont indécis, ont espéré, et voient qu'ils ont été menés en bateau ; là, j'ai l'impression qu'on va plutôt dans une vague contraire. Mais prudence, prudence.

#### COSMOCÈNE

Effectivement, on ne sait toujours pas ce que *Brexit* « *means* » vraiment, mais « *Brexit means Brexit* » est une expression de Theresa May. Une dernière chose avant de nous quitter : que pensez-vous de la situation de l'Écosse ? Est-ce que cela ne pourrait pas faire partie des conséquences possibles, l'Écosse ayant déjà fait savoir par l'intermédiaire de sa Première ministre qu'elle a l'intention de proposer — ce sera évidemment la *House* qui décidera, on imagine qu'elle dira non — de refaire un référendum sur l'indépendance de l'Écosse.

#### Marion VAN RENTERGHEM

Cela fait très longtemps, depuis 2016, que je me dis que le *Brexit* c'est le Royaume désuni. C'est la fin du Royaume-Uni. Boris Johnson offre sur un plateau l'indépendance de l'Écosse à Nicolas Sturgeon ; les Écossais sont très pro-européens : ils ont voté à plus de 70 % pour rester dans l'Union Européenne, donc ils sont vraiment en opposition à Boris Johnson et à tous ces *Brexiters* très fermement. C'est très compliqué, la question de l'Écosse qui pourrait être indépendante et rejoindre l'Union Européenne est rendue extrêmement compliquée par le parallèle avec la Catalogne. Sachant que l'Espagne est un pays membre de l'Union Européenne, si celle-ci donnait à l'Écosse la possibilité de rejoindre le club en divisant le Royaume-Uni cela donnerait des idées ; je pense que le gouvernement de Madrid le verrait d'un très mauvais œil en disant que cela crée une sorte de jurisprudence qui peut leur être fatale. C'est compliqué à cause de cela, mais malgré tout, là on voit que les sondages pour l'indépendance de l'Écosse ne cessent de monter. Nicolas Sturgeon mise beaucoup sur les élections qui auront lieu en mai 2021, et si elle arrive en position de force — ce qui est très

possible puisqu'elle gère plutôt bien justement cette crise dans la manière qu'elle a de tenir tête à Londres — et est renforcée au parlement écossais aux prochaines élections, là, il y aura une demande des Écossais d'un nouveau référendum sur l'indépendance. Selon le poids politique qu'elle occupe, le *Downing Street* ne pourra pas le refuser, et là à mon avis c'est tout à fait possible que l'Écosse prenne son indépendance. Qu'elle rejoigne l'Europe, à la limite elle y est déjà, je ne sais pas, cela serait une machinerie bruxelloise — vous savez mieux que moi en tant que spécialiste de ces institutions —, c'est extrêmement compliqué. En tout cas je vois arriver grosse comme une maison l'indépendance de l'Écosse, suivie sans doute par l'Irlande du Nord. Je vois bien se dessiner une réunification de l'île d'Irlande dans la mesure où même s'ils ont trouvé plein de solutions emberlificotées pour faire une frontière qui n'en serait pas une, mettre plutôt la frontière en mer du Nord et pas entre les deux Irlandes, etc. le *Brexit* recrée de fait une frontière : la frontière entre les deux Irlandes devient la frontière du marché unique ; enfin entre le marché unique européen et le Royaume-Uni.

#### COSMOCÈNE

Je pose la question des contrôles. Ce n'est toujours pas clair.

#### Marion VAN RENTERGHEM

Oui, c'est infaisable : 300 ou 500 km de frontières, tout en zigzag à travers les villages... on ne peut absolument pas faire des contrôles, cette frontière est impraticable, cela fait encore partie des choses totalement irréalistes qui ont été vendues. Elle est impraticable, malgré tout elle est importante parce qu'elle est l'entrée du marché unique, alors on a trouvé cette solution de faire l'entrée du marché unique dans la mer d'Irlande, mais cela rassemble encore plus l'Irlande du Nord et la République d'Irlande, donc la frontière va de fait disparaître... je vois très bien le Royaume se désunir avec l'Écosse qui ne demande que cela, et l'Irlande du Nord qui, logiquement, petit à petit, va rejoindre la République d'Irlande.

#### COSMOCÈNE

Très bien, ce sera le mot de la fin, nous verrons ce qu'il en sera. Dans deux mois et demi, nous verrons aussi si nous avons un accord et donc on retiendra ce que vous venez de dire : certains espéraient que le *Brexit* produise des désunions de l'Union Européenne, ce sera peut-être finalement la désunion du Royaume-Uni qui se produira. Merci Marion Van Renterghem.

#### Marion VAN RENTERGHEM

Pour moi, le mot clé est : masochisme.

# Défense européenne : passer de la coopération à l'intégration

(Synthèse de la conférence donnée par O. Jehin)

Evoquer la défense et en particulier la défense de l'Europe impose de s'interroger sur ce que l'on entend défendre et de dresser un état des lieux du monde dans lequel cette défense est appelée à s'inscrire<sup>8</sup>.

Lorsqu'on évoque la défense européenne, c'est bien de la défense de l'Union européenne que l'on parle et pas de celle, beaucoup plus vague, d'un continent ou d'un ensemble de pays sur ce continent. C'est dès lors une défense qui s'applique à un projet d'intégration politique et qui ne peut aboutir que par le biais de l'intégration des objectifs et des moyens militaires. La coopération est d'une autre nature. Quelle soit bilatérale, sur une base ad hoc dans le cadre d'une coalition opérationnelle, d'une organisation régionale ou d'une alliance à l'instar de l'OTAN, elle demeure toujours limitée dans ses objectifs et le plus souvent dans ses résultats. Passer de la coopération à l'intégration signifierait dès lors que l'Union politique a atteint une maturité justifiant une Union de défense.

A première vue, au lendemain du Brexit, on pourrait en douter. Certains n'hésitent pas à parler aujourd'hui de « désunion européenne » en référence au départ du Royaume-Uni et/ou à la contestation de la construction européenne par certains dirigeants et des pans entiers de l'opinion publique à l'intérieur de l'Union. Mais qu'en est-il réellement ?

S'agissant du Royaume-Uni, le divorce est regrettable parce qu'il va à contresens de l'histoire, comme le rappelait, le vendredi 31 janvier 2020, l'ancien président de la Commission Jean-Claude Juncker, et parce que les Britanniques, qu'ils le ressentent ou non, partagent la même histoire et la même culture

<sup>8</sup> Voir aussi : Voisinage : La perte d'influence de l'UE dans ses voisinages : quelles conséquences et quels remèdes ?

<https://graspe.eu/document/Egmontreport-voisinage.pdf>

que le continent. Mais ce divorce ne fait que solder un long passif nourri d'incompréhension à l'égard du projet politique européen, dont l'establishment et les médias n'ont jamais voulu et qu'ils ont constamment vilipendé au point de finir par convaincre une majorité de la population qu'elle pouvait s'en séparer. En matière de défense, les Britanniques ont toujours donné la priorité à l'OTAN et privilégié leur relation avec les États-Unis, dont ils dépendent pour la dissuasion nucléaire et avec lesquels ils partagent un niveau élevé d'intégration des forces armées. Leur industrie est elle-même très officiellement intégrée dans la base industrielle et technologique de défense des États-Unis et réussit des ventes annuelles de l'ordre de 2 milliards de dollars sur le marché américain. Membre de l'Union, le Royaume-Uni n'a contribué à pratiquement aucune des missions ou opérations de la PSDC et a constamment cherché à freiner la plupart des projets européens dans le domaine de la défense. Pour regrettable qu'il soit, ce divorce permet donc de clarifier la situation et de repartir sur de bonnes bases.

Les contestations qui secouent par ailleurs l'Union sont en réalité beaucoup plus préoccupantes, dans la mesure où elles se sont déjà traduites dans différents pays par l'arrivée au pouvoir de forces souverainistes voire nationales-populistes. Trois phénomènes se conjuguent derrière ces contestations : la « nouvelle grande transformation » pour reprendre l'expression utilisée par le politologue belge Arnaud Zacharie pour désigner la révolution du numérique et de l'intelligence artificielle ; la crise de la biosphère qui impose une adaptation sociétale ; l'afflux de migrants qui est perçu comme une menace économique et surtout culturelle. Confrontés à ces phénomènes, les citoyens sont tentés de renverser les partis traditionnels et se retournent dans le même temps contre une Union européenne, jugée complice. Hier, indifférents à la construction européenne, ils n'en comprennent aujourd'hui ni les modalités de fonctionnement ni le sens.

Fragilisée à l'intérieur, l'Union européenne est aussi confrontée à un monde extérieur particulièrement instable qui explique en partie l'afflux de migrants. Elle fait face au terrorisme jihadiste sur son sol et dans un arc de crises et de conflits qui traverse le Sahel, la Libye, la Syrie, l'Irak et l'Afghanistan, à des voisins belliqueux et générateurs d'instabilité, la Russie et la Turquie, et à un président américain qui la qualifie volontiers d'ennemi, la menace de manière récurrente de sanctions commerciales et cherche par tous moyens à la diviser.

Donald Trump, en se retirant de nombreux accords (FNI, nucléaire iranien, climat, etc.) met à mal le système multilatéral dans lequel l'UE avait réussi à se faire une place. A lui seul, il génère plus d'instabilité, en annonçant par un simple tweet le retrait des forces américaines en Syrie ouvrant la voie à une intervention turque, en lançant unilatéralement un soi-disant plan de paix pour la Palestine qui n'est acceptable que pour les Israéliens ou encore au travers d'une compétition accrue pour le leadership mondial avec la Chine qui pourrait à terme soit marginaliser l'Europe, soit en faire une victime collatérale d'un conflit américano-chinois. Sur le plan transatlantique, il privilégie le mercantilisme au point qu'il est devenu évident pour tous les dirigeants que la seule manière d'être accueilli avec un tapis rouge à la Maison Blanche est d'acheter américain. Le slogan « America first » se décline en « Buy american first » et c'est tout le sens de l'insistance auprès des Européens à dépenser plus, alors qu'il s'est refusé à confirmer la validité de l'article 5 du traité de Washington. La bonne nouvelle, c'est qu'il y a désormais des voix, même au sein du très conservateur et pro-américain parti polonais Pis pour s'inquiéter de l'absence de level playing field dans les échanges transatlantiques en matière de défense. En valeur moyenne annuelle les États-Unis exportent en réalité déjà vers l'UE dix fois plus de biens de défense qu'ils n'en importent. Certains Polonais vont même aujourd'hui jusqu'à soutenir le développement d'une défense européenne, parce qu'une deuxième assurance est toujours bonne à prendre au cas où la première venait à faire défaut.

Cet état du monde montre à l'envi que le soft power, qui était la marque de fabrique de l'Union, n'est plus suffisant. Ne serait-ce que pour être crédible, la diplomatie européenne a besoin d'être adossée à une défense européenne. Celle-ci est en outre nécessaire pour gérer des crises et pour se prémunir face à la prolifération des menaces.

La Stratégie globale de 2016, qui n'était qu'une belle description du monde, a déjà dépassé sa date de péremption. Elle doit d'urgence être révisée en profondeur où être remplacée par un Livre blanc européen pour identifier précisément les menaces, les intérêts communs et les moyens à mettre en œuvre pour contrer les premières et protéger les seconds. Il va falloir cette fois faire un véritable travail d'identification des priorités stratégiques au lieu de se contenter d'une liste à la Prévert, et surtout élaborer une stratégie des moyens et, dans ce contexte, identifier clairement le degré d'autonomie stratégique que l'on doit atteindre au niveau européen, sachant qu'aucun État de l'Union n'est plus aujourd'hui capable d'y arriver seul.

S'inscrire dans une logique d'autonomie stratégique, c'est-à-dire d'indépendance et de liberté d'action, conduit inévitablement à s'orienter vers une armée européenne. Deux termes qui irritent ceux qui à l'extérieur de l'Union ne voient les Européens que comme des clients dociles et des supplétifs. Deux vilains mots pour tous ceux en Europe qui croient encore ou feignent de croire que les vieux États westphaliens hérités du 19<sup>e</sup> siècle sont toujours capables de s'en sortir seuls dans un monde qui ressemble à Jurassic Park plutôt qu'à Disney World, pour reprendre une image chère à Frédéric Mauro.

L'idée d'armée européenne a été évoquée, en deux temps, d'abord en 2015, par Jean-Claude Juncker et la ministre allemande de la Défense de l'époque Ursula von der Leyen, puis entre novembre 2018 et février 2019 par Emmanuel Macron, Angela Merkel et Pedro Sanchez. Ensuite, elle a progressivement disparu des radars et aujourd'hui nombreux sont ceux qui disent qu'il vaut mieux ne pas parler d'armée européenne ou d'autonomie stratégique parce que cela dérange. On trouve ce type de recommandations même sous la plume du très sérieux Paul Taylor, dans le dernier rapport de Friends of Europe, intitulé : « *A minefield of opportunity – Transatlantic defence in the Trump era*<sup>9</sup> ». Pour d'autres, comme l'ancien ambassadeur des États-Unis Anthony Gardner, qui soutient clairement un renforcement de la défense européenne, elle demeure « irréaliste ».

Vue comme une décision prise par les gouvernements de fusionner du jour au lendemain les armées nationales et d'apposer sur l'uniforme un badge européen, elle est effectivement irréaliste. En réalité, il s'agit d'un objectif – c'est d'ailleurs sous cette forme que l'idée était soutenue par Ursula von der Leyen – et d'un processus qui assure progressivement le développement de la défense européenne. Et c'est ce processus que nous avons cherché à décrire.

En partant du constat qu'il nécessiterait une réforme du traité, qui n'est pas acquise, et de l'hypothèse que tous les États membres ne seraient pas nécessairement prêts à s'y engager d'emblée, nous avons préconisé de recourir à un Eurogroupe de défense pour disposer d'une capacité de décision efficace.

L'argent étant le nerf de la guerre, un budget de défense devrait être créé. Là encore, en dépit des premières positions adoptées dans la négociation sur le prochain cadre financier pluriannuel, ce n'est pas quelque chose d'irréaliste. Un député polonais

<sup>9</sup> <https://www.friendsofeurope.org/insights/a-minefield-of-opportunity-transatlantic-defence-in-the-trump-era/>

plaidait encore récemment pour un tel budget. Certes, nul ne sait encore ce qui adviendra de la proposition de la Commission européenne visant à inscrire dans le MFF 13 milliards pour le fonds européen de défense et 6,5 milliards pour des projets d'infrastructures de transport ayant un usage civilo-militaire ou nécessitant une adaptation à un usage militaire. Il existe par ailleurs une proposition visant à créer un nouveau mécanisme de financement intergouvernemental, la facilité européenne de paix, pour financer le renforcement des capacités des partenaires et les opérations extérieures. Également de sept ans, il est également en cours de négociation et pourrait se voir doté de 10,5 milliards. Cette dernière enveloppe peut être perçue comme un embryon de budget commun de défense, dans la mesure où elle permettrait de financer les déploiements en opération en prenant en charge l'essentiel des coûts, c'est-à-dire en sortant du carcan du mécanisme Athena. Mais, d'une part, cet embryon de budget ne permettra pas d'acquisitions d'infrastructures ou de capacités par l'Union et, d'autre part, il échappera à un véritable contrôle parlementaire.

Si le fonds européen de défense peut servir d'incitant à des acquisitions conjointes et donc réduire la démultiplication des équipements et des plateformes et les coûts de maintenance et de logistique qui y sont associés, tout en améliorant l'interopérabilité, il intervient en amont dans les phases de recherche et de développement. Le renforcement de la défense européenne suppose aussi le développement d'une réelle capacité opérationnelle qui passe par la création d'un véritable commandement ou quartier général européen assumant à la fois une fonction de planification opérationnelle et la chaîne de commandement des opérations. Progressivement, celui-ci pourrait se voir confier le commandement de groupements de forces comme l'Eurocorps ou de capacités communes dédiées à l'Union européenne. A plus long terme, des forces permanentes seraient placées sous son commandement, ce qui signifiera tout bonnement que l'objectif d'armée européenne aura été atteint.

Le chemin vers cet objectif est encore long et semé d'obstacles, mais l'évolution du monde ne laisse guère de choix aux Européens et l'attentisme serait la pire des solutions. S'engager sur la voie d'une armée européenne demande de la volonté et du courage politiques, mais cet effort est négligeable au regard du but poursuivi : une défense de l'Europe, par les Européens, pour les Européens.

# Autonomie stratégique : faut-il choisir entre l'Europe et l'OTAN ?

(Synthèse de la conférence de F. Mauro)  
Les transparents de la conférence sont ici :  
[https://graspe.eu/document/Mauro\\_202002.pdf](https://graspe.eu/document/Mauro_202002.pdf)

Je vais tâcher de répondre à cette question en ordonnant mes idées autour de deux questions et de trois constats.

## **Première question : de quoi parle-t-on ?** **Ou plutôt de quoi ne parlons-nous pas.**

Qu'on se le dise une fois pour toutes, **l'autonomie stratégique n'est pas la souveraineté**. La souveraineté est un concept juridique qui a été forgé par un légiste du Roi, Jean Bodin, en 1576, dans un contexte où il y avait une compétition de légitimité entre le Pape et les différents monarques. Être souverain c'est n'être soumis à aucune autre autorité, en vertu d'une règle de droit que l'on n'aurait pas soi-même préalablement consentie – c'est-à-dire un traité. C'est aussi binaire que le fait d'être enceinte : vous êtes souverain ou vous ne l'êtes pas. Le Prince de Monaco est aussi souverain que le Président de la République française. En revanche, il n'est pas indépendant, en particulier de la France.

Deuxièmement **l'autonomie stratégique n'est pas non plus l'indépendance**. L'indépendance est un concept de fait. De multiples fils en composent le tissu : l'indépendance énergétique, monétaire, technologique, industrielle, commerciale, diplomatique etc. Et dans chacun de ces domaines l'on peut être plus ou moins indépendant. Il y a donc cinquante nuances d'indépendance. Parmi toutes ces indépendances il y en a une qui nous intéresse plus particulièrement. C'est

l'indépendance militaire. Pour autant **l'autonomie stratégique ne se confond pas nécessairement avec l'indépendance militaire**. Les deux termes sont équivalents, si et seulement si, on ne précise pas à quelle autonomie stratégique on se réfère. Car l'autonomie stratégique est un concept à la fois relatif et contingent.

Je m'explique. Voilà la définition que je donne de **l'autonomie stratégique : c'est la capacité de conduire la guerre selon ses propres règles**.

Mais une fois que l'on a dit ça, on n'a rien dit, car il s'agit d'un mot valise. Que met-on à l'intérieur de la valise : quelles guerres s'agit-il de mener et avec qui ?

La question « quelles guerres » est une question cruciale car l'on ne construit le même outil militaire pour la dissuasion nucléaire, la défense conventionnelle, la cyber défense, pour lutter contre le djihadisme, la guerre dans l'espace ou l'info-guerre.

La seconde question « avec qui » est tout aussi importante. Et les réponses que l'on apporte à ces deux questions permettent de dessiner trois types d'autonomie stratégique : l'autonomie nationale ; l'autonomie européenne et l'autonomie occidentale.

Si nous avons le temps d'aller un petit peu plus loin dans l'analyse je vous dirais que l'autonomie stratégique comporte trois éléments dont la présence simultanée est nécessaire. Je ne fais que les évoquer :

La **composante opérationnelle** qui tombe sous le sens. Être autonome stratégiquement c'est, au minimum, disposer d'une armée à soi, ou plus exactement, disposer de forces en rapport avec le type de conflit que l'on veut mener – en autonomie – et dans la durée.

La deuxième est la **composante armement**. Très succinctement, il s'agit de la capacité de produire les équipements militaires nécessaires à l'accomplissement des opérations militaires précitées.

Enfin, la **composante politique**, qui est à mes yeux la plus importante et celle dont l'absence se fait le plus cruellement sentir au niveau européen. Elle comprend :

- la **capacité de prendre des décisions dans le domaine de la défense et de les exécuter** ;
- **sans en être empêché par d'autres puissances**.

**Deuxième question : est-ce important d'être autonome stratégiquement ?**

Poser la question c'est déjà un peu y répondre. Autonomie : c'est *auto-nomos* : ses propres règles. L'antonyme c'est hétéronomie : les règles des autres. Donc le contraire de l'autonomie stratégique c'est l'hétéronomie stratégique, en un seul mot : la dépendance. Qui veut être dépendant des autres ?

Or la dépendance en matière de défense comporte deux inconvénients majeurs.

Le premier est ce que j'appelle **l'incertitude de la protection**. Quelle que soit la force juridique des traités on n'est jamais vraiment sûr à 100 % que celui entre les mains de qui l'on a remis sa protection interviendra au moment de vérité. Et c'est bien cette incertitude qui, dans un contexte de guerre froide marqué par l'apparition de l'arme nucléaire, avait conduit le Général de Gaulle à vouloir à ce que la France dispose de sa propre dissuasion nucléaire. Avec l'apparition de la bombe disait-il « tout a changé ». Il ne croyait pas que les Américains seraient prêts à risquer leurs propres cités pour sauver les cités européennes. C'est pour la même raison, que les Américains ont accepté que certains pays de l'Alliance atlantique soient dotés de bombes nucléaires selon le principe de la double clef.

Le deuxième inconvénient c'est que **toute protection a un coût**. Pendant très longtemps et jusqu'à la présidence de Donald Trump, les Américains se contentaient du fait que les Européens achètent des armes américaines. Avec l'arrivée de Donald Trump le code a changé. Les pressions se sont faites beaucoup plus fortes au point de dire clairement que la défense européenne était une menace pour l'Alliance. Mais surtout, Donald Trump a opéré une dé-compartmentalisation des questions de défense et des questions commerciales. Il utilise la relation de défense, dans laquelle les États-Unis sont ultra dominants, pour obtenir des gains indus dans la relation commerciale. En d'autres termes si vous n'achetez pas mes produits, je retire mes soldats. Il a pris l'OTAN en otage, dans une négociation de nature commerciale qu'il conçoit comme un jeu à somme nulle. Et cela fait peser un risque d'éclatement de l'Union européenne en introduisant des divisions mortifères entre ceux qui privilégient leur défense à leur commerce et ceux qui au contraire ne s'estimant pas menacés refusent de céder au chantage. Ce risque de désunion est de loin, la principale menace qui pèse sur nous. Si l'Union n'est pas capable d'assurer elle-même sa propre défense, il n'est pas certain qu'elle ait encore beaucoup d'avenir.

S'il est important d'être stratégiquement autonome, alors comment concilier cette quête d'autonomisation sans compromettre la relation transatlantique ?

Je ne vois que trop voies possibles, qui sont toutes également ardues. Ce qui m'emmène à ma série des trois constats.

**Premier constat : la voie des autonomies nationales européennes est désormais impraticable.**

La grande majorité des nations européennes qui voudraient être stratégiquement autonomes ne le peuvent pas soit parce que leur taille est trop petite, soit parce que leurs ressources sont insuffisantes et que la disproportion entre leur propre appareil militaire et celui de leur ennemi supposé est trop grand.

D'autres ne sont tout simplement pas intéressées par le fait d'être autonomes soit parce qu'elles ont proclamé leur neutralité et qu'elles entendent s'y tenir, soit parce qu'elles ne sentent pas menacées, soit enfin parce qu'elles ont tissé une « relation spéciale » avec le protecteur et qu'elles font tout pour la maintenir.

Et puis enfin, il y a le cas particulier de la France, qui de toutes les puissances européennes est sans aucun doute la plus attachée à son indépendance militaire/autonomie stratégique, mais qui il faut bien l'admettre, à niveau de pression fiscale et de température de dépenses inchangées, est désormais dans l'incapacité d'accorder ses moyens budgétaires à ses ambitions militaires. Il suffit pour s'en convaincre d'étudier de près ce qui se passe dans le Sahel, en Libye, en Syrie et en Irak. La modération des propos de notre président de la République contre les derniers agissements de Donald Trump contre l'Iran en dit plus long que toutes les séries statistiques. Nous ne sommes plus en mesure de faire tout, tous seuls. D'où la nécessité de s'unir. Et c'est là que se pose la question : faut-il préférer une intégration au sein de l'Union européenne complémentaire à l'OTAN, ou bien indépendante de l'OTAN ?

**Deuxième constat : la voie de la complémentarité entre l'Union européenne et l'OTAN, me semble sans issue.**

La première tentative de complémentarité entre une défense européenne et l'OTAN est la PSDC. N'oublions pas que la PSDC est fille de Saint-Malo, c'est-à-dire de la volonté combinée des Britanniques et des Français d'être capables de mettre de l'ordre dans leur jardin et que si elle n'avait pas été 100 % compatible avec l'OTAN, les Britanniques ne l'auraient jamais accepté.

Pourquoi est-elle compatible ? Tout simplement parce qu'il existe quatre marqueurs qui délimitent une frontière claire entre l'une et l'autre. Dans un cas, il s'agit de construire un corps expéditionnaire capable de la gestion de crise en dehors des frontières de l'Union, quand les Américains ne veulent pas intervenir. Dans l'autre il s'agit d'une alliance nucléaire capable de défendre le territoire même de l'Union avec le concours des Américains. Donc pas d'*overlap* possible en théorie. Malheureusement cette belle construction s'est fracassée sur les divisions entre Européens engendrés par la guerre d'Irak. Puis la tentative de la relancer, sur un mode bilatéral, entre la France et l'Angleterre, au travers des accords de Lancaster House en 2010, a été mis à rude épreuve par l'épuisement militaire du Royaume-Uni après l'Afghanistan et l'Irak et a sombré dans les affres du Brexit. Enfin les différentes tentatives de relance de la PSDC après 2016 montrent bien que dans leur vaste majorité, les Européens ne se sentent pas concernés par la gestion de crise. Et je peux le démontrer assez facilement.

Le deuxième exemple de complémentarité est la complémentarité *bottom-up* dans laquelle le Général Paloméros a joué, en anticipation de phase, un rôle déterminant lorsqu'il était SACT à Norfolk et qu'il a suffi par la suite de mettre en œuvre au moment de la relance de la PSDC, afin de ne pas inquiéter nos amis Européens de l'Est. C'est une coopération technique, à bas bruit, mais très efficace. Toutefois, elle se heurte à un plafond de verre qui est le contentieux turco-chypriote. Le problème est que la confiance n'est pas là. Il s'agit d'un « contrat de mariage entre deux familles qui se détestent ». Enfin et surtout, même si la coopération au niveau militaire fonctionne bien, elle ne préjuge pas de dysfonctionnements politiques. Pour reprendre la formule de Bruno Tertrais « l'OTAN va bien, mais l'Alliance va mal ». Ou si l'on préfère, dire avec le Président de la République que l'OTAN est en état de « mort cérébrale » pour bien dissocier le corps militaire de la tête politique.

Enfin troisième possibilité le « pilier européen de l'OTAN ». C'est l'idée que les Européens institueraient une sorte de caucus afin de combler leurs lacunes capacitaires entre eux et de prendre progressivement le commandement militaire de la partie européenne de l'OTAN. Je crois que c'est un concept très fructueux sur le papier, mais malheureusement que sur le papier. Il est peu probable que les Américains acceptent un jour de placer leurs troupes sous commandement européen et que les Européens eux-mêmes acceptent d'être commandés par d'autres Européens. Ils préfèrent un protecteur américain d'autant plus

acceptable qu'il est lointain, à un petit chef européen, qui ne pourrait être autre que Français ou Allemand...

**Troisième et dernier constat : la seule voie d'avenir est celle du choix... Mais elle est douloureuse.**

L'on voit bien sur cette carte dressée par deux jeunes chercheuses allemandes Ulrike Franke et Tara Varma combien le concept même d'autonomie stratégique divise les Européens. Il est rejeté par les alliés inconditionnels des États-Unis et à peine accepté par les pays de la vieille Europe. En rouge sur cette carte, vous avez les pays qu'il est inutile d'essayer de convaincre de la nécessité de mettre en place une authentique défense européenne, c'est-à-dire une défense *de* l'Europe, *par* l'Europe et *pour* l'Europe.

Donc ne pas choisir, c'est se satisfaire du protectorat américain qui pourrait nous conduire à la fin de l'Union considérée par Donald Trump comme un « ennemi ». Mais choisir est douloureux car c'est devoir construire quelque chose en dehors de l'Union et que personne n'y est prêt. Ni les Allemands qui sont très attachés à l'idée d'unité européenne. Restons groupés, même si c'est au prix de faire du sur place. Ni les Français qui veulent aller de l'avant, mais qui sont bien isolés pour le moment.

Pourtant cette voie de l'intégration est à la fois possible et souhaitable.

Elle est possible car il n'y a aucune raison, absolument aucune, que les Européens qui même sans les Britanniques aient peur des Russes, alors qu'ils dépensent cinq fois plus qu'eux. C'est une question de structure de la dépense et non pas de volume de la dépense.

Elle est souhaitable parce que seule l'intégration crée de la valeur ajoutée. C'est cette intégration qui explique l'efficacité de la défense russe par rapport à la défense européenne. Le paradoxe est que ne voulant pas s'intégrer entre eux, les Européens s'intègrent avec les Américains.

**En conclusion** je dirai que, pour moi, le constat d'ensemble est clair : tant que l'OTAN sera là, on ne peut pas espérer le développement d'une authentique défense européenne.

La solution serait que Donald Trump dans un accès d'*hubris* qui le caractérise décide de retirer les États-Unis de l'Alliance. Mais soyons lucides, c'est peu probable.

Dans ce contexte, les Européens seront-ils capables de mettre en place une instance de décision à la fois pérenne, légitime et

efficace, une sorte de Conseil de sécurité européen qui rassemble l'avant-garde de ceux qui veulent et de ceux qui peuvent ?

Si elle se construit un jour, la défense européenne ne se construira pas en mettant des militaires ensemble, ni des industriels, ni en lançant de grands programmes ni même des Fonds financiers, mais bien par le truchement d'institutions politiques, capables de mettre tous les États européens d'accord, même quand ils ne le sont pas.

La suite au prochain numéro.

Références :

*Défendre l'Europe : Plaidoyer pour une armée européenne*

Par Frédéric Mauro et Olivier Jehin  
préface du général Vincent Desportes

Editions Nuvis  
ISBN 978-2-36367-113-4  
126 pages - 14 €

# Tribune : Le défi démocratique de l'Europe d'après-crise

*Par Guillaume Sacriste  
Politiste, Universitaire*

À l'initiative du Plan de relance, le *semestre européen* s'impose plus que jamais comme l'organe décisionnel de l'Union, reléguant le Parlement au second plan. Agissant sans contrôle démocratique réel, il promeut un savant mélange entre un agenda néolibéral de réformes structurelles des sphères publiques des États et une politique d'orientation des investissements privés visant à soutenir des marchés innovants. Ainsi, l'hypothèse d'une réorientation de la politique de l'Union favorable à un *revival* des États providence européens semble très peu probable...

C'est par une lettre des quatre grands groupes du Parlement européen adressée le mercredi 26 août à la Présidente de la Commission européenne et à la Chancelière allemande (dont le pays assure la Présidence de l'Union) que se sont ouvertes les tractations sur le Cadre financier pluriannuel (CFP) pour 2021-2027 comprenant le Plan de relance européen de 750 milliards d'euros tant attendu par les États membres. On peut penser que l'entrée en lice du Parlement européen dans le processus d'adoption de ce plan de relance ne sera pas vaine.

Comme souvent dans le processus législatif européen, certaines concessions pourraient lui être faites comme celle précisant la conditionnalité<sup>10</sup> à l'État de droit des aides versées aux États ou encore comme le partiel rétablissement de certaines coupes budgétaires concédées aux « frugaux » lors du Conseil européen marathon de juillet dernier.

---

<sup>10</sup> Le Parlement européen a obtenu que le versement de fonds européens puisse être conditionné au respect de l'Etat de droit. Selon le projet, la Commission, après avoir établi l'existence d'une violation par un Etat membre, proposera de déclencher le mécanisme de conditionnalité et le Conseil disposera d'un mois pour adopter des mesures de sanction à la majorité qualifiée. Mais ce mécanisme fragile sera-t-il jamais activé, s'il était finalement approuvé malgré les véto hongrois et polonais ?

Force est de constater néanmoins que le Parlement européen intervient bien tard et comme à la marge dans cette négociation du Plan de relance. Davantage : aucune des décisions cruciales européennes qui ont émaillé la crise n'a été initiée par lui. Selon un schéma désormais bien arrêté au sein de l'Union, il n'aura ici son mot à dire qu'*a posteriori*, une fois que les grands cadres auront été arrêtés dans d'autres enceintes européennes que la sienne (Conseil européen, Conseil ou BCE en tête). En six mois, la crise a bien bouleversé le visage de l'Union européenne ; mais le Parlement européen, lui, a été jusqu'alors relégué au second rôle de ces évolutions.

Pourtant, l'accumulation de décisions iconoclastes durant la crise sanitaire a été frappante. Elles auraient pu être l'occasion de faire montre de son activisme ou même de le renforcer. La crise semble en effet avoir emporté tel un tsunami les dogmes de l'Union les mieux établis. L'inconcevable s'est produit avec une facilité que seules les grandes catastrophes permettent. Les blocs de granit qui formaient l'assise de l'Union ont été soufflés un à un tels de vulgaires fétus.

Mais ce sont les bureaucraties nationales et européennes, qui ont été seules à la manœuvre : le pacte de stabilité, cette pierre de touche de l'austérité bruxelloise ? Suspendu par les gouvernements, *sine die*, du jour au lendemain par le biais d'une clause dérogatoire générale. L'Union de transfert, ligne rouge absolue du gouvernement allemand depuis 1992 ? C'est la chancelière allemande qui l'a mise sur la table des négociations. La solidarité financière entre les cigales du sud et les fourmis du nord, impensable il y a 6 mois à peine ? Sur les rails de ce fameux plan de relance négocié par les gouvernements sans que son principe n'en soit plus discuté. La sacro-sainte politique européenne de la concurrence, sur laquelle s'est bâtie la Communauté européenne ? Encadrée de manière à ce que les États puissent sans entraves renflouer leurs fleurons en difficulté. Pire. C'est sa plus farouche desservante, la Commissaire Margrethe Vestager, qui en propose désormais la profonde réformation !

A l'issue de cette crise, Rome n'est plus dans Rome et l'on entend peu à ce stade ceux qui pensaient que l'Union était cet ensemble institutionnel sclérosé et irréformable qui exigeait que l'on s'en extraie sous peine d'y perdre son âme. Mais quant au parlement européen, l'élément démocratique de l'Union, son rôle aura été particulièrement effacé durant toute cette séquence cruciale.

A l'opposé, il se pourrait que certains mécanismes européens centraux sortent au contraire confortés de cette période de gros temps : il en va ainsi du *semestre européen*, ce mécanisme d'orientation des politiques économiques et sociales des États et de l'Union, intronisé officiellement, à la faveur de la crise, comme gouvernement de l'Union. Or, ce mécanisme bureaucratique, qui apparaît plus que jamais central dans le pilotage économique et social de l'Union a justement pour caractéristique d'agir sans contrôle démocratique réel, parvenant à maintenir le Parlement européen à distance de la définition des politiques européennes et nationales, qu'il favorise. Pourtant, c'est sous sa surveillance, que les centaines de milliards du plan de relance actuellement discuté au Parlement européen, seront attribués aux États-membres.

Du reste, depuis sa création en 2011, ce *semestre européen* a déjà été éprouvé. Étendu progressivement aux politiques sociales et désormais central dans le verdissement et la digitalisation de l'économie européenne, le *semestre* promeut un savant mélange entre un agenda néolibéral de réformes structurelles des sphères publiques des États et une politique d'orientation des investissements privés visant à soutenir des marchés innovants. L'ancrage prévu du plan de relance dans le semestre européen rend donc très improbable l'hypothèse d'une réorientation de la politique de l'Union favorable à un *revival* des États providence européens, de leurs systèmes de santé publique et/ou d'un tournant keynésien de la zone euro. En revanche, parce qu'il emporte une orientation politique durable au-delà de la crise, ce *gouvernement du semestre*, n'ayant plus rien de furtif, doit désormais faire l'objet du contrôle adéquat, qu'une Union européenne démocratique exige.

## **L'Eurogroupe, organe décisionnel du semestre**

Au centre du *semestre*, on trouve l'incontournable Eurogroupe. Le rôle de cet organe informel – sorti de la pénombre bureaucratique par *Adults in the room* de Yanis Varoufakis – est tellement considérable qu'il est difficile d'être exhaustif à son sujet : il coordonne la politique économique et budgétaire des États de la zone euro, surveille leurs équilibres macro-économiques, fait des recommandations économiques et sociales aux États et, le cas échéant, sanctionne les États en situation de déséquilibre ou ne respectant pas les règles budgétaires et/ou d'endettement ; « informel », il a été ainsi défini afin d'assurer le dialogue entre les gouvernements de la zone euro et la BCE, afin de ne pas officiellement remettre en cause l'indépendance de cette dernière. Dans sa version resserrée, on y trouve les

ministres des finances des États de la zone euro, le Vice-président de la Commission, chargé des affaires économiques et financières (ECFIN) et le Président de la Banque centrale européenne.

Mais si l'on gratte un peu le vernis politique, on a tôt fait de mettre au jour, sous cette première couche, les linéaments d'une sorte d'« État profond européen ». En son sein, se présente d'abord son tout puissant comité préparatoire, *le Groupe de travail euro du Comité économique et financier*, composé, lui, du directeur général chargé des affaires économiques et financières de la Commission européenne (DG ECFIN), des directeurs du Trésor des États de la zone euro et de directeurs de la banque centrale européenne. Bref, le gratin des trésoriers, des financiers et des banquiers nationaux et européens.

Ce qu'il faut retenir de son organigramme prestigieux, c'est que l'Eurogroupe et le *semestre européen* recomposent deux espaces bureaucratiques censément opposés dans l'analyse classique, l'un européen, avec des fonctionnaires issus du pôle économique et financier de la Commission européenne, l'autre national avec des hauts fonctionnaires nationaux issus des ministères des finances des États-Nations (auquel on peut adjoindre selon un principe similaire les banquiers centraux nationaux et européens). C'est cette composition *hybride* entre le national et l'europeen, qui fait la force sociale de cette institution dont la justification principale repose sur le rôle charnière qu'elle joue entre les deux niveaux d'administration, actuellement dans la coordination des plans de relance nationaux et européens.

Par analogie avec la distinction de Pierre Bourdieu, entre « main droite de l'État », composée des énarques provenant du ministère des finances ainsi que des banques publiques et privées et « main gauche » assurant « les fonctions sociales », composée des ministères dépensiers de l'éducation et des affaires sociales, ce *complexe bureaucratique* pilotant le *Semestre européen* constitue bien « la main droite de l'Union ». Or, *in fine*, c'est bien elle qui contribuera à orienter l'allocation des fonds du Plan de relance européen en validant l'ensemble des plans nationaux mis au point par les administrations financières des États membres. Laisse ainsi aux mêmes puissants acteurs des pôles financiers des États et de la Commission au niveau national et européen, il y a fort à parier que ce même gouvernement de l'Europe promeuve après la crise le même type de politique que celui qu'il promouvait avant la crise.

## L'Eurogroupe dans la crise

Du reste, c'est cette « main droite de l'Union », qui aura piloté l'Europe au plus fort de la crise, apparaissant comme le maître d'œuvre de l'ensemble des solutions dégagées afin de contrer ses effets et engager désormais la relance au niveau européen. Sans barguigner, par gros temps, il est apparu comme l'unique et indiscutable capitaine fixant le cap du navire Europe.

C'est l'Eurogroupe qui, le 16 mars 2020, prend par exemple la décision majeure d'utiliser la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité. Le 9 avril, c'est également lui qui entérine la mise en place des trois premiers filets de sécurité d'un montant de 540 milliards en faveur des États, des entreprises et des travailleurs.

Lors de cette même réunion marathon des 7/8 et 9 avril, c'est encore dans son enceinte qu'est émise officiellement pour la première fois l'idée de la création d'un fonds de relance temporaire européen pour construire une économie « plus verte, plus résiliente et davantage axée sur le numérique ». C'est lui aussi qui est aux commandes de la négociation du plan de relance actuel, puisque, comme l'expliqua son amène président, « les ministres des finances [composant l'Eurogroupe] sont bien placés pour discuter des besoins d'investissements ». En tant que grand argentier de l'Union, l'Eurogroupe s'est donc imposé sans concurrent comme l'arène de négociation principale des instruments économiques et financiers visant à lutter contre les effets de la crise.

Enfin, last but not least, par l'intermédiaire du Semestre européen, il s'est en outre auto-défini comme le principal maître d'œuvre de l'implémentation de ce même plan de relance puisque la *Facilité pour la reprise et la résilience* comprenant 672,5 milliards de subventions et de prêts, est « ancrée dans le Semestre européen. ». *C'est donc sous le contrôle du semestre européen et de l'Eurogroupe que s'effectuera l'utilisation de ces fonds et c'est lui qui indirectement au moins l'orientera.*

## Le gouvernement du semestre par sédimentations successives

Cependant, il n'y a là rien de nouveau sous le soleil. La crise actuelle confirme une tendance déjà à l'œuvre depuis sa création en 2011 selon laquelle le semestre européen aime progressivement l'ensemble des institutions et des politiques des États membres et de l'Union, cette attraction se réalisant par sédimentations successives<sup>[1]</sup>. Au fur et à mesure de ce

processus de centralisation et de concentration du pouvoir, les politiques menées au niveau national doivent répondre toujours plus finement aux attendus du semestre, sinon s'y conformer. Ce processus de « *semestrialisation* » est donc aussi un processus de mise sous le boisseau des politiques nationales vis-à-vis des objectifs primaires du semestre : consolidation budgétaire et stabilité macroéconomique et financière en tête.

Ce sont d'abord les politiques sociales des États, qui ont été attirées plus avant dans son giron. Toute une littérature a ainsi constaté la socialisation du *semestre européen* à partir de 2011, les *recommandations* du semestre préconisant aux États de plus en plus de réformes sociales, les indicateurs sociaux du monitoring macro-économique s'étoffant progressivement et enfin, cerise sur le gâteau en 2017, un tableau de bord social (social scoreboard) spécifique était créé comme corolaire du socle européen des droits sociaux.

Pourtant, cette « *semestrialisation* » des affaires sociales n'a pas développé la « main gauche » de l'Union. Bien au contraire. Amandine Crespy a montré que « le Semestre européen s'est concentré sur les réformes du marché du travail, qui constituent la proportion la plus importante de toutes les recommandations spécifiques par pays formulées depuis 2011 (de 18 à 30%), suivie par la réforme des pensions et des soins de santé (de 9 à 16%) ». Ces réformes s'appuient sur « la notion de réformes structurelles », « noyau dur de recettes de politiques publiques typiquement néolibérales ; libéralisation des marchés des biens et des services, déréglementations des marchés du travail, « rationalisation des systèmes de protection sociale et réforme de l'administration publique »[\[2\]](#).

Mesurant le contenu des recommandations sociales sur un continuum marchandisation/démarchandisation, Paul Copeland conclut, lui, que les réformes de la dimension sociale européenne visent en fin de compte à créer des marchés du travail purs et efficaces, selon les lois de l'offre et de la demande, s'accordant avec les postulats libéraux. Bref, l'entrée des questions sociales, de l'emploi, de la formation et de la santé dans la sphère d'influence du semestre européen se fait bien au prix de la subordination de leurs objectifs aux objectifs primaires de stabilité macro-économique et de consolidation budgétaire.

Or, l'actuel *Pacte vert* d'Ursula Von der Leyen poursuit ce processus de « *semestrialisation* » de la politique européenne. C'est ainsi que les objectifs de développement durable de l'ONU, devant guider la nouvelle stratégie économique de

l'Union, seront intégrés au *Semestre*, « instrument complet de politique économique et de l'emploi ». C'est aussi lui qui orientera les aides financières de 150 milliards d'euros du mécanisme de transition juste vers une économie climatiquement neutre, fournissant aux États « des orientations spécifiques sur les domaines dans lesquels les réformes structurelles et les investissements en faveur d'un modèle économique plus durable et compétitif sont les plus nécessaires ».

Plus spectaculaire encore, à la fin de l'année 2019, la matrice même de la construction européenne, la politique phare de l'Union, le marché unique, a lui aussi été « *semestrialisé* » afin de souligner « l'importance de la mise en œuvre de réformes structurelles » pour « l'amélioration de [son] fonctionnement ». Parmi les réformes recensées, l'approfondissement de la concurrence sur le marché de l'énergie et de manière générale, « le constat que la réalisation de tout le potentiel du marché unique dépend de la mise en œuvre de réformes structurelles au niveau national ». Cette *condition nationale* à la réalisation du *marché unique européen* avalise désormais la légitimité du Semestre à accroître sa juridiction sur cette politique séminale.

Le plan de relance confirme donc ce processus de « *semestrialisation* » de l'Union. Outre sa pièce maîtresse, la facilité financière de 672,5 milliards, dont les aides seront distribuées dans ce cadre, le plan propose par exemple de renflouer l'ensemble du *Mécanisme de transition juste* en allouant 10 milliards supplémentaires au *fonds de transition juste* distribués selon les préconisations du semestre européen.

## Le déficit démocratique

Cette monopolisation des politiques nationales et européennes par le *semestre* ne va pas sans poser question. Derrière les réformes structurelles qu'il promet, tout le monde s'accorde à voir un programme politique fort. Et la période post-crise que l'on entame, caractérisée par la relance, n'y change pas grand-chose. Tout porte à croire que la continuité prévaudra. C'est ce que démontrent par exemple les satisfecits accordés encore par l'Eurogroupe le 11 juin dernier au gouvernement libéral de Mitsotakis, le félicitant des progrès accomplis dans le vaste plan de privatisation du pays, mené par l'Agence grecque des privatisations (HRDAF).

Dans ces conditions, se pose de manière urgente la question du contrôle démocratique de ce gouvernement. Sans doute la Commission semble-t-elle concernée par l'absence visible de contrôle sur ce gouvernement consolidé. Dans une

communication de novembre 2019, elle annonçait une fois encore un nouveau dialogue avec les parlementaires européens afin de renforcer « l'écoute » du « Parlement européen » sur les questions de gouvernance économique. Les membres de la Commission en charge des dossiers économiques se présenteront devant le Parlement européen avant chaque étape importante du cycle du Semestre européen. Quant aux parlements nationaux, aux partenaires sociaux et à tous les autres acteurs concernés, ils sont incités à participer au dialogue que la Commission engage avec les États.

Cette prise de conscience n'est pas exempte d'hypocrisie et se fonde sur une théorie démocratique dérogeant même aux plus faibles standards nationaux. Le *semestre* en action est diffus, furtif, désincarné et donc... insaisissable, certes. Mais son organe décisionnel en est incontestablement l'Eurogroupe. Il n'est plus tolérable qu'il demeure officiellement informel. Au début du mois de juillet, son nouveau président, Paschal Donohoe, a été élu à la majorité des 19 États de la zone euro représentant 17% de citoyens de la zone euro contre une candidate qui avait, elle, obtenu 83% de ces voix (mais une minorité d'États), défiant tous les principes démocratiques. C'est pourtant sur l'ensemble des citoyens européens que les décisions qu'il s'apprête à prendre vont peser directement.

L'Eurogroupe doit désormais assumer clairement devant eux la responsabilité des politiques qu'il promet et qui influent sur les vies quotidiennes de tous les citoyens européens. Responsable certes. Mais devant quels organes ? La Commission affirme qu'il doit rendre des comptes à la fois aux parlements nationaux et au Parlement européen. C'est reconnaître son hybridité entre l'europeen et le national, entre les institutions européennes (Commission, Banque centrale...) et les institutions des États membres, entre les politiques nationales et européennes. Mais mieux. Pour que cette responsabilité soit effective et renforcée, l'Eurogroupe doit être responsable de manière solennelle et publique devant une assemblée mixte composée de parlementaires européens et de parlementaires nationaux, comme nous le proposons dans le T-dem, voilà 3 ans déjà [3]!

[1] G. Sacriste et A. Vauchez, « l'Euro-isation de l'Europe », *Revue de l'OFCE*, 2019, 4 :164, p. 4-56. <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/1-164OFCE.pdf>

[2] A. Crespy, *L'Europe sociale. Acteurs, politiques, débats*, Editions de l'université de Bruxelles, 2019.

[3] Stéphanie Hennette, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste et Antoine Vauchez, *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Le Seuil, 2017 et <https://aoc.media/opinion/2018/12/17/democratiser-institutions-politiques-de-lunion-europeenne/>

# **Lutte contre le changement climatique: une cohérence encore à établir**

Ou

**Cessons de jouer à la roulette russe !**

Le Parlement européen a voté le 7 octobre en faveur d'un objectif contraignant de baisse d'ici à 2030 de 60% des gaz à effet de serre, un objectif est plus ambitieux que la proposition de la Commission (55%) et qui doit encore être validé par le Conseil. Le Parlement fait ainsi siennes les alertes des scientifiques du Groupe Intergouvernemental d'experts du changement climatique (GIEC) pour lesquels il existe dans les tendances actuelles des émissions mondiales des risques non négligeables de développements catastrophiques et irréversibles pour l'habitabilité de la planète à l'horizon de une à deux générations. Le défi est évidemment maintenant d'assurer la cohérence entre cet objectif contraignant et les politiques économiques menées au niveau européen et par les États membres.

Pourquoi cet objectif ? Que se passera-t-il s'il n'est pas atteint? Il est important de ne laisser planer aucune ambiguïté sur ce sujet car les transformations nécessaires seront massives et nécessiteront un engagement de tous les acteurs. La représentation que les acteurs se font individuellement et collectivement des conséquences du changement climatique sur eux et la société détermine leurs comportements et les politiques qu'ils seront prêts à mener et à consentir pour faire face. Les difficultés rencontrées pour communiquer sur la pandémie en cours et faire adhérer les citoyens aux mesures de sauvegarde sont exemplaires à cet égard. Encore s'agit-il d'un danger immédiat et visible et dont on peut espérer qu'il trouvera une solution dans un délai relativement proche.

Il existe malheureusement une polyphonie -sinon cacophonie - sur ce qu'il faut attendre de la crise climatique. Les

scientifiques, spécialistes du climat, membres du Groupe intergouvernemental d'experts sur le climat (GIEC) pointent un risque non négligeable dans les tendances actuelles d'évolutions aux conséquences irréversibles et potentiellement catastrophiques pour l'habitabilité de la planète à un horizon de seulement une ou deux générations.

D'un autre côté, des économistes tentent d'évaluer sur base d'observations passées le « cout », pertes de PIB, de revenus, cout annuel des dommages d'une hausse des températures. Les méthodes diffèrent de même que la variable estimée. Et, pour une même méthode les estimations diffèrent souvent de façon substantielle comme le montre la comparaison publiée par le Réseau des Banques Centrales pour Verdir la Finance ([NGFS Scenarii](#) p.30). Mais les producteurs de ces chiffres énoncent en général tous la même réserve : les chiffres sont probablement, sinon certainement, sous-estimés et, en tout état de cause, sont entachés d'une incertitude radicale. Il en est notamment ainsi pour le chiffre repris par la Commission européenne dans le « [rapport de stratégie prospective](#) » adopté le 9 septembre (P. 29) et produit dans le cadre [du projet PESETA](#) (p.59). L'incertitude qui entache les estimations fait qu'elles ne peuvent pas être interprétées de façon probabiliste comme on calculerait le gain attendu en moyenne après avoir joué cent fois à la roulette de casino, avec une déviation vers le haut ou vers le bas suffisamment faible pour être acceptable. Elles ne peuvent être interprétées que comme un scénario parmi d'autres et ne doivent pas masquer la possibilité d'un scénario catastrophe : on ne joue plus alors à la roulette de casino, mais à la roulette russe, ce qui change considérablement la façon d'aborder le jeu.

Les paramètres des modèles économiques ne peuvent être estimés qu'en se fondant sur des observations passées en supposant des relations stables entre les variables. Par construction, les estimations sont incapables de rendre correctement compte d'événements encore inédits et des ruptures structurelles qu'ils peuvent entraîner (voir le rapport joint de la Banque des Règlements Internationaux et de la Banque de France, [The Green Swan](#), P.3 ou [le rapport de synthèse du GIEC de 2014](#) P.38). Le problème est que ces modèles et les estimations sous-jacentes sont utilisés ou peuvent être utilisés pour légitimer des politiques économiques comme si on jouait à la roulette de casino alors que l'on joue à la roulette russe. Par exemple, W. Nordhaus, prix Nobel d'économie pour ses travaux sur le climat, préconise sur base d'un modèle macroéconomique une trajectoire qui stabiliserait la température de la planète à un niveau entre 3°C et 4°C au-dessus du niveau préindustriel alors que les scientifiques, spécialistes du climat,

du GIEC mettent clairement en garde contre les risques d'évolutions irréversibles dans cette hypothèse (voir par exemple le [rapport spécial du GIEC,2018](#) et le rapport déjà mentionné de 2014).

Comme on le sait, ni au niveau mondial, ni européen, nous ne sommes sur la trajectoire prévue par l'accord de Paris. Nous sommes en train de jouer collectivement à la roulette russe. Quelle conséquence en tirer pour les principes guidant la politique économique ?

Le principe de précaution nous impose de mener une politique qui donne la priorité à la décarbonisation de nos économies. Malheureusement, il semble que l'Union européenne n'ait pas encore pris le tournant. Le principe directeur premier des politiques économiques que les États membres sont invités à suivre reste celui qui fait consensus depuis des années : le renforcement du potentiel de croissance. Ceci se reflète dans les discussions au Conseil sur les conditions de mise en oeuvre de la « facilité résilience et reprise » et dans le [document de stratégie économique](#) pour 2021 adopté par la Commission le 17 septembre (P.5). La transition écologique ne vient qu'après le renforcement du potentiel de croissance et seulement sous une forme négative : il suffit que les politiques ne causent pas de préjudice à la transition écologique.

Il ne s'agit pas de prôner la décroissance. Il est vrai qu'une croissance positive des revenus peut être compatible avec la transition écologique. Mais la relation future entre croissance du PIB et transition écologique est une question qui devra occuper les futurs historiens et chercheurs en économie qui pourront identifier les conditions dans lesquelles les deux termes auront été compatibles. Pour les décideurs d'aujourd'hui, l'enjeu est ailleurs. Il porte sur les choix concrets de politique économique. Si l'on applique le principe de précaution, il s'agit d'accélérer les activités qui soutiennent la transition ou sont durablement compatibles avec une économie zéro carbone et la finitude des ressources naturelles, et de pénaliser fortement celles qui ne le sont pas. L'art de la politique est alors de veiller à ce que cette transformation se fasse en renforçant la cohésion politique, sociale et régionale, et non en l'affaiblissant. Des politiques qui soutiennent de façon indifférenciée les activités – donc un renforcement indifférencié du potentiel de croissance - sont plus faciles à concevoir et à mettre en oeuvre, mais incompatibles avec le principe de précaution.

Les conséquences du choix de l'un ou l'autre principe directeur, principe de précaution ou renforcement de la croissance

potentielle, ne sont pas anodines pour nombre de politiques nationale ou européenne. Pour la politique commerciale, le degré de protection qu'il faut mettre vis-à-vis des pays qui ne respectent pas l'accord de Paris ou sur des biens qui sont produits sans utiliser les meilleures techniques en matière d'émission de CO2 ; pour la discipline budgétaire, l'espace qu'il faut laisser pour des dépenses accélérant la transition ; pour la politique de stabilité financière, la différenciation des ratios prudentiels selon que les activités soutiennent ou non la transition écologique ; pour la politique monétaire, la différenciation des interventions de la banque centrale sur les marchés financiers entre différents actifs ; pour la politique de la concurrence, les règles pour les aides d'État. Et, on pourrait multiplier les exemples.

La mise en cohérence de l'objectif de réduction des gaz à effet de serre et de l'orientation donnée aux politiques économiques reste bien à faire. Le principe qui a guidé ces dernières depuis des décennies à savoir favoriser le jeu des marchés et limiter le plus possible les interventions publiques pour orienter les investissements doit être revu pour ce qu'il faut bien considérer comme le plus grand échec du marché de tous les temps ([The Green Swan](#), P.7). Et il doit être revu pour que nous écartions le révolver de notre temps et que nous cessions de jouer à la roulette russe.

## Climat : Conférence avec Pierre Larrouturou

*Conférence du 21 janvier 2020*

**Modérateur :** Cher Pierre Larrouturou, nous sommes dans la situation suivante : l'accord de Paris de novembre 2015 a été un premier pas décisif en vue d'atteindre les objectifs du développement durable convenus dans l'enceinte des nations Unies. L'urgence climatique est enfin reconnue après une mobilisation majeure notamment des jeunes. L'union européenne s'engage aujourd'hui à la neutralité carbone d'ici 2050. La BEI<sup>11</sup> annonce qu'elle va cesser de financer les investissements dans les énergies fossiles. La Commission de Mme von der Leyen vient d'annoncer un plan d'investissement pour le climat et l'environnement de 1 000 milliards d'euros, un trillion donc, et ceci sur 10 ans. L'Union européenne fait aujourd'hui l'inventaire des outils disponibles pour répondre aux défis climatiques, et la Commission dispose de fait de moyens puissants. Elle n'est pas seulement une enceinte de discussions internationales. On le comprend, nos attentes et celles des citoyens sont considérables.

Sur fonds de négociations budgétaires dont nous savons qu'elles sont difficiles, et de réformes lentes des règles budgétaires notamment, et alors que les taux d'intérêt n'ont jamais été aussi bas, l'opportunité peut être là de repenser la relance d'une économie encore déséquilibrée. Le Green Deal lancé par Ursula von der Leyen et le commissaire Timmermans est un projet ambitieux pour trouver les ressources d'un développement durable en Europe et débloquer la dynamique européenne d'investissements. Nous avons du retard en la matière.

Nous remercions beaucoup Pierre Larrouturou de nous apporter son éclairage sur toutes ces questions. Monsieur Larrouturou, vous êtes eurodéputé, serez très bientôt rapporteur général du

---

<sup>11</sup> La Banque européenne d'investissement ou BEI (en anglais European Investment Bank, en allemand Europäische Investitionsbank) est l'institution financière des États membres de l'Union européenne. Elle a pour principal but d'emprunter sur les marchés financiers pour financer des projets au sein de l'Union européenne.

budget, et êtes l'auteur de nombreux ouvrages dont « Finance Climat, Réveillez-vous ! » sorti en 2018. Vous avez donc effectivement lancé des alertes sur le sujet dont nous parlons aujourd'hui. Comment donc selon vous, l'Europe peut-elle s'organiser pour produire les biens communs urgemment nécessaires ? Comment effectuer et tirer les conséquences du changement des paradigmes survenus avant la crise de 2008 ? Peut-être avons-nous perdu dix années. Quels sont les ressorts d'une ingénierie financière, budgétaire et fiscale qui doit être mis au service des citoyens ?

**PL :** Merci pour cette introduction. Je suis ravi d'être ici ce soir avec vous. Nous sentons tous bien en effet que nous sommes à un moment critique pour l'histoire de l'humanité – cela ne concerne pas que les institutions européennes. J'étais à Madrid l'autre jour avec Franz Timmermans et des collègues climatologues. Eux non plus n'ont jamais été aussi inquiets. Ils m'ont fait l'aveu que la situation est bien pire que ce qu'ils pouvaient penser il y a dix ans. Et depuis les problèmes en Australie, c'est le cercle vicieux, avec ces feux de forêt monstrueux du point de vue du CO2 et qui vont accélérer le réchauffement.

Vous dites que nous avons perdus 10 ans. A dire vrai nous avons perdu 40 ans ! Il y a un livre qui s'appelle *Perdre la terre* qui est terrifiant de ce point de vue. Il a été écrit par Nathaniel Rich, un journaliste américain. C'est un an d'enquêtes sur le New York Times, et l'auteur n'a pas vraiment le profil d'un complotiste. Or il a montré comment en 1979 déjà, il y avait un consensus des plus grands scientifiques américains, dont le conseiller de Kennedy et celui de Johnson qui ont remis un rapport à la Maison Blanche pour dire qu'il y avait un réchauffement climatique en cours, et qu'il ne fallait pas attendre que ses effets soient visibles car alors, ce serait déjà trop tard pour agir. Il restait de leur point de vue 20 ans pour sortir des énergies fossiles. Leur étude a fait la une du New-York Times en 1979. C'est la preuve qu'il y avait bien déjà un consensus au niveau scientifique. Le problème est que Ronald Reagan est arrivé par la suite à la Maison-Blanche poussé par le lobby du pétrole. Il va alors se passer 40 ans durant lesquels on va tergiverser sur l'état du réchauffement climatique en prétendant qu'il est peut-être avéré, ou peut-être que non, mais quoiqu'il en soit, tout le monde s'accordait pour dire que c'était compliqué et ne rien faire. Résultat, nous nous retrouvons aujourd'hui avec des climatologues qui nous disent que nous n'avons désormais plus que quelques années pour agir.

Les gens qui s'intéressent à l'Europe disent également que l'Europe ne va pas bien. Que depuis la chute du mur de Berlin on se demande où elle va. Il y a eu un grand débat lancé par Merkel et Macron sur la refondation de l'Europe. Au sommet de Berlin le 19 juin 2018, ils ont dit qu'il fallait écouter les citoyens, qu'il y avait une convention citoyenne et que le sommet des chefs d'état du 13 et 14 décembre 2018 devait se conclure sur la refondation de l'Europe. Angela Merkel avait dit que les traités modifiés seraient approuvés en 2019 et mis en œuvre en 2020. Hélas, nous sommes en janvier 2020, et il n'y a pas eu beaucoup d'idées très concrètes sur la refondation de l'Europe depuis lors.

Nous pensons quant à nous que la question du climat est un des rares sujets qui peut nous unir par-delà nos différences, politiques notamment, comme la droite polonaise et les socialistes espagnols comme par exemple Michal Kurtyka qui est le Ministre polonais du Climat, et Teresa Ribera, qui a été élue vice-présidente du gouvernement de Pedro Sanchez depuis une semaine. La semaine dernière j'ai vu le chef de tous les évêques catholiques qui m'a dit qu'il allait parler du climat avec le Pape François. Nous avons aussi le soutien de Francs-maçons. Il n'y a pas beaucoup de sujets en somme sur lesquels autant de personnes ont envie d'agir et qui puissent réunir autant de personnes différentes. La question du climat est sans doute le seul sujet fédérateur, réunissant des personnes de tous les milieux sociaux confondus et de convictions différentes.

Nous allons bientôt fêter les 70 ans de la déclaration Schuman de 1950. Quand vous lisez les mémoires de Jean Monnet, vous apprenez que le tout s'est réalisé en 15 jours. Entre le jour où Jean Monnet est allé voir Schuman, et le moment où Adenauer a donné le feu vert, il s'est passé 15 jours seulement ! C'était pourtant une décision historique, mais elle semblait s'imposer. Cela faisait une décennie que l'on se faisait la guerre, et à chaque fois que l'on gagnait la guerre, on prenait le charbon et l'acier de l'autre, du vaincu, pour mieux lui faire la guerre ensuite. Or en deux semaines, Schuman et Adenauer décident de mettre en commun leurs ressources de charbon et d'acier pour éviter la guerre. Adenauer dit dans ses mémoires que cela a été le plus beau jour de sa vie, qu'il a vu le ciel s'ouvrir devant lui. Il ne savait même pas le nombre des entreprises qui étaient concernées. Les actionnaires eux-mêmes ont été prévenus par la presse le lendemain. Mais Schuman et Adenauer avaient compris que « la paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent », comme le dit le texte de la déclaration. Voilà pourquoi

l'Allemagne et la France ont proposé une action limitée, mais décisive.

C'était vrai il y a 70 ans et je crois aujourd'hui encore que la paix mondiale ne saurait être préservée sans de tels « efforts créateurs », et c'est à l'Europe d'agir, surtout après l'échec de la COP25 à Madrid. J'y étais à cette COP, et c'était certes émouvant. On y croisait des gens du monde entier. Là aussi le principe de la fraternité est bien à l'œuvre au travers de la question climatique, puisque le sujet peut réunir des israéliens, des femmes du Bangladesh et des bobos londoniens... C'était impressionnant. Hélas, ce n'est pas Trump qui va lancer l'offensive, voilà pourquoi tout le monde regarde vers l'Europe. En pleine COP à Madrid, tout le monde s'est dit que Mme von der Leyen, installée depuis à peine deux semaines, a fait un discours magnifique avec une ambition fabuleuse. Tout y était, elle n'a oublié aucun sujet. Si l'Europe est capable de réussir cela, c'est formidable. Mais attention. S'il s'agit juste de céder au *greenwashing*, ce sera une catastrophe. Trump, lui, a l'avantage d'être cohérent. Il dit haut et fort qu'il s'en moque. Tandis que l'Europe dit qu'elle veut tout changer. Donc si elle ne se donne pas les moyens pour réaliser ce changement, ce sera une catastrophe, et tout le monde sera découragé à jamais.

Je me sens une responsabilité en tant que futur rapporteur du budget. Comprenez-moi, je ne suis pas ici pour faire une conférence. Je suis ici pour chercher des alliés. Chacun dans son propre réseau peut aider. Je pense que nous avons 6 mois fondamentaux qui nous attendent. Parce qu'en principe, (j'étais encore à Berlin la semaine dernière) c'est le conseil européen du 18 juin qui devrait trancher sur le niveau d'ambition de l'Europe. Par exemple, Madame von der Leyen propose de diviser par deux nos émissions de CO2 d'ici 10 ans. Mais est-ce que les chefs d'état sont d'accord ? Et si nous avons vraiment cette ambition, comment la finance-t-on ? C'est très concret tout cela. Au-delà des beaux discours et des jolis logos, si on veut diviser par deux le CO2 dans 10 ans, cela signifie que chaque mois compte pour des actions concrètes : par exemple il faudra isoler la moitié des maisons de Bruxelles ou de Varsovie, il faudra faire des transports en commun partout, aider l'ensemble des agriculteurs à transformer leurs systèmes de production, etc. C'est un énorme chantier !

Il faut créer 5 millions d'emplois. C'est d'ailleurs pour cela que les syndicats sont intéressés alors que l'activité recule aujourd'hui. Nous avons face à nous un chantier qui peut à la fois permettre de sauver le climat, de sauver la planète, mais aussi de créer des emplois et de gagner du pouvoir d'achat. J'ai

rencontré à Grenoble un homme qui vit dans un logement social depuis 15 ans. Son immeuble a été isolé et il dit que c'est beaucoup plus confortable qu'avant. Il fait moins chaud l'été, et moins froid l'hiver. C'est mieux pour les enfants, et il économise 800 euros par an sur les dépenses de chauffage. Voilà un exemple. Si on peut en même temps sauver le climat, créer des emplois et que chacun vive mieux en qualité de vie et en pouvoir d'achat, ce serait dommage de s'en priver.

Le seul « détail » est de savoir comment financer l'ensemble. Or on est allés un peu vite en besogne en parlant de 1000 milliards. Nous avons vu l'équipe de von der Leyen juste avant Noël, et au bout de 5 minutes, l'un de ses principaux conseillers nous a dit que nous allions être déçus en lisant le document dont ils prévoient la publication pour le 14 janvier. Car il n'y a pas d'argent nouveau. Dans le fonds actuellement, il y a 7 milliards sur 7 ans ! Pourtant la Commission européenne elle-même, et c'est pour cela que c'est très intéressant, reconnaît que c'est tout à fait insuffisant et qu'il faut une ambition très supérieure. Nous devons les revoir bientôt, comme Timmermans lui-même dans quelques jours. L'ancienne Commission avait une ambition moins importante, elle qui voulait réduire seulement de 40% le CO2 et disait qu'il manquait 260 milliards chaque année. Or, à titre de comparaison, la nouvelle Commission reconnaît que ce chiffre est insuffisant parce qu'il ne tient pas compte des politiques d'adaptation et des coûts sociaux. Or si nous voulons une ambition plus forte, et diviser par deux, c'est-à-dire de 50% ou 55% les émissions de CO2, la Commission dit qu'en gros il manque 530 milliards chaque année ! Et pour le moment, en termes d'argent frais, nous avons 1 milliard par an ! Donc ils reconnaissent eux-mêmes qu'ils sont à la recherche d'idées nouvelles pour faire pression sur les États, par exemple avec des climatologues, et avancer des solutions concrètes. C'est pour cela que c'est excitant, car les gens de la Commission comme vous ici, disent qu'ils sont contents de nous rencontrer régulièrement pour chercher des solutions ensemble. Ils veulent des idées nouvelles, et ça leur convient bien que le Parlement mette la pression, comme la société civile, parce que c'est la seule solution pour faire bouger le Conseil européen.

Le calendrier idéal pour la décision c'est le Conseil du 18 juin, comme je le disais : Macron, Merkel et les autres chefs d'état, vont se réunir le 18 juin, et en principe ils doivent parler du Green Deal, de son ambition, et de son financement. À Berlin la semaine dernière, un très haut diplomate me disait que ce serait important d'avoir des décisions prises le 18 juin, parce qu'il faut avoir une décision historique avant Glasgow. Le sommet de Madrid a été un échec, mais ce n'est pas très grave. Par contre le

sommet fondamental pour l'avenir de la planète c'est le sommet de Glasgow en novembre prochain. L'Europe doit faire la preuve d'ici septembre qu'elle entend vraiment s'engager pour le changement, que ce n'est pas de la rigolade, et que nous allons nous donner les moyens nécessaires. Il y a en outre une rencontre à Leipzig entre l'Union européenne et la Chine le 14 septembre. Si l'Europe et la Chine disent ensemble qu'ils s'engagent de façon ambitieuse, alors le sommet Glasgow sera un succès. Mais si rien ne change d'ici là, si l'Europe se limite à son milliard par an alors qu'il en faut 500, Glasgow sera un désastre. Sans compter sur le fait que nous pouvons en plus avoir à n'importe quel moment une crise financière majeure, ce que certains économistes semblent hélas prédire.

Vous voyez ici un graphique de la dette totale en Chine. On voit ici le niveau des spéculations. Lors de la dernière crise financière le Dow Jones était monté à 14 000 points. La semaine dernière nous étions à 29 000. Voici le graphique de la dette totale des États-Unis. Le mois dernier il y a eu 2 600 milliards de dette supplémentaire privée et publique. Donc Donald Trump va tout faire pour que cela tienne jusqu'en novembre prochain, au moment des élections, en baissant les taux d'intérêts, ou par tout autre moyen. Mais la plupart des économistes pensent que nous pouvons avoir une crise très grave et le FMI lui-même pense que nous pouvons avoir une crise qui pourrait être dix fois plus grave que celle de 2008.

Rappelez-vous que la crise de 1929 était la deuxième crise. Si vous relisez les livres d'histoire, il y avait eu une première crise financière en 1920-21. Au bout de trois ans, on s'était relevés. Et on s'était remis de sitôt à spéculer, aussi quand la crise de 1929 a éclaté cela a été le drame et l'Europe a commencé à s'enfoncer dans la barbarie. Il ne s'agit pas de broyer du noir. Et certes des choses ont été faites depuis 2008, ce que me rappelle toujours Michel Barnier qui a lui-même fait des choses importantes. Mais globalement, quand vous voyez le niveau de spéculations et le niveau de la dette, on a trop peu fait. C'est Stiglitz qui dit que nous avons changé les fauteuils sur le pont du Titanic, mais que le Titanic continue à avancer...

Alors quelle solution proposer ? Sur la gravité du problème climatique je parle ici à titre personnel : je pense qu'il faut se donner des moyens extrabudgétaires. Nous avons fait un colloque récemment à ce sujet à l'institut Jacques Delors où nous avons proposé 3 solutions pour financer la transition.

La première concerne les financements privés : ce sont les banques et les assurances. On s'inspire de ce qu'a fait Barack

Obama qui, en 2010, a fait la loi FATCA<sup>12</sup> qui n'était pas sur le climat mais vous allez comprendre le parallèle. La loi était conçue pour lutter contre l'évasion fiscale. C'était une loi contraignante qui faisait que plus aucune banque ne pouvait travailler aux États-Unis si elle n'était pas totalement transparente pour le fisc américain. Il y a eu un an de bras de fer parce qu'évidemment, les banques n'étaient pas très contentes. Barack Obama a tenu bon. Le congrès a voté. Et aujourd'hui, aucune banque, qu'elle soit du Lichtenstein, de Singapour ou d'ailleurs, ne peut travailler sur le territoire américain si elle n'est pas totalement transparente pour le fisc. Donc nous, nous proposons à Ursula von der Leyen et aux chefs d'état de faire une loi FATCA climat qui prévoit que dans 5 ans, le marché européen sera fermé aux banques et aux assurances si elles ne sont pas totalement transparentes sur leurs activités, sur ce qu'elles financent.

Deuxièmement, nous proposons que l'on stoppe les nouveaux investissements fossiles. C'est aussi simple que cela.

Troisièmement il faut que l'on « greene » les bilans, qu'on les verdisse. C'est-à-dire qu'il faut que ce qui allait vers les investissements fossiles aille désormais vers ce qui est bon pour la planète. Le numéro trois d'un très grand groupe d'assurances m'a confié que c'est tout à fait possible, qu'ils ne le feront jamais spontanément, mais qu'ils ne peuvent pas non plus se priver du marché européen. Donc si une règle européenne dit que nous avons 5 ans pour nettoyer le bilan, c'est tout à fait possible. D'autres dans les banques me disent que ce sera plus compliqué et qu'il faudra 7 ou 8 ans. Mais lançons le débat, et voyons ce que nous pouvons faire, même si par exemple le calendrier sera différent pour les banques. En tout cas, on ne peut pas accepter que toutes les banques publient de si jolies brochures pour expliquer qu'elles investissent dans les énergies renouvelables alors que nous savons très bien qu'elle continuent aussi à financer du fossile et d'autres monstruosité. Or s'il n'y a pas une contrainte, elles ne vont jamais aller assez vite et changer leurs pratiques. Donc pour arriver à ce genre de financement, il faut en même temps que les banques et les assurances soient mises à contribution, et deuxièmement il y a l'idée du pacte climat dont je vais vous parler. Nous pensons qu'il y a besoin de réfléchir à la méthode, et je dis à tous les

<sup>12</sup> Le *Foreign Account Tax Compliance Act* (abrégié FATCA) est un règlement du code fiscal des États-Unis qui oblige les banques des pays ayant accepté un accord avec le gouvernement des États-Unis à signer avec le Département du Trésor des États-Unis un accord dans lequel elles s'engagent à lui communiquer tous les comptes détenus par des citoyens américains. Le texte a été adopté dans le cadre de la loi du Congrès *Hiring Incentives to Restore Employment Act* signée par le président Obama le 18 mars 2010.

acteurs que si l'on procède de façon « classique », à savoir que la Commission prend un an pour réfléchir, même chose pour le Parlement et le Conseil, avec deux ans pour réagir, et puis qu'on demande ensuite une conférence citoyenne, etc., alors on va se payer la double peine : ce sera la crise financière et la crise sociale, et on aura Salvini au pouvoir. Donc je leur dis qu'on a le droit d'innover. Moi j'ai été consultant pendant onze ans chez Accenture, on y faisait des séminaires de deux jours, on éteignait les téléphones, et on se mettait à réfléchir vraiment, en se donnant le temps. On ne prenait aucune décision immédiate, mais on brainstormait pendant 2 jours. On pourrait avec le Parlement se livrer au même type de chose. On se retrouverait ensuite, 3 semaines plus tard, et de nouveau on ne prendrait aucune décision, mais on réfléchirait encore, et au troisième séminaire on prendrait des décisions qu'on pourrait ensuite suggérer aux chefs d'État.

Le côté excitant est que tous les gens que je rencontre trouvent tous, sans exception depuis deux mois, que ce que nous proposons avec les ONG, avec l'institut Jacques Delors, est très intéressant. En termes de méthode je pense qu'il faut mettre le secteur financier à contribution mais je crois aussi que nous n'arriverons pas à financer le budget climat dans le cadre du Cadre Financier Pluriannuel (CFP). Cela va être une boucherie. Je rencontre pas mal d'ambassadeurs ou des collègues à vous qui me disent tous que la négociation va être très difficile, et que même si on arrivait à 1,3% du PIB, à savoir ce que demande le Parlement, ce serait totalement insuffisant. Donc une idée que l'on teste, et là je parle à titre personnel, pas au nom du parlement ni au nom de mon groupe (mais les gens trouvent que c'est une bonne idée), c'est de faire un budget spécifique pour le climat.

L'autre jour c'était le chef économique d'Axa, Gilles Moëc, qui a publié un papier disant lui aussi qu'on n'arrivera pas à financer le climat et la biodiversité dans le cadre du CFP. Regardons ce que l'on a fait pour le mécanisme européen de stabilité (MES). Les chefs d'état sont sortis de la crise financière en parvenant à récolter 500 milliards en quelques jours. En partant d'une feuille blanche. On a été capables de faire le mécanisme européen de stabilité, et de trouver 500 milliards en quelques jours, simplement parce que c'était nécessaire. Et je cite Moëc en disant qu'on n'est pas sérieux si on veut faire un plan climat dans le cadre du CFP, et qu'il convient donc d'avoir un outil spécifique. Et moi, j'ajoute que cela doit se faire avec des ressources propres. L'Allemagne ne donnera pas un milliard de plus, pas plus la France que les Pays-Bas, mais il suffira d'avoir un budget uniquement orienté climat avec des ressources propres,

voilà la solution. D'autant que ne nous racontons pas d'histoire, on n'a jamais vu des gens dans la rue pour réclamer un budget européen ambitieux, à fortiori parce que personne ne sait vraiment ce que sait... Je rappelle donc au passage que nous avons au niveau européen, car il faut le savoir, un budget pour sept ans, et que chaque année on négocie pour l'année à venir. Je serai donc rapporteur pour le budget 2021, et on négociera donc en même temps le CFP, qui va commencer en septembre 2021 pour 7 ans, le Green Deal, et la première année du budget, donc 2021.

Pour le moment l'Europe a été préservée, toutefois vous vous souvenez peut-être qu'en 2016, la France et la Belgique étaient envahies par les inondations. La récolte de blé a alors chuté de 30%. Heureusement que l'Ukraine a fait une très bonne récolte. Mais si la même année, les deux greniers à blé que sont l'Ukraine d'un côté, et la France et la Belgique de l'autre, sont envahies par les eaux, ou qu'il y a une canicule au mois de juin qui aurait aussi des effets désastreux sur les récoltes, alors il faudra songer aux tickets de rationnement ! Nous sommes bien contents de faire 2 ou 3 repas par jour or les céréales restent une base. Il ne faut pas croire que nos céréales font 30% de notre consommation. Si donc la même année nous avons nos deux greniers à blé qui sont touchés, nous pouvons avoir de sérieux problèmes. Pour l'instant c'est plutôt l'Afrique et les pays du sud qui souffrent le plus, mais il ne faut pas croire que l'Europe est à l'abri. Météo France nous dit que nous aurons de plus en plus souvent, des canicules à 53, 54° ! Et ça le corps humain n'apprécie pas. Autant avec les canicules à 38°, on reste à l'ombre, on évite de faire trop de sport. Mais avec des canicules à 53, 54 ou 55° tous les 2 ou 3 ans, les gens de météo France nous disent que ce sera fatal. Les corps humains, les forêts ou les troupeaux de vaches, ne sont pas faits pour résister à de telles températures extrêmes, donc les taux de mortalité pourraient rapidement augmenter en Europe, et dans les pays du Sud, ce sera encore pire. Il n'y a pas besoin d'être des génies pour le comprendre, mais s'il y a deux fois moins d'eau, et deux fois plus d'évaporation, les récoltes vont être divisées par deux, ça veut dire moins 60%. Si les récoltes sont divisées par deux alors que la population double, il va y avoir des dizaines de millions d'hommes et de femmes qui vont souffrir le martyr. Ils auront le choix entre mourir sur place ou essayer de bouger pour sauver leur peau. Ce n'est pas pour rien si le GIEC a reçu le Nobel de la paix et non celui de physique, parce que quand on nous dit qu'il y aura 140 millions de réfugiés climatiques en 30 ans - c'est l'estimation la moins pessimiste, ce seront 90 millions de personnes qui quitteront l'Afrique pour traverser la méditerranée et venir en Europe. Je ne sais pas comment nous ferons pour les

accueillir de façon fraternelle et non-violente. C'est donc pour cela qu'il est préférable d'éviter la catastrophe parce que personne ne sait comment éviter ces scènes d'horreur si nous devons faire face à ce genre de situation dans les 20 ou 30 années à venir.

Malgré toutes les déclarations qu'on entend sur la volonté de combattre le réchauffement climatique, la réalité c'est que les problèmes sont en train de s'aggraver. Ce que vous voyez ici c'est la courbe du CO<sub>2</sub>. En fait, depuis 3 ans, l'évolution du CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère est trois fois plus rapide que dans les années 60. C'est au début des années 60 que les militaires américains de la Nasa ont commencé à mesurer cela finement, à près de 3 000 mètres d'altitude, loin de toutes les zones industrielles et de la pollution. Cela veut dire que déjà en 1957, la Nasa, l'armée et les scientifiques pensaient qu'il y avait un problème. On a enregistré les émissions de CO<sub>2</sub> tous les jours, tous les mois, toutes les semaines, or malgré toutes les grandes déclarations, car on aurait pu penser que la courbe se serait ralentie, et bien non, elle augmente. Depuis trois ans l'évolution du CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère va trois fois plus vite parce que nos émissions continuent à augmenter, y compris en France et en Belgique, si on tient compte des produits qu'on importe de Chine. Et puis la planète était bonne fille, puisqu'une bonne partie du CO<sub>2</sub> était stocké dans les océans et dans les forêts. Hélas, les océans commencent un peu à saturer, et on détruit les forêts. Donc l'effet tampon est de plus en plus faible, ce qui fait que ces dernières années, le CO<sub>2</sub> qui va rester dans l'atmosphère pendant un siècle est de plus en plus important.

Ici, vous voyez l'évolution du CO<sub>2</sub> depuis 1 000 ans et ça c'est depuis 800 000 ans. Vous comprendrez que tous les blagueurs qui vous disent qu'il y a toujours eu des oscillations parce que la Terre ne tourne pas parfaitement autour du soleil sont vraiment aveugles. Effectivement, il y a toujours eu des oscillations. Mais tant qu'il n'y avait pas de l'activité humaine ce n'était en rien comparable à l'énorme quantité de CO<sub>2</sub> qui s'est dégagée ensuite. Jamais depuis 800 000 ans on avait dépassé 300 unités de CO<sub>2</sub>. Or juste avant ce siècle, on est passé de 300 à 450 unités. C'est en train de s'accélérer considérablement. La dernière fois qu'il y a eu un réchauffement, il était dû uniquement au mouvement de la planète donc il se produisait 50 fois plus lentement. Effectivement, il y a eu un réchauffement, mais on estimait aussi qu'il y avait 25 millions d'êtres humains sur la planète, il y avait beaucoup de place pour les accueillir. Alors que maintenant avec le CO<sub>2</sub> et le méthane, ça va 50 fois plus vite, et la planète est pleine comme un œuf.

**Question :** L'autre point que vous ne mentionnez pas ce sont les problèmes naturels. Vous ne parlez que du problème du CO2 mais il y a les éléments naturels, on l'a vu cette année, ne serait-ce que les éruptions et les feux de forêt en Californie et en Espagne. La seule éruption du Krakatoa avait ainsi dérégulé le climat pendant 80 ans.

**PL:** Là nous n'y pouvons rien en effet, mais cela reste marginal par rapport à l'ensemble du CO2 émis par les activités humaines. Je ne répète que ce que disent les scientifiques depuis 20 ans. Honnêtement, nous avons des milliers de scientifiques à travers le monde qui travaillent comme des fous et qui sont très prudents. Aujourd'hui, ils sont très inquiets de ce qui se passe, c'est plus inquiétant que ce qu'ils pensaient il y a 10 ans. Donc quant aux feux de forêts, c'est plutôt en train de s'aggraver, c'est vrai. Mais il y a un cercle vicieux. Ce n'est pas seulement « naturel », et de même que le réchauffement fait fondre les glaces et que nous savons tous qu'une surface blanche renvoie la chaleur alors qu'une surface plus sombre l'absorbe, le réchauffement fait fondre la glace et s'accélère de fait. Et bien pour les feux de forêts en Californie, sans avoir les chiffres des deux dernières années, le volume de leurs forêts, qui est estimé depuis les années 30, diminue, car les feux de forêts ont été multiplié par 4,5. Si on entretenait mieux les feux de forêts cela irait sans doute mieux. C'est vrai. Mais quand même, on voit bien comment le dérèglement climatique aggrave les feux de forêts et voilà le cercle vicieux. Une forêt qui grandit va augmenter son stockage du CO2, une forêt qui brûle va émettre du CO2.

Donc je reviens aux solutions. Quand Madame von der Leyen cite Kennedy et son programme lunaire en évoquant le Green Deal, on applaudit. Mais on lui rappelle aussi très amicalement que Kennedy ne s'en est pas tenu qu'aux beaux discours. Le budget de la Nasa a été multiplié par 15 à l'époque. Les comptables s'arrachaient les cheveux. Il avait ce faisant créé 400 000 emplois, et était au final parvenu à aller sur la lune plus vite que prévu.

De même pour le Green New Deal on fait référence à Roosevelt. Et bien Roosevelt, quant à lui, a surtout fait preuve d'une formidable efficacité politique. Il y a eu 15 lois pour encadrer le New Deal durant les trois premiers mois après le lancement de son programme. Roosevelt avait beau être vieux et paralysé, et le peuple américain avoir le moral à zéro parce qu'Hoover n'avait rien fait pendant 4 ans, il a fait passer 15 réformes en 3 mois... On parle des « Cent jours ». Roosevelt a su parler aux citoyens également. Chaque semaine il expliquait comment se

passait sa réforme. Et surtout il s'est donné le budget nécessaire. Le budget fédéral a été multiplié par 3 ! Ce n'était pas un combat de nains.

Aujourd'hui la Commission propose 1,1% du RNB<sup>13</sup>, et nous proposons 1,2% sachant que cela risque de se terminer avec 0,98%. J'en ai honte. Est-ce que Kennedy était fou ? Est-ce que Roosevelt était fou ? Ont-ils ruiné leur pays ? La réponse est non. Tout le monde retient aujourd'hui que Kennedy et Roosevelt étaient des leaders qui avaient un projet, et qu'ils se sont donné les moyens de les financer par la fiscalité.

Mais revenons à l'Europe. Au-delà de ce que je vous ai dit sur les banques et les assurances, et de ce que je dis sur la taxe kérosène, nous avons deux outils très importants à notre disposition.

Premièrement, il nous faut utiliser autrement l'argent de la Banque centrale européenne. Beaucoup de gens ne le savent pas, regardez ce petit bouquin dont Jean-Luc Crucke, Ministre Belge du Budget, a dit devant 800 personnes qu'il l'avait lu grâce au mouvement citoyen qui est né dans la rue. Il pensait que tous les chiffres qui s'y trouvent étaient faux. Il a demandé à ses services de vérifier, et tout s'est révélé vrai. Il a alors demandé à ce que tous les partis soient réunis, de droite comme de gauche, et s'unissent derrière le même projet. Hier, nous avons envoyé avec lui une lettre à Christine Lagarde pour qu'on la rencontre. C'est donc grâce au mouvement citoyen que Jean-Luc s'est vraiment intéressé au climat, et il nous a contactés alors que nous ne sommes pas vraiment de la même famille politique. Je vous conseille ce livre, il est très intéressant.

Beaucoup de gens l'ignorent, mais nous n'avons jamais autant eu de liquidités. Parmi les slogans que nous avons au début avec Michel Rocard et Stéphane Hessel, nous disions que pour sauver les banques en 2008 on avait mis 1 000 milliards, on réclamait donc 1 000 milliards pour le climat aussi. Les gens nous disaient que ce n'était pas possible, que la BCE avait fait cela une fois en 2008, et que ça avait été une catastrophe et donc que jamais la BCE ne voudrait de nouveau perdre autant d'argent. Et puis fin 2014, parce que déjà l'Allemagne était en train de retomber en récession, la BCE s'est demandée ce qu'elle pouvait faire. Elle avait déjà mis les taux d'intérêt à zéro, donc elle a fait tourner la planche à billets. Pour faire chic, on a

---

<sup>13</sup> Le revenu national brut (RNB, ou Gross national income –GNI- en anglais) est une valeur assez proche du produit national brut (PNB). Il correspond à la somme des revenus (salaires et revenus financiers) perçus, pendant une période donnée, par les agents économiques nationaux. Le RNB est la somme du PIB et du solde des flux de revenus primaires avec le reste du monde.

parlé de « quantitative easing », ce qui au passage permettait de faire en sorte que la plupart des citoyens ne comprennent rien et ne puissent donc rien en dire. Quand j'étais petit c'était des planches qui faisaient les billets. Là c'est pareil, mais avec des ordinateurs. Mais il s'agit bien de création monétaire dans les deux cas. La BCE a donc annoncé qu'elle ferait 1000 milliards, et elle a continué. En une journée par exemple elle a prêté 233 milliards d'euros aux banques à taux négatif. Je vous rappelle qu'en France, Nicolas Hulot a démissionné, parce qu'il voulait 7 milliards chaque année pour rénover les bâtiments et que cela lui a été refusé... Or là, sans aucun débat, 233 milliards ont été donnés aux banques en une journée ! C'est avec Philippe Maystadt, qui hélas nous a quitté, et qui était le patron de Banque européenne d'investissement, un homme remarquable qui nous aidait encore quatre jours avant sa mort, que nous avons fait le bilan de tout le quantitative easing. On a enlevé ce que les banques avaient déjà remboursé, personne ne conteste ces chiffres, et il est apparu que 2 600 milliards ont été créés, dont 11% seulement sont allés vers l'économie réelle. Le reste a été soit redéposé tout de suite à la banque centrale soit il a nourri la spéculation. Voilà pourquoi les marchés financiers battent tous les mois de nouveaux records. La dernière fois que tout a explosé, en 2007, on était monté à 14 000 points. Il y a 2 ans, on en était à 20 000, et la semaine dernière à 29 000 points, et Trump exulte...

Donc cela pose quand même un problème. Nous avons appris à l'école que nous sommes des homo sapiens sapiens, mais c'est à se demander plutôt si nous ne sommes pas des debilis debilis ! En effet, les climatologues nous disent que nous n'avons plus que quelques années pour réagir ! On nous dit que ça peut être une opportunité, qu'on va créer des emplois, qu'on va vivre mieux, qu'on va économiser et avoir une alimentation plus saine, etc. Mais on cherche encore 200 ou 300 milliards pour réaliser tout cela. On nous dit qu'il n'y a pas d'argent, mais on découvre pourtant en lisant les journaux le matin qu'il n'y a jamais eu autant d'argent. C'est juste que cet argent on le laisse aux banques, car on se dit qu'elles sont gentilles, qu'elles sont là pour le bien commun. Or les banquiers, si vous leur laissez le choix entre faire de l'efficacité énergétique (qui rapporte du 0,2%) ou aller sur un marché qui rapporte du 20%, alors qu'ils sont notés par leur direction sur leur efficacité par rapport à leurs concurrents, il n'est pas difficile de comprendre que les 1 000 milliards qu'on leur donne va surtout leur servir à continuer à spéculer.

La Banque centrale vient d'annoncer qu'elle allait reprendre le quantitative easing, après avoir pourtant dit il y a un an le

contraire. Mario Draghi et Christine Lagarde ont donc dit qu'ils allaient recommencer et qu'ils allaient créer cette année 240 milliards d'euros. Je ne veux pas être trop technique mais un des grands chefs de la BEI, qui est un allié, m'a appelé et m'a dit que je pouvais dire la vérité : il y a l'ancien quantitative easing, celui des 2600 milliards, qui arrive à échéance, mais la BCE ne va pas baisser son bilan. Tous les mois, il y a donc 80 milliards qui arrivent des anciens quantitative easing. La BCE a prêté ces 80 milliards chaque mois, ce sur une durée de 3 ans au bout desquels l'argent est revenu sur la table de la BCE. Elle doit donc se demander ce qu'elle va faire de ces 80 milliards : ou bien les supprimer (pour faire baisser la base monétaire), ou bien les prêter de nouveau aux banques, ou bien les investir pour le climat. Or, à ces 80 milliards qui arrivent chaque mois des anciens quantitative easing, il faut désormais ajouter 20 milliards du nouveau quantitative easing. Donc il y a 100 milliards de disponibles chaque mois au niveau européen. Ce alors qu'il n'y a pour le moment qu'un milliard seulement par an de prévu pour le Green Deal. Vous comprenez bien que c'est un peu choquant...

Concrètement, ce que nous proposons, c'est donc de faire une vraie banque du climat. Il y a deux ans les gens riaient quand on évoquait une telle banque, ce n'est plus le cas désormais. Seulement on nous a dit qu'elle ferait peut-être 16 milliards de prêts chaque année, dans 3 ou 4 ans seulement. Ce n'est pas sérieux. Il faut faire des efforts supplémentaires. La bonne nouvelle, et c'est pour cela que nous avons demandé un rendez-vous à Christine Lagarde, c'est que l'argent de la BCE peut servir ici. La BCE n'a pas le droit d'être actionnaire mais elle peut émettre des quasi fonds propres, ce qu'on appelle faire un prêt subordonné. Les règles prudentielles disent que si la BCE met 20 milliards de prêts subordonnés, cela compte pour 10 milliards, soit la moitié de vrais fonds propres.

A cette banque du climat disposant ainsi de vrais moyens, nous préconisons d'ajouter un pacte européen qui dise que chaque pays aura droit chaque année à une enveloppe pendant 30 ans. Prenons les chiffres de Nicholas Stern, le grand économiste anglais qui dit que si l'on veut gagner la bataille, chaque pays doit savoir qu'il a 2% de son PIB à disposition. La France mettrait ainsi chaque année 45 milliards de son PIB, la Belgique dans les 8 milliards je crois. Nous disposerions ainsi d'assez d'argent pour les transports en commun, pour l'isolation des bâtiments, pour l'agriculture. Ce serait de l'argent qui arriverait à taux zéro voire à taux négatif, de -0,3 ou de -0,5%, ou, si la BCE nous finance, de -0,6%. La banque du climat aurait ainsi non seulement des moyens mais aussi une stabilité.

La BEI a déjà une filiale, le FEI<sup>14</sup>. Il faut donc créer une deuxième filiale, la Banque européenne du climat et de la biodiversité, avec des fonds propres, avec des gens dont c'est la spécialité, avec des ONG et des climatologues au conseil d'administration, et une petite transparence. On pourrait innover pour doter l'Europe d'une telle grande banque publique. C'est tout à fait faisable. D'autant qu'on ne part pas de rien. On peut déjà profiter de l'expertise de la BEI, de la KfW<sup>15</sup>, de la Caisse des Dépôts et Consignations, etc. Et on n'a jamais eu autant de liquidités. C'est donc tout à fait faisable en moins d'un an. Et si la décision est prise en juin, l'argent pourrait arriver un an plus tard.

Le deuxième outil au-delà de la BCE, c'est un vrai budget européen. On ne peut rendre obligatoire l'isolation des bâtiments si chaque famille doit payer la facture, même à taux zéro. Si on demande à toutes les familles de Belgique de trouver 25 000 euros pour payer l'isolation, elles vont grogner, ou elles ne seront pas en mesure de le faire. On ne pourra jamais rendre cela obligatoire. Si on veut isoler toutes les écoles maternelles, tous les bureaux, toutes les fermes, on ne peut pas demander à chaque paysan, à chaque village de payer donc il faut qu'il y ait des subventions, ce que l'on appelle des subsides en Belgique. On doit en outre créer un vrai plan Marshall pour l'Afrique et la Méditerranée. Il y a deux ans, on a quand même réuni 12 chefs d'état africains à Berlin. La conclusion c'est qu'il fallait un grand plan Marshall d'investissement. Deux ans plus tard il y a 3 malheureux millions qui se promènent...

**Q :** Qui s'en chargerait ? La Commission ?

**PL :** Ou le parlement, je n'ai pas de réponses sur tout. Moi je suis là pour montrer qu'une voie est possible. Je ne prétends pas avoir toutes les solutions. C'est aussi pour cela que je cherche des alliés pour gagner la bataille et pour réfléchir concrètement aux solutions. J'en parlais l'autre jour avec un ancien ministre africain, qui me confirmait que tout le monde se dit que c'est

<sup>14</sup> Le Fonds européen d'investissement ou FEI (en anglais, European Investment Fund ou EIF), créé en 1994, est la filiale de la Banque européenne d'investissement (BEI) spécialisée dans l'amélioration de la croissance économique et la réduction du chômage dans l'Union européenne. Le FEI soutient notamment les PME (Petites et moyennes entreprises) par l'apport de fonds propres à des fonds de capital risque ou par des accords avec les banques finançant des PME.

<sup>15</sup> La Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW; en français : Établissement de crédit pour la reconstruction) est une institution de droit public allemande qui fait partie des quinze premières banques d'Allemagne. Elle a pour vocation de mettre en œuvre les missions d'intérêt public.

une bonne idée que de faire un tel plan Marshall, mais tout le monde se demande aussi si cela ne se soldera pas par une corruption accrue et se pose donc la question de l'effectivité de cette aide pour les territoires. Il s'agit de vraies questions, et il s'agit de savoir si nous sommes capables d'avancer ensemble sur ces questions. Donc on veut 40 milliards pour l'Afrique et la Méditerranée. On veut 10 milliards pour des programmes de recherche pour améliorer les énergies renouvelables, et améliorer les conditions de transport public et de mobilité personnelle. On a mis des milliards pour faire Airbus, des milliards pour faire Ariane. Est-on capables de coordonner les choses à nouveau dans d'autres domaines, certes il y a déjà des choses, mais donc de dégager des budgets pour que chaque personne, chaque paysan, chaque PME qui souhaite faire des travaux d'isolation soit aidé ? Voilà les questions concrètes que nous devons nous poser.

Comment trouve-t-on 100 milliards sans avoir des gilets jaunes partout ? Il n'y a jamais eu autant de bénéfices. Le fait qu'il y ait des bénéfices c'est une bonne chose. Cela veut dire que les entreprises vont bien. Mais la question est de savoir où vont les bénéfices ? Sont-ils partagés avec les salariés ? Est-ce qu'ils produisent des investissements pour l'avenir ? Ou partent-ils pour l'essentiel sur les marchés financiers pour nourrir la spéculation ? Le FMI nous dit que cela devient un problème macroéconomique car la part de bénéfices qui ne va pas plus dans l'économie réelle est croissante alors que l'investissement qui passent par les marchés financiers aussi. Donc les bénéfices et les dividendes explosent mais dans le même temps on a divisé par deux l'impôt sur les bénéfices. Quand j'étais petit, l'impôt était à 45%. Nous sommes tombés à 19% maintenant en Europe parce que chaque pays baisse son impôt. Alors qu'aux États-Unis, de Roosevelt à Trump, l'impôt sur les bénéfices est passé de 38% à 24%. Quand Roosevelt est arrivé au pouvoir, il avait les mêmes problèmes. La Floride avait baissé son impôt, le Texas et l'Arkansas aussi. Les entreprises faisaient du tourisme fiscal. En quatre mois Roosevelt a fait un impôt fédéral en disant que quel que soit l'endroit où on se trouvait aux États-Unis, on paierait 38%. Cela n'a pas plus à tout le monde, il a été taxé de communiste, on a dit qu'il allait tuer l'Amérique. Mais Roosevelt a tenu bon. De Roosevelt à Trump, cela n'a en effet pas tué l'Amérique que je sache, l'impôt était à 38%, et Trump l'a fait tomber à 24. Même avec Trump, il y a donc de la place pour un petit impôt sur les bénéfices qui ne touche pas les artisans et qui ne touche pas les petites entreprises. Pour les autres ce serait 2 ou 3, maximum 5%, cela dépend de l'évolution du bilan carbone de l'entreprise. Le Figaro, pas franchement un journal de l'ultra gauche en France, a titré sur le fait que les

dividendes augmenteraient de 23% si on prenait une telle mesure fiscale. De fait nous avons Laurence Parisot du Medef, ou encore Alain Juppé, des ministres de droite et de gauche, qui soutiennent cette idée en disant que oui, on doit demander à tout le monde de faire un effort. Chacun de vous va changer sa vie quotidienne. On peut aussi demander un effort aux actionnaires. Et si cela crée des emplois, c'est sans doute la meilleure façon de maintenir l'économie. Si le monde va vers une récession, avec ce projet on peut créer 5 millions d'emplois en Europe, et c'est sans doute la meilleure façon de traverser la prochaine crise.

Si on a ce budget, on pourra mettre en place des systèmes de subventions et dire que pour chacun de vous, la facture est divisée par deux. Si vous devez faire des travaux dans votre maison ou votre appartement, il y aura des gens compétents pour le faire. Et au moment de payer la facture, vous recevrez un chèque de l'Europe et des états membres qui correspond à la moitié de la facture. On pense que cela peut jouer un rôle de catalyseur. Cela peut changer la vie quotidienne des gens et redonner un espoir pour le projet européen, créer des emplois, améliorer le pouvoir d'achat, diminuer la spéculation. Cela peut montrer que l'Europe repart. Elle est née avec le charbon et l'acier, elle pourrait repartir avec un projet sur le climat.

On pense que les mois qui viennent seront absolument fondamentaux. Nous allons bientôt sortir un appel dans Le Soir, Le Monde, El Pais, et le Corriere della Sera. J'espère qu'on va gagner la bataille. Quand le mur de Berlin est tombé, 6 mois avant, le plus grand spécialiste de l'Allemagne nous avait dit que le mur allait encore être là pendant 50 ans. Pourtant, en 6 mois seulement, les citoyens se sont mis en mouvement. Mon espoir est que l'on arrive à faire bouger les choses de la même façon. La dernière fois que j'ai vu Stéphane Hessel, il me disait qu'il faut lutter contre le découragement. Il faut rappeler aux gens que nous avons connu l'apartheid et la fin de l'apartheid, que nous avons connu le mur de Berlin et la fin du mur. Or si nous avons écouté les grands chefs, le mur de Berlin serait encore là. Ce sont les gens comme vous et moi qui avons fait tomber le mur. J'espère que dans les mois qui viennent, nous allons contribuer à l'émergence d'un nouveau modèle de développement. Merci à tous.

# Beyond the Green Deal – a Green Civilization

*By Thomas Arnold (EU Staff 4 Climate)*

The European Green Deal is being rolled out now and deserves full support to position its actions at the edge of highest ambition. However, signals are emerging that more than a Green Deal is needed to address the planetary emergency with its interrelated and mutually reinforcing crises – climate, nature, resources, health, and social - and to transform our world. The ongoing and forthcoming recovery from COVID-19 is essential to set the path into a fundamentally greener, less unequal and more collaborative world, despite the temptation for quick and short-sighted repair during and between pandemic waves - even more so with the pandemic now settling into longer duration.

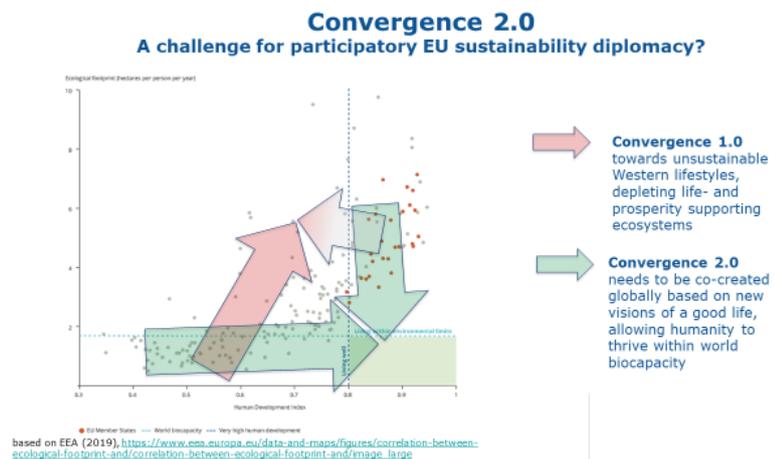
The Green Civilization is proposed as a concept that unifies all the diverse elements of system change that appear increasingly important for preserving our life and prosperity supporting ecosystems, and ultimately the survival of humankind.

This one-pager puts together - for further discussion - different elements that seem pertinent for the development of the concept of a Green Civilization, reaching beyond the current Green Deal, beyond green technologies and beyond circularity:

1. New economic model where shared prosperity thrives in a safe and just operating space for humanity (Doughnut Economics) and new metrics for success, progress and true costs
2. Deep change in worldviews, lifestyles and behaviours
3. New spiritual dimension conscious of the web of life
4. Shift from competitiveness to cooperativeness and solidarity as the prevailing modes of human interaction
5. Discovery of new visions of wellbeing and good life compatible with planetary health

6. Redefinition of the relation between liberty and responsibility and a re-fit of the principle of free enterprise for a full world where limited resources need to be shared
7. Promotion of sufficiency as a central part of policy mixes
8. Rebalancing resilience, diversity and autonomy versus efficiency, scale and convenience
9. New ‘convergence 2.0’ beyond the current convergence towards an unsustainable Western model of consumerism and accumulation unworkable for 9-10 billion humans
10. EU sustainability leadership to orchestrate the co-creation of a Green Civilisation at global level

While technologies and digitalisation are critical enablers of the sustainability transformation, technological promise must not hide the need for deep and politically more uncomfortable system change. In a Green Civilisation, technologies, digitalisation and innovation at large are directed towards humanity’s great challenges and serve the common good.



## References

- Calisto, Martin, Frianta Walter, J.V. Vermeulen, Roberta Salomone (2020), A typology of circular economy discourses: Navigating the diverse visions of a contested paradigm, *Resources, Conservation and Recycling*, Volume 161, October 2020, 104917, <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2020.104917>, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921344920302354>
- Clayton, Philip, Wm. Andrew Schwartz (2019), *What Is Ecological Civilization?: Crisis, Hope, and the Future of the Planet*, <http://ecociv.org/what-is-ecological-civilization/> <https://www.amazon.com/What-Ecological-Civilization-Crisis-Future-ebook/dp/B07XJR6Y3S>
- Club of Rome (2020), *21st Century Wellbeing Economics: The Road to Recovery, Renewal & Resilience*, <https://clubofrome.org/publication/21st-century-wellbeing-economics-the-road-to-recovery-renewal-resilience/>
- Club of Rome (2020), *Planetary Emergency Plan 2.0, Securing a New Deal for People, Nature and Climate*, <https://clubofrome.org/impact-hubs/climate-emergency/planetary-emergency-plan-2-0>, <https://clubofrome.org/publication/the-planetary-emergency-plan/>
- Club of Rome, SystemiQ (2020), *A System Change Compass - implementing the European Green Deal in a time of recovery*, <https://clubofrome.org/impact-hubs/climate-emergency/a-system-change-compass/>, <https://clubofrome.org/wp-content/uploads/2020/10/System-Change-Compass-Full-report-FINAL.pdf>
- Commons Network (2019), *Our Commons: Political Ideas for a New Europe*, <https://www.commonsnetwork.org/ourcommons/>
- DEAL, Doughnut Economics Action Lab (2020), <https://doughnuteconomics.org/>
- EEA (2020), *State of nature in the EU, Results from reporting under the nature directives 2013-2018*, <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020>, see also EEA (2020), *State of nature in Europe: a health check*, <https://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/state-of-nature-in-the-eu#:~:text=The%20EEA%20report%20is%20published%20simultaneously%20with%20the,reach%20the%20aims%20of%20the%20EU%E2%80%99s%20nature%20legislation.>
- EEA (2020), *The European environment — state and outlook 2020: knowledge for transition to a sustainable Europe*, <https://www.eea.europa.eu/soer>
- EEB (2019), *Decoupling debunked – Evidence and arguments against green growth as a sole strategy for sustainability*, <https://eeb.org/library/decoupling-debunked/>, <https://eeb.org/decoupling-debunked1/>
- Fanning, A. L., Daniel W. O'Neill, Milena Büchs (2020), *Provisioning systems for a good life within planetary boundaries*, *Global Environmental Change*, Volume 64, September 2020, 102135, <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2020.102135>
- Farmer, J.D, C. Hepburn, M. C. Ives, T. Hale, T. Wetzler, P. Mealy, R. Rafaty, S. Srivastava, R. Way (2019), *Sensitive intervention points in the post-carbon transition*, *Science* 12 Apr 2019, Vol. 364, Issue 6436, pp. 132-134, DOI: 10.1126/science.aaw7287, <https://science.sciencemag.org/content/364/6436/132.full>
- Fuchs, Richard, Calum Brown & Mark Rounsevell (2020), *Europe's Green Deal offshores environmental damage to other nations*, *Nature* 586, 671-673 (2020), doi: <https://doi.org/10.1038/d41586-020-02991-1>, [https://www.nature.com/articles/d41586-020-02991-1?utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=feed&utm\\_campaign=Feed%3A+nature%20Frss%2Fcurrent+%28Nature+-+Issue%29](https://www.nature.com/articles/d41586-020-02991-1?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+nature%20Frss%2Fcurrent+%28Nature+-+Issue%29)
- Global Footprint Network (2020), *Country Overshoot Days*, <https://www.overshootday.org/about/> and <https://www.overshootday.org/newsroom/country-overshoot-days/>
- Goepel, Maja (2020), *Unsere Welt neu denken: Eine Einladung*, [https://www.buecher.de/shop/globalisierung/unsere-welt-neu-denken/goepel-maja/products\\_products/detail/prod\\_id/58014495/](https://www.buecher.de/shop/globalisierung/unsere-welt-neu-denken/goepel-maja/products_products/detail/prod_id/58014495/)
- Groupe One, Resilience Management Group (2020), *Le Plan Sophia / Het Plan Sophia, UN PLAN DE TRANSITION POUR LA BELGIQUE, POUR UNE RELANCE DURABLE POST-COVID 19*, <https://www.groupeone.be/plansophia/>, <https://www.groupeone.be/wp-content/uploads/2020/06/Plan-SOPHIA-FR.pdf>

- GSDR, Global Sustainable Development Report (2019), The Future is Now: Science for Achieving Sustainable Development, <https://sustainabledevelopment.un.org/globalsdreport/2019>
- Hopkins, Rob, Lionel Astruc (2017), The Transition Starts Here, Now and Together <https://www.goodreads.com/book/show/34957933-the-transition-starts-here-now-and-together>
- Hunter Lovins, L., Stewart Wallis, Anders Wijkman and John Fullerton (2018), A Finer Future, Creating an Economy in Service to Life, A report to the Club of Rome, <https://clubofrome.org/publication/a-finer-future-2018/>
- Korten, David (2015), Change the Story, Change the Future, A Living Economy for a Living Earth, <https://davidkorten.org/ChangeTheStory-ChangeTheFuture/>, <https://davidkorten.org/wp-content/uploads/Korten%20Change%20the%20Story%20Change%20the%20Future%201st%20chapter%20excerpt.pdf>
- Kuhn, Bertolt (2019), Ecological civilisation in China, Dialogue of Civilizations Research Institute, <https://doc-research.org/2019/08/ecological-civilisation-china-berthold/>
- Leapfrogging to a Resilient Europe, Conference, Brussels/Online, 15–18 Sept 2020, <https://www.cusp.ac.uk/themes/aetw/resilienteu-2020/>
- Magnus-Johnston, James (2020), New Zealand Deprioritizes Growth, Improves Health and Wellbeing, [resilience.org, https://www.resilience.org/stories/2020-05-13/new-zealand-deprioritizes-growth-improves-health-and-wellbeing/](https://www.resilience.org/stories/2020-05-13/new-zealand-deprioritizes-growth-improves-health-and-wellbeing/)
- Mazzucato, Mariana (2017), The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy, <https://www.penguin.co.uk/books/280466/the-value-of-everything/9780141980768.html>
- Mazzucato, Mariana (2020), Avoiding a climate lockdown, Social Europe, <https://www.socialeurope.eu/avoiding-a-climate-lockdown>
- McLaren, D., Markusson, N. (2020), The co-evolution of technological promises, modelling, policies and climate change targets, Nature Climate Change, 10, 392–397, <https://doi.org/10.1038/s41558-020-0740-1>, <https://www.nature.com/articles/s41558-020-0740-1#citeas>, [https://www.eurekaalert.org/pub\\_releases/2020-04/lu-wro041720.php](https://www.eurekaalert.org/pub_releases/2020-04/lu-wro041720.php)
- Montbiot, Georges (2019), Out of the Wreckage: A New Politics in the Age of Crisis, <https://www.goodreads.com/book/show/32171783-out-of-the-wreckage>
- O'Neill, D.W., Fanning, A.L., Lamb, W.F., and Steinberger, J.K. (2018). A good life for all within planetary boundaries. Nature Sustainability 1, 88-95. doi: 10.1038/s41893-018-0021-4, <https://www.nature.com/articles/s41893-018-0021-4>, <https://goodlife.leeds.ac.uk/About/>
- Oxfam (2020), Confronting carbon inequality, Putting climate justice at the heart of the COVID-19 recovery, OXFAM MEDIA BRIEFING 21 SEPTEMBER 2020, <https://www.oxfam.org/en/research/confronting-carbon-inequality>, Press release: <https://www.oxfam.org/en/press-releases/carbon-emissions-richest-1-percent-more-double-emissions-poorest-half-humanity>
- Pope Francis (2017), ENCYCLICAL LETTER LAUDATO SI' OF THE HOLY FATHER FRANCIS ON CARE FOR OUR COMMON HOME, [http://www.vatican.va/content/francesco/en/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](http://www.vatican.va/content/francesco/en/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html)
- Pope Francis (2020), ENCYCLICAL LETTER FRATELLI TUTTI OF THE HOLY FATHER FRANCIS ON FRATERNITY AND SOCIAL FRIENDSHIP, [http://www.vatican.va/content/francesco/en/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20201003\\_enciclica-fratelli-tutti.html](http://www.vatican.va/content/francesco/en/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html)
- Quinney, Marie (2020), 5 reasons why biodiversity matters – to human health, the economy and your wellbeing, The World Economic Forum COVID Action Platform, <https://www.weforum.org/agenda/2020/05/5-reasons-why-biodiversity-matters-human-health-economies-business-wellbeing-coronavirus-covid19-animals-nature-ecosystems/>
- Raworth, Kate (2017), Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st Century Economist, <https://www.kateraworth.com/>
- Ripple, William et al., J. Christopher Wolf, Thomas M. Newsome, Mauro Galetti, Mohammed Alamgir, Eileen Crist, Mahmoud I. Mahmoud, William F. Laurance, 15,364 scientist signatories from 184 countries (2017), World Scientists' Warning to Humanity: A Second Notice, BioScience, Volume 67, Issue 12, December 2017, Pages 1026–1028, <https://doi.org/10.1093/biosci/bix125>, Published: 13 November 2017, <https://academic.oup.com/bioscience/article/67/12/1026/4605229>

- Science-based targets network (2020), SCIENCE-BASED TARGETS for NATURE, Initial Guidance for Business, September 2020, <https://sciencebasedtargetsnetwork.org/>
- Steffen, Will et al (2015), Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet, Science 13 Feb 2015: Vol. 347, Issue 6223, 1259855, DOI: 10.1126/science.1259855, <https://science.sciencemag.org/content/347/6223/1259855.full>
- Strassburg, B.B.N., Iribarrem, A., Beyer, H.L. et al. (2020), Global priority areas for ecosystem restoration. Nature, <https://doi.org/10.1038/s41586-020-2784-9>, <https://www.nature.com/articles/s41586-020-2784-9#citeas>
- Swiss RE Institute (2020), Biodiversity and Ecosystem Services A business case for re/insurance, <https://www.swissre.com/institute/research/topics-and-risk-dialogues/climate-and-natural-catastrophe-risk/expertise-publication-biodiversity-and-ecosystems-services.html#:~:text=Swiss%20Re%20Institute%27s%20BES%20Index%20reveals%20that%20over,more%20than%2030%25%20of%20the%20entire%20country%20a> rea.
- von Weizsäcker, Ernst Ulrich, Anders Wijkman (2018), Come On!: Capitalism, Short-termism, Population and the Destruction of the Planet, A report to the Club of Rome, <https://clubofrome.org/publication/come-on-2017/>
- Wiedmann, T., Lenzen, M., Keyßer, L.T. et al. (2020), Scientists' warning on affluence. Nature Communications 11, 3107. <https://doi.org/10.1038/s41467-020-16941-y>, [https://www.nature.com/articles/s41467-020-16941-y?fbclid=IwAR0rAiV1HCryCLVWWsoFIXTKJNGU\\_-z5B64uFUWADTi-Wd1xoNCLT4pwrew](https://www.nature.com/articles/s41467-020-16941-y?fbclid=IwAR0rAiV1HCryCLVWWsoFIXTKJNGU_-z5B64uFUWADTi-Wd1xoNCLT4pwrew)
- William F. Lamb, William F, Giulio Mattioli, Sebastian Levi, J. Timmons Roberts (2020), Discourses of climate delay, Published online by Cambridge University Press: 01 July 2020, <https://www.cambridge.org/core/journals/global-sustainability/article/discourses-of-climate-delay/7B11B722E3E3454BB6212378E32985A7>
- World Economic Forum (2020), Nature Risk Rising: Why the Crisis Engulfing Nature Matters for Business and the Economy, in collaboration with PwC, New Nature Economy series, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_New\\_Nature\\_Economy\\_Report\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_New_Nature_Economy_Report_2020.pdf)
- ZOE, Institute for future-fit economies (2019), Sustainable Prosperity made in Europe, <https://zoe-institut.de/en/news/zoe-identifies-leverage-points-for-sustainable-prosperity-2/>

## **L'Europe, le monde et la crise du COVID-19**

Le COVID-19 a plongé le monde dans une crise économique qui est à la fois la plus grave par son ampleur mais aussi la plus globale par son extension depuis la Seconde Guerre mondiale. Les économies avancées, et en particulier l'Europe, sont très durement touchées, mais les plus atteintes sont en réalité de nombreuses économies en développement et émergentes en Asie du Sud, en Amérique Latine ou encore en Afrique subsaharienne.

Pour cette raison le monde risque de devenir encore plus inégalitaire après la crise avec une remontée importante de la très grande pauvreté et un coup d'arrêt à la dynamique de rattrapage des pays du Sud. De ce fait, la question qui est posée à l'Europe n'est pas seulement celle de sa capacité à sortir de sa propre crise, mais aussi celle de contribuer à aider les pays du Sud les plus affectés à se relever malgré ses propres difficultés. Dans un contexte dominé par la compétition qui oppose les Etats Unis et la Chine, cette capacité sera déterminante pour la place qu'occupera (ou non) demain l'Europe dans le monde.

Table 1.1. Overview of the *World Economic Outlook Projections**(Percent change, unless noted otherwise)*

	2019	Projections	
		2020	2021
<b>World Output</b>	<b>2.8</b>	<b>-4.4</b>	<b>5.2</b>
<b>Advanced Economies</b>	<b>1.7</b>	<b>-5.8</b>	<b>3.9</b>
United States	2.2	-4.3	3.1
Euro Area	1.3	-8.3	5.2
Germany	0.6	-6.0	4.2
France	1.5	-9.8	6.0
Italy	0.3	-10.6	5.2
Spain	2.0	-12.8	7.2
Japan	0.7	-5.3	2.3
United Kingdom	1.5	-9.8	5.9
Canada	1.7	-7.1	5.2
Other Advanced Economies <sup>2</sup>	1.7	-3.8	3.6
<b>Emerging Market and Developing Economies</b>	<b>3.7</b>	<b>-3.3</b>	<b>6.0</b>
Emerging and Developing Asia	5.5	-1.7	8.0
China	6.1	1.9	8.2
India <sup>3</sup>	4.2	-10.3	8.8
ASEAN-5 <sup>4</sup>	4.9	-3.4	6.2
Emerging and Developing Europe	2.1	-4.6	3.9
Russia	1.3	-4.1	2.8
Latin America and the Caribbean	0.0	-8.1	3.6
Brazil	1.1	-5.8	2.8
Mexico	-0.3	-9.0	3.5
Middle East and Central Asia	1.4	-4.1	3.0
Saudi Arabia	0.3	-5.4	3.1
Sub-Saharan Africa	3.2	-3.0	3.1
Nigeria	2.2	-4.3	1.7
South Africa	0.2	-8.0	3.0
<i>Memorandum</i>			
Low-Income Developing Countries	5.3	-1.2	4.9
Middle East and North Africa	0.8	-5.0	3.2
World Growth Based on Market Exchange Rates	2.4	-4.7	4.8
<b>World Trade Volume (goods and services)</b>	<b>1.0</b>	<b>-10.4</b>	<b>8.3</b>
Imports			
Advanced Economies	1.7	-11.5	7.3
Emerging Market and Developing Economies	-0.6	-9.4	11.0
Exports			
Advanced Economies	1.3	-11.6	7.0
Emerging Market and Developing Economies	0.9	-7.7	9.5
<b>Commodity Prices (US dollars)</b>			
Oil <sup>5</sup>	-10.2	-32.1	12.0
Nonfuel (average based on world commodity import weights)	0.8	5.6	5.1
<b>Consumer Prices</b>			
Advanced Economies	1.4	0.8	1.6
Emerging Market and Developing Economies <sup>6</sup>	5.1	5.0	4.7
<b>London Interbank Offered Rate (percent)</b>			
On US Dollar Deposits (six month)	2.3	0.7	0.4
On Euro Deposits (three month)	-0.4	-0.4	-0.5
On Japanese Yen Deposits (six month)	0.0	0.0	0.0

Source: IMF staff estimates.

Si nous faisons rapidement le tour des principales économies et régions du monde, la Chine a été le point de départ de l'épidémie, mais aussi le premier pays à contenir le COVID-19. Selon le Fonds monétaire international, la Chine devrait être aussi la seule grande économie à ne pas être en récession cette année avec une croissance du PIB de 1,9 %. Ce taux sera toutefois le plus bas depuis 1976, à la fin de l'ère maoïste.

Ce double succès relatif sur le plan sanitaire et économique a achevé de convaincre les dirigeants chinois de la supériorité de leur modèle. Il est à l'origine aussi de l'agressivité croissante dont fait preuve le pouvoir chinois sur certains terrains extérieurs comme en mer de Chine, envers Taïwan ou encore sur la frontière indienne. Mais c'est aussi le cas en Europe sur le plan diplomatique avec l'adoption par la Chine de la diplomatie dite du « loup combattant » qui vise à affirmer plus nettement

les positions chinoises dans le débat public. Cet optimisme des dirigeants chinois est-il justifié ? Il est permis d'en douter à plusieurs égards.

Même si le régime parvient à contrôler sa population grâce à un appareil policier très puissant et une maîtrise très poussée de l'internet chinois, l'autoritarisme renforcé du régime entre malgré tout de plus en plus en contradiction avec l'évolution en profondeur de la société chinoise en termes d'éducation, de revenus et de modes de vie, et pas seulement à Hong Kong.

De plus, la concentration extrême du pouvoir entre les mains de Xi Jinping avec un mandat à vie pour la première fois depuis la fin de l'ère maoïste, remet en question le système de *checks and balances* au sein du groupe dirigeant qui avait permis à la Chine de gérer avec succès sa transition économique au cours des 40 dernières années en corrigeant au fur et à mesure les erreurs grâce en particulier aux alternances régulières à la tête du pays.

Même si elle échappe à la récession, l'économie chinoise est également profondément affectée par la guerre commerciale avec les États-Unis. En particulier, il n'est pas certain qu'elle puisse maintenir sa trajectoire d'affirmation très rapide sur le terrain de la high tech si elle est durablement privée de l'accès à la technologie américaine. Il se peut que cette épreuve la renforce au final en lui permettant de maîtriser toute la chaîne mais cela reste encore à démontrer à ce stade.

La Chine a également accumulé une très grande quantité de dettes publiques et privées depuis la crise de 2008 pour rétablir puis maintenir un taux de croissance élevé. Cet endettement a de nouveau augmenté massivement avec la crise actuelle. Il est probable qu'à l'avenir, la Chine ne sera plus épargnée par les crises financières qui secouent régulièrement les économies occidentales, les déstabilisant souvent lourdement tant sur le plan économique que sur le terrain politique et social.

Enfin, la Chine est également confrontée d'ores et déjà à un vieillissement accéléré de sa population. Sa dynamique démographique est plus proche de celle du Japon que de la France. Cela va constituer un formidable défi pour un pays qui ne dispose pas encore d'un système de sécurité sociale très développé. En outre, le pays devra faire face aux conséquences des multiples dommages qui se sont accumulés au fil des années de croissance débridée et peu respectueuse de l'environnement. Ils vont de plus être aggravés par les effets du changement climatique, qui risquent d'être très négatifs pour la Chine. Bref, ce qui semble volontiers aujourd'hui devoir être un siècle

chinois s'annonce sans doute plus compliqué qu'au premier abord pour l'Empire du milieu.

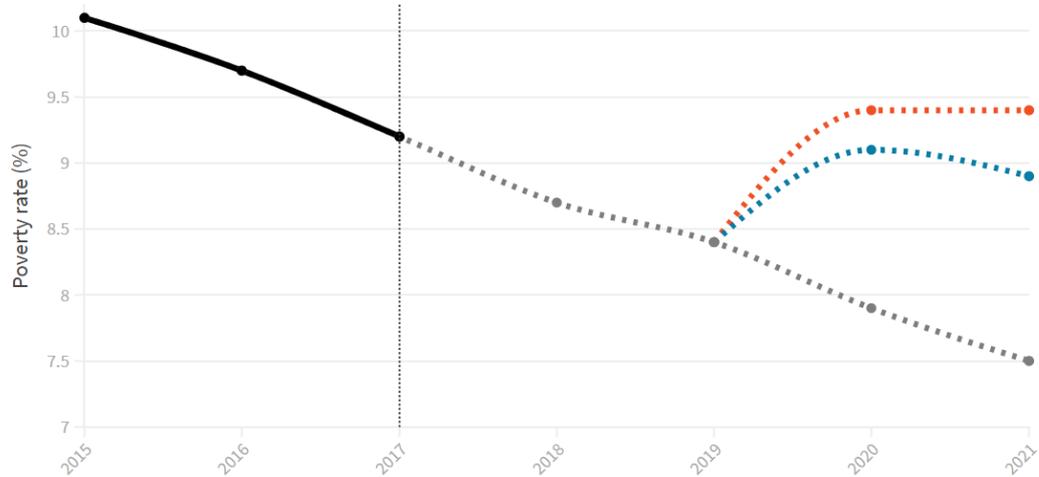
Ailleurs en Asie, le Japon et la Corée ont jusqu'à présent bien maîtrisé eux aussi l'épidémie. Ils devraient toutefois être en récession cette année, en raison notamment de la baisse de leurs exportations et de la désorganisation de leurs chaînes d'approvisionnement du fait de l'épidémie. Au Japon, la dette publique devrait approcher les 250 % du PIB, soit le niveau le plus élevé parmi toutes les économies développées.

L'Asie du Sud fait partie en revanche des régions au monde les plus touchées. L'Inde a mis en place un des confinements les plus drastiques qui a provoqué l'exode de millions d'Indiens des grandes villes vers leurs villages d'origine dans des conditions dramatiques. La levée de ce confinement a entraîné une importante résurgence de l'épidémie. Le nombre de décès dépasse désormais les 100 000, faisant ainsi de l'Inde le troisième pays au monde le plus touché après les Etats Unis et le Brésil même si, rapporté à sa population, le taux de mortalité y reste encore limité.

Sur le plan économique, l'Inde devrait être l'un des pays du G20 les plus touchés, avec une baisse de 10,3 % de son PIB cette année : l'impact de ce confinement strict n'a pas pu être compensé, comme en Europe, par une augmentation massive des dépenses publiques.

### Nowcast of the Global Poverty Rate at the \$1.90 Line, 2015–21

- COVID-19 downside poverty rate (%) under \$1.90
- COVID-19 baseline poverty rate (%) under \$1.90
- Pre-COVID-19 poverty rate (%) under \$1.90
- Historical number of poor (%) under \$1.90



Source: [Poverty and Shared Prosperity 2020](#), PovcalNet • Note: Extreme poverty is measured as the number of people living on less than \$1.90 per day. 2017 is the last year with official global poverty estimates. Regional nowcasts can be found [here](#): <https://public.flourish.studio/visualisation/3954911/>



Selon la Banque mondiale, le COVID-19 risque fort d'inverser la tendance antérieure à une baisse régulière de la grande pauvreté et d'entraîner au contraire son augmentation massive : dans certaines régions du monde, du fait des contraintes imposées par la pandémie à l'activité économique, on enregistrera probablement un plus grand nombre de décès supplémentaires dus à la faim qu'à la maladie elle-même.

L'Asie du Sud est la région la plus concernée : quelque 50 millions de personnes devraient repasser cette année sous le seuil de 1,9 dollar de revenu par jour, définissant l'extrême pauvreté. L'arrêt de la croissance économique en Asie du Sud risque fort d'accentuer les graves tensions qui divisent déjà l'Inde et les autres pays de la région, tout en accroissant les risques de conflits entre eux.

Avec 11 des 20 pays les plus touchés, l'Amérique latine est devenue cet été le nouvel épicode de l'épidémie. Parmi les pays du G20, le Mexique, l'Argentine et le Brésil sont également parmi les plus affectés sur le plan économique. Avec une baisse de 8,1 % du PIB cette année, la région devrait connaître la récession la plus importante de son histoire. Elle est aussi, en dehors de la zone euro, la région du monde où la récession sera la plus forte cette année.

Pour contrer cette crise, le Brésil en particulier a augmenté son déficit public à 15,1 % du PIB, le niveau le plus élevé du G20 derrière les États-Unis. De même, l'Argentine a dû faire défaut sur sa dette pour la troisième fois en 18 ans. Là aussi, COVID-19 aggrave les tensions sociales et politiques dans un continent qui était déjà ravagé par les conflits internes avant l'épidémie, que ce soit en Bolivie, au Venezuela, au Nicaragua ou encore en Colombie.

L'Afrique, pour sa part, a jusqu'à présent échappé aux sombres prévisions qu'on entendait souvent concernant les aspects proprement sanitaires de la pandémie. La jeunesse de sa population l'a protégée, mais aussi sa gestion de l'épidémie de COVID-19. Le continent est en effet plus habitué que d'autres à faire face à ce genre de fléaux, notamment depuis l'épidémie de fièvre Ebola. L'Afrique est néanmoins sévèrement touchée sur le plan économique. Elle souffre tout d'abord des effets négatifs des mesures sanitaires sur la production agricole, qui se combinent aux effets dévastateurs des nuées de criquet observées dans l'Est de l'Afrique. Elle souffre aussi de la baisse des exportations de matières premières du fait du ralentissement de l'économie mondiale alors que celles-ci pèsent d'un poids très important dans son économie. Elle subit enfin le contrecoup de l'effondrement du tourisme international et de la diminution des envois de fonds des émigrés. Avec 47 milliards de dollars en 2019, ces fonds ont été la première source de transferts de capitaux vers le continent l'an dernier.

Le Fonds monétaire international prévoit une récession de 3 % en Afrique subsaharienne, la première en 25 ans. Avec une baisse de 8 % de son PIB, l'Afrique du Sud, le pays africain le plus atteint par l'épidémie, devrait être aussi un des pays du G20 les plus touchés économiquement en 2020. En conséquence, quelque 30 millions d'Africains devraient venir grossir les rangs des plus pauvres qui gagnent moins de 1,9 dollar par jour. Et 370 millions de personnes supplémentaires sont menacés de famine selon le Programme Alimentaire Mondial, essentiellement en Afrique. Là aussi cette forte dégradation de la situation économique risque d'aggraver des tensions sociales et politiques qui ne manquaient déjà pas auparavant.

Si on se tourne maintenant vers le monde développé, les États-Unis sont désormais le pays au monde qui compte le plus grand nombre de victimes du COVID-19. Le taux de mortalité y est très supérieur à celui de l'Union européenne. Néanmoins, l'économie américaine devrait connaître cette année une baisse de son PIB deux fois moins importante qu'en Europe (- 4,3 % contre - 8,3 % dans la zone euro).

Même si la réponse sanitaire américaine a été largement déficiente, la réponse économique a été très vigoureuse avec un déficit public porté à 16,8 % du PIB (contre 10,9 % en Europe). Par ailleurs la crise a aussi nettement profité à l'industrie du numérique américaine et renforcé sa domination mondiale.

Les effets négatifs de cette crise risquent néanmoins d'être plus profonds et durables que lors des crises précédentes de 2000-2001 et de 2008-2009 dont l'économie américaine s'était relevée à chaque fois assez rapidement et nettement plus vite que l'Europe. Et, compte tenu de la dette et des déficits accumulés, il n'est pas exclu que la confiance dans le dollar et dans les titres de la dette américaine, la principale force des Etats Unis depuis sept décennies, finissent par être ébranlée. Comme on l'a constaté suite à la mort de Georges Floyd, ces difficultés renforcent des tensions internes déjà colossales avant l'épidémie. Celles-ci pourraient devenir la principale faiblesse des États-Unis pour l'avenir.

L'élection de Joe Biden crée une certaine incertitude sur la politique future des Etats Unis. Il y a fort à parier cependant que les principales tendances de fond se poursuivront, qu'il s'agisse de la rivalité avec la Chine ou du retrait croissant des affaires du monde pour se replier sur les difficultés intérieures. Malgré l'image moins dégradée que donnera probablement Joe Biden du pays, la mauvaise gestion de l'épidémie aura sans doute beaucoup accéléré le déclin du leadership américain dans le monde en mettant à mal son « soft power », basé notamment sur la capacité des Etats Unis à réagir fortement et efficacement face aux crises.

Dans ce contexte, l'Europe est l'une des régions les plus touchées au monde, tant en termes sanitaire que sur le plan économique. Cette année, la baisse du PIB de la zone euro devrait être deux fois plus importante que celle des États-Unis. La récession sera nettement plus profonde également qu'au Japon ou en Corée, sans parler de la Chine.

Au début de la pandémie, l'Europe n'a pas été capable de réagir efficacement sur le plan sanitaire et, faute de compétences reconnues par les traités dans ce domaine, elle a eu beaucoup de mal à coordonner les actions de ses Etats membres. Par la suite les actions fortes engagées dans les différents pays avaient cependant permis dans un premier temps d'endiguer l'épidémie de manière nettement plus efficace qu'aux Etats Unis. Tandis que les systèmes sociaux européens, les plus développés au monde, ont permis de prendre en charge l'ensemble de la

population sur le plan sanitaire et de maintenir les emplois et les revenus de la plupart des Européens.

Toutes les institutions de l'Union, les Etats membres, la Commission, la Banque centrale européenne ont réagi en effet vite et fort pour limiter l'impact socio-économique de la crise. Ils ont réagi beaucoup plus vite et plus fort qu'en 2000-2001 ou en 2008-2009, des crises qui avaient leur origine dans les dysfonctionnements de la finance américaine mais qui avaient eu un impact plus fort et plus prolongé en Europe du fait de l'incapacité des instances européennes à mettre en place des réponses communes à la hauteur des défis.

Au cours de l'été dernier, nous avons cru bien souvent que la pandémie était presque terminée en Europe, mais nous voyons maintenant que nous en sommes très loin. La deuxième vague est en train d'aggraver sérieusement les difficultés sociales et économiques sur le Vieux continent : les ressources sont limitées et elles ont déjà bien souvent été largement mises à contribution face à la première vague. L'équilibre est délicat à trouver entre les nouvelles restrictions sanitaires indispensables et leurs effets sur l'activité économique. Une crise sanitaire prolongée risque de mettre à mal le modèle social européen.

D'autant plus que, si, le chômage partiel a permis dans un premier temps de préserver les emplois et les revenus de la plupart des Européens, il ne résout pas la question d'ajustements plus structurels dans des secteurs, probablement nombreux, qui ne reviendront probablement jamais à la situation d'avant la crise. Cette crise a également montré de façon criante l'ampleur de la dépendance de l'Europe à l'égard de la Chine en raison de la désindustrialisation ainsi que la dépendance tout aussi considérable que nous accusons par rapport aux États-Unis dans une économie numérique qui deviendra encore plus cruciale à l'avenir. La crise en Europe s'accompagne également de fortes disparités internes et du creusement des écarts entre pays. Les pays les plus touchés par la pandémie de COVID-19 étant de plus bien souvent les mêmes que ceux qui avaient été les plus atteints par les crises antérieures comme l'Espagne ou l'Italie.

Pour toutes ces raisons, il est essentiel que les Européens "mettent le paquet" pour relancer leur économie tout en faisant le nécessaire pour rattraper leurs retards structurels et corriger leurs déséquilibres internes. C'est dans cet esprit que le Conseil européen a approuvé en juillet dernier le plan de 750 milliards d'euros dit Next Generation EU, suite à la proposition qui avait été faite par Angela Merkel et Emmanuel Macron en mai 2020. Ce plan brise deux tabous importants : il permet à l'Union de

constituer pour la première fois une dette commune à hauteur de 750 milliards d'euros, il organise des transferts vers les Etats les plus en difficultés à des niveaux substantiels (390 milliards d'euros). Pour autant il ne s'agit pas d'un remède miracle. Les montants concernés, pour impressionnants qu'ils paraissent, restent en réalité limités (750 milliards d'euros, cela représente 5,8 % du PIB de l'Union, soit moins de 2 % par an répartis sur 3 ans) ; la capacité à décaisser cet argent rapidement n'est pas encore assurée parce qu'il faut que ce projet soit approuvé par le Parlement européen mais aussi par chacun des Parlements nationaux ; le lien qui a été établi entre le versement de ces sommes et le respect de l'Etat de droit risque encore de tout bloquer ; la question des ressources propres à mettre en place pour pouvoir rembourser cette dette à l'avenir reste encore à régler... Bref même si les institutions européennes ont mieux réagi que lors des crises antérieures, nous sommes encore très loin d'être sortis d'affaire avec la « seconde vague » qui s'amplifie et se prolonge.

Pourtant, malgré toutes ses difficultés internes, il faudrait aussi que l'Europe intensifie ses efforts pour soutenir les pays en développement et les pays émergents les plus affectés par la crise. Pas simplement par solidarité mais aussi par intérêt bien compris : même si nous réussissons à redresser notre économie en interne, la stabilité de l'Union sera menacée si à nos frontières le chaos s'installe et les Etats s'effondrent. Malheureusement une des contreparties exigées par les « Etats frugaux » à la mise en place de l'initiative Next Generation EU a été une nouvelle réduction du budget européen normal qui a touché en particulier les dépenses prévues pour l'aide apportée par l'Union à ses partenaires étrangers.

Nous devons d'abord aider nos partenaires sur le plan sanitaire, car tant que le virus restera quelque part, nous resterons tous vulnérables. La question, en particulier, de la disponibilité des vaccins pour les pays les plus pauvres est centrale pour l'avenir. L'Europe est partie prenante aux côtés de l'OMS d'une initiative internationale dite COVAX qui œuvre dans ce but. Mais celle-ci reste pour l'instant sous financée.

Il est également nécessaire de soutenir ces pays sur le plan économique. Les pays du G20 ont prolongé de six mois en 2021 l'initiative de suspension du service de la dette (DSSI), lancée au printemps pour aider 73 pays. Mais cela n'est évidemment pas suffisant : l'impact dévastateur de la COVID-19 a remis la restructuration de la dette à l'ordre du jour, comme l'ont reconnu les ministres des finances du G7 en septembre dernier. On verra si la communauté internationale réussira à aller plus loin. Pour

l'instant le plus gros obstacle sur ce chemin est constitué par la Chine qui est devenue un des principaux créanciers des pays du Sud.

L'avenir du monde post COVID-19 et le poids qu'occuperont les principales puissances dépendra pour une part significative de leur capacité non seulement à régler les problèmes domestiques créés par l'épidémie. Mais aussi à soutenir les pays du Sud pour éviter que leur développement ne marque un coup d'arrêt durable et que la pauvreté et la famine ne repartent à la hausse. Pour l'Europe, qui est elle-même la zone la plus affectée par le COVID-19, le challenge est particulièrement difficile à relever. Mais notre avenir en dépend.

## La cour de justice de l'UE, seule à réagir face à la Hongrie et la Pologne ?

*Cet entretien avec Filipe Marques, président de MEDEL, est une retranscription d'un entretien vidéo publié initialement sur le médium européen Cosmocène (cosmocene.eu).*

**COSMOCÈNE** Filipe Marques, bonjour. Vous êtes juge, membre de l'association des juges portugais, et vous êtes également le président de MEDEL. J'explique rapidement ce dont il s'agit pour les auditeurs : le MEDEL est l'association des magistrats européens pour la démocratie et les libertés. C'est une association faîtière (« umbrella association » en anglais), qui regroupe 23 associations nationales de 16 pays différents – qui ne sont pas tous européens – et représente 18 000 magistrats. C'est tout à fait considérable. Le MEDEL a été fondé en 1985. Les associations qui l'ont constitué partageaient une conviction commune : il fallait promouvoir les droits fondamentaux et l'état de droit dans les sociétés démocratiques. Depuis 1985, évidemment, le contexte européen a largement évolué, nous sommes passés d'une Europe des 10 à l'époque à une Europe des 28, puis des 27 avec le Brexit. C'était alors la Communauté Économique Européenne, désormais c'est l'Union Européenne. On a vu beaucoup d'États venir grossir les rangs de cette union. Des États qui, d'ailleurs, ou bien sortaient d'épisodes dictatoriaux –c'était le cas de votre pays qui a rejoint l'Europe en 1986–, ou bien encore, à partir de 2004 et le grand élargissement, des États qui n'avaient que peu d'expérience démocratique. MEDEL considère qu'il faut rester très vigilant sur ces questions, c'est tout l'intérêt de votre association, et donc être attentif à ce que les droits fondamentaux soient garantis, car c'est un combat permanent.

On en arrive à notre question du jour, puisque dans deux pays de l'Union Européenne aujourd'hui, la Hongrie et la Pologne, il semble qu'il y ait des dérives à l'œuvre qui suscitent l'inquiétude car l'indépendance de la justice, comme la question de la séparation des pouvoirs, sont manifestement mises à mal. Ces deux États s'en défendent, disent qu'il n'en est rien, que les

changements qu'ils ont apporté à leurs institutions sont des changements absolument constitutionnels, ou bien que de toute façon ceci est de compétence nationale et ne regarde pas les institutions européennes ni la Cour de justice de l'Union européenne qui est, je le rappelle, une des sept institutions de l'UE et veille à l'application du droit de l'Union et à l'uniformité de son interprétation sur tout son territoire.

On sent au-delà de cela un grand embarras politique, avec des États qui ne savent pas trop comment réagir dans un contexte très nouveau. Il y a 20 ans, cela aurait peut-être été différent, mais aujourd'hui, l'Europe est passée au travers de nombreuses crises : il y a eu le Brexit, bien sûr, il y a la montée de certains populismes et on sent une certaine prudence de la part de certains États. Toutefois, des voix se font toujours entendre pour dire non, que l'Europe doit réagir, qu'il faut aller plus loin. C'est le cas de votre association, MEDEL, qui fait des déclarations et des actions multiples. Vous étiez notamment dans les rues de Varsovie en janvier avec des centaines de robes noires pour manifester votre position aux décisions prises par le gouvernement polonais.

La question reste donc encore ouverte et nous voulons avec vous aujourd'hui comprendre ce qu'il en est. Nous voulons tout d'abord comprendre ce qui se passe en Hongrie et en Pologne, les raisons qui puissent justifier la réaction que vous appelez de vos vœux.

**Filipe MARQUES** Bonjour, et merci pour cette opportunité de parler un peu de MEDEL et de l'Europe. Je dois préciser que nos associations sont toutes européennes, de pays européens. Il y a des pays membres de l'Union Européenne, d'autres sont des pays candidats, mais ce sont tous des pays européens.

La situation maintenant est grave. C'est vrai qu'à l'époque de la fondation de MEDEL le panorama européen était très différent, la communauté européenne avait 10 pays, 10 États membres, maintenant il y en a 27, nous avons beaucoup évolué mais les préoccupations sont différentes et je pourrais dire plus graves.

Abordons ce qui se passe en Pologne et en Hongrie. En Hongrie, on le voit depuis plusieurs années désormais, nous assistons à un démantèlement de l'état de droit, un démantèlement de la démocratie, et pas seulement sur le plan du pouvoir judiciaire. On a assisté à un démantèlement de la liberté de presse, des libertés civiques. La liberté des ONG qui agissaient dans la société hongroise a été limitée. C'est hélas peu étonnant dans ce type de processus de marche vers l'autocratie. Une des étapes

sur ce chemin est toujours d'essayer de contrôler toutes les institutions qui pourraient constituer des contre-pouvoirs et défendre les droits fondamentaux. On pense d'abord au pouvoir judiciaire. En Hongrie, le pouvoir a réussi à contrôler la cour constitutionnelle, et maintenant, avec ces dernières mesures d'urgence à cause de la pandémie....

**COSCMOCÈNE** Oui, il y a en effet un état d'urgence qui a été décrété, c'est bien cela ?

**Filipe MARQUES** Oui, en Hongrie il y a un état d'urgence sans date limite. Le gouvernement peut gouverner par décret sans aucun contrôle, ni parlementaire ni judiciaire, et sans aucune date limite de retour à la normalité.

En Pologne, malheureusement, on a vu une répétition de ce qui s'est passé en Hongrie. Aussi peut-être parce qu'on n'a pas attentivement regardé ce qui se passait en Hongrie. Le Parlement Européen avait pourtant dénoncé ce qui s'y passait, il y a eu des rapports. Je me rappelle du rapport Tavares, le nom du membre du Parlement européen qui avait dénoncé il y a plusieurs années les attentats aux libertés fondamentales et aux droits fondamentaux en Hongrie, mais malheureusement on n'a pas eu la volonté politique de faire quelque chose à l'époque. En Pologne, ce qui était déjà la réalité hongroise a commencé à se reproduire.

**COSMOCÈNE** Donc vous faites un lien entre les deux pays ?

**Filipe MARQUES** Oui. On a peur que cela ne s'arrête pas en Pologne. Cela pourrait avoir un effet de répercussion dans d'autres pays.

En Pologne aujourd'hui, c'est le dernier jour de la présidente de la cour suprême polonaise et malheureusement le gouvernement polonais a déjà annoncé que le président provisoire pour la remplacer sera un des plus fidèles 'juges' qui sera nommé, si on peut le qualifier de juge, une personne très proche du gouvernement. Cela a été décidé après une décision de la Cour européenne de justice qui a imposé des mesures provisoires contre les lois récentes sur le pouvoir judiciaire en Pologne.

Ce que nous voyons maintenant est très préoccupant parce que c'est un démantèlement de l'Etat de droit et de l'état démocratique à l'intérieur de l'Union Européenne.

**COSMOCÈNE** On a bien compris que la situation de votre point de vue est grave. Quelles ont été les réactions des

institutions européennes, concrètement, et de la Cour de justice européenne pour éventuellement mettre le holà à ces dérives ?

**Filipe MARQUES** Il y a eu des réactions. Au niveau du Parlement européen, la situation est connue depuis longtemps, particulièrement en Hongrie, mais aussi en Pologne. En janvier de cette année, nous avons vu le Parlement européen approuver une délibération qui dénonçait déjà les violations des droits fondamentaux et de l'état de droit en Pologne et en Hongrie.

Le problème se situe toujours au niveau politique, au Conseil européen où sont représentés tous les gouvernements de tous les États membres. Il est très difficile d'avoir une unanimité. Par exemple la réaction qui pourrait être la plus efficace serait le déclenchement de l'article 7 du traité. Mais l'article 7 du traité de l'Union européenne dit certes que le Conseil européen peut constater l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre des valeurs fondamentales de l'Union européenne, mais que cette violation doit être constatée à l'unanimité. Il est facile de comprendre que nous n'aurons jamais l'unanimité puisque la Hongrie n'approuvera jamais une résolution contre la Pologne, et la Pologne n'approuvera jamais une résolution contre la Hongrie...

**COSMOCÈNE** Je vous arrête un instant sur cette question pour être certain que tout le monde nous comprenne. Vous évoquez l'article 7 du traité sur l'Union Européenne. Je rappelle donc qu'il y a deux traités dans l'Union Européenne, ce que certains ne savent peut-être pas : le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne. Là vous évoquez le traité sur l'Union européenne dont un article dit que si un Etat ne respecte pas l'article 2, stipulant que les États se fondent sur les valeurs de la démocratie et de l'Etat de droit, alors une procédure peut être engagée par cet article 7, qui est une procédure assez longue, assez compliquée, et qui exige l'unanimité pour aboutir.

**Filipe MARQUES** L'unanimité n'est pas nécessaire au début mais elle l'est pour la constatation finale. L'article 7 établit que sur une proposition d'un tiers des États membres, du Parlement ou de la Commission, le conseil statuant à la majorité de 4/5ème de ses membres peut constater qu'il existe un risque clair de violation. Mais après cette constatation d'un risque, pour conclure qu'il y a une violation, ce qui n'est pas seulement un risque mais la constatation qu'il y a effectivement une violation grave et persistante des valeurs fondamentales, alors l'unanimité est nécessaire.

**COSMOCÈNE** Et à ce moment-là il peut y avoir sanction ou une suspension de certains droits.

**Filipe MARQUES** Exactement. Mais seulement avec une décision à l'unanimité, et cela n'arrivera jamais ou ce sera très difficile à obtenir. C'est un gros problème au niveau politique.

Pourtant, le 27 février 2018 tout cela a beaucoup changé parce que pour la première fois la Cour européenne de justice est entrée dans cette discussion. Jusqu'à ce moment, on pensait que la Cour de justice européenne ne pouvait pas se prononcer sur les systèmes judiciaires nationaux car c'était une compétence exclusive des États. Mais dans cette décision du 27 février 2018 la Cour de justice a pour la première fois dit que certes les États sont libres de décider comment organiser leurs systèmes judiciaires nationaux, mais ils doivent également respecter les principes et les valeurs fondamentales établies dans les traités de l'union.

Parmi ces principes fondamentaux, il y a le respect de la séparation de pouvoir et de l'Etat de droit. Ainsi, pour la première fois, la Cour de justice de l'Union européenne a dit qu'elle pouvait analyser si certaines lois des Etats sont ou non contraires au droit européen, parce qu'il y a la possibilité qu'une loi puisse violer le droit et les principes fondamentaux européens. Cela a ouvert la porte à tout ce qui s'est passé à la Cour de justice durant ces deux dernières années. La Commission, après cette décision, a pris des procédures d'infraction contre la Pologne pour des lois qui changeaient l'âge de la retraite des juges, établissaient de nouvelles chambres disciplinaires à la cour suprême polonaise qui était contrôlée par des juges nommés par le gouvernement. Cela a donc ouvert la porte à une réaction plus efficace parce que la cour de justice n'a pas besoin d'unanimité.

Au Conseil européen on parle politique, à la Cour de justice européenne de l'Union européenne, on parle justice. On parle du droit.

Cela a tout changé parce que les gouvernements étaient très tranquilles jusqu'ici, parce qu'ils savaient qu'il n'y aurait jamais une unanimité susceptible de les menacer, mais maintenant avec l'action de la Cour de justice et les décisions qu'elle a prises ces dernières années, les choses ont vraiment changé.

**COSMOCÈNE** C'est très intéressant puisqu'on comprend ce faisant que la Cour de justice de l'Union européenne, définissant

un cadre juridique très étroit, permet en fait de donner une réponse que la politique n'a pas été capable de donner.

**Filipe MARQUES** On a vu cela dès le début de l'Union européenne, de la Communauté européenne, et c'est un peu ce qui arrive maintenant à nouveau. Peut-être que j'exagère un peu, mais on voit maintenant la Cour de justice européenne construire une forme de constitution judiciaire européenne. Peut-être que dans dix ou quinze années nous lirons dans les livres de droit de l'Union européenne qu'à cette époque-là, la nôtre aujourd'hui donc, on a assisté à la construction de la constitution judiciaire européenne. C'est toujours comme cela dans l'histoire de la communauté ou de l'Union Européenne. Quand les politiciens n'ont pas les instruments ou la volonté politique pour avancer, alors c'est la Cour de justice qui le fait.

**COSMOCÈNE** Comme la cour suprême aux États-Unis.

**Filipe MARQUES** Un peu comme la cour suprême américaine.

**COSMOCÈNE** Merci pour ces éclairages Filipe Marques.

**Filipe MARQUES** Merci à vous.

# Building and using scenarios for stress-testing policies

## 1. Introduction

Policymaking is an inherently future oriented endeavour as the role of policies is to create the future we want by taking action today. In this perspective, the Commission has a long experience in *ex ante* impact assessment. This is a formal exercise to try and estimate a priori whether a proposed policy, when implemented, is likely to produce the desired effects and whether any undesired effects are to be expected.

Originally, this exercise was mostly focussed on economic impacts. As a consequence, economic modelling and cost-benefit analysis have long been at the core of *ex ante* impact assessment. However the need to estimate other effects (e.g. social, environmental) and to be able to deal with qualitative estimations has become increasingly obvious. What the concern with resilience and with the need to deal with the Covid-19 pandemic have made obvious at the top of the Commission's policy agenda is that it is essential to assess not only the future effects and usefulness of policies but also their robustness to large systemic shocks or other conceivable disruptions. This calls for a wider range of methods to make sense of all this and creates a large scope for the application of foresight.

## 2. What is foresight

As defined in the *JRC Science for Policy Handbook* (in print, about to come out in 2020), "**foresight is a systematic participatory process, creating collective intelligence about the medium- to long-term future.** It is aimed at informing present-day decisions and mobilising joint actions, two key features to support policymaking. Building on decades of experience shaping the field, Sardar & Masood (2006) defined foresight as '*the art of anticipation based on the science of exploration*'. Foresight helps to understand the possible future consequences of current trends, to detect new signals of change and to determine their potential developments. It facilitates the

development of systemic understanding and generates plausible and coherent pictures of the future ranging from alternative scenarios (normative or exploratory) to vision building. Foresight also helps to understand both incremental and disruptive changes." Annex 1 provides a very brief history of the field.

The international *Association of Professional Futurists* identifies 6 core foresight competencies that are all present and put in practice at the JRC:

- **Framing:** scoping the project, defining the focal issue and current conditions
- **Scanning:** exploring signals of change or indicators of the future
- **Futuring:** identifying a baseline and/or alternative futures
- **Visioning:** developing and committing to a preferred future
- **Designing:** developing prototypes, offerings and artefacts to achieve vision and goals
- **Adapting:** enabling our customers to generate options to alternative futures

### 3. The scenario method

Among the large toolbox available to the discipline of foresight, scenarios have a special place and are particularly well-suited to stress-testing policies. A scenario is a 'story' illustrating a possible future. It is perhaps the most emblematic and most used foresight method. Scenarios are not predictions about the future but rather descriptions of some possible futures or of some aspects of possible futures. They are used both as a way to explore the future and as a tool to help decision-making. For the latter, scenarios are used mainly to highlight key discontinuities from the present and to reveal the choices available as well as their potential consequences and trade-offs.

The term scenario and the scenario method were introduced by Herman Kahn in the 1950s in connection with military and strategic studies conducted by the Rand Corporation in the USA. After successful use in these settings, scenarios then started to be used at corporate level as business planning became more complex and investments required longer term planning. The oil company Shell was a pioneer in the field and became the benchmark for corporate scenario planning. Shell's scenario planning, under the impulse from Pierre Wack, enabled it to anticipate the rise and subsequent fall of oil prices in 1973.

Since then, the use of scenarios has spread like wildfire. Over the last 40 years, both public and private sector organisations have applied scenarios to a wide array of needs. Today, many companies from all industries (especially multinational companies) use scenarios to develop their business strategies. The public sector relies on scenario methodologies mainly when it has to define long-term strategies and to assess policy alternatives. Finland, the UK and Singapore, for example, have well established foresight services at governmental level.

To be effective, scenarios must fulfil three main conditions:

- They must be **plausible**. This means that they must fall within the limits of what might conceivably happen.
- They must be internally **consistent**. This means that the scenarios should follow a coherent logic and not have any built-in inconsistency that would undermine their credibility.
- They must be **useful**, i.e. they should contribute concrete insights into the future that will help decision-making regarding the issue or system that was selected.

In addition, qualitative scenarios can have a richness of coverage that is not bound by the limitations of quantitative methods. Not only are their assumptions transparent, but they can easily explore relationships and trends for which either little or no numerical data are available. They can also explore dimensions which are not quantifiable such as values, feelings, shocks and discontinuities, motivations or behaviours. By being based on stories, they also create images that capture the imagination of those for whom they are intended.

It is not the purpose here to go into methodological detail. However, it is important to realise that there are two broad categories of scenarios:

- **Normative scenarios** start from a preliminary view of a possible future and look back to see if and how this view might or might not grow out from the present;
- **Exploratory scenarios** use the present as a starting point and move forward towards the future by asking '*what if*' questions about implications of possible events outside familiar trends. They use data, information and knowledge about the past and present bearing in mind the possible.

Likewise, scenario building methods fall into two broad families:

- The **inductive (or bottom-up) method** builds step-by-step on the information available and allows the structure of the scenarios to emerge by itself, organically. The overall framework is not imposed; the story lines grow out of the step-by-step combination of the information.
- In the **deductive (or top-down) method**, the analyst attempts first to infer an overall framework which is then used to fit progressively the available pieces of information according to a natural flow of logic and plausibility. This type of methods is better suited to stress-testing policies.

The inductive and deductive methods are the preferred approaches in situations where it is clear that scenario building is the tool to deal with the specific decision and/or question that has to be tackled, or where scenario building is already embedded in the thinking style of an organisation.

However, the perceived novelty and qualitative nature of foresight can create reticence for people who are used to work with traditional forecasting techniques. This is often the case in policymaking circles. In that case, to convince a potential user that scenario building could have an edge over traditional forecasting techniques, an incremental approach can be used. Often, in these situations, the potential 'client' is attached to what he or she sees as the 'official' future or the extrapolate future he or she is used to see. The incremental approach uses this 'official' future as starting point. The scenario building team then identifies flaws in the official future and develops convincing alternatives that challenge it. Another approach is to develop scenarios that use the official future as starting point and diverge from it.

#### 4. Requirements for a successful use of scenarios

For scenarios to have impact, the participants in scenario building must have enough trust in the process and have some faith in its relevance and value. This is essential as the foundations on which scenarios are built, the structures that they use and the reasoning they foster must stand up to highly critical examination. Only then is there a chance that they will contribute to decisions and actions. However, experience shows that this can be achieved realistically with professional preparation. Scenarios are often used by decision-makers from many different types of organisations to simulate the impact of different decisions. We now know that for maximum impact, scenario building should:

- Include some of the key decision makers associated to the issue of interest and enough expertise on the issue.
- Include enough people from different relevant perspectives that can provide useful insights to the scenario building process.
- Include people from outside and try to involve all relevant stakeholders. In the case of scenarios on a policy area, people from connected or impacted policy areas, people affected by the policy and people in charge of implementation should be part of the process.

The direct participation of the decision-makers makes it possible for them to truly understand and own the scenarios, and as a result make them much more likely to let the implications illustrated by the scenarios inform their decisions.

The academic literature on scenario building recommends incorporating both desirable and undesirable elements into each of the different scenarios rather than developing positive and negative scenarios. This means that it is most of the time better to avoid building three scenarios (one positive and one negative around one so-called baseline or business-as-usual) and go for methods that build 4 or sometimes 5 scenarios to stimulate critical thinking.

To use scenarios stress-test policy options and thereby meaningfully inform policymaking, the scenarios should respect four essential requirements:

- 1. Plausibility:** The selected scenarios must respect the limits of what might conceivably happen, even if this should stretch commonly accepted wisdom.
- 2. Differentiation:** The scenarios should be structurally different and not simply variations on a baseline.
- 3. Consistency:** The scenarios must be internally consistent and respect a strong logic to strengthen their realism and convincing power.
- 4. Challenge:** While the scenarios should respect the first three requirements, they should challenge conventional wisdom and the usual assumptions. In other words, they should stimulate critical thinking and provide reasonable grounds to re-assess commonly held assumptions.

Ultimately, scenarios are practical tools to help decision-making. Each scenario in a set and the set as a whole should contribute specific insights into the future that will enrich reflection around the issue in object. A number of scenario

building techniques apply these criteria efficiently to construct useful sets of scenarios.

## 5. Strengths and limitations of the scenario method

As one could derive from what was said in the previous sections, scenario building is a foresight method which is:

- Superior to many other methods in its capacity to consider swiftly a large number of parameters, to deal with high degrees of uncertainty and to deal with non-quantifiable factors;
- Capable of stimulating efficiently creativity, systemic, strategic and out-of-the-box thinking, and collective intelligence;
- Efficient at allowing individuals and organizations to create their own future;
- In the case of some methods such as the Shell scenario method, useful for creating a future-oriented analytical framework.

Foresight is qualitative, good at building the big picture, putting things in context, creating coherent narratives, thinking the unthinkable and opening a wide yet structured space for reflection. The participatory approach used by foresight generates policy-relevant understanding more than specific results and information.

However, one should also be aware to two important limitations of the scenario method:

- It takes effort and expertise to draw up credible and useful scenarios.
- Scenario building is not the complete answer to futures thinking. It is usually of limited interest as a standalone exercise (or at least its interest is limited to the general enlightenment of the people who actually participated in the scenario building) and benefits greatly from being complemented by other steps and methods.

The way scenarios are described and presented depends very much upon the intended purpose and context. Fortunately, scenarios can be presented in a variety of ways (e.g. through illustrations, personas, synoptic tables, videos, 'vignettes', etc.) to best adapt to the circumstances, purposes and target audiences. An important part of the transmission of this knowledge to policymakers occurs through participation.

## 6. Using scenarios successfully for stress-testing

While foresight in general and scenarios in particular are applicable to all policies, stress-testing policies requires more than just a set of scenarios, as robust as these may be. While scenarios are a core tool in the process, they need to be framed to serve the purpose and the scenario building step must fit into a broader stress-testing process that delivers the necessary insights.

Importantly, scenarios can be used together with modelling. The two approaches complement each other well: scenarios are a powerful way to provide coherent sets of assumptions and inputs for models, and models can be a good way to illustrate the possible consequences of scenarios on specific parameters or issues. Overall, the two approaches can mitigate the limitations of each other.

While foresight scenarios to stress-test policies in ex ante impact assessments at EU level have so far hardly ever been used, there is solid knowledge available to propose a clear way forward to address this. Here is in a nutshell how a scenario-based stress-testing process could look like:

**STEP 1: Scoping** – This is an essential step as it conditions how useful the whole stress-testing exercise will be. Sufficient time and care should be dedicated to it. Its role is to define questions such as the following: *Which impacts do we want to assess? What do we want to know about these potential impacts? What is the relevant time horizon? Where do we set the boundaries of what we want to assess? Are we sure we all understand clearly the question/issue/system we want to assess?* In the same step, a template/framework can be developed to help users identify at least the known unknowns, both in terms of intended and non intended effects. A core analytical framework to assess impacts must also be constructed. As practice develops, most of this can benefit from standard templates and good practice.

**STEP 2: Scenario development** – This refers to what was described in detail in the previous sections. This would start by developing background scenarios to embed the issue of interest. Then, in each scenario, care should be taken to describe how the policy area being investigated would be affected and/or how it would affect the scenario. This must respect the conditions of plausibility, differentiation and consistency. In case adequate scenarios are already available, they can be used as a starting point.

**STEP 3: Analysis** – At that stage, the analysis of how the policy issue of interest fares in each of the scenarios can be performed using the analytical framework created in STEP 1. It always uses a comparison across scenarios. This analysis can be performed in many ways but should always be tailored to the relevant issue and scale. This analysis can contain quantitative and qualitative elements. How deep the analysis is will depend on time and resources available. Impacts which are similar across scenarios have a very high level of likelihood to materialise. Ideally, they should be the desired impacts. Impacts that only occur in some scenarios should be looked at more carefully and the conditions for them to occur should be identified so as to prepare for possible difficulties of implementation depending on how the situation evolves from the present.

## 7. The way forward

As mentioned earlier, a look at the database of ex ante impact assessments performed by the European Commission to date shows that foresight scenarios have hardly been used to stress-test policies. There is therefore a case to be made to add this approach to the toolbox. This will require building practical experience and generating good practice. The increased focus given to strategic foresight by the current Commission and the reinforcement of the presence of foresight into the Better Regulation Toolbox offer an opportunity.

The scenario-building methodology has long been used to generate policy-relevant knowledge but it has often struggled to transmit this knowledge to policymakers unless these were part of the scenario building process. The JRC has developed tools such as the Scenario Exploration System (SES) to address this issue. The SES has been developed specifically to help people who were not part of a scenario building exercise to simulate in 2h30 how one issue of their choice would be impacted by contrasting scenarios. This kind of creative and customised tools is needed to translate the results of scenario building into policy relevant information and make it available to policymakers. Beyond the SES, focus groups, short scenario-building processes and other engagement tools now developed on a regular basis by the JRC can make an important contribution to render foresight more usable by people across the policymaking world. The JRC has experienced this in domains as diverse as sustainable development, migration, urban sustainability, the future of government, customs, food safety and nutrition, etc.

Let us hope that these efforts will contribute to a more regular use of foresight in impact assessment.

#### Note de l'Editeur

Cet article devrait tenir compte de réflexions sur la méthodologie des processus d'anticipation menés à la CIA à la suite de l'échec de la prévision d'événements géopolitiques de grande ampleur, comme la chute de l'URSS. En effet, il est apparu que la question « pourquoi la CIA n'a-t-elle pas prévu tel événement ? » devait être reformulée en « pourquoi la CIA n'a-t-elle pas tenu compte des prévisions correctes de tels événements, pourtant formulées par des membres de la communauté du renseignement ou par d'autres observateurs ? ». Pour résumer un sujet complexe, le processus de construction de prévisions est apparu comme une machine à fabriquer du consensus, c'est-à-dire à conforter les idées reçues, à retenir le « raisonnable », à sanctifier le « middle of the road » et surtout à écarter les idées minoritaires ou disruptives. Or la réalité ne surgit pas d'un consensus raisonnable.

Il n'y a pas de remède facile pour amender un processus d'anticipation afin d'inclure des scénarios plus pertinents. Il apparaît cependant nécessaire de nourrir la réflexion en tenant compte de l'expérience acquise<sup>16</sup> à la suite d'échecs passés.

---

<sup>16</sup> Voir en particulier : *Constructing Cassandra – Reframing intelligence failure at the CIA (1947-2001)* by Milo Jones and Philippe Silberzahn, Stanford Security Studies, Stanford University Press [www.sup.org](http://www.sup.org)

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

Jean-Paul SOYER  
Harald STIEBER  
Simon SCHUNZ  
Katerina TERLIXIDOU  
Béatrice THOMAS  
Isabelle THOMAS  
Johanna TOUZEL  
Loukas TSOUKALIS  
Edouard TURKISCH  
Alexandre VACHER  
Roger  
VANCAMPENHOUT

Philippe VAN PARIJS  
Marion VAN  
RENTERGHEM  
Alexis VAN SOLANGE  
Sofia VASILOPOULOU  
Jean-Marc VENINEAUX  
Nathalie VERCRUYSSSE  
Catherine VIEILLEDENT-  
MONFORT  
Jerôme VIGNON  
Georges VLANDAS  
Sylvie VLANDAS

Timothée VLANDAS  
David WALKER  
Henri WEBER  
Agnieszka  
WIDŁASZEWSKA  
Charles WILLIAM  
Karin  
ZAUNBERGER

### **Soutenez notre action !**

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

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

Nous vous en remercions par avance !

