

GRASPE

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

Cahier n° 42
Mai 2021

G

R

Editorial : L'Europe nécessaire au monde	3
L'« effet Bruxelles », une stratégie d'influence ?	12
Le courage de la liberté par Philippe Van Parijs	19
Réforme du cadre budgétaire européen et urgence écologique	27

A

Finance et climat avec Laurence Scialome	32
De l'open space au télétravail avec Fanny Lederlin	54
L'Europe et les Etats Unis au miroir de la crise du COVID-19	69

S

European Policy Successes in Science and Technology: illusive or illusionary?	77
La Convention européenne de 2002/2003 : lumières et ombres par Paolo Ponzano	81

P

The rise and fall of the Golden Dawn par Irini Spyrou	89
Courrier des lecteurs Le New Public Management prend un coup de vieux	95

E

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

Éditeur responsable : Georges VLANDAS

Rédaction : Tomas GARCIA AZCARATE, Ollivier 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 2021

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

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

Retrouvez tous les numéros de GRASPE sur notre site

GRASPE.EU

Éditorial : L'Europe nécessaire au monde

Alors que la compétition mondiale s'intensifie, que ce soit pour les vaccins ou le 'new deal' de la relance économique, l'Europe semble perdre du terrain. Malgré une unité apparente, on assiste à une relative inertie de l'action européenne sur plusieurs fronts. La crise causée par la pandémie a été un véritable catalyseur de changement. Le vent a tourné en faveur de politiques keynésiennes plus interventionnistes. Même le FMI autrefois le temple de l'orthodoxie financière prône une augmentation des dépenses publiques voire même une taxe sur les riches, proposition reprise par Biden. Quant à l'OCDE, elle propose de mettre enfin en place un impôt minimal sur les sociétés au niveau mondial, avec le soutien des Etats-Unis relayés par la France et l'Allemagne. Au niveau global, est en train de naître un nouveau consensus autour d'un changement de paradigme de la croissance qui doit être tournée vers une accélération de la transition énergétique qui doit être efficiente et équitable. Face à ces enjeux globaux, l'Europe doit afficher un regain d'ambition à condition de s'en donner les moyens et de renouer avec son statut de puissance souveraine et solidaire.

Le moment 'rooseveltien'

L'Union européenne a-t-elle raté son moment rooseveltien ? Certes elle a eu le mérite d'avoir lancé un programme d'investissements de plus de 800 milliards d'euros à travers l'émission de dette commune. Cette décision fut qualifiée d'historique en Juillet 2020. L'accord prévoit des subventions aux pays les plus lourdement touchés par la pandémie, en premier lieu l'Italie et l'Espagne, un fonds commun pour la transition écologique et des aides supplémentaires pour la cohésion des territoires. Tandis que les États membres sont en train de soumettre leurs plans nationaux, force est de constater qu'une année après, les fonds n'ont pu encore être déboursés en raison de la nécessité de ratifier la décision sur les ressources propres qui devrait permettre de relever de manière temporaire le plafond de dépenses de 1,2% à 2% du revenu national brut. En fait, lier le plan Next Generation EU au budget de l'Union Européenne n'a fait que compliquer les choses, toujours par excès de conservatisme fiscal. A-t-on pensé à un plan B si par

exemple le parlement finlandais ou hongrois venait à rejeter la décision du Conseil européen?

En outre, ce plan, qui paraissait ambitieux il y a un an est largement insuffisant pour restaurer la croissance, voire même récupérer le niveau d'avant crise. Il ne s'agit pas de revenir à une situation qui reflète encore les traumatismes de la crise financière de 2008 et des politiques d'austérité que l'on s'accorde aujourd'hui à dire qu'elles constituent la pire erreur de notre temps. Nous payons encore les conséquences de ces choix terribles avec la faiblesse endémique de l'investissement privé et des inégalités de revenu intolérables. En 2014, la Commission européenne tenta de répondre à ce problème avec le fonds Juncker qui a eu des effets très modestes. Aujourd'hui nous avons la facilité pour la relance plus ou moins dotée du même montant (312 milliards), mais la différence est qu'il s'agit cette fois-ci d'argent frais. Le problème est que si l'on étale ce montant sur une période de cinq ou six ans, ce n'est pas beaucoup pour une économie de 15 trillions d'euros.

Si l'on exclut les diverses mesures de soutien temporaire à l'économie décidées par les gouvernements nationaux et les aides au chômage partiel consenties par le mécanisme SURE, l'Europe n'a pas pu se doter d'un plan d'investissement de grande envergure pour pouvoir garantir une croissance durable et en même temps inclusive. Par ailleurs, le FMI s'inquiétant des séquelles que la crise pourrait laisser sur l'économie européenne, conseille d'accroître le plan de relance, en particulier à travers de nouvelles aides aux entreprises et aux ménages, à 3 points de PIB en 2021 et 2022.

Pendant ce temps-là, les États-Unis ont pu lancer trois plans successifs auquel s'est ajouté un 'new deal' pour les infrastructures de base. Dès mars 2020, l'administration Trump injectait 2 000 milliards de dollars dans l'économie américaine (dont 274 milliards consacrés à la seule lutte contre le Covid et 377 milliards en subventions et aides directes aux entreprises). Ce plan extraordinaire fut complété dès juillet par un plan de 1100 milliards de dollars, dont 111 milliards entièrement consacrés à la recherche, aux traitements, aux tests et aux médicaments. Cela peut expliquer aussi pourquoi les États Unis ont réussi à vacciner en si peu de temps une bonne partie de leur population. Début mars 2021, l'administration Biden adopta un nouveau plan extraordinaire de 1900 milliards de dollars. Comme si cela ne suffisait pas, il décida fin mars de doubler ce plan d'urgence d'un programme pour l'emploi et les infrastructures américaines de 2290 milliards de dollars qui doit s'étaler sur huit ans. Un quart de ces fonds ira aux transports

(véhicules électriques, routes, ponts...), un autre quart au logement, aux écoles, aux connexions internet, le reste sera dévolu à la santé, aux personnes âgées, à la recherche, à l'industrie, et à la transition énergétique.

L'idée est de rendre l'économie américaine davantage autonome et pourvoyeuse d'emplois sur son sol. Traumatisé par les errements de l'ère Trump, l'establishment démocrate a compris qu'il faut aider les classes moyennes et renforcer la cohésion sociale. Contrairement à l'Europe, les États-Unis ont clairement intégré depuis une dizaine d'années qu'ils étaient désormais en guerre économique contre la Chine. Et ils ont décidé de s'en donner les moyens, comme du temps du New Deal lancé par Franklin Roosevelt après la grande crise de 1929¹.

Dans ce contexte, l'Europe semble agir à contretemps. Certes, les économies européennes fonctionnent avec davantage de filets sociaux. Le recours au chômage partiel massif – soutenu avec succès par le mécanisme SURE - a permis à une majorité de travailleurs de pouvoir faire face plus sereinement à la crise. Mais l'Europe n'a pas seulement besoin d'acheter la paix sociale, mais aussi d'investir massivement sur le long terme pour ne pas se voir reléguée au niveau mondial à un rôle secondaire face au choc entre les États-Unis et la Chine.

La bataille de l'autonomie stratégique

Le débat qui occupe les esprits européens n'est pas des moindres. La question de l'autonomie stratégique est un des plus importantes de notre décennie. Elle divise les institutions européennes et a fait apparaître au grand jour des dissensions internes au sein de la Commission entre protectionnistes et partisans d'un globalisme béat. Le principal élément de cette dispute concerne les chaînes de valeur et si et dans quelle mesure l'Union Européenne doit devenir autosuffisante dans la production de composants et matériaux critiques. Le Conseil européen a demandé à la Commission de produire une stratégie pour construire un certain degré d'autonomie dans le secteur de la santé et ceci pourrait être étendu à d'autres secteurs stratégiques comme les semi-conducteurs. Le but est de rapatrier

¹ Pour l'anecdote, on notera que le président Joe Biden ne cache pas qu'il puise son inspiration chez son illustre prédécesseur. Il a même placé le portrait de « FDR » dans le bureau Oval. Il reprend dans ses discours la célèbre formule « We must act now ». À l'époque, le programme du « New Deal » avait consisté à instaurer des aides massives à l'économie. Une institution fédérale, la Tennessee Valley Authority, avait même été créée pour aménager une région entière. En 100 jours, quinze réformes d'urgence avaient été adoptées.

la production de ces éléments en Europe et de contrôler la participation des entreprises non européennes dans les projets européens.

Pour ce faire, le soutien public est essentiel car il peut orienter l'innovation, notamment en temps de crise lorsque l'horizon des investissements demeure incertain et que la dimension 'bien public' de la recherche est plus visible dans la course pour développer les vaccins anti-covid 19 et les technologies du réseau 5 G dont l'Europe souffre de graves retards². Ainsi, la recherche, autrefois sacrifiée par les politiques d'austérité, revêt une importance politique majeure. Nous avons ainsi une opportunité unique pour définir une stratégie d'innovation à l'échelle européenne. Les expériences récentes en France et en Allemagne montrent qu'il y a une certaine prise de conscience mais on est bien loin du compte. Les échecs français sur le plan industriel ne sont que trop apparents : Sanofi et l'Institut Louis Pasteur ont perdu la course au vaccin et le premier licencié 400 employés de son département de recherche ; la fermeture d'usines dans le secteur aéronautique. Dans le débat public, on a le sentiment que la France a perdu sa capacité d'innovation et de recherche. En comparaison avec l'Allemagne, où Biontech a pu livrer un vaccin à grand succès, la France a drastiquement réduit les dépenses publiques pour la recherche sanitaire. Par ailleurs, l'Allemagne a aussi des retards dans la technologie 5G où après les déboires avec Huawei à cause des mesures de sécurité, elle se retrouve dépendante de deux firmes européennes (Nokia et Ericsson) et cherche alors à opérer une partition du marché pour favoriser ses propres entreprises de niche. Mais les fonds disponibles sont limités – 2 milliards de fonds européens en tout pour la recherche et l'innovation dans ce secteur.

Un autre domaine dans lequel l'Allemagne a un intérêt stratégique concerne un Projet Important d'intérêt commun européen (IPCEI) – un régime européen qui prévoit d'exempter les pays des règles d'aides d'État, pour attirer des financements européens, nationaux et privés pour développer des technologies de microprocesseurs. Ici aussi, la question se pose au sujet de la dépendance d'entreprises qui dominent le marché aux États Unis et en Asie, alors que l'industrie automobile allemande s'était plainte de la pénurie de microprocesseurs qui ralentissait sa production. Mais déjà on assiste à un regain d'intérêt d'entreprises chinoises pour la production de batteries et de composants pour voitures électriques, notamment en Pologne³.

² EIB- European Commission, Accelerating the 5G transition in Europe: How to boost investments in transformative 5G solutions, February 2021

³ L'exemple du constructeur chinois de véhicules électriques Tuopu est assez éclairant de ce point de vue. Il prévoit de construire une usine de production

Selon les règles en vigueur, 37% des fonds du Dispositif pour la Relance et la Résilience (RRF) devront être alloués à des projets ‘verts’. Bien qu’il n’y ait pas de consensus sur ce que l’on entend par ‘investissement vert’, ces projets pourraient bénéficier d’une application plus souple des règles d’aides d’État et des financements destinés à accélérer la transition énergétique. Ce qui est moins clair est qui va bénéficier de ces fonds. En juin 2020, le livre blanc sur les subventions étrangères adopté par la Commission montre à quel point les règles en matière d’aides d’États revêtent un caractère géostratégique. Les investissements chinois récents dans le cadre de l’initiative ‘Belt and Road’ ou nouvelle ‘route de la soie’ en sont la principale raison et le drame du Brexit ne fera qu’accentuer cette tendance. La France et l’Allemagne n’ont cessé de faire pression pour la création de ‘champions nationaux’ capables de tenir tête aux entreprises chinoises et américaines. Mais il n’est pas sûr que ce modèle de politique industrielle puisse être viable. Au contraire il pourrait s’avérer contreproductif surtout pour les investissements directs extérieurs dans les technologies vertes.

Les règles récentes mises au point par la Commission permettront de bloquer les accords sur les investissements étrangers afin de protéger les entreprises jugées ‘stratégiques’ contre des acquisitions par des entreprises non européennes. Cette initiative prise dans l’urgence répond surtout à la vague de protestations de la part d’entreprises européennes à l’encontre d’investisseurs bénéficiant de lignes de crédit illimitées et qui pourraient éliminer leurs concurrents européens en vendant leurs produits à des coûts plus bas. Ces règles concernent surtout les fusions et les acquisitions mais laissent de côté les investissements ‘greenfield’ réalisés par des filiales d’entreprises étrangères⁴. Ainsi, elles pourraient être contournées et la revendication franco-allemande de créer des champions nationaux deviendrait moins réaliste.

automatisée de cadres auxiliaires pour les voitures électriques à Poznan. Le projet de 30 millions d’euros créera 450 emplois mais surtout pourrait se développer ultérieurement dans le secteur des batteries et d’autres composants qui pourraient être fournies à des conditions compétitives aux principaux groupes automobiles européens.

⁴ Une entreprise étrangère investissant dans des projets ‘greenfield’ (localisés dans des sites ‘verts’ comme des zones forestières) peut en principe bénéficier d’aides européennes dans le cadre des fonds structurels ou de la facilité européenne de relance.

L'Europe leader dans la lutte contre le changement climatique

La Commission européenne s'est donnée pour mission de préparer la plus grande transformation de son économie depuis la Révolution industrielle. Elle a lancé le pacte vert européen (European Green Deal), une feuille de route d'une cinquantaine d'initiatives législatives et non législatives couplée à un plan d'investissement et à un pacte avec la société civile organisée. Elle a adopté une loi climat ayant pour objectif la neutralité carbone en 2050. En juin, elle adoptera un paquet ambitieux de révision de son arsenal juridique qui comprend entre autres la directive sur la taxation énergétique et le système d'échange des quotas d'émission (ETS) afin de l'aligner sur les objectifs climatiques relevés.

On sait que le succès du pacte vert dépendra de l'engagement collectif des États membres. La Commission devra faire preuve d'intelligence politique pour gérer les divisions politiques qui émergent en raison des changements sociétaux massifs induits par cette révolution. La mise en œuvre de la directive sur les énergies renouvelables⁵ a révélé les difficultés rencontrées par certains États membres pour atteindre des objectifs bien moins ambitieux que ceux actuels. Ce qui est moins clair aujourd'hui est comment la Commission entend mener la dé-carbonisation de l'économie européenne d'ici 2050 ce qui requiert des changements des systèmes juridiques dans la plupart des États membres. Le départ du Royaume Uni facilite un tant soit peu la tâche étant donné que les gouvernements précédents avaient montré peu d'enthousiasme sur les aspirations climatiques de l'Union européenne.

A l'approche de la COP 26 qui se tiendra à Glasgow en Novembre 2021, l'action climatique est en vogue, et certains gouvernements européens font des déclarations péremptoires sur les mérites de leurs actions. Cependant, la prochaine étape sera plus compliquée puisqu'il s'agit d'atteindre le nouvel objectif de

⁵ La directive prévoyait de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20% en 2020, d'accroître la consommation énergétique en renouvelables et d'améliorer l'efficacité énergétique. Des objectifs contraignants ont été assignés à chaque État membre en termes de la part des énergies renouvelables dans la consommation finale, variant de 49% en Suède à 10% à Malte. En 2019, l'Union européenne se situait à moins deux pour cent de son objectif global et la Commission notait que bien que l'Union européenne était sur le point d'atteindre ses objectifs mais que certains États membres devaient faire des efforts supplémentaires.

consommation en énergies renouvelables de 32% d'ici 2030. La Commission pourra appliquer des amendes aux États plus récalcitrants comme l'Irlande ou les Pays-Bas qui n'ont pas respecté leurs engagements de 2020.

Mais, pour utiliser une métaphore célèbre, faire atterrir le 'Green Deal' sur la lune constitue un enjeu de taille, considérant la transformation massive requise non seulement dans le secteur énergétique mais dans tous les secteurs⁶. La Commission devra pleinement anticiper les impacts socio-économiques et gérer la complexité de cette transition dans tous les États membres.

Ce n'est pas à travers des recours devant la Cour de justice ou en imposant des amendes que l'on y réussira. C'est à travers un effort de persuasion des États moins motivés à atteindre les objectifs communs. C'est dire l'ampleur de la tâche et les hommes qui ont précédé la présidente von der Leyen ont échoué à réaliser cette harmonie nécessaire au sein d'un ensemble incohérent de politiques énergétiques nationales.

Au plan global, la lutte contre le changement climatique sera l'un des leviers d'une guerre technologique. Certes, il faut se féliciter [du retour des États-Unis](#) dans le concert de l'accord de Paris avec des ambitions relevées. Mais ne soyons pas naïfs, car il s'agit aussi d'une compétition industrielle mondiale pour le leadership dans les technologies 'vertes'. Et là encore, l'Europe risque de manquer le train si elle n'investit pas dans la recherche et l'innovation, car la transition énergétique se fera avec des technologies qui pour la plupart, comme les technologies de capture et de stockage de CO2 doivent être développées rapidement à grande échelle.

Pour une Europe démocratique, solidaire et souveraine

L'Europe est confrontée à de multiples défis qui au cours des dernières années avaient vu naître des fractures profondes. La crise migratoire en est la représentation plus dramatique de l'incapacité à répondre à cette tragédie humaine – certains avaient qualifié les camps de Lesbos la 'honte de l'Europe' -. Alors que l'union européenne s'érige en championne des droits fondamentaux, la paralysie institutionnelle de la part du Conseil et de certains gouvernements n'a pas permis de prendre le problème à bras le corps.

⁶ Une étude récente de l'institut économique allemand IFO estime qu'entre 137.000 et 170.000 emplois de l'industrie automobile seront affectés par la transition vers l'électromobilité d'ici 2025

Après la gestion désastreuse de la crise financière, l'idée d'un plan de relance européenne donne l'image d'une Europe plus solidaire. On aurait souhaité un plan plus ambitieux à la hauteur des enjeux. Au fond, la facilité européenne trouve son origine dans le débat sur la capacité budgétaire commune qui initialement avait débouché sur une proposition très modeste (le fonds pour la convergence et la compétitivité doté de 21 milliards !).

Aujourd'hui, l'Europe a besoin de compétences là où elle est réellement nécessaire. Elle a plus que jamais besoin d'une Union fiscale pour pouvoir répondre aux chocs externes et fournir les biens communs européens - du climat à la protection des données et même la santé - qui répondent aux aspirations des citoyens européens. La facilité européenne du plan de relance devrait à terme se transformer en un fonds permanent afin de permettre des transferts entre États à l'instar des États-Unis ou de l'Allemagne ('*Finanzausgleich*'). Cela implique la création d'un Trésor européen qui puisse faire de contrepoint à la BCE et garantir un meilleur équilibre entre politique budgétaire et politique monétaire. Mais cette proposition se heurte à la résistance des États frugaux et à l'obsession allemande pour l'équilibre budgétaire.

Mais ce n'est pas seulement une question de finances publiques. L'Europe a le pouvoir de tempérer la volonté de domination des grandes puissances. En s'engageant résolument dans une approche multilatérale, elle peut favoriser la participation de tous les États dans la gestion des affaires globales et trouver des solutions aux grands problèmes mondiaux : la crise climatique, la convergence économique entre les pays riches et les pays pauvres, un système de relations commerciales plus équitable et la régulation de la finance internationale. Si elle veut peser dans la gouvernance globale, elle devra également se doter d'une véritable défense commune en ligne avec la nouvelle doctrine de l'autonomie stratégique.

Dans ce contexte, la conférence sur le futur de l'Europe ouvre un nouveau chapitre sur fond de tensions entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen. Après des atermoiements, la présidence portugaise a finalement rédigé une déclaration conjointe qui reste encore vague sur les véritables objectifs de la conférence et sur les moyens pour les atteindre. Pour l'heure, on a mis en place un système de gouvernance complexe impliquant les institutions européennes, les parlements nationaux et des représentants de la société civile.

La Conférence devra produire des résultats tangibles pour les citoyens et ne pas se noyer dans des débats institutionnels, une nouvelle Convention, qui serait le théâtre de jeux de pouvoir entre l'Union et ses membres. Hélas, l'ambition d'une révision fondamentale des Traités pourrait donner lieu à 'moins d'Europe', - c'est-à-dire une nouvelle occasion manquée pour réguler la zone euro avec une union fiscale et de réformer l'architecture institutionnelle de l'Union Européenne- au lieu d'une Europe nécessaire aux citoyens européens et au monde entier.

Bruxelles, 5 mai 2021

L'« effet Bruxelles », une stratégie d'influence ?

La crise du Covid-19 n'a pas ralenti les critiques contre l'Union européenne, accusée par les uns de ne pas en faire assez et par les autres d'en faire toujours trop. Nous allons ici apporter une contribution au débat, sans vouloir départager ceux qui la dénoncent comme ultra-libérale (une bonne partie de la gauche française) et ceux qui la trouvent trop interventionniste (les Brexiteurs et leurs disciples sur le continent) ?

Il s'agit ici d'un aspect moins connu de la construction communautaire, de sa capacité normative et des effets jugés importants qui en résultent sur les échanges mondiaux. Depuis longtemps, des économistes américains s'interrogent sur le rôle de la régulation de leurs États dans la législation économique : ils comparent *l'effet Delaware*⁷, champion national du moins-disant fiscal, à *l'effet Californie*, où les lois adoptées dans le plus peuplé des États américains font école sous la pression des défenseurs des consommateurs et de l'environnement.

En transposant cette analyse aux échanges entre l'UE et le reste du monde, Anu Bradford, professeur à la *Columbia Law School* de New York, donne une image assez dynamique de l'action européenne et de son influence, qu'elle a intitulé « *The Brussels Effect*.⁸ » Elle y décrit un pouvoir sous-estimé de l'UE dans sa capacité à réguler des secteurs importants du commerce mondial où la norme européenne s'est imposée partout, y compris aux grandes compagnies américaines.

Pour gérer son marché, l'UE agit de manière unilatérale. Ce pouvoir qui n'est fondé, ni sur la coercition, ni sur la négociation, influence les multinationales qui trouvent intérêt à suivre ses règles. Dans un contexte mondial de dérégulation, l'action européenne opère à contre-courant, mais de manière efficace, du fait de la taille de son marché et de sa capacité de normalisation.

⁷ Le Delaware est l'un des plus petits États américains (6452 km², 967000 habitants). Il est souvent qualifié de paradis fiscal en raison de la faiblesse de ses impôts, d'une jurisprudence très favorable aux entreprises et d'une conception large du secret des affaires.

⁸ Anu Bradford, *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, 2020 424p.

Un grand marché fortement régulé

L'UE à 27 est le deuxième grand marché après les États-Unis selon le PIB⁹, mais le premier en volume des échanges internationaux. En fait, il inclut aussi la Norvège et l'Islande (dans le cadre de l'Espace économique européen, EEE) et la Turquie (en union douanière avec l'UE). Ce marché a connu récemment une forte croissance à la suite des élargissements de 2004, 2007 et 2013 et s'agrandira encore avec de nouvelles adhésions et des accords d'association renforcés avec les pays du voisinage (libre-échange complet et approfondi, ALECA).

La taille du marché n'entraîne pas nécessairement la puissance réglementaire. Non seulement il faut pouvoir créer des règles, mais aussi être en mesure de les faire appliquer. Il se trouve que le système juridique européen est solide dans sa capacité à les concevoir, à les faire adopter (le marché unique est du ressort de décisions à la majorité) et à veiller à leur application (soit par la Commission européenne en tant que gardienne du traité, soit par la Cour de Justice de Luxembourg.)

Sur ce terrain, l'UE ne rencontre pas beaucoup de concurrence. Jusqu'au début des années 1980, les États-Unis ont eu tendance à imposer leurs normes, mais sont entrés ensuite dans une phase dé-régulatrice, qui s'est traduite par un abaissement de leurs standards. Leurs pratiques ne les incitant pas à intervenir ex-ante, ils n'agissent que si des dysfonctionnements répétés en ont imposé la nécessité. Leurs analyses coûts-bénéfices de la régulation concluent souvent qu'elle n'en vaut pas la peine et ils ne sont pas sensibles comme les Européens aux *coûts de l'inaction*. Par ailleurs, dans les marchés en forte croissance des pays d'Asie, y compris la Chine, il n'existe ni capacité, ni volonté de régulation spécifique. Étant tournés vers l'exportation, ils adoptent les règles des autres pour être assurés de leur vendre leurs produits.

L'Europe est donc seule à souhaiter développer des normes et à être en capacité de le faire. Elle a placé en première priorité des objectifs globaux comme la santé publique (après la crise de la vache folle) et la protection de l'environnement. Sa vision de l'économie sociale de marché accorde une grande importance à la défense du consommateur, ce qui justifie des mesures de sécurité alimentaire, qui s'imposent ensuite aux entreprises. Elle s'appuie aussi sur un large consensus pour limiter les risques, ce qui la conduit à recourir au principe de précaution et donc à réguler ex-ante plutôt qu'ex-post.

⁹ L'UE à 27 est plus peuplée que les États-Unis (453 millions d'habitants au lieu de 333), mais son PIB/h est inférieur (38000 \$/h au lieu de 58000).

Faire du commerce avec l'UE implique de s'adapter à ses normes ou de renoncer à y vendre, ce qui a un fort impact sur les multinationales. Non seulement l'UE réussit à bien contrôler son marché, mais ses normes s'imposent sur les marchés mondiaux quand il apparaît que les bénéfices de la régulation l'emportent sur les avantages d'une gestion plus laxiste. Car l'incitation à adopter des règles uniques est forte : initialement, les multinationales veulent réduire leurs coûts d'accès aux marchés, ce qui ne les rend pas enthousiastes de la réglementation européenne. Cependant, une fois qu'elles ont payé pour s'y adapter, elles souhaitent la mettre en œuvre partout, pour éviter des coûts supplémentaires. Ainsi s'imposent les règles du marché unique, non seulement dans l'UE, mais aussi dans les pays tiers.

Quelques exemples

Dans ses exercices de régulation extensibles au niveau mondial, l'UE ne s'est pas contentée de défendre son marché, mais est intervenue bien au-delà, par exemple en mettant en 2001 son veto à une fusion sans précédent (42 milliards de US\$) entre deux grandes compagnies américaines (Honeywell-Général Electric), parce que cette fusion avait des répercussions sur le marché unique européen¹⁰. De même, l'UE a imposé de lourdes amendes à des entreprises non européennes¹¹. Comme il s'agit de questions complexes, nous ne donnerons ici que trois exemples concernant la sécurité alimentaire, la protection des données et l'industrie chimique.

Dans les années 1990, la crise de la vache folle avait mis en évidence les carences des réglementations concernant la santé des animaux, tant au niveau des États membres (notamment au Royaume-Uni) que de l'UE. Des dispositions strictes ont donc été établies dans le cadre de la Politique agricole commune (PAC) qui s'appliquent désormais à l'ensemble des produits mis en circulation sur le marché européen. Cette crise a justifié la mise en œuvre du principe de précaution par rapport à une conception trop étendue de la libre circulation des produits animaux qui pouvait mettre en danger la santé humaine, ce qui a entraîné par la suite l'interdiction des organismes génétiquement modifiés (OGM). Cette interdiction a été adoptée par d'autres exportateurs agricoles (Australie, Brésil, Chine et Japon). En effet, les industries de transformation hésitent à utiliser des produits américains qui pourraient les faire exclure du marché européen. Si Washington a attaqué l'UE avec succès à l'OMC

¹⁰ Veto confirmé en 2005 par la Cour de Justice de Luxembourg.

¹¹ Voir *Le casse-tête de la fiscalité en Europe : Apple et l'Irlande*, Futuribles n°416 janvier-février 2017.

en l'accusant de protectionnisme déguisé, la directive anti-OGM est restée en vigueur dans l'UE, donc les multinationales qui veulent conserver le marché européen continuent de l'appliquer. Un nouveau conflit s'est ouvert quand l'UE a interdit les poulets lavés au chlore.

Avec son règlement sur la protection des données individuelles (RGPD)¹², l'UE va beaucoup plus loin que les États-Unis. Le texte qui remonte à 1995 a été modernisé et renforcé, peu avant le scandale de *Cambridge analytica*, qui en a montré l'utilité. Bon gré mal gré, les compagnies américaines ont décidé de l'appliquer et de le faire partout, parce qu'elles ont été condamnées à de lourdes amendes¹³. Google a modifié son système de stockage sur les moteurs de recherche en fonction des règles UE, parce qu'il ne pouvait pas isoler le marché européen des autres. En janvier 2020, une loi sur la protection des données inspirée du RGPD, le *California Consumer Privacy Act*, est entrée en vigueur en Californie.

Alors que la réglementation américaine (*Toxic Substances Control Act, TSCA*) impose au régulateur la charge de la preuve de la dangerosité d'un produit chimique, l'UE applique le principe de précaution en exigeant du fabricant un enregistrement préalable. Conformément au règlement REACH¹⁴, il lui revient de fournir les données nécessaires afin de démontrer sa non-dangerosité (*no data, no market*). Au niveau international, les firmes estiment qu'en leur imposant des surcoûts intolérables, REACH est un obstacle à l'innovation et les empêche de commercialiser librement de nouveaux produits. Cependant, pour ne pas se couper du marché européen, elles se sont organisées pour que leurs produits soient *REACH compatible*. Elles encouragent les pays tiers à adopter ces normes pour ne pas être défavorisées par rapport à leurs concurrentes. Par ailleurs, la conformité à REACH est préconisée par les activistes de l'environnement et de la santé, notamment en Californie.

Dans la panoplie de mesures de protection de l'environnement développée par l'UE, REACH n'est pas seul. La directive sur le

¹² Règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016, dit règlement général sur la protection des données (RGPD) renforce et unifie la protection des données pour les individus au sein de l'UE.

¹³ Ainsi Yahoo a été condamné pour insuffisance de protection des données en Belgique, en France et au Royaume-Uni.

¹⁴ Règlement 1907/2006 du 18 décembre 2006, concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH).

traitement des déchets adoptée en 2003 (RoHS)¹⁵ touche un large éventail de produits, ce qui a amené l'industrie électronique à les modifier pour qu'ils soient vendables sur le marché européen, puis à rendre *RoHS compatible* l'ensemble de leur production. C'est notamment en cas au Japon, en Chine, en Corée du sud et en Californie avec *Cal RoHS*¹⁶.

Les limites de l'« impérialisme régulateur »

Tous ces exemples montrent le rôle important de l'approche normative développée par l'UE et son impact sur le commerce mondial, en partie imprévu et encore largement sous-estimé. L'« *impérialisme régulateur* » de l'UE a cependant des limites : à l'intérieur, quand apparaît une opposition des États membres ou des institutions européennes ; à l'extérieur, quand il se heurte à l'OMC et à ses concurrents, notamment aux États-Unis.

En interne, la mise en œuvre des grands principes n'est pas toujours la préoccupation dominante. L'établissement d'une norme européenne est suivi de près par des groupes de pression puissants et bien organisés, qui ont les moyens de préserver leurs intérêts et des avocats bien rémunérés pour cela. Il arrive que les États membres se mettent au service de leurs champions nationaux pour bloquer des décisions qui ne leur conviennent pas. Des amendements suggérés par les lobbys et subrepticement introduits au Parlement européen peuvent dénaturer un projet de règlement. À la Commission aussi, les groupes de pression sont actifs pour introduire leurs spécifications techniques très en amont du processus de décision.

Quand la décision, ce qui est devenu plus rare, dépend d'un vote à l'unanimité, le blocage est facile, comme on le voit toujours en matière d'harmonisation fiscale, qu'il s'agisse de l'assiette de l'impôt sur les sociétés ou de la taxe sur les transactions financières. S'il existe aux États-Unis un « *effet Delaware* », plusieurs États membres sont en compétition pour être à l'avant-garde du « *moins disant fiscal* ». Ainsi l'UE n'est pas encore parvenue à se doter d'une politique commune de l'énergie, susceptible de réduire sa dépendance et de mettre en œuvre les grands principes établis en matière de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique.

En externe, l'UE est accusée d'exporter ses normes pour empêcher les pays tiers de lui faire concurrence. Pour Lawrence

¹⁵ Elle a été actualisée par la Directive déléguée (UE) 2015/863 de la Commission du 31 mars 2015, puis amendée en juillet 2019.

¹⁶ Le règlement californien *Restriction of Hazardous Substances (RoHS)* est entré en vigueur en janvier 2007.

A. Kogan¹⁷, elle fait du néo-colonialisme : « *the EU has embarked upon an adventure in environmental cultural imperialism. This a global practice reminiscent of an earlier European colonial era.* » Ainsi, elle imposerait des surcoûts à ses concurrents, non seulement pour protéger son marché, mais afin de préserver sa compétitivité. Sa régulation aurait pour véritable objectif de priver les pays à bas salaires de leur avantage comparatif, afin de maintenir son « *welfare state* ».

En conséquence, la législation communautaire est fréquemment attaquée à l'OMC. Ses décisions, parfois tardives, n'ont pas d'effet rétroactif. Sa logique est d'interdire les distorsions entre producteurs nationaux et importateurs. Or la réglementation de l'UE n'est pas discriminatoire, puisque les règles sont les mêmes pour tous.

C'est pourquoi l'Europe a bonne conscience, parce que son influence régulatrice provient du marché, qui applique spontanément ses normes. La simple défense du marché unique en fait « *a global regulatory hegemon.* » En fait, l'UE ne progresse pas par l'exemple, mais par l'avantage économique de *l'effet Bruxelles*. Elle n'a pas les moyens coercitifs des États-Unis, mais peut inciter à une harmonisation par le marché, ce qui est bien moins compliqué que de négocier avec des états obsédés par leur souveraineté. Le pouvoir de régulation est bon marché, déployable et durable. Il permet d'avancer avec un profil politique bas ce qui évite d'inquiéter les pays tiers.

Peut-on en faire une exploitation politique ?

Un regard rapide sur les négociations du Brexit suffit à montrer à quel point la régulation européenne est politique. Aussi bien les débats sur l'accord de retrait que les négociations en cours en témoignent. Bien qu'ils fassent près de la moitié de leurs échanges avec l'UE, les Britanniques refusent la juridiction de la Cour de Justice de Luxembourg et ne veulent plus du marché unique, afin de signer des accords de commerce avec des pays tiers. Ils mènent le combat esquivé par les multinationales qui ont accepté de leur plein gré d'appliquer la législation communautaire. Quand 40 millions de Californiens ont jugé utile de s'en inspirer, quelles sont les chances des *Brexiters* de réellement reprendre le contrôle (*taking back control*) comme ils le prétendent ?

¹⁷ Lawrence A. Kogan, *Exporting Europe's Protectionism*, *The National Interest* No. 77 (Automne 2004), pp. 91-99, [Center for the National Interest](https://www.jstor.org/stable/42895696) <https://www.jstor.org/stable/42895696>

La possibilité de priver certains pays ou certaines entreprises de l'accès au marché européen est-elle une option crédible ? L'UE peut-elle tirer parti de son avantage en matière de régulation pour imposer ses normes et éventuellement sanctionner ceux qui s'opposeraient à ses politiques ?

Comme nous l'avons vu plus haut, seuls les pays exportateurs pour qui l'accès au marché communautaire est essentiel ont vraiment besoin d'en suivre les règles. Seraient-ils à même de se soumettre à des critères environnementaux ou politiques, par exemple en matière de respect de la démocratie et des droits humains ? Ce n'est pas évident. Avec les pays importateurs, qui sont les plus nombreux dans le voisinage de l'UE, le rapport de forces est inversé : l'UE doit y batailler pour garder ses parts de marché et ses excédents. Elle se trouve alors en position de faiblesse pour exiger le respect de ses objectifs. Du fait de sa dépendance énergétique, face aux pays exportateurs de pétrole, elle n'a jamais obtenu un minimum d'adhésion à ses valeurs, par exemple en vue d'un traitement plus humain des travailleurs immigrés dans la péninsule arabe, même quand ils construisent les infrastructures de la Coupe du monde de football, un événement vulnérable aux pressions.

L'UE pourrait-elle utiliser l'union douanière avec la Turquie, qui offre à ce pays un accès privilégié au marché européen, pour lui imposer un comportement qui aurait évité à l'Europe les agressions que lui inflige aujourd'hui Ankara avec ses forages illégaux et son chantage à l'immigration ? Bien qu'elle ait démontré un peu moins de passivité que l'OTAN, la faisabilité de cette option reste à démontrer.

L'UE est un « *global player* » resté timide. Doit-elle se priver de l'influence qui découle de ses normes et ne pas faire usage de sa capacité d'infléchir l'ordre international dans le sens qui lui convient, qu'il s'agisse de ses intérêts ou de ses valeurs ?

Le courage de la liberté

Par Philippe Van Parijs

Chaire Hoover d'éthique économique et sociale, Université de Louvain
Chair of the Advisory Board of the Basic Income Earth Network

Ce texte est la version écrite augmentée de l'intervention de Philippe Van Parijs lors d'une rencontre avec Benoit Hamon organisée le 11 décembre 2020 par le Groupe de Réflexion sur l'Avenir du Service Public Européen (GRASPE) à l'occasion de la parution de son livre, Ce qu'il faut de courage.

Un compte-rendu détaillé de cette conférence sera publié dans le prochain numéro du GRASPE.

Dans *Ce qu'il faut de courage. Plaidoyer pour le revenu universel* (Paris : Editions des Equateurs, 2020), Benoit Hamon revient sur l'idée-phare de sa campagne présidentielle de 2016-2017. Je pointerai d'abord quatre qualités du livre que j'ai particulièrement appréciées. Ensuite, je mentionnerai quatre déceptions que ne peut s'empêcher de ressentir quiconque est conscient de la vaste littérature internationale sur le sujet. Enfin, j'évoquerai ce qui me semble être le message central du livre, un message à mes yeux tellement juste et tellement important que les déceptions s'en trouvent aisément pardonnées.

Quatre qualités

Première qualité : le livre est l'œuvre d'un politique qui veut penser large et en est capable. S'il constitue bien, comme l'indique son sous-titre, un plaidoyer pour le revenu universel, il offre aussi bien davantage : une vision ambitieuse de la société future qu'il appelle de ses vœux, à la lumière d'une analyse lucide de quelques-uns des grands défis actuels.

Deuxième qualité : cette vision est souvent exprimée avec élégance, parfois avec éloquence. A côté de passages techniques plus austères, il y a beaucoup de formules bien choisies. J'aime bien, par exemple, celle sur laquelle le livre se termine. Pour découvrir le pays où le revenu universel serait versé à tout le

monde, dit la dernière phrase, « il suffit d'armer une caravelle, de hisser les voiles, de saisir le gouvernail et d'ouvrir à nouveau le champ des possibles.» (p.250)

Troisième qualité : une honnêteté qui se manifeste en particulier dans ce que Benoit Hamon écrit de sa campagne présidentielle: « Tout s'est mal fini. Il ne pouvait en être autrement. La défaite fut féroce, vilaine, ineffaçable. La campagne fut si brève et la chute si longue. Je prends. Je porte. J'assume. Tout. Mes erreurs. L'improvisation stratégique. La rupture politique du projet. J'assume. » (p 187). En particulier, il reconnaît l'erreur qu'il a commise en changeant de stratégie entre les primaires et la présidentielle elle-même : « Nous avons échoué à persuader les pourfendeurs de cette 'utopie infinie' et déçu ceux qui attendaient la grande mesure sociale émancipatrice et écologique qui manquait à la gauche. Nous avons perdu sur tous les terrains il faudra s'en souvenir.» (p.233) Tout le monde n'a pas l'humilité de reconnaître ses erreurs ni la sagesse d'en tirer les leçons. Chapeau.

Quatrième qualité : celle qui figure dans le titre. Du courage, il faut reconnaître qu'il en a fallu pour oser placer au cœur du programme d'un candidat-président une idée que beaucoup considéraient comme farfelue, même dans son propre camp, et maintenant pour continuer à la défendre malgré le désaveu électoral. Cette idée n'était certes pas neuve. La définition qu'en donne Benoit Hamon — un revenu qui satisfait à trois conditions : « universel, inconditionnel et individuel » — est explicitement empruntée au Mouvement français pour le revenu de base (p. 74-75), qui lui-même reprend celle adoptée par le BIEN (Basic Income European Network et, depuis 2004, Basic Income Earth Network) lors de sa fondation, à Louvain-la-Neuve, en septembre 1986. Au cours du tiers de siècle qui s'est écoulé depuis, d'innombrables « visionnaires », « botteurs de cul » et « bricoleurs » ont œuvré pour promouvoir l'idée. Mais celle-ci ne peut être vraiment à l'ordre du jour que si des personnalités politiques de premier plan, éclairées par les visionnaires, énergisées par les botteurs de cul, assistées par les bricoleurs, prennent le risque d'en proposer la réalisation. Benoit Hamon a eu ce courage lors de la campagne présidentielle de 2016-2017. Il persévère aujourd'hui. Cela mérite plus que du respect.

Quatre déceptions

J'en viens maintenant à mes quatre déceptions.

La première est celle d'un philosophe impatient de lire le chapitre intitulé « Plaidoyer philosophique pour un revenu universel d'existence ». Au fil des dernières décennies, une

abondante littérature philosophique s'est développée sur le sujet. J'en avais rassemblé les premiers ingrédients dans un volume publié en 1992 sous le titre *Arguing for Basic Income. Ethical foundations for a radical reform*. Les objections philosophiques au revenu inconditionnel ne manquent pas, en particulier celle qui lui reprochent de systématiser l'exploitation des travailleurs par ceux qui choisissent de ne pas travailler, ou encore d'ignorer qu'il n'y a pas droit sans obligation ou que tout revenu doit se mériter. J'étais donc très curieux de découvrir comment Benoit Hamon allait s'y prendre pour les réfuter. Hélas, si le chapitre contient d'intéressantes discussions sur les notions grecques de *scholè* et de *krisis*, ce n'est que dans le tout dernier paragraphe qu'il est explicitement fait référence au revenu universel (p.69). Les ingrédients d'une argumentation philosophique robuste peuvent certes être glanés ailleurs dans le livre mais j'avais espéré en trouver une formulation systématique dans le chapitre dont le titre la promettait.

Deuxième déception : le chapitre intitulé « Plaidoyer écologique pour le revenu universel ». Là aussi, mes attentes étaient grandes, mais pour une raison différente. Ce ne peut pas être par hasard que, de toutes les familles politiques, c'est la famille verte qui, à travers le monde — et encore tout récemment en Allemagne, lors du *Grundsatzkongress* des *Grünen* du 22 novembre 2020 —, s'est montrée la plus réceptive à l'idée d'un revenu inconditionnel. Mais la connexion n'est pas évidente. Pourquoi, en effet, une redistribution inconditionnelle au bénéfice de catégories de la population plus démunies, et dont la propension à consommer (plutôt qu'épargner) est dès lors plus grande, entraînerait-elle automatiquement une réduction du consumérisme ou du productivisme, une consommation plus locale, une alimentation plus biologique ou un comportement plus respectueux de l'environnement? Bien sûr, si le revenu universel est au moins partiellement financé par une taxe carbone ou un autre type de prélèvement reflétant une atteinte à l'environnement, on peut escompter de tels effets. Mais c'est alors à la nature du financement que ceux-ci sont attribuables, pas aux particularités de ce qu'il finance, en l'occurrence un revenu monétaire inconditionnel. Benoit Hamon le reconnaît du reste plus loin lorsqu'il écrit qu'il n'est pas dans son intention de « laisser croire que le revenu universel d'existence nous transformera instantanément et miraculeusement [...] en consommateurs avisés et sobres » (p.178). Néanmoins, comme lui, je suis convaincu qu'il existe une connivence profonde entre une perspective écologiste et le revenu universel et qu'il n'a pas tort de présenter celui-ci comme « la jambe sociale indispensable à la transition écologique qu'il faut engager d'urgence » (p.156), mais cette relation n'est pas facile à

formuler clairement et j'avais espéré que ce chapitre, vu son titre, nous y aiderait bien plus qu'il ne le fait.

Ma troisième déception porte sur la question de la faisabilité économique du revenu universel, qui n'est abordée — de manière étonnamment brève — que dans le dernier chapitre (« Comment passer à l'acte ? »). Cette question ne se réduit bien sûr pas à la question de sa finançabilité « statique », c'est-à-dire abstraction faite de tout impact sur le comportement des agents économiques. Elle concerne surtout sa finançabilité « dynamique », c'est-à-dire compte tenu de l'impact prévisible sur ce comportement. Benoit Hamon mentionne à juste titre que le revenu universel vise à permettre à plus de personnes de refuser un travail ingrat, de travailler à temps partiel ou d'interrompre leur carrière. Très bien, mais sa soutenabilité économique ne s'en trouvera-t-elle pas affectée ? Certes, même avec un revenu universel relativement élevé, peu de personnes renonceraient à tout travail rémunéré. Mais mentionner cela, comme le fait Benoit Hamon, ne suffira pas à convaincre ceux qui contestent la soutenabilité économique de sa proposition. Il existe une littérature abondante, nourrie par des expérimentations et des modèles économétriques, sur l'effet probable sur l'offre de travail d'un revenu universel financé par l'impôt sur le revenu. Cet effet agrège un « effet revenu » (la quantité de travail offerte est susceptible d'être affectée par le revenu hors-travail sur lequel peut compter) et un « effet de substitution » (la quantité de travail offerte est susceptible d'être affectée par l'augmentation du taux auquel il est imposé). Il est certes inapproprié de se laisser obnubiler par ces effets immédiats, alors que les effets de plus long terme sur le développement du capital humain — sur lesquels Benoit Hamon a raison d'insister — sont au moins aussi importants. Mais cela ne justifie pas de n'en rien dire du tout.

Ma quatrième et dernière déception concerne la version de la proposition que Benoit Hamon retient aujourd'hui en guise de prochaine étape. A sa proposition initiale d'un revenu universel de 750€ par adulte et par mois, il avait substitué en cours de campagne (en évitant — sagement — de le nommer ainsi) un dispositif d'impôt négatif garantissant un revenu minimum de 600€ (p. 231-232). Il propose aujourd'hui d'une part une réforme profonde des prestations familiales conduisant à un revenu universel de 300€ par mineur d'âge, et d'autre part l'introduction d'un revenu universel de 750€ pour les jeunes de 18 à 25 ans — une proposition proche de l'allocation universelle de 470€ pour les 18 à 26 ans qui figurait au programme du parti ECOLO lors des élections fédérales belges de mai 2019. Pour le reste, Benoit Hamon se contente d'ajouter : « Dans une

troisième étape, le revenu universel bénéficiera à toute la population. » (p. 233-234) Un peu court, me semble-t-il. Le lecteur aurait pu espérer une discussion d'un ensemble plus riche d'étapes transitoires — dont par exemple celle sur laquelle, à la demande du groupe *Agir ensemble*, l'Assemblée nationale a décidé, le 26 novembre 2020, d'organiser un débat public.

Pour être honnête, je me dois d'ajouter que ces quatre déceptions ont sans doute été pour moi d'autant plus vives qu'il me semble qu'elles auraient pu être en grande partie évitées si Benoit Hamon avait eu le temps de faire bon usage du livre paru chez La Découverte en 2019 sous le titre *Le Revenu de base inconditionnel*, traduction française du volume que Yannick Vanderborght et moi avons initialement publié en anglais (*Basic Income. A radical proposal for a free society and a sane economy*, Harvard University Press, 2017). Notre livre a un objectif très différent de l'essai de Benoit Hamon. Il vise à présenter une vaste synthèse critique de tous les aspects de la vaste littérature internationale sur l'idée de revenu inconditionnel, qu'il s'agisse d'histoire ou de philosophie, d'économie ou de politique. *Ce qu'il faut de courage* est moins sévère, plus éloquent, plus virulent parfois, plus engagé aussi, et surtout, à juste titre, solidement inséré dans un contexte national spécifique. Notre livre vise précisément, en France comme ailleurs, à nourrir de tels essais, à les muscler, à mieux les protéger contre les erreurs et les approximations, à mieux les armer contre les objections. Il est inévitablement frustrant, pour les auteurs comme pour les éditeurs, que Benoit Hamon, qui a le grand mérite d'avoir contribué plus que quiconque à diffuser l'idée de revenu universel en France, n'ait pas pu mieux profiter de ce que La Découverte avait pris la peine de lui mettre à portée de main.

« C'est la liberté qu'il faut reconquérir »

Cette frustration est heureusement bien plus que pardonnée grâce à ce qui constitue pour moi la vertu principale du livre : l'affirmation vigoureuse de la place centrale que la gauche se doit d'accorder à la liberté. « C'est la liberté », écrit Benoit Hamon, « qu'il faut aujourd'hui saisir, exploiter, reconquérir » (p.53). Il a mille fois raison. La gauche ne peut pas se laisser enfermer dans la défense de l'égalité aux dépens la liberté. Elle ne peut pas laisser la droite libérale, voire néo-libérale, s'arroger le monopole de la défense de la liberté. Mais la liberté dont il s'agit ne peut pas être la liberté purement formelle — le simple droit de faire ce qu'on pourrait souhaiter faire — mais la liberté réelle — la possibilité effective de le faire — et au niveau le plus élevé possible pour tous.

C'est sur ce fondement que repose le plaidoyer de Benoit Hamon. Ce qui l'intéresse, écrit-il, « c'est l'option existentielle que le revenu universel propose à chacun au travers de la liberté et de l'autonomie qu'il offrira » (p.51). Cette connexion étroite entre revenu universel et liberté est soulignée tout au long du livre. On y lit par exemple : « La cible du revenu universel n'est pas seulement, n'est même pas principalement, d'augmenter le pouvoir d'achat des citoyens... Il ouvre un espace à une expérience inimaginable pour des millions de nos citoyens : la liberté. » (p.155). Ou encore : « Les être « froissés », comme les nommait Victor Hugo, ont besoin des outils de leur émancipation dans l'ordre économique. C'est à ce besoin que répond le revenu universel, car il donne à chacun la liberté. » (p.223) L'ambition d'augmenter la liberté réelle de celles et ceux qui en ont le moins doit bien sûr mobiliser d'autres instruments, à commencer par un enseignement de qualité pour toutes et tous. Mais on ne peut nourrir sérieusement cette ambition sans prôner l'instauration d'un revenu inconditionnel ou de quelque chose qui y ressemble fort.

Que la gauche mette la liberté au cœur de sa vision implique-t-elle qu'elle se désintéresse du travail ? Pas du tout. « 'Le revenu universel est contre le travail.' Voilà l'accusation la plus absurde prononcée contre le revenu universel. Combien de fois des dirigeants de droite et de gauche, des patrons et parfois des syndicalistes m'ont-ils répété cela ? », s'exclame Benoit Hamon (p.103). Pour lui, « il serait absurde de nier l'utilité sociale du travail et la nécessité du travail pour améliorer les conditions d'existence des personnes, comme de rejeter l'estime de soi et la reconnaissance sociale qui naissent du travail bien fait et si possible choisi. » (p.220) Mais il ne s'agit pas pour autant de sacraliser le travail, de le fétichiser. Il s'agit de le libérer. L'emploi, c'est vrai, crée du lien social. Mais « comment penser que ces « jobs » qui se multiplient créent un lien social plus précieux que la liberté donnée par le revenu universel à tous les travailleurs de se reconstruire, de créer une activité, d'apprendre, de négocier de nouvelles conditions de travail. » (p.200). En effet : « Le changement proposé par le revenu universel offre au travailleur une liberté de choix inédite car il est donné sans condition. Il autorise à refuser les emplois mal payés. Il autorise à réduire son temps de travail. Il autorise à se former selon son choix. Il autorise la créativité et l'innovation... Le revenu universel ouvre les portes à une liberté méconnue. La liberté, c'est du pouvoir. » (p.207) Dans la foulée, le revenu universel nous permet de nous défaire de « l'idée que seul le travail rémunéré et salarié est utile socialement. Le revenu universel brise le monopole symbolique de la reconnaissance sociale dont bénéficie abusivement l'emploi. Il favorise le développement

d'activités socialement utiles dont l'essor est aujourd'hui freiné par la nécessité d'avoir à temps plein un travail rémunéré. » (p.178)

Très bien. Mais avec la prise de conscience de notre vulnérabilité au changement climatique et aux pandémies, cet effort pour placer la liberté au cœur d'un projet de gauche ne vient-il pas au plus mauvais moment ? L'investissement dans la transition écologique et la protection de notre santé n'exigent-ils pas une mobilisation sans précédent de notre force de travail ? Et pour contenir l'impact de notre comportement sur la santé de la planète et la santé des humains, l'heure n'est-elle pas à la multiplication des interdits ? Sans doute.

Mais pour nous donner la force d'affronter efficacement ces défis, il faut pouvoir faire place à l'espoir réaliste d'une vie meilleure pour toutes et tous. A cette fin, il nous faut certes accepter les pertes de liberté nécessaires à la prévention des désastres mondiaux auxquels notre mode de vie nous conduit. Mais il faut en même temps compenser radicalement ces pertes en offrant à chacune et chacun, grâce à un revenu inconditionnel, l'accès à une palette plus large d'occupations lui permettant de faire quelque chose qu'il ou elle fait bien et aime faire, et qui soit en même temps utile à la société. Sans cette perspective libératrice, nous ne pouvons pas attendre de nos communautés humaines qu'elles trouvent l'énergie et l'enthousiasme qui leur seront nécessaires pour relever les grands défis qui les attendent.

Cette liberté accrue n'est pas qu'une source d'espoir collectif. C'est aussi une force productive. Couplée, comme le recommande avec insistance Benoit Hamon (pp. 142, 150, 152), avec un développement vigoureux de la formation continue, elle doit nous permettre de mobiliser plus efficacement les ressources humaines que requièrent la transition écologique et la prévention des crises sanitaires. La facilitation du va-et-vient entre emploi, formation et bénévolat, la promotion systématique d'emploi qui ont du sens pour celles et ceux qui les occupent, la sécurité économique qui permet de prendre le risque d'innover et de suivre sa vocation sont aujourd'hui des moyens bien plus prometteurs de stimuler la productivité globale de nos économies que ne le sont des dispositifs assistanciers combinant pièges du chômage, stigmatisation et activation répressive.

Avons-nous, sur tout cela, une certitude absolue ? Bien sûr que non. Mais nous ne pourrions forger notre destin au lieu de le subir que si nous osons dessiner les contours d'une utopie

réaliste pour laquelle il vaut la peine de se battre. Merci à Benoit Hamon d'avoir le courage de continuer à nous y aider.

Réforme du cadre budgétaire européen et urgence écologique¹⁸

Une réforme unanimement réclamée...

Connu pour la règle des 3% de déficit maximum et de 60% de dette publique inscrits dans le Traité depuis Maastricht, le cadre budgétaire européen est aujourd'hui l'objet d'une demande quasi unanime de réforme. Le débat est lancé. Il va s'intensifier à l'automne 2021. Il se poursuivra pendant le premier semestre de 2022. Le Comité Budgétaire Européen a rendu en 2019 [un avis](#) sans complaisance sur l'efficacité et l'équité de ce cadre et a réitéré dans [son avis de 2020](#) la nécessité de le réformer. La Commission européenne a lancé début 2020 le processus d'une réforme de la gouvernance économique. Ce processus a été suspendu en raison de la crise sanitaire. Mais Paolo Gentiloni, le commissaire européen aux affaires économiques et financières, a annoncé à la suite d'une [communication de la Commission](#) de mars 2021 que la question de cette réforme pourrait revenir à l'ordre du jour européen au cours du deuxième semestre de 2021. La Commission pourrait soumettre dès la fin de l'année une proposition de réforme de la législation. [Le gouvernement français](#) a fait savoir qu'il entendait faire de cette réforme une priorité de la présidence tournante de la France au premier semestre 2022. Dans [une lettre ouverte aux dirigeants européens](#), 68 ONG et syndicats européens soutenus par une centaine d'universitaires plaident en faveur d'une réforme à la hauteur des défis sociaux et environnementaux de la décennie à venir. Ils demandent aussi à ce qu'une telle réforme intervienne avant la réactivation des règles budgétaires suspendues pour cause de COVID. La présidente de la Banque Centrale Européenne, Christine Lagarde, a également exprimé le souhait d'une réforme avant leur ré-application, un souhait également contenu dans un [projet de rapport du parlement européen](#).

¹⁸ Cette contribution synthétise [une note plus technique publiée par la Fondation Nicolas Hulot](#) et l'association [Greentervention](#).

Des propositions tirant les leçons du passé...

Coordonner les politiques budgétaires, c'est maîtriser les interdépendances entre les économies des pays européens : éviter que les politiques de l'un aient un impact négatif sur les autres et exploiter les synergies.

Les règles actuelles et la quasi-totalité des propositions de réforme considèrent deux canaux de transmission des politiques budgétaires d'un pays à l'autre¹⁹ :

- le risque qu'une crise de la dette souveraine d'un pays se transmette aux autres ;
- et les effets à court terme de la politique budgétaire d'un pays sur la demande totale de l'ensemble de la zone et, dans une certaine mesure, sur les divergences entre les pays ;

Accessoirement s'ajoute une troisième assertion fondant les règles :

- L'accélération de la croissance par des réformes structurelles et des dépenses publiques « de meilleure qualité » est la voie pour dégager des marges budgétaires supplémentaires ; ces dépenses peuvent dans certaines circonstances bénéficier d'un traitement privilégié et, en particulier, être sorties du calcul du déficit.

Les idées pour réformer le cadre budgétaire européen prolifèrent. Les propositions tirent de façon variée les leçons des expériences passées et du contexte macroéconomique changé. Les variations et enjeux de la négociation à venir portent essentiellement sur les thèmes suivants : la simplification et la transparence des règles, le remplacement de règles uniques et rigides qui s'appliqueraient indifféremment à tous par des objectifs adaptés à chaque pays, la place donnée à des jugements circonstanciés au cours du cycle au lieu d'une approche mécanique qui s'est souvent avérée contre-productive ; traitement privilégié et sanctuarisation de dépenses « productives » prioritaires. En outre l'importance que l'Union puisse disposer d'un instrument budgétaire centralisé est généralement soulignée. Un tel instrument permettrait de soulager le rôle dévolu aux budgets nationaux dans le redressement des déséquilibres macroéconomiques et dans la poursuite des objectifs de l'Union.

¹⁹ Voir par exemple [O. Blanchard & al., Redesigning fiscal rules](#) ou [la note récente du Conseil d'Analyse Économique français](#) sur le même sujet.

... mais ignorant les défis du 21^{ème} siècle

En privilégiant les trois canaux mentionnés ci-dessus, risque financier, impact sur la demande, croissance, les règles actuelles et les propositions de réformes passent cependant à côté des défis du 21^{ème} siècle. Elles ignorent un canal de transmission majeur des politiques budgétaires nationales : le coût que ferait peser sur l'ensemble de l'Union un sous-investissement dans la politique climatique, atténuation et adaptation, et de préservation de la biodiversité, et plus généralement dans une transition juste.

- Coût politique puisqu'il minerait à l'international la réputation de l'Union à tenir ses engagements environnementaux, notamment climatiques, et à l'intérieur puisqu'il minerait la cohésion entre les pays de l'Union en encourageant des comportements de « passager clandestin » ;
- Coût social puisque dans un contexte déjà marqué par la montée de la précarité et des inégalités entre et à l'intérieur des pays les populations et les territoires ne sont pas égaux face au dérèglement climatique et à la détérioration de l'environnement;
- Coût économique, budgétaire et financier puisqu'il augmente les risques évidemment transnationaux, matériels et de transition du dérèglement climatique et de l'effondrement de la biodiversité. Ces risques sont entretemps bien reconnus par la communauté financière et les banques centrales. Selon une formule heureuse d'un rapport de la banque de France et de la Banque des règlements internationaux ([The Green Swan](#) p.2), il faut reconnaître que « les stabilités financière et climatique sont deux biens publics interconnectés ».

Pour une réforme tournée vers le futur

Prendre en compte le « coût de l'inaction » de l'un sur chacun et améliorer vraiment la qualité des finances publiques aurait quatre implications au-delà de la correction nécessaire des dysfonctionnements passés.

- Premièrement, l'arbitrage entre niveau d'endettement et dépenses publiques supplémentaires venant en soutien des politiques environnementales et climatiques ne doit plus être biaisé en faveur du premier, bien au contraire. Dans l'état actuel de la menace et des retards pris pour y réagir, un principe de précaution s'impose : on n'investira jamais assez dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la protection de l'environnement. La

sanctuarisation de telles dépenses sera en outre un facteur de stabilisation des anticipations des investisseurs privés et donc des activités économiques et de l'emploi.

- Deuxièmement, les dépenses à privilégier, par exemple en les déduisant du déficit pertinent (règle d'or), sont celles venant en soutien de mesures qui accélèrent effectivement et de façon vérifiable la transformation de l'économie européenne vers une économie durable, en particulier zéro émission de GES dans le cadre d'une transition juste. L'approche devrait inciter les États à définir et mettre en œuvre des politiques combinant mesures réglementaires, fiscalité, aides et investissements dans les secteurs décisifs de la décarbonation et de la protection de l'environnement²⁰. Des objectifs de résultats dont la réalisation serait vérifiable et dont le lien avec les objectifs climatique et environnementaux aurait été avéré²¹ remplaceraient l'objectif vague et ne coïncidant pas nécessairement avec l'objectif de transition « d'un soutien à la croissance potentielle »²².
- Troisièmement, s'appuyer sur des stratégies sectorielles permettra aussi de contourner l'écueil d'une « budgétisation verte » qui se limiterait à identifier poste budgétaire par poste budgétaire les dépenses susceptibles d'avoir un impact environnemental²³. Cette approche est aveugle pour informer sur la faisabilité et l'efficacité d'une action publique incluant des mesures réglementaire, fiscale et des dépenses qui se complètent. Certaines dépenses peuvent être indispensables au succès d'une action même si il ne s'agit pas d'une dépense d'investissement au sens de la comptabilité publique ou nationale²⁴. D'autres ne seront qu'efficaces qu'à condition d'être accompagnées de mesures réglementaires coercitives, d'incitations fiscales ou de la suppression de mesures contreproductives comme les subventions aux énergies fossiles.

²⁰ En particulier, énergies renouvelables, transports, agriculture, rénovation thermique des bâtiments et certains secteurs industriels

²¹ Par exemple, dans le domaine des transports le nombre de voyageurs.km ou de tonnes.km par le ferroviaire ; dans l'agriculture et l'utilisation des sols, les hectares de prairie, ou pour l'isolation thermique, le nombre de logements isolés selon un certain standard.

²² Voir sur ce sujet la note de l'Agence Européenne pour l'Environnement : [Growth without economic growth](#)

²³ Cette méthode a dû être utilisée pour mettre en œuvre la Facilité Relance et Résilience. Chaque projet d'investissement est associé à un pourcentage (0%, 40 % ou 100%) censé représenter sa contribution à l'action environnementale selon une nomenclature détaillée. Voir le [règlement de la Facilité, Annexe 6](#)

²⁴ Voir la note de la Banque Mondiale sur la « budgétisation verte » p.38

- Quatrièmement, les stabilisateurs automatiques de l'économie doivent être renforcés : refuser l'emploi précaire, stabiliser les revenus des plus vulnérables et protéger contre les nouveaux risques environnementaux, non assurables ou seulement à un coût prohibitif pour beaucoup, est une valeur en soi et est utile à la stabilisation macroéconomique. Mais c'est aussi nécessaire pour forger le consentement aux transformations qui viennent.

Construire le nouveau cadre budgétaire européen sans prendre explicitement en compte l'urgence environnementale continuerait à biaiser la mise en œuvre du Pacte de Stabilité en faveur de la réduction de l'endettement financier au détriment de l'investissement préventif et protecteur. Ce ne changerait pas les règles du jeu. Et ce serait au détriment des plus vulnérables et des générations futures.

Finance et climat

Avec Laurence Scialom

Une conférence organisée par la revue Graspe et l'association [Greentervention](#)

Ollivier Bodin

Bonjour à tous, merci d'être venus en nombre à cette conférence. Je remercie GRASPE pour l'avoir co-organisée.

Greentervention est une association sans but lucratif. Elle est portée par la conscience de l'urgence climatique et de la nécessité de réorienter dès aujourd'hui les politiques économiques pour y faire face. Même si la crise sanitaire peut mettre le dérèglement climatique en cours un peu à l'arrière-plan, cette urgence va nous rattraper très vite. Il n'y a pas de vaccin contre le dérèglement climatique..

J'aimerais faire un rappel rapide de quelques alertes de la communauté internationale des scientifiques, réunie dans le GIEC, le Groupe Intergouvernemental des Experts Climat ; cela me paraît nécessaire parce qu'on trouve encore des articles que je qualifierais de négationniste.

Premièrement, le changement climatique, c'est maintenant. La planète vient de vivre la décennie la plus chaude jamais enregistrée, et nous avons tous en tête les catastrophes naturelles, incendies, sécheresses, stress hydrique, qui ont eu lieu en 2020. Un chiffre : la température moyenne à la surface du globe est de 1.1° supérieur à son niveau préindustriel, sur le continent européen c'est 1.5 à 1.6° en plus. Il n'y a aucun doute possible sur l'origine de la hausse tendancielle fortement accélérée depuis le début des années 80 de la température sur le globe : c'est l'activité humaine, les émissions de gaz à effet de serre, essentiellement le gaz carbonique, mais aussi le méthane et d'autres gaz.

Dans les tendances actuelles, la température moyenne sur le globe continuera très probablement à augmenter tous les dix ans de 0.2°, en tout cas de 0.1° et peut-être même de 0.3° ; ce sont les marges d'erreur données par le GIEC. Sans inflexion massive et rapide conduisant à la neutralité carbone globale entre 2050 et 2060, la température moyenne sur la terre atteindra

très vite un niveau de température supérieur à l'objectif privilégié de l'accord de Paris, c'est-à-dire 1.5° au-dessus du niveau industriel, soit 0.4° au-dessus du niveau actuel. Nous nous rapprocherons alors dangereusement du seuil des 2°. Ceux qui lisent la presse française auront pu s'informer sur les conséquences catastrophiques à l'horizon 2100 prévues par Météo France. Ces projections sont en ligne avec celles du GIEC.

Le même GIEC a produit récemment un rapport très intéressant sur les différences entre un monde de 1.5° plus chaud qu'à l'époque préindustrielle comparé à une hausse de 2°. Les conclusions principales de ce rapport sont les suivantes : d'une part, les impacts seront beaucoup plus importants sur la santé, les moyens de subsistance, la sécurité alimentaire, l'approvisionnement en eau, la sécurité humaine et la productivité. Cette différence d'un demi degré qui ne paraît pas beaucoup en moyenne a comme conséquence des différences très significatives. La fréquence des catastrophes naturelles et des épisodes de chaleur extrême va augmenter. Les risques d'impact de réchauffement climatique sur les écosystèmes qu'ils soient terrestres, d'eau douce, côtiers, seront très significatifs. Le passage de 1.5° au-dessus du niveau préindustriel à 2°, ce sera la disparition à 99% de la barrière de corail contre une disparition seulement partielle (mais encore très importante) à 1.5°. De même, les risques d'une déstabilisation de la calotte glacière, de l'Antarctique ou le risque de la disparition des glaces au Groenland ou de glaciers Alpains sont beaucoup plus élevé à 2° qu'à 1,5°. Les différences entre les régions s'accroissent aussi les deux scénarios. Par exemple, le bassin méditerranéen sera extrêmement impacté à 2° avec des capacités d'adaptation très faibles alors qu'une hausse de 1.5° reste encore gérable.

Je vais ajouter un point, important notamment pour le sujet que Laurence va traiter: nous allons avoir à faire à des phénomènes inédits. Ils vont conserver leur part de mystère jusqu'à ce que nous les ayons subis. Pour beaucoup de ces phénomènes, on ne va comprendre qu'après qu'ils aient eu lieu leur nature, leur ampleur exacte et la chaîne de causalité qui les a produits. Nous sommes en situation d'incertitude radicale, nous savons que nous allons être impactés négativement par des événements, mais nous ne sommes capables ni de les définir précisément, ni de leur associer une probabilité calculée sur l'expérience passée. Je pense que Laurence reviendra sur ce sujet, parce que cela remet en cause complètement notre modèle financier, basé sur un modèle assurantiel qui nécessite que l'on puisse assigner des probabilités à des événements que l'on peut définir précisément.

A Greentervention, mis à part le constat et la conscience de l'urgence climatique, nous travaillons sur les transformations des modes de production et de consommation nécessaires pour répondre à l'urgence climatique, de toute évidence massives. Elles nécessitent que tous les acteurs poussent dans la même direction : consommateurs, entreprises, collectivités locales, gouvernements nationaux et le niveau européen.

Comment nous positionnons-nous dans ce contexte ?

Nous sommes convaincus que la coordination des politiques économiques, fiscales, budgétaires, sociales, est essentielle au niveau européen pour réaliser une transition juste. Nous ne regardons pas seulement le budget communautaire ou la représentation européenne. Nous regardons aussi et surtout comment l'exigence inscrite dans le traité de coordination des politiques économiques, financières, budgétaires, se traduisent dans les faits. Nous sommes également convaincus que l'action des citoyens et de la société civile est nécessaire pour que cette coordination aille dans la bonne direction et crée des conditions dans laquelle chacun ait la capacité de s'adapter aux changements qui nous attendent mais aussi la capacité de contribuer à ralentir le dérèglement climatique.

C'est pourquoi nous avons deux axes d'action : nous voulons d'abord aider les citoyens à décrypter les interactions entre ce qui se négocie à Bruxelles et la façon dont cela se traduit concrètement dans les politiques économiques et budgétaires nationales pour qu'ils s'emparent de ces questions. En même temps, en coopération avec d'autres organisations de la société civile plus spécialisées sur les questions environnementales que nous et moins sur les questions économiques et financières, nous voulons influencer les principes qui régissent cette coordination et donc les marges qu'auront les politiques nationales pour lutter contre cette transition.

J'ai essayé de vous donner une description assez rapide de ce qu'est Greentervention et comment nous agissons. Je vais laisser la parole à Laurence qui va intervenir en deux phases : d'abord une phase de diagnostic, d'explication, quel est le problème exactement que pose le changement climatique au monde de la finance, pour engager une discussion sur ce diagnostic. Nous aurons alors une séquence de questions sur ces sujets; dans une deuxième partie Laurence expliquera les propositions qu'elle fait pour réformer des réglementations financières.

Laurence Scialom

Merci beaucoup pour l'invitation.

Je vais vous parler effectivement de ces questions finance climat. La question n'est pas uniquement en quoi le climat a un impact sur la finance, cela va dans les deux sens : la finance a aussi un impact sur le climat.

En général les interrelations entre finance et climat sont présentées autour de deux questions traitées de manière disjointes. La première question concerne le financement de la transition écologique, donc la nécessité du réaligement des flux financiers pour être en ligne avec les accords de Paris, ce qui veut dire désinvestir du brun et investir dans le vert. En ne réallouant pas correctement les flux financiers et en entravant même la lutte contre le réchauffement climatique la question que l'on pose est : en quoi la finance est-elle un danger pour le climat ? Mais les interrelations finance climat se s'arrêtent pas là. En quoi les risques financiers générés par le réchauffement climatique sont-ils systémiques et par quels types de canaux le sont-ils ? Là, la problématique n'est plus comment la finance agit-elle sur le climat? mais : comment le climat agit-il sur la finance et la déstabilise ? En général ces deux angles d'attaque ne sont pas traités en même temps. La colonne vertébrale de mon exposé est le fait qu'on ne peut pas traiter indépendamment ces deux questions, il y a un cercle vicieux entre les institutions financières et le changement climatique, parce qu'en procurant des financements peu chers et abondants aux entreprises impliquées dans la recherche, l'exploration et la production d'énergies fossiles, les institutions financières rendent le changement climatique possible voire l'accélère. Le changement climatique, en retour, génère de forts risques d'instabilité financière. La question-clé sur ces questions finance & climat est vraiment : comment brise-t-on ce cercle vicieux ? Cette réflexion va structurer mon intervention.

Les conséquences du réchauffement climatique sur la planète et les sociétés ne laissent maintenant plus de doute, comme l'a rappelé Ollivier : notre avenir va être ponctué de canicules, de sécheresses, de désertifications, de luttes entre les communautés humaines pour l'eau et les territoires habitables, avec des migrations massives de populations, des famines, des pandémies, des ouragans plus violents mais plus lents, donc plus dévastateurs ; avec un réchauffement et une acidification et une salinisation accrue des océans, ce qui veut dire que l'océan prendra sur les terres habitables mais sera également moins un puit de carbone puisque cela réduit ses capacités d'absorption du carbone, il faudra donc faire encore plus d'effort pour réduire nos émissions puisque la Terre pourra en capter et en neutraliser moins, des inondations – pensez à la tempête Alex que nous avons vécu il y a peu – ... Tous ces phénomènes, et la liste n'est

pas exhaustive, vont se produire à une échelle jusqu'ici inconnue à la fois en termes d'intensité, de récurrence et d'effets cumulatifs de ceux-ci.

L'une des difficultés majeures est le fait que l'analyse du passé est inopérante pour évaluer en termes quantitatifs – termes sur lesquels on a l'habitude de prendre des décisions – ce que sera cet avenir. D'un point de vue financier, qui est celui qui va nous intéresser dans ce séminaire, cela veut dire que les modèles d'évaluation des risques qu'on utilise tout à fait usuellement en finance et qui sont alimentés par des données du passé pour essayer d'évaluer les risques à venir sont totalement inadéquats. Il faut une rupture paradigmatique quant à la manière dont on prend les décisions et sur la base de quelles informations. Pourtant, les transformations de la finance et les réorientations massives des flux financiers du brun au vert sont le prérequis pour collectivement respecter les engagements des accords de Paris et donc la réforme de la finance, son alignement avec les besoins de la transition écologique est vraiment un dossier qui, si on ne le traite pas, nous empêche de faire la transition écologique.

Tout d'abord les besoins de financements sont énormes. Je vous donne juste un chiffre – je ne vais pas vous en abreuver car que je pense que c'est plus important de bien comprendre les enjeux, les mécanismes, que les chiffres – : si on en croit la cour des comptes européenne, pour réussir à atteindre l'objectif de neutralité carbone que l'on s'est donné pour 2050 il faudra un investissement annuel total, secteur privé et public confondus, chaque année, de 1 115 Milliards d'euros au niveau de l'Union Européenne ; donc au minimum 300 milliards de plus chaque année que ce qui est investi à l'heure actuelle. Aujourd'hui, telles que la finance et la banque fonctionnent, le secteur financier contribue à l'accélération du changement climatique. Un autre chiffre : le système bancaire est à ce jour la principale source de financement de l'industrie pétrolière et gazière et si on prend les 35 banques mondiales les plus impliquées dans ce financement – au passage, 11 sont des banques de l'Union Européenne -, elles ont financé collectivement l'industrie financière et gazière à hauteur de 2 700 Milliards depuis la signature des accords de Paris. D'un côté les banques ont financé depuis les accords de Paris 2 700 Milliards, de l'autre côté il nous faut 300 Milliards de plus au minimum à investir annuellement. Rien que la mise en perspective de ces deux chiffres vous donne déjà l'intuition qu'une partie des sommes que l'on doit mobiliser peuvent l'être en désinvestissant massivement de l'industrie fossile.

Au rythme actuel d'émissions de CO₂ – pour l'instant, parce que on est en pandémie, le gel de notre économie a permis une baisse nette temporaire et on a une baisse nette des émissions de CO₂ ; mais, si l'on raisonne sur le rythme d'émission de CO₂ dans l'atmosphère d'avant la pandémie du fait de l'activité humaine, si on veut rester sous les 1.5°, le budget carbone de la planète – soit la quantité de CO₂ que l'humanité peut encore émettre compte tenu de tout ce qu'on a déjà émis – va être épuisé d'ici 10 à 15 ans. C'est vous dire l'urgence qu'il y a à agir, y compris en réformant la finance. Il faut donc massivement investir dans le vert pour faire simple, et impérativement désinvestir massivement les secteurs les plus carbonés.

Maintenant concernant les risques, c'est-à-dire l'autre volet du cercle vicieux : en 2015 Mark Carney, gouverneur de la banque d'Angleterre de l'époque qui dirigeait aussi le FSB, Financial Stability Board, fait un discours qui a beaucoup marqué les esprits devant la Lloyd's – ce n'est pas pour rien que c'est devant la Lloyd's –, où il dit au monde de la finance : « vous avez votre propre intérêt à vous intéresser aux questions de lutte contre le réchauffement climatique, parce qu'il génère des risques systémiques qui vont très fortement impacter la finance» Il définit trois risques, je vais essentiellement en traiter deux, les plus importants en réalité du point de vue financier et je vais vous expliquer qu'il y a un troisième risque qu'il ne cite pas, à mon avis plus grave, que nous sommes en train de vivre en ce moment.

Le premier risque qu'il définit dans son discours est le risque physique, tout le monde peut le comprendre : le fait que des événements climatiques extrêmes détruisent la valeur d'actifs physiques et d'infrastructures. Si je reprends l'idée de la tempête Alex qui a frappé le Sud-Est de la France il y a quelques semaines, c'est une vallée entière qui est dévastée. Or, l'anthropocène – c'est-à-dire l'action de l'Homme sur ces éco-systèmes – augmente fortement la survenue de ces événements climatiques et météorologiques extrêmes. Extrêmes car ils dépassent de manière statistiquement significative les niveaux de références historiquement observés. Cela veut dire que nous allons avoir de plus en plus d'événements d'une intensité, d'une étendue, d'une durée, totalement atypique. Ce sont des cyclones, des tempêtes, des canicules, des événements plus intenses, etc. avec des niveaux sans précédents historiques. La courroie de transmission à l'économie réelle est claire : quand vous avez une tempête telle que celle que nous avons vécue, avec des inondations qui détruisent des ponts, des entreprises, des habitations, tous les assurés se retournent vers leur assureur ; donc quand vous assurez des exploitants forestiers contre les

incendies, des stations de ski contre le manque de neige, des habitants d'une vallée potentiellement inondable, ce sont des pertes massives et largement cumulatives, qui vont s'amplifier, très corrélées entre elles. Cela passe aussi par d'autres canaux : une banque avec un portefeuille de crédit fortement géographiquement situé sur la Californie, va être très impactée par les incendies en Californie, c'est-à-dire avoir beaucoup de crédits non remboursés simplement parce que ceux à qui elle avait octroyé ces crédits ont perdu leur emploi, leur entreprise... c'est le premier risque, assez facile à percevoir.

Le second risque est celui de transition. Si les États font ce qu'ils doivent faire, une politique climatique à la hauteur, par exemple mettre une taxe carbone très élevée, interdire certains véhicules polluants etc... ou alors si on a une rupture technologique majeure, par exemple une innovation dans les moteurs à hydrogène avec une production d'hydrogène propre, plus facile, moins coûteuse, etc. ; ou encore des changements radicaux des normes sociales, des préférences des agents qui subitement se mettent à ne plus prendre l'avion etc. : à ce moment-là aura lieu une polarisation des anticipations sur les marchés financiers, et tous les actifs adossés à des activités très carbonées – l'automobile, l'extraction pétrolière etc... – vont subitement se déprécier massivement. Cela va avoir des effets cumulatifs et c'est ce qu'on appelle les *stranded assets*, c'est-à-dire les actifs échoués, et plus les ajustements dans les politiques climatiques et dans les technologies seront retardés, et plus on s'y prendra tard, plus ce risque de transition sera dévastateur. On touche là un point crucial : le lien entre les politiques publiques en faveur du climat, et la concrétisation directe de ce risque de transition. Il ne faut pas nier que cela complique considérablement la prise de décision publique, parce que les coûts de ces politiques, sociaux ou financiers, sont concentrés aujourd'hui. Nous sommes en démocratie, nos décideurs sont soumis à un cycle électoral. Or, nous recevons au contraire les bienfaits de ce type de dans des dizaines d'années compte tenu de l'inertie du système climatique. C'est vraiment terriblement paralysant pour nos décideurs, c'est ce qu'on appelle la tragédie des horizons. Cela peut également se décliner en un arbitrage entre risques de transition et risques physiques. Si on fait une décarbonation rapide de l'économie, ce qu'il faut faire, cela veut dire que très vite aura lieu la matérialisation du risque de transition donc une crise financière : effondrement des valeurs pétrolières, des industries qui y sont adossées etc. ; mais en même temps on atténue à long terme le risque physique.

Un troisième risque n'a pas été énoncé par Mark Carney qui est pourtant est essentiel : le risque de perturbations majeures de

l'économie qui découleraient de l'arrêt ou de la mise au ralenti complète de l'activité humaine en raison de fortes perturbations du type guerre pour des motifs climatiques, crise sanitaire... ; c'est ce que nous sommes en train de vivre : des événements physiques extrêmes et généralisés. La notion de perturbation de l'économie, si vous voulez en avoir une idée, c'est ce qu'on vit actuellement. Depuis la seconde guerre mondiale, on n'avait jamais eu une telle contraction de l'économie, et une autre manière d'appréhender cette idée de risque de perturbation de l'économie est de prendre au sérieux ce que disait le PDG d'AXA en 2015, Henri de Castries : « je suis assureur, c'est mon métier, mais un monde à plus 4°, je ne sais plus l'assurer. ». Réfléchissez un peu à notre activité : sait-on vivre économiquement sans assurance ? C'est une activité indispensable au financement de l'économie. Si on met en parallèle ce que nous dit de Castries et ce que nous disent les prévisions du GIEC pour la fin de siècle – c'est demain –, si nous n'agissons pas vite et fort pour limiter le réchauffement climatique, nous entrevoyons un monde non assurable, donc où l'activité économique telle que nous la connaissons ne peut plus fonctionner, un monde très différent de celui que nous connaissons.

Le lien direct entre la problématique des risques financiers, climatiques, et la réorientation des financements ne peut pas être éludé. La question-clé est donc : comment réorienter les flux financiers du brun au vert, et la réévaluation des risques concernant ces deux types d'actifs en maîtrisant la crise financière systémique que cela induit ?

Pour bien comprendre les *policy options*, les options de politiques économiques qui s'offrent à nous et le rôle des banques centrales là-dedans il reste un petit préalable : comprendre pourquoi la finance est intrinsèquement incapable par elle-même de maîtriser les risques financiers, climatiques, et également de réaligner les flux financiers.

C'est en rupture avec plus de 40 ans de politiques publiques relativement à la sphère financière : seule une action publique intrusive et très vigoureuse des banques centrales est à même de briser le cercle vicieux *finance climat*. La finance est désarmée face au changement climatique parce que, quand on réfléchit à comment fonctionne la finance, c'est simple : les flux financiers se font allouer en fonction d'un couple rendement-risque anticipé. Les marchés financiers sont des espèces de supermarchés de couples rendement-risque anticipés, à la fois pour les actifs individuels, les actions, les obligations, mais également pour les formes agrégées, les portefeuilles, les fonds actions, fonds obligations, fonds de fonds etc. C'est peut-être

rudimentaire, mais c'est fondamentalement ainsi que fonctionne la finance, de marché notamment. Ce paradigme rendement-risque induit des comportements tels qu'à risque donné, tel que je perçois le risque je vais choisir l'investissement qui me donne le rendement le plus élevé et à rendement donné je vais choisir l'investissement qui me donne le risque perceptible le plus faible, mais le risque que je perçois. Cela se décline à toutes les échelles : les particuliers agissent comme cela, les fonds qui sont les mandataires des particuliers agissent comme cela., etc. Finalement, le seul objectif partagé par tous les acteurs des marchés financiers est de maximiser le rendement de l'épargne compte tenu d'un certain niveau de risque assumé. L'implémentation de ce principe basique d'allocation des fonds en fonction des couples rendement-risque anticipé ne diffère que par les préférences des agents, leurs horizons temporels – donc si vous avez un bilan soumis au risque de liquidité, vous n'agirez pas pareil qu'une assurance par exemple – l'horizon temporel – s'il est long ou court – ma tolérance au risque... est du domaine des préférences, et des contraintes bilancielle.

Cette modalité d'allouer les fonds est antinomique avec ce qu'il faut faire en matière de finance climat. Les risques financiers des investissements dans les secteurs très carbonés sont par nature sous-évalués, parce que si la transition écologique se fait, des pans entiers d'actifs vont se dévaloriser, mais la finance ne perçoit pas ce risque puisque les modèles de risque qu'elle utilise sont rétrospectifs. Le rendement des actifs des investissements verts est très sous-évalué et le rendement des activités très carbonées est très sur-évalué, parce que le rendement des investissements verts est évalué comme n'importe quel autre investissement : en termes monétaires appropriables par ceux qui investissent. Ils y voient le rendement qu'eux, monétairement, vont pouvoir s'approprier c'est-à-dire le rendement pécuniaire. Quand vous faites des investissements verts, des rendements sociaux et collectifs ne sont pas tarifés par le marché, comme le fait que vous réduisiez les émissions de gaz à effet de serre. ; par définition ce rendement-là, social et collectif, le marché est incapable de le tarifer. Cela donne un sous-investissement du point de vue de la société dans son ensemble, dans ce qui est bon pour le climat. Symétriquement, il y a un surinvestissement dans les secteurs très émetteurs de gaz à effet de serre. Tous les effets négatifs des gaz à effet de serre sur le climat ne sont pas du tout intégrés dans les calculs financiers qui gouvernent les investissements. Les externalités négatives ne sont pas tarifées monétairement par les marchés et donc ne pèsent pas sur la rentabilité financière. Quand, en économie, on est face à un écart notable entre les rendements collectifs, sociaux et environnementaux

non appropriables monétairement par ceux qu'ils financent et les rendements privés qui rémunèrent le financeur, c'est une imperfection de marché, une défaillance de marché et l'intervention publique est légitime et nécessaire.

Ce diagnostic appelle à une rupture avec plus de 40 ans de politiques publiques relativement à la sphère financière : seule une action publique intrusive et très vigoureuse des Etats, banques centrales et régulateurs est à même de briser le cercle vicieux finance climat.

Pour que la finance privée et la finance de marché participent à la réorientation des flux financiers, le seul moyen est de rendre le couple rendement-risque relativement plus attractif pour le vert que pour le brun. Cela ne peut se faire qu'en sortant du paradigme pro-marché qui domine la réglementation financière et bancaire et par l'action des pouvoirs publics et des banques centrales. Dit autrement : il faut pénaliser les flux financiers orientés vers l'économie fossile, et cela passe par une action très volontariste des autorités publiques et des banques centrales. C'est sur la base de ce diagnostic que l'on peut comprendre pourquoi en fait les acteurs clés, dans ce jeu-là, ne sont pas les acteurs privés, eux vont suivre les impulsions qui vont leur être données par les banques centrales et par la réglementation macro-prudentielle. Ce sont l'État et les banques centrales qui doivent avoir une action très intrusive dans la finance si on veut parvenir à réaligner les flux financiers et à maîtriser les risques financiers et climatiques. Avant de passer aux *policy options*, nous pouvons passer à une phase de questions.

- On voit aujourd'hui une plus grande importance de la tendance ESG (*Environmental, social and governance*), et tous les investissements de fonds, de pensions, notamment américains, vont massivement vers des produits labellisés, qui respectent les 1,5°. Les gens achètent des produits *climate change, green economy*, au détriment des produits fossiles etc. Vous avez raison, les banques centrales et la commission européenne doivent agir là-dessus mais il y a aussi une prise de conscience des particuliers auprès des banques. Par exemple au mois de décembre 2020 d'après les statistiques plus de 50% ont été investis dans des produits verts.

Laurence SCIALOM

La question est : que considère-t-on comme vert ? Il y a une démultiplication de labels et du *green washing* dans les déclarations. Il existe une ONG qui regarde comment les actionnaires votent les notions pro-climat dans les assemblées générales d'actionnaires, et vous avez un écart considérable

entre ce que dit faire par exemple Black Rock (tout un narratif excessivement pro-climat) et le fait qu'elle ne vote pas du tout les résolutions pro-climat dans ces assemblées générales d'actionnaires. Effectivement, une inflexion existe, c'est une chance, et c'est un problème. La finance climat est traitée comme un sous-ensemble de tous les investissements socialement responsables, et les critères ESG, or cela nécessite une rupture beaucoup plus radicale que simplement accroître l'information extra-financière. Surtout, il y a une urgence à la réallocation des fonds. Bien sûr, tout ce qui est bon à prendre doit être pris, toutes les avancées notamment avec la taxonomie font partie de ce qu'il faut faire mais ce ne sera absolument pas suffisant pour atteindre la réallocation nécessaire des fonds. Bien sûr, l'ISR est une tendance de fond, mais elle mêle certains acteurs notamment des banques éthiques qui véritablement ont des stratégies d'investissement socialement responsables, excessivement rigoureuses, et d'autres beaucoup moins. Par exemple les stratégies *Best-in-class* peuvent conduire à avoir du *green* mais on y trouve aussi du Total, ou autre en portefeuille...

- Vous nous avez indiqué que les banques ont investi massivement dans les activités carbonées, qu'elles ne sont pas signataires des accords de Paris. On sait maintenant que les grandes entreprises, les multinationales sont plus puissantes que la plupart de nos États. Les accords de Paris c'est du vent, c'est du discours. Pourquoi ces grandes entreprises ne sont-elles pas signataires des accords de Paris ? Pourrait-on envisager un second round pour les faire signer ?

Laurence SCIALOM

Les États doivent se donner les moyens d'atteindre leurs objectifs et ce sont à priori eux qui ont la main sur la régulation des banques. Si on ne désinvestit pas et s'ils ne mettent pas en œuvre des régulations qui poussent les banques à désinvestir massivement, de facto ils ne se donnent pas les moyens d'atteindre la limite des 1,5°. On Il faut se donner aussi les moyens, on ne peut pas sans cesse dire « les États n'ont pas les moyens », en réalité les États ont les moyens de réguler la finance. Simplement, c'est vrai que nous sommes dans un paradigme pro-marché depuis la fin des années 70 qui met même l'autorégulation au cœur de la régulation, et les prix du marché au cœur de la régulation. Le ratio de capital est pondéré par les risques, les banques utilisent leurs propres modèles internes pour calculer le dénominateur et donc le ratio. C'est vraiment un paradigme en rupture totale avec l'existant nécessaire pour le réaligement des fonds.

Olivier BODIN

C'est la question des pouvoirs politiques. Il est clair que nous avons besoin d'une action politique à tous les niveaux, cela ne se fera pas tout seul et c'est bien la façon dont Greentervention conçoit son action.

- Dans ce contexte d'un panorama très complexe que vous avez décrit, vous dites aussi que le gros problème est qu'on ne peut pas prévoir. On a cette difficulté mais les crises sont cycliques, même la pandémie que nous vivons maintenant, tout se répète d'une certaine manière. J'aimerais savoir quelle est votre opinion : ne peut-on vraiment pas tirer des leçons du passé, d'il y a 100 ans, de la grande crise qu'on a eu dans les années 20 ?

Laurence SCIALOM

Malheureusement le réchauffement climatique n'est pas soumis à la cyclicité, il n'y a pas de retour en arrière. Il y a eu une petite baisse des émissions à chaque fois qu'il y a une crise, mais toute petite en 2009, là on a une baisse des émissions parce que on met l'économie à l'arrêt, mais sinon on a une hausse tendancielle donc une espèce de verrouillage est lié à nos systèmes techno-industriels.

En revanche nous pouvons effectivement tirer une leçon des années 20 : les banques centrales sont capables de changer très rapidement de régime. On est passé dans les années 20 d'un régime où la finance était très exubérante avec des banques centrales assez détachées des gouvernements, à, après la crise des années 30 et de la seconde guerre mondiale, des régimes où des banques centrales ont été les bras armés des gouvernements qui ont fortement régulé la finance. En France par exemple, des dispositifs dans les années 50-60 canalisait la création monétaire dans les secteurs jugés prioritaires ; donc oui ce que nous dit l'histoire est qu'un régime de réglementation financière peut très rapidement changer si on est en situation de crise majeure, de guerre – c'est ce qu'on est en train de vivre d'une certaine manière –, c'est une question de volonté politique. Aux États-Unis cette volonté politique a été mise en œuvre après la crise des années 30. Là, nous retardons car nous savons que le réchauffement climatique va se produire mais il faut que nous ayons le nez dans le mur pour agir, et à ce moment-là il est trop tard. Nous avons une espèce d'incapacité à croire ce que l'on sait.

Olivier Bodin

Je voudrais juste ajouter une chose à ce que Laurence vient de dire sur le rôle des banques centrales. Depuis la crise de l'euro,

la banque centrale européenne a changé son mode de fonctionnement. Elle a eu des modifications graduelles. Le *whatever it takes* est un changement de régime partiel. La façon dont la banque centrale coopère actuellement avec les autorités budgétaires, c'est reconnu maintenant dans les documents officiels des institutions européennes, est une coopération de fait, forte, qui se limite en ce moment à la gestion de la crise du Covid. Le *central banking* évolue, la fonction de la banque centrale évolue et les autorités budgétaires et politiques sont prêtes.

Personnellement je suis convaincu que les banques centrales finissent toujours par converger sur le politique. Elles y sont obligées parce qu'elles ont besoin de la légitimité politique pour agir, une banque centrale ne peut pas durablement agir contre ce que les pouvoirs politiques veulent. Ce n'est pas nécessairement ce qui est bon pour la population, mais ce que veulent les pouvoirs politiques, c'est une petite nuance. J'ai assez bon espoir que la banque centrale européenne évolue. D'ailleurs en ce moment la BCE a lancé une revue stratégique qui se terminera au second semestre. En parallèle une réforme de la gouvernance économique a été lancée par la commission. Le processus a été interrompu en raison de la crise du Covid mais va revenir assez rapidement à partir du moment où les règles budgétaires vont devoir de nouveau être introduites, où le pacte de stabilité ne sera plus suspendu. Je pense que ces deux processus de réforme vont devoir s'articuler : l'évolution du *central banking*, du rôle de la banque centrale dans le système macro-économique ; et la réforme de la gouvernance économique, c'est-à-dire la réforme des principes de coordination des politiques budgétaires. C'est la direction dans laquelle nous, à Greentervention, souhaitons pousser absolument. Il faut aussi que les citoyens s'emparent de cette réforme parce que ce sont eux qui seront impactés, ce sont les collectivités locales qui auront plus ou moins de possibilité de se financer pour transformer les modalités de transport. Ce seront véritablement les citoyens qui auront la possibilité de rénover leurs appartements etc., selon la façon dont les crédits à cet effet seront mis en œuvre. C'est véritablement une affaire qui nous concerne tous.

- Le risque lié aux actifs bruns peut aussi être vu comme un risque prudentiel donc la possibilité dans la matrice de risques des règles prudentielles, en ajoutant au risque de marché de l'utilité de crédit, d'avoir peut-être aussi un acteur pénalisant pour les actifs bruns. Le lobby bancaire, lui, dit le contraire : si vous voulez qu'on fasse plus de vert, alors il faut nous mettre un bonus sur les investissements verts, sortant un petit peu de la

logique prudentielle mais permettant peut-être aussi un encouragement des financements du brun vers le vert. Je voulais avoir ton avis sur la contraposée de la pénalisation des actifs bruns, et donc le bonus vert.

Laurence SCIALOM

Sur le fait de favoriser dans le ratio de capital les investissements verts par des pondérations plus faibles ou au contraire de pénaliser les investissements bruns, je suis 100% pour pénaliser les investissements bruns. Si vous favorisez les investissements verts en ayant un ratio de capital plus faible, cela veut dire que beaucoup d'investissements estampillés verts vont se faire ; mais comment évaluer cela ? Donc les banques vont être mal capitalisées. Or, les investissements verts sont risqués aussi, moins peut-être que les investissements bruns pour ce qui est des risques financiers climatiques, mais le risque de crédit reste, le risque de marché, etc. Les banques évidemment promeuvent toujours les mesures qui desserrent le plus la contrainte sur elles. Je pense qu'il faut pénaliser massivement le financement d'investissement brun, et de facto en faisant cela, en demandant beaucoup plus de capital, on va réallouer les financements vers le vert.

- Dans le cas de la réorientation vers une finance plus verte, plus durable, ne peut-on pas envisager des actions coups de poings qui ressemblent à de la *shareholder democracy* ? Je ne parle pas du petit porteur du dimanche qui change son livret A en livret Codevi, mais d'actions coups de poings à l'image de l'action coup de poing qui a été faite avec GameStop, le fait que plein de petits porteurs d'un seul coup se décident de changer les choses.

Laurence SCIALOM

Effectivement, les réseaux sociaux le permettent maintenant. Le problème est qu'ils permettent le pire et le meilleur, bien sûr il pourrait y avoir des coordinations de manière à subitement soit pénaliser fortement des activités brunes, soit soutenir des activités vertes, c'est possible, la preuve en est ce qu'il se passe aux États-Unis actuellement, c'est un moyen d'alerte qui peut fonctionner mais dont je ne pense pas qu'on doive en faire l'alpha et l'oméga en tout cas d'une politique. C'est un moyen effectivement de la société civile de faire de l'activisme actionnariale sous une autre forme, c'est évident. Le problème est que rien ne garantit que cela se fasse dans la bonne direction.

- Je voulais avoir votre avis sur la dynamique engagée notamment au niveau du gouvernement français maintenant, d'intervenir plus ou moins vis-à-vis des acteurs privés, des

banques et des investisseurs, toujours avec une approche des politiques climats incitatives et d'engagement volontaire, mais en commençant à les interpeler sur le sujet, à poser des échéances, pousser des régulateurs, à mener des premières évaluations de leur engagement volontaire, est-ce que pour vous ce sont des signes dans la bonne direction et qui pourrait poser le début d'une intervention plus forte, ou est-ce du temps gagné pour ne pas réguler véritablement ?

Laurence SCIALOM

Dans le contexte général d'actions du gouvernement relatives à la transition climatique, je pense qu'il s'agit plutôt de gagner du temps, c'est un peu ce qu'on a vu également sur la loi qui était censée retranscrire les propositions de la convention citoyenne, tout ce qui a été acté est reporté à plus tard. Très peu de mesures immédiates sont prises, le problème est qu'on ne peut pas gagner de temps, on n'a pas de temps à gagner. En même temps, on ne peut pas non plus ne pas comprendre la difficulté extrême dans laquelle se trouvent les autorités publiques face à ce problème. Ils en subiront tous les coûts politiques pour des générations à venir. Cela nécessite un altruisme intergénérationnel fort, qui fait partie de la noblesse de l'action politique.

- Je constate au niveau de la réglementation bancaire en termes de sujets ESG et climat qu'une tendance de fond se met en place, on voit par exemple que la BCE a mis un guide sur le risque climatique, on parle de stress-tests climatiques, l'EBA a été mandatée pour mettre en place tout un encadrement du sujet ESG autour notamment du secteur bancaire et qui poussera même à un traitement prudentiel favorable en 2025 du « financement vert », j'ai l'impression que peut-être que cela ne va pas suffisamment vite mais un changement se met en place.

Laurence SCIALOM

C'est indiscutable qu'un changement se met en place, le problème est qu'il n'est pas du tout à la mesure en termes d'ampleur et de temporalité. Comme je vous le disais, on a 10 à 15 ans avant d'avoir épuisé notre budget carbone. Je vais reparler de cette histoire de 2025 : c'est une temporalité qui ne convient pas du tout à l'ampleur du phénomène que l'on a à traiter.

Je reprends la deuxième partie sur les policy options. Je ne vais pas traiter cela de manière exhaustive, voir entièrement comment réformer la finance pour l'aligner sur les objectifs climatiques. Il faudrait par exemple que je vous explique pourquoi il faut lutter absolument contre le court-termisme de la finance. Tout à l'heure une intervenante évoquait le trading à

haute fréquence. C'est une innovation excessivement nocive pour plein de raisons, comme les *flash crashes* bien sûr. Il suffirait d'élargir le pas du trading à haute fréquence pour rendre immédiatement non rentable tous les investissements massifs faits pour gagner des nanosecondes, Typiquement le trading à haute fréquence est l'archétype de ce qu'il ne faut pas faire, et c'est le symbole du fétichisme de la liquidité jusqu'à l'absurde autour duquel la finance est organisée. Je ne vais pas vous dire non plus – mais je vous le dis quand même ! – qu'il faudrait absolument lutter contre la gestion passive, pratique dominante des gestionnaires d'actifs aujourd'hui. Évidemment cela réduit les coûts de gestions, d'analyse financière etc. mais cela reproduit l'économie telle qu'elle est, donc de facto on empêche l'alignement de l'économie sur l'objectif des 1,5°.

Je vais juste me concentrer sur le *central banking*, les régulations prudentielles – et encore je ne vais pas tout dire –, et sur la nécessité de revenir à des politiques publiques plus directrices sur l'orientation des flux financiers.

D'abord, l'action des banques centrales et son verdissement. Les banques centrales sont des acteurs clés du verdissement de la finance et de sa décarbonation. Le préalable est évidemment qu'elles acceptent d'endosser ce rôle, ce qui n'est pas du tout évident. Admettons que ce soit le cas, cette inflexion peut prendre de multiples formes en réalité, les banques centrales peuvent faire de multiples choses.

Si on prend le cas de la BCE : le préalable à tout est qu'elle abandonne le dogme de la neutralité au marché, qui structure son l'action de la banque centrale avec l'idée que ses interventions ne doivent pas créer de distorsion des prix relatifs et ne doit pas interférer avec le fonctionnement du marché. La première chose que l'on doit dire est que la neutralité au marché est un mythe complet, cela n'existe pas : quand la BCE a soutenu les banques au moment de la crise de 2007-2008 elle n'a pas été neutre au marché, elle a porté à bout de bras un secteur entier ; quand elle met hors marché la dette publique, c'est bien pour éviter que les spreads ne s'élargissent. ; Toute action de la banque centrale que ce soit dans sa politique de collatéraux, dans son *quantitative easing* ou dans sa politique de refinancement est contraire à la non neutralité au marché, elle n'est déjà pas neutre et ne l'a jamais été. C'est vraiment un pur mythe qui empêche d'avancer ; il faudrait déjà le reconnaître.

Parmi les options possibles d'élargissement des actions des banques centrales, certaines concernent la politique monétaire non conventionnelle dans laquelle nous sommes depuis l'après-

crise de 2007-2008, après la crise financière globale qu'on a vécue, par exemple elle pourrait verdir son *quantitative easing* – des achats fermes d'actifs financiers – et n'acheter prioritairement ou exclusivement que quand il s'agit de titres privés, que des titres adossés à une économie durable, soutenable.

Cela pourrait également concerner les facilités de refinancement à long terme. En Europe il y a eu parmi les instruments non conventionnels les LTRO (Long Term Refinancing Operation). Normalement une banque centrale refinance à très court terme les banques ; et puis avec la crise financière elle a introduit des opportunités pour les banques de se refinancer mais sur des périodes de plusieurs années. Ensuite, elle a ajouté un T : TLTRO, le T c'est « Targeted ». Elle refinançait à plus long terme les banques capables d'apporter la preuve qu'elles finançaient beaucoup les PME etc. elle pourrait très bien avoir un G à la place d'un T, que le Targeted soit sur du Green. Donc les banques qui montreraient, prouveraient un engagement très fort dans le financement de projets verts auraient un accès facilité à ce refinancement à long terme de toutes leurs activités vertes.

Des outils peuvent aussi concerner la politique monétaire conventionnelle, c'est-à-dire tout ce qui concerne les collatéraux. Pour les banques, l'accès à la liquidité est très important parce que leur bilan est vulnérable au choc de liquidité. Quand une banque va se refinancer auprès de la banque centrale, pour avoir des liquidités elle apporte un collatéral, une garantie. Si elle apporte un titre qui vaut 100, la banque centrale ne lui donne pas 100, mais 95, 90... elle applique une décote. Elle pourrait très bien décider, si c'est un actif brun : « Pour 100 je vous donne 40 » si c'est un actif vert : « pour 100 je vous donne 90 ». Si vraiment c'est très différencié, forcément vous changez considérablement les conventions de marchés sur les actifs. Ce n'est évidemment pas être neutre au marché, c'est justement l'objectif.

Les conventions de marché pourraient donc être complètement bouleversées, notamment dans l'évaluation des risques, parce que c'est un signal qu'elle enverrait au marché : « Attention, les collatéraux bruns sont risqués, regardez comme je les décote. » Cela favoriserait évidemment considérablement la réallocation des financements du brun au vert.

On pourrait aussi imaginer des coordinations entre la banque centrale et les banques publiques d'investissement de manière à démultiplier les capacités de financement de la transition

écologique des banques publiques d'investissement. C'est déjà leur cœur de métier de financer prioritairement les projets dont le couple rendement risque pour des raisons d'externalités positives fait qu'ils ne sont pas suffisamment financés par les marchés. C'est typiquement le cas de la transition écologique. Le mécanisme serait assez simple, il a été développé par Alain Grandjean et Nicolas Dufrene dans la *monnaie écologique*, les banques publiques d'investissement émettraient des obligations de projets à très long terme à des taux très bas voire nuls qui seraient exclusivement dédiées au financement de la transition et de la reconversion écologique des économies., On aurait une négociation entre ces banques publiques d'investissement et la banque centrale pour que celle-ci leur achète dès l'émission ces titres. Dès lors vous démultipliez considérablement le potentiel d'investissement et de financement de ces banques publiques d'investissement, qui disposeraient de toutes les liquidités requises pour financer la transition écologique. Voilà ce qu'une banque centrale peut faire.

Maintenant, du point de vue de la politique macro-prudentielle verte : le fait de différer l'action c'est-à-dire d'agir tardivement, compte tenu des délais extrêmement court que l'on a avant que le budget carbone de la planète ne soit épuisé et, compte tenu de l'inertie du système climatique, c'est comme si on n'agissait pas. Les délais que l'on s'est donné sont incompatibles avec l'urgence à agir. Le plan d'action fixé en 2019 par les législateurs européens à l'autorité bancaire européenne est de procéder à une évaluation de la situation et de leur revenir avec des conclusions en juin 2025. Cette lenteur est totalement inappropriée à la situation, d'autant plus qu'en 2025 pour les raisons que je vous ai expliquées, qu'on ne peut pas quantifier véritablement ces risques, l'évaluation quantitative ne pourrait pas se faire du fait de l'incertitude radicale. Donc, on va dire « vous revenez en 2030 » ? La seule approche cohérente avec les connaissances scientifiques sur les effets catastrophiques du réchauffement climatique serait de mettre en œuvre une politique prudentielle climatique parallèlement, simultanément à la constitution des savoirs sur la nature et sur les dynamiques des risques financiers, climatiques. Si nos connaissances aujourd'hui sont limitées, en revanche on sait avec certitude que le prix de l'inaction à court terme sera le renforcement des désastres climatiques. Si nos modèles sont incapables de précisément quantifier leurs coûts, financiers notamment, en revanche nous savons que ces coûts seront massifs, et potentiellement non bornés, c'est-à-dire potentiellement illimités compte tenu des effets de boucles, de rétroactions positives qui caractérisent dans le système climat le franchissement des limites planétaires. La simple reconnaissance des savoirs

scientifiques qui font consensus, ceux du GIEC, sur les effets matériels du réchauffement climatique, sur les points de basculement, sur les changements irréversibles qu'ils induisent – il n'y a pas de marche arrière sur le système climatique –, même si notre savoir sur la conversion de ces risques matériels en risques financiers est insuffisant, cela doit nous conduire à appliquer le principe de précaution dans la structuration de la politique macro-prudentielle. De ce point de vue la crise sanitaire, même si nous en souffrons tous, peut nous aider parce que dans sa dimension financière se préfigurent certains aspects des risques financiers liés à la crise climatique. En particulier, contrairement à la crise de 2007-2008 les risques ne viennent pas de la sphère financière mais de la sphère réelle, parce qu'on a mis à l'arrêt volontairement des pans entiers de l'économie pour préserver la santé humaine. Or, la politique prudentielle telle qu'elle est structurée aujourd'hui, que ce soit la micro ou la macro-prudentielle, donne une place très importante aux prix qui se forment sur les marchés financiers, aux mesures du risque, qui elles-mêmes reposent sur des mécanismes de marché, comme par exemple la volatilité. Or, les risques financiers, climatiques, sont systémiques, mais ils s'ancrent dans l'économie réelle, pas dans la finance. Ils ne peuvent pas être gérés par des mesures qui viendraient des prix et de la volatilité qui se forment sur les marchés.

Tout cela plaide pour l'élaboration de règles prudentielles qui prennent acte de la nécessité de fonder la régulation du système bancaire et du système financier plus uniquement sur le fonctionnement des marchés financiers mais sur des instruments dont l'efficacité est garantie même en cas de dysfonctionnements graves de la logique marchande. Par ce type de réglementation, il s'agit de ré-encastrer la finance dans l'économie réelle, dont elle est complètement désencastree depuis une quarantaine d'années. Je ne vais pas être exhaustive mais je vais vous donner quelques exemples.

On pourrait, dans le cadre existant de la réglementation prudentielle, reconnaître que les pondérations pour les risques financiers liés au dérèglement climatique ne peuvent être que conventionnelles, qu'imposées par les régulateurs – donc établies selon l'approche standard – et dans une logique *top down* pour orienter les flux du brun au vert. En réalité, c'est faisable dans le cadre actuel du règlement CRR (Capital Requirement Regulation), qui prévoit que des pondérations plus élevées peuvent être imposées dans des situations où le risque de perte ne peut pas être évalué précisément mais que sa survenue est certaine (c'est l'article 128 du règlement). C'est à ce titre que Finance Watch, une ONG qui travaille sur ces questions,

préconise une pondération à 150 % pour les expositions aux actifs fossiles existants. Par ailleurs, si on brûle les réserves pétrolières et gazières, valorisées au bilan des industries extractives par les marchés, on est déjà sur une trajectoire 3-4°, alors continuer à prospecter est une aberration. Il faut laisser le pétrole qu'on a déjà valorisé où il est. Prospector en plus, c'est accélérer le changement climatique. Cela veut dire qu'il ne faut pas traiter de la même manière les expositions anciennes et les nouvelles expositions. Donc il faut différencier, c'est pour cela que dans le même rapport Finance Watch propose – c'est permis dans le cadre existant par l'article 501 du règlement – que la pondération soit choisie de telle manière que les nouvelles expositions – notamment la prospection de nouveaux gisements – soient financées uniquement par des fonds propres, donc une pondération dans le ratio de capital à 1250 %. $1250 \times 0,08$ cela fait du 100 %, donc on ne finance que par fonds propres.

En complément de cela, toujours en reconnaissant notre incapacité à quantifier les risques financiers climatiques, il faut aller vers des restrictions quantitatives aux expositions sur les secteurs carbonés, par exemple appliquer des ratios de leviers sectoriels – un ratio de levier est comme un ratio de capital mais sans pondération par les risques -, donc limiter l'endettement excessif sur des catégories d'actifs adossés à des secteurs intensifs en carbone.

On pourrait également imaginer des planchers, des plafonds maximums de crédit selon le caractère vert, brun ou neutre des activités financées. C'est un retour à quelque chose qui existait dans le passé, c'est la réactivation d'outils de canalisation des financements vers des secteurs que l'on considère comme prioritaires, au détriment de secteurs que l'on considère comme moins soutenables et dont on veut que la finance se désengage. Ce type d'instrument est très intéressant parce qu'il présente l'avantage de s'atteler aux deux dimensions du cercle vicieux dont je vous ai parlé au départ, des interconnexions finance climat. C'est totalement occulté par les travaux des banques centrales qui sont focalisés sur la question des risques systémiques. Cette proposition de canalisation des financements vers les bons secteurs pour le climat revient à cibler la création monétaire des banques sur la transition écologique, alors qu'actuellement dès lors qu'elles respectent leurs règles prudentielles, les banques peuvent financer ce qu'elles veulent. Elles n'ont pas de contraintes sur ce qu'elles financent, c'est d'ailleurs pour cela qu'elles produisent tellement de mauvaises dettes. Elles financent massivement des actifs déjà existants, c'est-à-dire de l'immobilier, et des prises de position sur les actifs financiers. Elles financent des bulles sur en réalité, des

marchés de stock, très peu d'investissements nouveaux. En faisant cela elles créent en plus de l'instabilité financière parce qu'elles créent de l'interdépendance entre dérive du crédit et bulle immobilière et boursière. Cette réactivation d'outils qui existaient avant la libéralisation financière semble une très bonne option, on a organisé la reconstruction avec ce type d'outils, cela mériterait une attention plus grande.
Je m'arrête là, merci beaucoup de votre attention.

Olivier Bodin

Laurence a montré sur la partie prudentielle l'importance du collectif. La réglementation prudentielle dépend en réalité du politique et de décisions prises au niveau européen par le Conseil, par le Parlement. A mon avis, ce sont les politiques qui doivent donner l'orientation des applications. La même chose vaut pour tout ce qui concerne la création monétaire et la politique monétaire. Une banque centrale fait ce qui sera cohérent avec les attentes du politique. Pour que la Banque Centrale Européenne notamment puisse commencer à financer les obligations vertes ou faire de la création monétaire qui soit bénéfique à des investissements dans la transition écologique, il faut que le politique valide ce qui est un investissement dans la transition écologique. Je pense qu'une banque centrale n'est pas véritablement en mesure, n'a pas la légitimité, pour faire cela. En revanche, ce qui est exact c'est que le politique doit se poser la question de quels sont les investissements qui méritent d'avoir un financement privilégié, si c'est dans le cadre par exemple du pacte de stabilité quels sont les investissements qui pourraient être déduits des déficits pertinents pour le calcul des déficits excessifs ? C'est un exemple parmi d'autres, quels seraient, si on imagine une création monétaire directe, les investissements qui bénéficieraient d'une création monétaire directe par la banque centrale... ? Je pense que le politique a un rôle essentiel à jouer là-dedans et je ne pense pas que l'on puisse surcharger en effet les banques centrales sur ce plan. La relation entre le pouvoir politique d'une part et la banque centrale est essentiel, les banques centrales sont les agents du politique, agents qui veulent leur indépendance, prétendent être indépendants mais qui en réalité dépendent du politique.

- Dans l'équation actuelle entre climat d'un côté, finance de l'autre, il y a un autre paramètre : le paramètre social. C'est inquiétant de voir que des décisions prises, par exemple il y a deux ans par les gouvernements français sur les taxes sur les produits pétroliers, nous ont amené tout de suite à une quasi insurrection. Certaines mesures pro économie verte ont des impacts qui peuvent être perçus comme négatifs immédiatement

alors qu'elles ont des effets positifs sur le long terme. Comment gérer cela tout en maintenant une acceptabilité par la société ?

Laurence SCIALOM

C'est une question fondamentale. La transition écologique ne pourra pas avoir lieu si on n'a pas aussi une transition sociale. Le mouvement des gilets jaunes a montré à quel point les coûts de certaines mesures pro climat peuvent être insupportables pour des franges de la population déjà déclassées, qui ont déjà beaucoup de mal. Notamment les gens qui travaillent dans les zones périurbaines, là on sort complètement du périmètre de cette conférence mais il est évident qu'il faut une réflexion politique, cela veut dire accompagner ceux qui y perdent le plus et qui sont incapables d'absorber les coûts de la transition écologique. C'est certain, sinon c'est objectivement socialement inacceptable.

Olivier Bodin

Les choix budgétaires sont essentiels. Si vous prenez la France par exemple : sur le plan de relance, le choix budgétaire de baisser les impôts de production a été fait. Du point de vue de la transition purement écologique ce choix est aberrant parce que cela conduit à reproduire le système de production tel qu'il est, et en effet cela utilise une partie des ressources qui auraient pu être disponibles pour renforcer la capacité des agents économiques, les catégories les plus défavorisées, pour s'adapter et pour contribuer à la transition écologique.

Pour la question de la justice sociale, je crois beaucoup au concept de la définition de politiques publiques en termes de mise en capacité de contribuer à la transition et de mise en capacité de s'adapter au choc. Il est essentiel que les politiques publiques soient maintenant progressivement pensées dans ce sens-là, pas simplement en termes de compensation, il ne s'agit pas de compenser des perdants, mais de mettre tout le monde en capacité, que ce soit des agriculteurs, des catégories populaires qui ont besoin de mobilité, etc. C'est penser les politiques publiques dans ce sens-là qui va permettre de contribuer je pense à la transition écologique et la transition sociale.

Georges VLANDAS

Les débats à l'intérieur de la fonction publique peuvent être élargis au reste de la société, en partenariat avec le monde académique, de la recherche, associatif, syndical. Vous verrez dans la dernière page de la revue GRASPE combien sont divers les intervenants dans nos conférences : il faut préserver des lieux de réflexion critique, européenne et écologique. Merci Laurence et Olivier de nous avoir présenté ce thème très important.

De l'open space au télétravail

Atomisation, externalisation, nomadisation, : petit inventaire du néotrabail

Cet article est le premier d'une série qui sera successivement publiée dans notre revue. Chaque article résume une conférence faite par Mme Lederlin devant un auditoire de fonctionnaires et agents de l'UE.

Par Fanny LEDERLIN

Lors de cette première séance, nous n'allons pas évoquer directement le télétravail, mais l'ensemble des mutations qui concernent le travail depuis une quarantaine d'années. Je vous propose d'évoquer les trois principales modalités de travail qui sont les nôtres aujourd'hui, en ce début de XXI^e siècle : premièrement l'individualisation du travail, aboutissant à une « atomisation des travailleurs et de la société » ; deuxièmement les nouvelles dualisations du travail, la question de la « nomadisation », mais aussi du développement de la sous-traitance qui provoque de nouvelles inégalités au travail ; et enfin la troisième grande modalité : l'extension de la « tâcheronisation » au travail, selon moi un élément qui provoque une dangereuse déresponsabilisation des travailleurs.

L'individualisation du travail

L'individualisation des rapports sociaux dépasse largement le cadre du travail et remonte en fait à l'époque moderne où la liberté individuelle de n'être soumis qu'aux lois, de disposer de sa propriété, de choisir son métier, a pris le pas sur la « liberté des anciens », des Grecs et des Romains : une liberté politique, exercée collectivement et directement, celle du citoyen libre d'Athènes.

Voilà donc longtemps, plus de 200 ans, que chacun de nous se pense comme un individu dissocié du reste de la société, et non comme quelqu'un appartenant à un maître comme le serf à son seigneur, ou à sa famille, ou à sa corporation. Nous sommes des individus libres d'exercer notre conscience, de gagner notre vie comme nous l'entendons, de jouir de nos biens et de nos

mouvements (quand l'épidémie de Covid nous le permet) et nous sommes des individus dissociés bien avant d'appartenir à un collectif (nation, société, famille...). Ce primat de l'individuel sur le collectif se constate désormais aussi sur les lieux de travail, jusqu'alors dédiés à l'agir en commun : usines, bureaux, mais aussi hôpitaux par exemple. Ce phénomène de l'individualisation touche d'ailleurs d'autres lieux de l'agir en commun, comme les écoles ou les universités, mais ce qui nous intéresse aujourd'hui est la question du travail.

Dans les entreprises, ce phénomène d'individualisation des rapports au travail résulte d'une volonté managériale très claire identifiée par de nombreux historiens. Je pense notamment à *La Société ingouvernable*, un livre très important de Grégoire Chamayou publié en 2019. Il mène un travail de recherche extrêmement pointu sur l'ensemble de la littérature managériale américaine depuis les années soixante-dix jusqu'à nos jours. Je pense aussi au travail de Danièle Linhart, sociologue française, qui a publié *Travailler sans les autres* en 2009, et *La Comédie humaine du travail* en 2015. Tous ces chercheurs, tous ces sociologues ont montré que depuis les années 1980 dans les entreprises de notre monde capitaliste néolibéral avait eu lieu la décision consciente et la mise en œuvre de stratégies volontaires pour individualiser les méthodes de travail.

Pourquoi cette décision, cette stratégie ? D'abord pour briser les collectifs qui, dans les années 1970, avaient mis les salariés en position de force dans les entreprises. Les rapports de force entre les syndicats et le patronat étaient à cette époque bien plus à l'avantage des salariés et des syndicats, c'est pour cela que les années 1950-60 jusqu'au milieu des années 1970 ont été des années de gain au niveau des actions sociales. La logique managériale a donc joué dans le sens de casser ces rapports de force, ce qui est passé en partie par cette volonté d'individualiser les rapports au travail. Il y avait également derrière cela une idéologie propre au « néomanagement », ce nouveau mode de management qui est toujours à l'œuvre à l'heure actuelle, bras armé de notre forme contemporaine de capitalisme que l'on peut appeler le néolibéralisme. Ce néomanagement a pour impératif et pour valeur notamment les notions d'indépendance, d'autonomie, d'adaptation et de mise en concurrence individuelle. Je pense que ces termes-là ne vous surprennent pas. Ce sont des termes qu'on entend beaucoup dans les entreprises, les organisations, mais aussi d'ailleurs dans les organismes publics.

Comment ce phénomène d'individualisation dans le travail se traduit-il concrètement ? Par exemple par la généralisation des négociations individuelles de salaire : autrefois elles faisaient l'objet de négociations collectives et sont désormais de plus en plus des négociations individuelles ; la mise en concurrence des travailleurs, non seulement au plan mondial bien sûr, c'est la mondialisation, mais aussi à l'intérieur même des entreprises, je pense notamment au système des « *people to watch* » qui consiste à identifier des talents pour leur dessiner des carrières particulières en les engageant à se distinguer de leurs collègues ; la personnalisation des carrières, la personnalisation des relations hiérarchiques : aujourd'hui cela se généralise de plus en plus d'avoir des points annuels en tête à tête avec son supérieur hiérarchique, également, de façon plus large, la disparition progressive de la représentation collective au profit d'un rapport en direct individualisé entre l'employé et l'employeur.

C'est sur la base de cette individualisation que les valeurs d'indépendance, d'autonomie, d'adaptation, de mise en concurrence des travailleurs se sont imposées auprès d'eux, qu'ils ont totalement intégré ces impératifs et qu'un autre phénomène caractéristique du travail au XXI^e siècle a pu avoir lieu : l'essor du travail dit « indépendant ». Le travail indépendant concerne évidemment la forme de travail pratiquée depuis bien longtemps par les professions libérales, les médecins, les avocats, les notaires, etc., mais depuis quelques dizaines d'années s'ajoutent à ces professions libérales des travailleurs de tous types de professions : des professions intellectuelles comme les créatifs en agence s'établissent en *freelance*, les consultants, les experts ; mais également des professions qui ne concernent pas des métiers intellectuels, comme les chauffeurs, les livreurs, tous ceux qui travaillent dans les services à la personne et s'établissent aujourd'hui en travailleurs dits « indépendants ». Pour vous donner quelques chiffres — j'imagine que vous aurez des chiffres européens peut-être plus parlants — : en 2016 en France, il y avait plus de 3 millions d'indépendants. Ce phénomène a été fortement encouragé par la création du statut d'autoentrepreneur : on comptait déjà en 2016 un million d'autoentrepreneurs, et cela n'a fait qu'augmenter depuis 4 ans.

Construit sur ce socle d'individualisation des rapports au travail, ce travail indépendant est évidemment porté par le modèle économique des « plateformes digitales ». Ces *Pure Players* du digital, comme Uber ou Deliveroo, contribuent à rendre attractif ce mode de vie considéré comme *cool* et *sexy*, et encouragent l'idée qu'être son propre patron, autonome dans l'organisation

de son travail et de sa journée, est une sorte de panacée pour le travailleur. Nous savons tous évidemment que dans la réalité les choses sont plus contrastées, mais ce sont ces valeurs, ces aspirations, qui aujourd'hui touchent le plus sans doute les jeunes et sont hégémoniques dans la société.

Quels problèmes cette individualisation du travail et l'essor du travail indépendant posent-ils ? J'en ai identifié au moins deux principaux. Le premier est qu'avec le travail indépendant on a quand même la remise en question du salariat, sur lequel repose le modèle de protection sociale en France et dans beaucoup de pays européens. Cela ne veut pas dire que cette question ne doit pas être posée : il est évident que de plus en plus de travailleurs à l'heure actuelle rejettent le salariat, mais dans ce cas, quel avenir pour les entreprises et la protection sociale ? Comment réorganiser les cotisations sociales, par exemple ? Et ne va-t-on pas vers un droit du travail à deux ou à plusieurs vitesses ? Autrement dit : comment encadrer ces relations de travail au niveau national, européen ? Ce sont des questions évidemment qui doivent vous être extrêmement familières et on sait très bien que ces plateformes profitent pour l'instant d'un flou artistique pour justement utiliser le travail d'employés qui ne disent pas leur nom, ceci en contournant la législation en vigueur dans les pays où ils sont implantés. C'est le premier point. Le deuxième dépasse la question du travail, est plus politique au sens large du terme. Avec cette individualisation du travail, l'une des fonctions essentielles du travail est en train de disparaître : contribuer à « faire société ». Faire société autour d'un projet d'entreprise, mais aussi au travers d'actions et de solidarité collective, et pourquoi pas d'ailleurs de luttes collectives ? Les luttes collectives, organisées sur un lieu de travail, à l'usine, les grèves, etc., contribuaient jusqu'à présent à fabriquer du lien social. Si cela disparaît, si même au travail c'est chacun pour soi, alors disparaît l'un des lieux essentiels par lequel les individus pouvaient se sentir appartenir à un groupe plus large.

Au cours de la prochaine séance, nous allons devoir nous interroger sur la fonction du télétravail là-dedans, parce que le télétravail risque de renforcer cette atomisation, cet éclatement des travailleurs. Comment éviter l'éclatement de la société, sa déliaison et l'atomisation sociale aujourd'hui constatées par la plupart des sociologues, philosophes, politiques, un peu partout dans le monde et se traduisent par l'essor du communautarisme, la montée des populismes par exemple dans les démocraties libérales ? Le but de cette première séance n'est pas de répondre à ces questions, mais de les poser.

L'apparition de nouvelles dualisations

Je vous propose maintenant de passer à la deuxième grande modalité du travail au XXI^e siècle : l'apparition de nouvelles dualisations qui produisent de nouvelles inégalités au travail.

La première dualisation sépare ceux qui possèdent un bureau fixe de ceux qui n'en ont pas. Ce sujet n'est pas si anecdotique que cela et soulève des questions assez profondes sur le rapport au travail. Le paradoxe à l'heure actuelle est qu'au moment où les rapports de travail s'individualisent, on assiste à la disparition ou en tout cas à la raréfaction dans les entreprises de ce qu'on peut appeler des bureaux à soi. Depuis quelques décennies, ils sont remplacés par les open spaces ou par leur version encore plus contemporaine : les flex offices. L'open space est ce plateau ouvert où les espaces de travail et les bureaux ne sont plus séparés par des cloisons, le flex office est exactement la même chose, mais sans mobilier fixe. Dans un flex office, on arrive le matin dans son entreprise et on ne sait pas à quel endroit on va brancher son ordinateur, cela va dépendre de la place qui est libre. Tout cela est présenté comme favorisant le travail collectif, renforçant la créativité, permettant d'hybrider les compétences ; tout ce discours néomanagérial a entouré ces évolutions. Le flex office, pour information, concernait en 2017 6 % des travailleurs français. J'imagine que c'était un chiffre un peu plus élevé en Grande-Bretagne et sans doute en Allemagne, pour l'Europe c'est probablement autour de 10 %.

Évidemment la pandémie va questionner ce type de bureau, tant mieux : c'est l'occasion pour nous de réfléchir à la façon dont ils vont pouvoir évoluer. Au-delà des discours qui consistaient à insister sur le fait qu'ils favoriseraient les échanges et la créativité, on a constaté que dans un open space ou dans un flex office on devient nomade du travail. C'est ce que j'adresse en évoquant la question de la « nomadisation » du travail. Je vous renvoie à un très court article passionnant du *Monde*, publié le 14 mars 2019, signé de Nicolas Santolaria : *Le nouveau salarié, un touareg du tertiaire en perpétuelle transhumance*. L'article raconte bien ce renversement qui fait que dans un « lieu collectif » comme un open space et a fortiori un flex office, le travailleur se retrouve finalement seul avec les autres, et les autres sont même d'ailleurs des nuisances qui l'obligent à constamment chercher des lieux calmes, des salles de réunion pour pouvoir se concentrer. C'est le contexte dans lequel a surgi le télétravail au moment de la pandémie : cette frustration que pouvait générer le travail en open space et en flex office et cette inégalité entre ceux qui avaient un bon bureau pour se

concentrer et ceux qui étaient au milieu de leurs collègues et avaient peut-être plus de mal à le faire ; cela explique sans doute le succès qu'a rencontré le télétravail, en tout cas au début lorsqu'il a surgi dans la vie des travailleurs. Les choses n'allaient pas si bien que cela et le confort du travail n'était pas satisfaisant : c'est sans doute pour cela qu'il a été bon de se retrouver chez soi pour télétravailler ; mais nous y reviendrons lors de la prochaine séance.

La deuxième dualisation que je voudrais évoquer est plus structurelle : la sous-traitance. Là aussi je me réfère à un travail très intéressant de lecture que je conseille, un livre de Nick Srnicek intitulé *Capitalisme de plateforme* publié en 2018, qui évoque le fait que dès les années quatre-vingt, la quête d'une plus grande rentabilité a conduit les entreprises à externaliser une part grandissante de tâches considérées comme n'appartenant pas à leur cœur d'activité - en fait n'étant pas rentables -. Concrètement, ces tâches concernent le nettoyage des bureaux, la gestion des flottes de véhicules, les installations informatiques, la conciergerie, les services généraux, mais aussi la réparation de dégâts provoqués par les entreprises, par exemple le nettoyage de rivières pour une entreprise polluante, tâches confiées à des associations locales plutôt qu'à l'entreprise elle-même. Cette externalisation des activités non productives se généralise de plus en plus et amène les entreprises à les confier à des sous-traitants.

Le problème est que cette délégation du travail à faible valeur ajoutée fait émerger une catégorie de sous-travailleur : les agents d'entretien (très souvent des femmes, racisées et parfois sans papiers, parfois sans droits), le personnel informatique, les responsables des services généraux, les hôtesses d'accueil, certains personnels hospitaliers ou d'EHPAD qui sont de plus en plus employés par des entreprises sous-traitantes ou encore les agents communaux ou les bénévoles d'associations, qui eux ne sont carrément pas payés. Tous ces travailleurs sont ceux que nous avons appelés en France les « premières lignes », au moment du premier confinement. On s'est mis à applaudir à 20 heures le soir les « premières lignes », ces gens qui ont en charge la vie même : nettoyer, soigner, ranger, réparer, autant de tâches essentielles à la vie, mais qui effectivement ne sont pas rentables. La plupart du temps, ils sont employés par des entreprises sous-traitantes, sont mal payés, parce que ces entreprises sous-traitantes elles-mêmes sont mises en concurrence par les entreprises qui les font travailler et répercutent sur le salaire de leurs employés les efforts commerciaux qu'ils sont obligés de faire pour être sélectionnés pour nettoyer des bureaux où gérer une flotte informatique. Ils

sont très souvent aussi invisibilités parce qu'ils travaillent très tôt le matin ou tard le soir pour ne pas déranger les autres travailleurs qui eux exercent des activités profitables. Ils sont souvent peu reconnus, parfois méprisés, et parfois n'ont même pas de droits, à tel point d'ailleurs qu'ils travaillent dans des conditions qui les rapprochent de cette catégorie de travail identifiée par l'organisation internationale du travail comme « non décent ». Comme si, dans nos sociétés occidentales où le droit du travail est extrêmement réglementé, existait quand même un sous-travail « non décent » généralisé suite encore une fois à l'effet de cette sous-traitance.

L'existence de cette économie périphérique à faible valeur ajoutée, de ce sous-travail, instaure évidemment de nouvelles inégalités qui sont absolument inacceptables pour nos sociétés. Comment y remédier ? Cela fait partie des questions que nous aurons, j'espère, l'occasion d'évoquer ensemble.

La tâcheronisation du travail

Abordons la troisième grande modalité de travail au XXI^e siècle que j'identifie : l'extension de la tâcheronisation du travail, qui aboutit à une déresponsabilisation des travailleurs. La tâcheronisation est une dégradation du travailleur qui s'opère lorsqu'il travaille à la tâche, autrement dit lorsqu'il effectue des missions fragmentées, ultra-contrôlées, sur un temps court et sans vision d'ensemble sur ce qu'il produit. C'est la condition de travail des ouvriers pendant la majeure partie du XX^e siècle. Elle s'étend désormais à de plus en plus de métiers et de plus en plus de fonctions dans l'entreprise, y compris aux fonctions des employés et même à des cadres à qui le néomanagement fait exécuter des missions pensées, décomposées, planifiées par d'autres. « D'autres » cela peut être un manager, mais aussi de plus en plus un algorithme. C'est bien le cas d'un chauffeur Uber, par exemple, à qui son application dans sa voiture dit non seulement à quel endroit se rendre pour trouver son client, mais aussi comment s'y rendre pour éviter les bouchons : il n'a même plus besoin de réfléchir au trajet qu'il va accomplir. Cette application contrôle son travail et va demander à ses clients de le noter : le chauffeur Uber est un tâcheron, dans la mesure où il exécute une série de microtâches dictées par un programme informatique. Ce travail à la tâche est avec le travail indépendant l'autre modalité de travail sur laquelle repose le capitalisme de plateforme, cette nouvelle modalité de capitalisme qui est en train d'émerger. Là encore, les plateformes ne l'ont pas inventé : le travail digital a seulement radicalisé une forme de travail fragmenté, discontinu, commandé numériquement. C'est là que l'intervention des

plateformes dans nos vies professionnelles est toujours ambiguë. Ils font passer cela pour une innovation, pour quelque chose de sympathique dans l'esprit des travailleurs : des études faites notamment sur les chauffeurs Uber ou les livreurs Deliveroo montrent qu'ils n'ont absolument pas, pour la plupart, l'impression de subir cette tâcheronisation.

On pourrait penser que je décris là un phénomène qui ne concerne que les travailleurs des applis, mais ce n'est pas le cas. Si on se réfère par exemple à une étude menée par Danièle Linhart sur les employés de pôle emploi, on voit qu'une employée de pôle emploi se voit aujourd'hui dicter un protocole d'entretien pour gérer sa relation avec le demandeur d'emploi. Elle a sur son ordinateur un protocole extrêmement codifié et doit suivre pas à pas toutes les directives données par son protocole. L'entretien n'est plus libre, autrefois il l'était. Un agent marketing par exemple doit suivre les étapes d'un formulaire pour répondre à une demande client, on en fait l'expérience en appelant Orange ou Netflix quand on rencontre un problème avec l'utilisation de ces outils : on fait face à quelque chose d'extrêmement formaté et on se demande même si on ne parle pas à une machine. Cette tâcheronisation du travail n'est pas à mon avis anecdotique et s'inscrit au contraire dans une logique beaucoup plus large, la logique du calcul qu'Alain Supiot nomme « la gouvernance par les nombres ». Cette logique conduit à quantifier les missions, les découper, les programmer et à déposséder les travailleurs de la responsabilité de ce qu'ils font.

Cette logique déresponsabilisante dégrade l'intérêt du travail en entraînant une perte de créativité, d'expression et de savoir-faire singulier. La notion d'improvisation dans le travail disparaît progressivement et elle peut conduire aussi à une perte de jugement sur ce que l'on fait, puisque la principale qualité demandée à un travailleur tâcheronisé n'est pas d'avoir un avis critique sur la tâche qu'on lui demande d'exécuter, mais de s'adapter.

Alors est-ce que le télétravail pourra nous aider à remédier à cela ? C'est une autre question à laquelle j'espère que nous pourrions essayer de penser, si ce n'est répondre, lors de la prochaine séance.

J'en arrive donc à ma conclusion. Je me rends bien compte que j'ai dressé un tableau très sombre des modalités contemporaines de travail, mais un peu comme les tableaux de Pierre Soulages il a peut-être pour objectif de faire sortir un peu de lumière, nous aider en tout cas à essayer de la chercher puisque la question que

nous allons pouvoir nous poser ensemble est : comment lutter contre ce néotavail qui renforce l'atomisation sociale en individualisant à outrance les rapports de travail, les inégalités de travail en fabriquant de nouvelles dualisations, et fait triompher une logique du calcul qui appauvrit l'intérêt du travail et déresponsabilise les travailleurs ? Un autre travail est-il possible ? Avant de voir la semaine prochaine si le télétravail peut nous aider à répondre à ces questions, je vous laisse réagir et peut-être critiquer ce travail. Merci.

Georges VLANDAS

On pourrait penser que nous sommes loin dans la fonction publique européenne des évolutions que vous soulignez, en fait nous suivons cela avec un temps de retard.

On voit cette individualisation du travail dans les agences de régulation, comme celle d'Alicante pour la propriété intellectuelle, EIPO, où 2 500 travailleurs individuels experts avec des contrats individuels y travaillent à côté de 800 travailleurs statutaires - qu'il s'agisse d'agents contractuels temporaires ou de fonctionnaires - ; ou encore à Fusion For Energy à Barcelone. Dans le dernier dialogue social, nous avons déploré le rapport entre les travailleurs sous statut (qui sont environ 450) et les travailleurs hors statut comme les experts individuels. Les collègues soulignaient le risque de perte de savoir-faire à l'interne d'un certain nombre d'éléments du métier. Les professeurs de langues, par exemple, étaient internalisés au siècle dernier et pouvaient développer une formation assez large. Notre pratique linguistique n'est pas abstraite, mais adaptée à notre métier, pourtant maintenant ces professeurs sont des travailleurs individuels exploités, payés 25 € de l'heure avec la sécurité sociale, malgré le temps de préparation... lorsque leur enfant tombe malade soit ils trouvent un autre travailleur pour les remplacer, soit la firme qui les sous-traite leur demande non seulement de rembourser les 25 €, mais aussi le profit que cette firme fait sur leur dos, qui est souvent de 50 €.

S'agissant de la dualisation du travail, nous avons par exemple un accroissement extraordinaire des contrats de contractuels, à durée déterminée ou indéterminée, avec une grande précarité. On a également la création d'offices où apparaît la tâcheronisation, comme par exemple les agences d'exécution qui dorénavant vont être de l'ordre de 3 000, avec des gens dont l'évolution salariale est beaucoup plus faible que celle de nous autres fonctionnaires et se fonde sur une pratique professionnelle très segmentée, avec 20 points de *check-list*, etc. La sous-traitance existe aussi chez nous évidemment, pour le nettoyage, les cantines qui avant étaient internalisées - avec une meilleure satisfaction pour le personnel, notamment pour le

Berlaymont où la cantine est internalisée -, le *helpdesk* : des travailleurs indépendants, à 50 dans une pièce où chez nous il y aurait deux ou trois collègues. Dans le bâtiment Loi 51 par exemple, tout un étage était rempli de travailleurs individuels s'occupant du service informatique de la DG RTD avec une toilette mixte pour 100 personnes. Tout cela est à l'œuvre de nos jours, comme la remise du statut et des conditions de travail. Sans noircir le tableau, parce que nous sommes effectivement quand même avantagés par rapport au reste et la société - contractuels comme externes -, soyons conscients que nous subissons, même avec un temps de retard, les mêmes évolutions. La réforme de 2004 avait pour fonction principale de mettre au pas une fonction publique de mission - celle de la Commission européenne, des collègues qui avaient une liberté de parole, etc. -. Toutes les choses mises en place depuis lors comme la rotation obligatoire (les personnels de la hiérarchie tournent) aboutissent à une perte de savoir-faire. Par exemple lorsque Mingasson, le directeur général budget allait au Parlement, tout le monde tremblait devant lui, parce qu'il connaissait son sujet, lui. Je ne dis pas que ceux qui ont succédé ne connaissent pas le sujet, je ne dis pas non plus que des mobilités ne sont pas nécessaires, mais il y a toute une série d'évolutions mises en œuvre qui tendent à déposséder des fonctionnaires d'un savoir-faire qui faisait la gloire de l'institution, comme cela s'est passé au niveau de la recherche.

Tout cela pour dire que Fanny, à partir d'une autre expérience avec un autre *background*, parle de choses qui sont aussi à l'œuvre chez nous, même avec un temps de retard, et peut-être que cela va s'accroître avec l'extension du télétravail et l'individualisation que cela va entraîner.

Quelques questions

- *Question : N'abordons-nous pas ici uniquement les aspects négatifs du sujet ? N'y a-t-il également des points positifs dont nous pourrions parler ?*

Fanny LEDERLIN

Le tableau brossé évoquait essentiellement les aspects négatifs liés à ces trois grandes modalités : individualisation, dualisation, tâcheronisation du travail. On peut s'inquiéter du fait que nous n'abordions la question du télétravail que sous un angle négatif. Ce n'est, bien sûr, pas l'objectif.

J'ai été la première surprise en écrivant *les dépossédés de l'open space* de développer une vision aussi critique de nos conditions de travail, mais déjà j'y explore dans un dernier chapitre des voies par lesquelles nous pourrions remédier à ces tendances et cela sera vraiment l'objectif des prochaines séances, notamment

de la dernière, qui sera consacrée uniquement aux voies de progrès, aux manières, aux modalités par lesquelles on pourrait justement retrouver du collectif, de la solidarité, de l'intérêt, de la créativité, de la subjectivation, parce que nous n'en avons pas encore parlé pour l'instant, mais le travail est vraiment un lieu essentiel de l'expression de soi. C'est en fait le point de mire de notre réflexion collective. Il faut bien dire qu'à l'heure actuelle c'est assez compliqué de trouver les points positifs.

Question : ce processus d'individuation dont vous parliez est-il irréversible ?

Fanny LEDERLIN

J'ai l'impression qu'il s'agit d'un processus irréversible. Ma réponse va peut-être sembler un peu audacieusement tranchée, mais ce n'est pas pour rien que j'ai fait remonter le processus d'individuation à l'époque moderne. Un mouvement historique extrêmement profond remonte à la modernité — c'est-à-dire à peu près au XVIIe ou XVIIIe siècle — : l'apparition de l'individu. L'individu qui revendique sa liberté de penser, sa liberté de jouir de ses biens, sa liberté de ne dépendre que de la loi et rejette tout corps collectif dont il ne pourrait pas se dissocier. Un texte très fameux de Benjamin Constant, *De la Liberté des anciens et des modernes*, plante le décor et, en 1819, déclare déjà ce mouvement irréversible.

Nous n'allons plus nous dissoudre dans le collectif, nous ne le voulons plus. Pour réfléchir à nos conditions de travail et plus largement à nos conditions sociales aujourd'hui, je pense que nous devons partir de ce constat : les individus se sentent de plus en plus uniques, nous allons vers un processus narcissique, beaucoup d'ouvrages sortent à l'heure actuelle sur ce narcissisme qui est le prolongement de l'individualisme : encore plus d'ego, encore plus de « moi », etc., c'est le monde dans lequel on vit. Cela ne veut pas dire heureusement qu'il est impossible dans ce contexte-là de faire valoir des valeurs plus épanouissantes de solidarité, de collectivité, de coopération, et c'est tout l'enjeu de notre réflexion, mais ce sont des valeurs, des principes, extrêmement minoritaires dans l'époque néolibérale dans laquelle nous vivons.

Ce qui me frappe quand on évoque le télétravail, c'est que l'angle sous lequel les gens parlent de leur expérience est bien souvent celui du bien-être, par exemple : « J'ai gagné plus de confort, c'est plus agréable de travailler à la maison, cela me permet de mieux m'occuper de mes enfants que je peux récupérer à l'école plus facilement, d'alterner travail et loisirs... », etc. Autant d'avantages incontestables, qui sont de vrais progrès à titre individuel, mais qui ne tiennent pas compte

de la dimension collective au travers de laquelle on doit en vérité juger le travail.

Question : le télétravail n'a-t-il pas un aspect desséchant, au risque de nous couper du collectif ? Comment peut fonctionner une entreprise sans collectif ?

Fanny LEDERLIN

Le télétravail a un aspect desséchant, je parlerais même d'appauvrissement, de rétrécissement de l'horizon, ne serait-ce que d'horizon spatial. L'une des questions essentielles que nous allons nous poser ensemble est la suivante : comment recréer du collectif par le travail, que ce soit au travers du télétravail ou en retournant au bureau quand nous pourrions y retourner ? Je pense que c'est vraiment la question la plus prégnante du travail en 2020. Toutes les questions convergent vers celle-ci, qu'elles soient juridiques, philosophiques, existentielles, ou même productives parce que même les patrons sont en train de se poser ces questions : comment recréer du collectif, de l'adhérence au projet d'entreprise, du lien entre les travailleurs, comment faire en sorte que les équipes fonctionnent correctement, qu'il y ait une envie pour une vision, etc. ? C'est tout cela qui est aujourd'hui questionné.

Georges VLANDAS

Je me permets de souligner que l'aspiration individualiste a émergé à la fin du cycle économique de croissance à travers un mouvement social collectif - en France, je parle de 1968 - : une demande collective de plus d'autonomie individuelle. Il y a parfois erreur sur ce qu'on appelle l'individualisme. L'aspiration d'individualisme est une aspiration de liberté, c'est pour cela que Benjamin Constant lui-même libéral peut l'affirmer ; c'est une aspiration universelle, mais l'individualisme que met en place l'appareil de production de nos sociétés est l'individualisme d'asservissement et non pas d'émancipation.

Fanny LEDERLIN

Vous avez raison de revenir sur la question de l'individuation, qui n'est pas un mal en soi effectivement. Le sujet est d'articuler liberté individuelle et désir de collectif. Il n'est évidemment pas question de revenir en arrière sur les gains du libéralisme, de la pensée anglo-saxonne libérale : ce sont des éléments extrêmement émancipateurs.

Question : que pensez-vous de ce côté « chic », « luxe », proposé avec cette nouvelle nomadisation du travail ?

Fanny LEDERLIN

Une bataille culturelle est aujourd'hui en train de se jouer au travers des techniques managériales notamment du néomanagement, bras armé du capitalisme contemporain qui joue beaucoup sur une théologie, des dogmes, des valeurs qui s'imposent aujourd'hui comme hégémoniques, pour reprendre un terme Gramscien. Hégémoniques au sens propre du terme en effet : j'évoquais les questions de l'autonomie, de l'indépendance, les questions de la bonne concurrence entre les personnes ; des valeurs qui paraissent aujourd'hui évidentes, on trouve peu de gens qui diraient préférer la dépendance à l'indépendance, pourtant ce sont des valeurs extrêmement questionnables. La nomadisation s'entoure d'un « chic », d'un « luxe » : des entreprises comme Google ou toutes les entreprises dans l'air du temps montrent des images extrêmement séduisantes de grands campus dans lesquels on peut voyager à vélo, avec espace baby-foot, piscine à boules... Tout un décorum accompagne cette organisation, ce design des bureaux, et vise à ringardiser d'autres manières de travailler. La panacée est d'être fluide, de s'adapter, de changer de bureau tous les jours, avec cette idée que plus nous serions déracinés, plus nous serions heureux. Nous savons très bien, c'est un point que j'ai essayé de développer ici, que les travailleurs (et d'ailleurs tous les êtres humains) ont besoin d'une forme d'enracinement. Il est bien sûr important de s'adapter aux nouvelles technologies, je ne suis pas en train de prôner un retour à l'âge des cavernes, mais simplement pour travailler correctement, pour pouvoir déployer une pensée, des gestes corrects, il faut du temps, un espace à soi, une certaine forme de régularité, de rituels même.

Tout cela doit être réfléchi aujourd'hui, il faut essayer de ne pas prendre pour argent comptant tout ce discours extrêmement branché, séduisant, accompagnant toutes les innovations managériales qui sortent à l'heure actuelle ; le télétravail ne fait pas exception à la règle. C'est pour cela que je trouve important de prendre le temps d'y réfléchir et derrière tout ce décorum des technologies, de don d'ubiquité que nous aurions tous, d'économie de CO2, de temps, simplement revenir à du bon sens, à de l'esprit critique, et chaque fois questionner, se demander si vraiment c'est un progrès ou s'il s'agit d'un habillage, d'une illusion, d'un effet de com ?

Question : un témoignage. Ces outils apportent d'expérience une grande versatilité et permettent des réunions très efficaces, avec parfois de très nombreuses personnes à travers le monde. Cependant, ils n'apportent pas la richesse des rapports humains, il faut les utiliser convenablement et ils ne doivent pas devenir un outil de « flicage » des employés.

Question : avec le télétravail, ne masque-t-on pas un dysfonctionnement en proposant l'innovation alors qu'il y a un facteur de risques psychosociaux pour les collègues ; et n'est-ce pas en contradiction avec les valeurs de solidarité de l'Union Européenne ?

Fanny LEDERLIN

La crise sanitaire est survenue dans le contexte de ce malaise qui existait au travail dont nous avons parlé, dans les open spaces, les bureaux, que ce soit dans la fonction publique ou dans le privé. Je pense que ce malaise était très grand, c'est l'une des raisons pour lesquelles le télétravail a été vécu par beaucoup comme un soulagement.

Alors que le télétravail n'était absolument pas effectué dans des conditions pérennes au mois de mars ou d'avril dernier - puisque les enfants étaient à la maison etc., avec cette inquiétude sur l'avenir de l'activité économique - toutes les études menées sur l'avis des travailleurs sur le télétravail sont extrêmement favorables malgré tout. Je pense vraiment que l'une des clés d'explication est ce malaise qui préexistait à la crise sanitaire. Tout l'enjeu évidemment aujourd'hui est de penser non seulement le télétravail, mais aussi le retour en présentiel en fonction de cela, pour ne pas reproduire ce qui déjà fabriquait du mal-être au travail. Il ne faut pas que ce soulagement qui vient du télétravail, donc du fait qu'il nous enlève ce mal-être qu'on pouvait ressentir dans les open spaces, masque le fait qu'il existe des risques psychosociaux au télétravail, mais aussi d'ailleurs des risques sanitaires plus larges.

Évidemment il existe aussi des effets positifs, nous verrons tout cela la prochaine fois.

Concernant la contradiction avec les valeurs de l'Union Européenne, c'est une très belle question, je ne suis peut-être pas la plus légitime ici pour y répondre, mais c'est une piste de réflexion sur le sujet qui me paraît majeur.

Georges VLANDAS

Merci pour cette intervention. Quant au fait de savoir dans la fonction publique s'il y a un engouement pour le télétravail ou non : il faut distinguer le contexte particulier de l'épidémie, du fait de trouver un avantage dans une certaine mesure à la généralisation, ou au « 4 jours sur 5 » de façon rigide, cela doit encore être pensé, parce que beaucoup de personnes souffrent de l'isolement, il y a même des risques sanitaires.

Le travail avait également une notion émancipatrice notamment pour les femmes, sans parler des moyens qui étaient donnés pour les garderies, périscolaires, etc. ; le télétravail est finalement l'insistance mise au domicile avec peu de séparation entre

domicile et profession et c'est une façon de ramener le travail vers un lieu qui n'est pas forcément émancipateur, même si dans une certaine mesure on y trouve son compte parce que des temps de transport peuvent être réduits, etc.

Il faudrait faire attention aux enquêtes d'opinion, d'abord sont-elles faites avec des échantillonnages représentatifs ? D'autre part, peut-être sont-elles surdéterminées par le contexte politique et psychologique du moment où on pose la question, mais précisément en sciences sociales il n'y a pas la même certitude que dans les sciences dures et une question posée à un moment donné n'a pas la même réponse deux jours après.

Cette conférence rendait compte du contexte plus général de la société, de l'évolution du travail que nous connaissons au XXI^e siècle, contexte qui surdétermine toutes les autres questions qu'on va aborder sur le télétravail, les open spaces et les moyens d'y remédier collectivement.

Fanny LEDERLIN

Je voudrais vous remercier, parce qu'on n'a pas tous les jours l'occasion de s'exprimer devant 200 personnes concernées par ce sujet, je vous remercie beaucoup pour cette invitation et cette chance que vous me donnez.

Carte blanche :

L'Europe et les Etats Unis au miroir de la crise du COVID-19

L'épidémie de COVID-19 a déclenché la plus grave crise économique et sociale que le monde ait connue depuis la seconde guerre mondiale. L'Union européenne a réagi plus vite et plus fort qu'en 2008-2009, mais elle reste handicapée par ses lourdeurs institutionnelles, nettement plus que des Etats Unis pourtant minés par de profondes divisions. Même si des changements positifs ont déjà été apportés à l'architecture européenne suite à la crise de 2008-2009, il reste encore beaucoup à faire sur ce plan.

Sur le plan sanitaire, la crise avait touché l'Europe très brutalement au début de l'année 2020. Dans la mesure où l'Union ne dispose pas de compétences dans le domaine de la santé, la réaction européenne a dans un premier temps été essentiellement nationale. Une situation qui avait conduit à des démarches désordonnées et contradictoires en termes de déplacements au sein de l'Union ou d'accès aux matériels médicaux. Par ailleurs, l'Europe avait alors durement ressenti les effets de la désindustrialisation en rencontrant des difficultés importantes pour s'approvisionner en masques, respirateurs etc...

L'expérience accumulée au cours de cette première vague et la coordination qui s'est progressivement mise en place n'ont pas empêché cependant l'Europe de subir à l'automne une seconde vague de contaminations qui s'est révélée à la fois plus longue et plus mortelle que la première. Les pays d'Europe centrale et orientale qui avaient été relativement épargnés par la première vague ont été cette fois très fortement touchés en particulier. Une situation qui a été aggravée par l'apparition du variant britannique, à la fois plus contagieux et plus léthal. Face à cette recrudescence la capacité de coordination des mesures sanitaires

entre pays européens est restée limitée même si les cafouillages ont été moindres qu'au cours de la première vague.

En ce qui concerne la vaccination, il avait été décidé à la mi-2020 de procéder à l'achat en commun des vaccins pour éviter la concurrence entre pays de l'Union. Dans son principe cette décision était évidemment justifiée : en l'absence de tels achats communs, les petits pays en particulier auraient été selon toute vraisemblance les principales victimes de la concurrence pour l'accès aux vaccins.

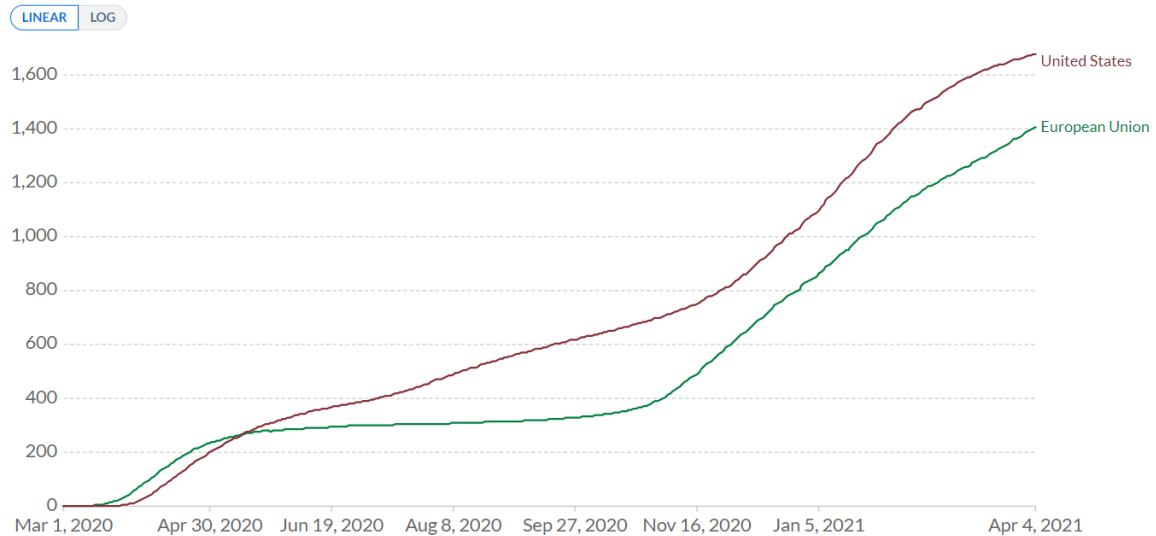
Mais la réalisation ne suit pas. La Commission européenne n'a pas l'habitude de ce genre d'opération. Pour se protéger, elle cherche à prendre toutes les garanties juridiques, les négociations traînent en longueur et les contrats sont signés tardivement. Par ailleurs, elle accorde aussi une très grande importance au fait de tirer au maximum les prix vers le bas, rendant ainsi les contrats passés avec l'Union peu rémunérateurs pour les firmes. Enfin, elle ne se préoccupe pas réellement des conditions de la production future de ces vaccins ni de préfinancer celle-ci.

Combiné au fait que plusieurs des vaccins sur lesquels la Commission avait misé ne sont pas finalement allés au bout du processus d'agrément, ces différentes faiblesses conjuguées ont abouti à des retards importants et une campagne de vaccination poussive comparée en particulier à celles qui ont été menées aux Etats Unis et au Royaume Uni. Et cela d'autant plus que parallèlement une part significative de la production des vaccins réalisée en Europe a été exportée hors de l'Union, ce qui n'a été le cas ni aux Etats Unis ni au Royaume Uni.

Du côté des Etats Unis, la première vague de contamination démarre quelques semaines plus tard qu'en Europe. Ce délai n'a cependant pas été mis à profit pour mieux préparer le pays. Dès le départ la gestion de la pandémie par l'administration Trump se révèle chaotique à l'échelle fédérale et ce défaut ne sera jamais corrigé jusqu'à l'arrivée de Joe Biden aux affaires fin janvier 2021. Ce sont cependant les Etats fédérés qui disposent des compétences les plus importantes dans ce domaine. Les Etats gérés par les démocrates, qui sont aussi les plus peuplés, prennent le plus souvent des mesures contraignantes analogues à celles prises en Europe. L'épidémie n'en reste pas moins très difficile à maîtriser dans un pays où les facteurs de comorbidité, diabète et surpoids en particulier, sont très répandus et où l'accès aux soins des plus pauvres est très problématique du fait de l'absence d'une assurance maladie généralisée. L'épidémie y aura fait jusque fin mars 2021, significativement plus de morts qu'en Europe à population comparable.

Cumulative confirmed COVID-19 deaths per million people

Limited testing and challenges in the attribution of the cause of death means that the number of confirmed deaths may not be an accurate count of the true number of deaths from COVID-19.



L'administration Trump avait cependant décidé assez tôt de miser sur la vaccination. Elle a mis le poids de l'administration fédérale dans la balance en passant des contrats d'achat pour des quantités très importantes sans lésiner sur les prix et en préfinançant massivement les unités de production. Elle n'a pas laissé non plus le pays exporter de vaccins. Moyennant quoi début avril, la proportion de la population ayant reçu au moins une dose de vaccin aux Etats Unis est de 31 % contre 12 % en Europe.

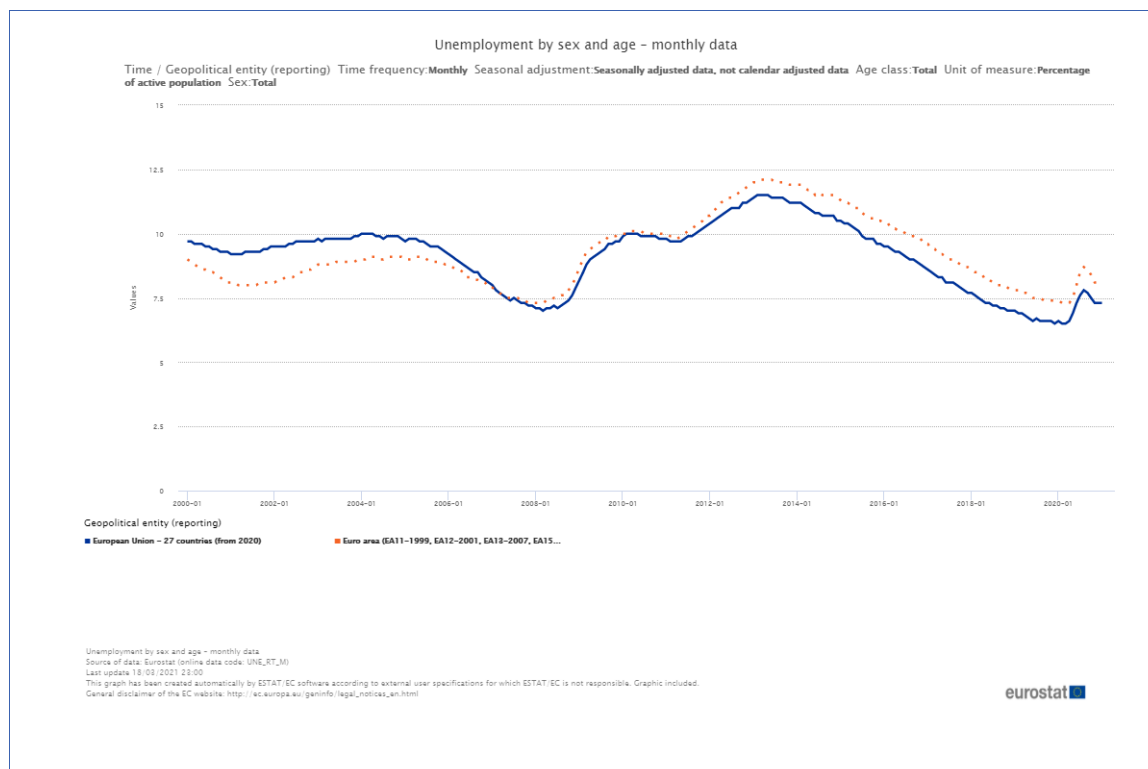
Quelle conclusion tirer de cette comparaison sur le plan sanitaire ? Tout d'abord ni les Etats Unis ni l'Europe n'ont réussi à mettre en place des systèmes efficaces pour contenir l'épidémie comme ont su le faire non seulement de nombreux pays asiatiques mais aussi des pays comme la Nouvelle Zélande ou l'Australie. La structure de nos sociétés a manifestement constitué un obstacle majeur pour casser les chaînes de contamination en mettant en place un processus fiable pour tester/tracer/isoler les malades. Le coût économique et social de cet échec a été très élevé mais l'acceptabilité sociale et politique de mesures plus efficaces n'était probablement pas garantie compte tenu de leurs impacts potentiels sur les libertés individuelles et collectives.

Cette résistance a sans doute été plus marquée encore dans les Etats Unis de Donald Trump qu'en Europe mais sur le vieux continent, la difficulté à coordonner suffisamment étroitement les politiques sanitaires des Etats membres rendait de toute façon des stratégies zéro COVID très difficiles à envisager.

Malgré cet échec, les systèmes de santé européens et les mécanismes d'assurance maladie généralisée qui les accompagne ont permis de sensiblement mieux limiter les dégâts causés par l'épidémie en Europe qu'aux Etats Unis. Ils doivent donc être étendus et renforcés et non remis en cause comme on a eu trop tendance à le faire ces dernières années au nom d'impératifs de coût.

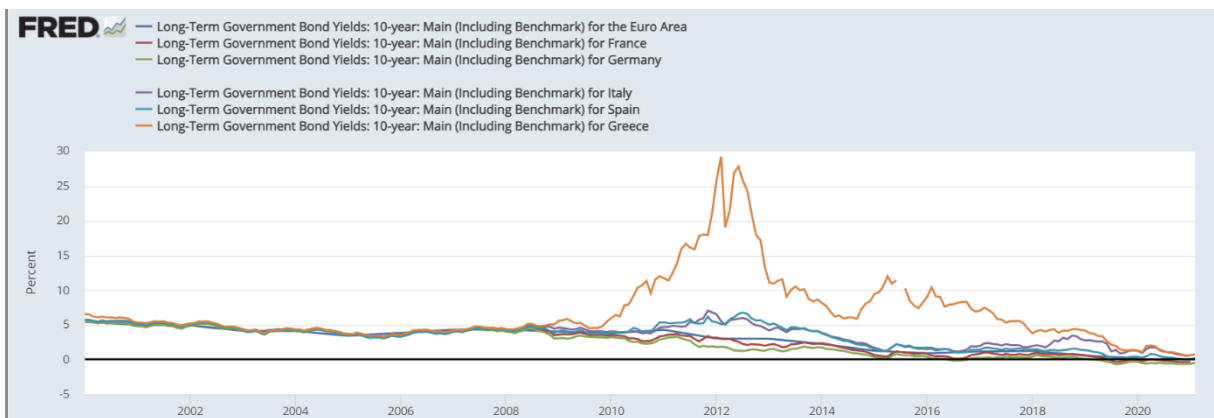
Enfin les difficultés rencontrées en Europe, tant dans la coordination de la réponse à l'épidémie qu'ensuite dans la phase de vaccination plaideraient en théorie pour un renforcement des prérogatives européennes en matière de santé et en particulier en matière de réponse d'urgence aux crises sanitaires. Malheureusement il est à redouter que les retards rencontrés dans la vaccination ne renforcent pas l'acceptabilité politique d'une communautarisation partielle de la politique de santé.

Sur le terrain économique et social, la réaction européenne a été à la fois forte et relativement rapide. Le contraste a été important avec les importantes difficultés rencontrées pour faire face en 2008-2009 à la crise financière. Les puissants mécanismes de protection sociale qui caractérisent le modèle social européen ont joué à plein leur rôle d'amortisseur. La plupart des pays européens ont également eu recours massivement à des mécanismes de chômage partiel pour limiter les licenciements.



Au bout d'un an de crise le taux de chômage qui était de 7,4 % de la population active dans la zone euro en janvier 2020 n'était monté « qu'à » 8,1 % en janvier 2021. La Commission Européenne a immédiatement levé les règles de discipline budgétaire qui s'appliquent en temps ordinaire et assoupli celles qui concernent les aides d'Etat aux entreprises. L'ensemble des mesures budgétaires prises ont eu comme résultat que le déficit public a plongé dans la zone euro de 0,6 % du PIB en 2019 à 8,4 % en 2020 et la dette publique est grimpée de 84 % du PIB à 98 %, soit une hausse de 966 milliards d'euros. Parallèlement à ces mesures budgétaires directes les Etats européens ont également accordé des garanties de crédit et des décalages de paiement aux entreprises à des niveaux importants.

Au niveau monétaire, la BCE a injecté entre mars 2020 et mars 2021 2800 milliards d'euros dans l'économie européenne en achetant des titres sur les marchés financiers pour faire baisser les taux d'intérêt, soit l'équivalent de 24 % du PIB de la zone euro. La BCE détient aujourd'hui l'équivalent de 63 % du PIB de la zone euro sous forme de titres achetés sur les marchés financiers. Cette politique a permis en particulier d'éviter le creusement des spreads, les différences de taux d'intérêt entre pays européens quand leurs Etats ont besoin de s'endetter.



Enfin au niveau de l'Union elle-même, les Etats se sont mis d'accord en juillet dernier pour s'endetter en commun à hauteur de 750 milliards d'euros, soit 5,4 points de PIB de l'Union, afin de financer la sortie de crise tout en préparant l'avenir sur le plan des transitions numérique et énergétique. 390 de ces 750 milliards seront accordés sous forme de dons aux Etats les plus touchés par la crise. Malheureusement 9 mois après cette décision, qui semblait à l'époque historique, ce plan n'est toujours pas entré en vigueur et sa mise en œuvre risque d'être encore sensiblement retardée. Plusieurs Etats n'ont pas encore programmé en effet la ratification du texte sur les ressources propres, indispensable pour que le plan soit effectivement lancé

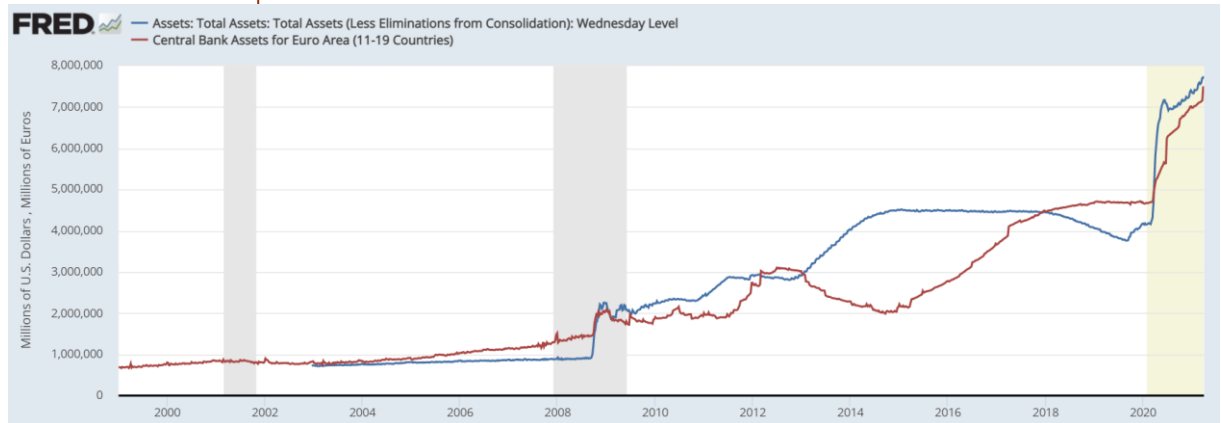
tandis que la Cour constitutionnelle allemande a même interdit au Président de la République fédérale de ratifier ce texte pourtant approuvé par le Bundestag et le Bundesrat en attendant de trancher la question de sa compatibilité avec la Constitution allemande...

Moyennant quoi l'économie européenne a subi l'an dernier un coup d'arrêt de 6,8 %, sa plus forte chute depuis tout l'après guerre, et ne devrait croître cette année que de 3,9 % selon les prévisions de l'OCDE. Elle ne retrouverait donc pas son niveau d'avant crise avant au mieux 2022.

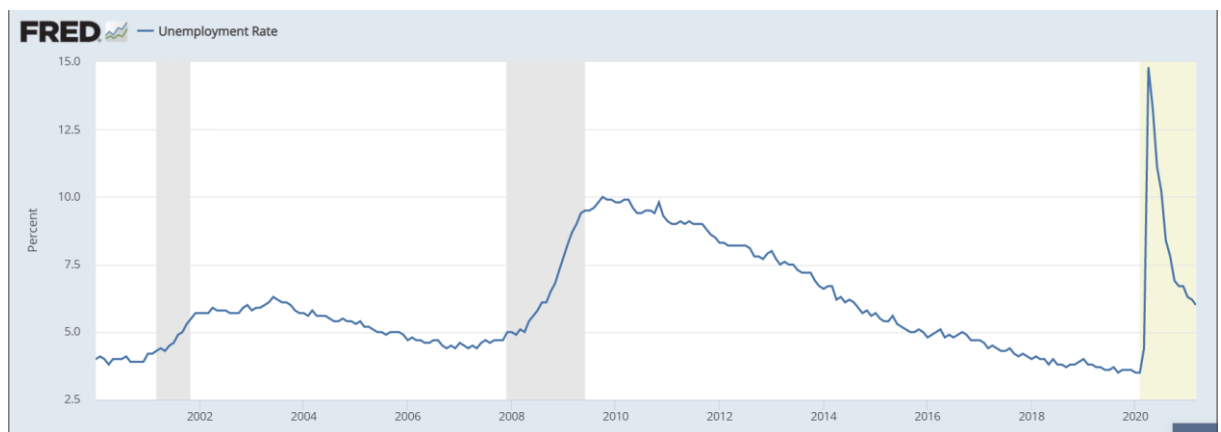
Aux Etats Unis les amortisseurs sociaux sont nettement plus limités qu'en Europe. La réaction face aux crises dépend donc bien davantage des décisions discrétionnaires. Malgré les profondes divisions qui traversent le pays des mesures d'ampleur avaient été adoptées au premier semestre 2020. Bien qu'aucun accord n'ait été trouvé pour les renouveler au cours de la seconde moitié de l'année, elles se sont traduites par un bond spectaculaire du déficit américain passé de 6,4 % du PIB en 2019 à 17,5 % du PIB en 2020, soit un creusement de 3 points de plus que dans la zone euro.

Tandis que la dette publique américaine est passée de 108 % du PIB en 2019 à 129 % du PIB en 2020, soit une hausse de 3435 milliards de dollars, un montant trois fois plus important que dans la zone euro. En revanche les mesures non budgétaires prises en matière de garanties de prêts ont été plus limitées aux Etats Unis qu'en Europe.

Par ailleurs, depuis son arrivée aux affaires Joe Biden a présenté au Congrès un nouveau plan de relance de 1900 milliards d'euros, 8,7 points de PIB, et prévoit un plan pluriannuel d'investissement dans les infrastructures du pays de 2000 milliards de dollars financé notamment par une hausse des impôts payés par les plus riches et une hausse de l'impôt sur les bénéficiaires des entreprises dont le taux passerait de 21 % à 28 %.



De son côté la Réserve fédérale a augmenté son bilan de 3517 milliards de dollars entre février 2020 et mars 2021, soit 17 points de PIB, 7 points de moins que la BCE. La Fed détient aujourd'hui l'équivalent de 36 % du PIB américain, soit une proportion presque deux fois moindre que la BCE. Si l'action budgétaire a donc été plus puissante aux Etats Unis qu'en Europe, la politique monétaire y a été en réalité un peu moins active dans la crise.



Au final, le chômage américain qui était de 3,5 % de la population active en février 2020 est monté à 6 % en mars 2021 (après avoir temporairement bondi jusqu'à 14,8 % en avril 2020). Il a donc davantage augmenté qu'en Europe. En revanche l'activité économique n'a reculé finalement que de 3,5 % l'an dernier, quasiment deux fois moins qu'en Europe, et elle devrait rebondir de 6,5 % cette année selon les dernières prévisions de l'OCDE. L'activité économique dépasserait donc dès cette année son niveau d'avant crise...

Autrement dit, bien que les Européens aient été beaucoup plus réactifs qu'en 2008-2009 tant sur le plan budgétaire que monétaire, les effets économiques et sociaux de cette crise sont beaucoup plus marqués qu'aux Etats Unis et devraient le rester

cette année. Cela résulte pour une part significative des mesures prises sur le plan sanitaire : l'épidémie a fait plus de victimes aux Etats Unis qu'en Europe mais en contrepartie les mesures sanitaires prises outre Atlantique ont globalement moins limité l'activité. Tandis que la rapidité de la campagne de vaccination combinée à des mesures de soutien renforcées devraient permettre un redémarrage de l'activité deux fois plus rapide qu'en Europe, accroissant encore le décrochage européen.

Pour limiter ces difficultés à l'avenir, il faudrait d'une part une véritable sécurité civile européenne : se doter à la fois de règles et de moyens qui permettent de réagir rapidement, fortement et de manière étroitement coordonnée face à des crises de ce type, sanitaires ou autres, touchant une large partie de notre continent. Il faudrait par ailleurs doter l'Union de moyens budgétaires pour réagir là aussi beaucoup plus rapidement et fortement aux effets économiques et sociaux de telles crises : un plan de relance, d'une ampleur trois fois plus limitée que le plan américain, qu'on met plus d'un an à mettre en route ne mérite pas réellement ce nom. Existera-t-il en Europe une volonté politique suffisante pour surmonter les égoïsmes nationaux et mettre en œuvre ces mesures de bon sens ? C'est ce que nous verrons au cours des prochains mois.

European Policy Successes in Science and Technology: illusive or illusionary?

Since the COVID 19 crisis, the EU has produced a number of papers in which it claims world leadership, among others in research and innovation (COM(2020)628 final), in industrial competitiveness (COM (2020)102 final), Biodiversity conservation (COM (2020) 380), in competitive sustainability and satellite technology (COM(2020) 381), in climate action and nature based solutions (COM(2021)82). The discursive transformation of the EU to a world leader flatters Europeans and may raise feelings of envy in our friends and allies in other parts of the world. But is this what we want?

On the occasion of the imminent launch of Horizon Europe it is good time to look at the past and assess our position in a longer term perspective. Horizon Europe, the 9th Framework Programme for Research and Innovation, comes after half a century of preoccupation with the relative position of Europe in the world of science and technology. This preoccupation can be traced to the late 1960's and to documents such as the Colonna Report and its Memorandum on the Community's Industrial Policy (COM(1970)100) and the Spinelli "Memorandum on the Technology and Industrial Policy programme" (Sec (73) 1090). At the time, the European Commission was arguing that advanced technology sectors were facing serious competitive threats from the technological leadership of the USA. This is why Commissioner Spinelli proposed Community R&D programmes in support of the aircraft industry, data processing, heavy mechanical and electrical engineering, nuclear industry, uranium enrichment, shipbuilding, textiles and paper.

It took 10 years from the Spinelli proposals until the first EU Framework Programme for Research and Technological Development in 1983. During those 10 years a number of EC R&D programmes were launched starting with "Europe + 30" (a foresight programme that gave rise to the efforts in Forecasting and Assessment in Science and Technology), and moving swiftly in areas of high public interest like the environment, health, biology and general scientific cooperation, and much more slowly in technology areas, with ESPRIT (in IT), RACE

(the telecommunications) and Industrial and Materials technologies (BRITE EURAM) which came in only in the early 1980s. Since then each Framework Programme has been subject to a great deal of analysis and evaluation, and has been found to be highly successful (I remember a study that found a 12 fold return to investment in BRITE/EURAM) and has been succeeded by a stronger and bigger programme from less than ECU 1 Bn per year in FP1 to around € 16 Bn per year in HE.

The new European paradox

Following 50 years of successful framework programmes, Europe's industry has been transformed to a world leader. According to COM (2020) 102 final "Europe's industry has a global competitive advantage on high value-added products and services. It leads by example complying with the highest social, labour and environmental standards, allowing Europe to project its values. Thanks to a strong innovation capacity, it is also a world leader in green technology patents and other high tech sectors".

In the transformation of European industry from "a follower under threat" during the 1970s to "a world leader" in the 2020s, there are at least 3 paradoxes: The first is that the contribution of industry to Europe's economy has shrunk during the period of the transition, with growth in services taking all the contribution to added value and employment lost by industry. The second paradox is that during the same period the competitive position of Europe in the world stage has not really improved. During the 1980's, Europe's industry was competing with Japan to catch-up with the USA, and while Europe kept pace with Japan, other countries such as China, Korea and Taiwan have in the meantime caught up with and in some sectors overtaken Europe. This picture emerges from many different benchmarking exercises for different aspects of economic and industrial competitiveness, which find Europe in a relatively good position, but very rarely a world leader²⁵. For example, in 2016 the US Council's on Competitiveness Global Manufacturing Competitiveness Index had China ranked first, followed by the US, Germany, Japan, South Korea, UK, Taiwan, Mexico, Canada and Singapore. Outside Germany, Sweden was 13th, Poland 15th, the Netherlands 20th and France 22nd, followed by a group of other EU countries. Whilst the positioning varies in different benchmarking exercises the position of Europe continues to be behind the US, with Germany being close behind and other EU countries being further behind. In all

²⁵ One area in which the EU comes first is in scientific publications, a world leading position that dates from before the turn of the century.

perspectives R&D is an important proxy of competitive capacity and Europe's share of global R&D is far surpassed by the US and China. The third paradox is that the claim of European leadership is accompanied by a call for urgent action to support advanced technology industry, and R&I in areas not significantly different from those of the 1970s – with the exception of shipbuilding, textiles and paper. Why are our world leaders needing contributions from the public purse?

Horizon Europe and the new European paradox

In this context, Horizon Europe is launched with a lot of expectation and similarly contradictory narrative. In the memorandum explaining its proposal the Commission assures that “research and innovation (R&I) delivers on citizens’ priorities, boosts the Union’s productivity and competitiveness, and is crucial for sustaining our socio-economic model and values, and enabling solutions that address challenges in a more systemic way” (p 1) and yet “the Programme’s general objective is to deliver scientific, economic and societal impact from the Union’s investments in research and innovation”. But if “R&I delivers on citizens’ priorities” and all the objectives, what does it mean “to deliver economic and social impact”? Do science and technology help de-facto or do they need to be tweaked by the mechanisms of the EU Framework Programme? The contribution of the framework programme to the quality of European science is not really into question. But the overall narrative is. Will the fact that HE wants to have an impact make it better or worse than previous programmes? Did these programmes not have an impact? Is it for lack of impact that the EU has yet to catch up with the US and now also with China? Will it ever catch-up or will this remain “a feat of illusion, to be pursued but never attained”?²⁶.

European leadership has become a mantra for the European Commission. It is rare to see an EU Strategy paper that does not refer to some form of European leadership. The narrative of leadership contrasts strongly with the view of the Union ravaged by the COVID 19 pandemic, with citizens in confinement, despite R&I “delivering their priorities”, and political leaders referring responsibility for their choices to their science advisors. The contrast is too stark, creating the conditions for a populist backlash. There are ways out of this predicament: We can abandon the narrative of European leadership and try to take

²⁶ Phrase used by Bob Marley in his song “War” which is based on a famous speech of Haile Selassie in the UN in 1963

the world with us, not by proclamation but by the moral force of our convictions and our policies. We do not have to accept the fate of “becoming an increasingly irrelevant western peninsula of the Asian continent”²⁷, but self-proclamation cannot stop it. We have to match reality to the narrative and improve in all those things that we value in order to become a truly strong moral presence in world affairs. We do not have to proclaim that we lead the world away from climatic, environmental and socio-economic peril, in order to do so. And it is the deeds not the words that will define our true position in the world affairs. In research it means not settling for “impact” but thinking really through what we are meant to do and how, and taking responsibility for the futures that we achieve and those we fail to achieve. Moral integrity is necessary for global leadership, and it is what leaders are judged upon.

²⁷ See “PROJECT EUROPE 2030 Challenges and Opportunities: A report to the European Council by the Reflection Group on the Future of the EU 2030” (p 13) available at <https://www.consilium.europa.eu/media/30776/qc3210249enc.pdf>

La Convention européenne de 2002/2003 : lumières et ombres.

Par Paolo PONZANO, Représentant suppléant de la Commission européenne dans la Convention européenne de 2002-2003.

Dix-sept ans après la Convention européenne présidée par Valéry Giscard d'Estaing, on peut exprimer un jugement plus objectif sur la méthode utilisée et sur le résultat global de ses travaux. Avant tout, il y a lieu d'éviter de conditionner le jugement sur la base d'une expectative que la Convention de 2002/2003 ne pouvait pas satisfaire, à savoir qu'elle puisse produire le miracle du précédent historique le plus connu, c'est à dire la Convention de Philadelphie qui permit d'adopter la Constitution fédérale des Etats-Unis d'Amérique.

Le “miracle” de Philadelphie ne fût pas uniquement celui d'avoir produit un système constitutionnel exemplaire et encore valable aujourd'hui, mais aussi celui d'être allée au-delà de son mandat officiel et d'avoir accouché d'une Constitution fédérale qui aurait pu entrer en vigueur avec la ratification des trois/quarts des Etats participants (neuf sur treize) Philadelphie réalisa ainsi celle qu'on pourrait appeler aujourd'hui la “rupture constitutionnelle” entre le mandat reçu – qui exigeait l'accord unanime de tous les Etats – et le résultat final qui produisit une nouvelle entité politique autonome (l'Etat fédéral américain) dont la légitimité serait découlée de l'adhésion majoritaire des Etats confédérés.

La Convention européenne est allée elle aussi au-delà du mandat reçu étant donné qu'elle a produit un texte complet de “Traité instituant une Constitution européenne” et non pas uniquement un rapport répondant au mandat reçu par le Conseil européen de Laeken. Toutefois, la Convention n'a pas produit – et ne pouvait pas produire – un texte constitutionnel de nature fédérale comparable à la Constitution américaine. Cette

impossibilité découlait non seulement d'une différente situation historique (les anciennes colonies britanniques en Amérique avaient des racines culturelles et linguistiques communes dont ne disposent pas tous les Etats nationaux européens) mais aussi d'une composition bien différente des deux Conventions : à Philadelphie, les participants se partageaient entre défenseurs de la souveraineté des Etats confédérés et partisans d'un nouveau – et fort – pouvoir fédéral: à Bruxelles, bien peu de “Conventionnels” pouvaient être considérés comme partisans d'un Etat fédéral en Europe, comme d'ailleurs peu de “Conventionnels” appartenaient à la catégorie des “eurosceptiques” défenseurs d'une restitution de compétences de l'Union européenne aux Etats nationaux (la déclaration de minorité rédigée par le parlementaire danois Bonde – contraire aux résultats de la Convention - n'a recueilli qu'une dizaine de conventionnels).

La Convention de Bruxelles devait plutôt choisir entre deux modèles d'intégration déjà présents en cinquante ans d'histoire des Communautés européennes : d'une part, le modèle communautaire caractérisé par l'exercice en commun de compétences étatiques déléguées aux Institutions communautaires et exercées par celles-ci sur la base de principes élaborés par Jean Monnet ou introduits progressivement dans les Traités communautaires (le pouvoir d'initiative législative de la Commission européenne, le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil et le pouvoir de codécision du Parlement européen). D'autre part, le modèle intergouvernemental pratiqué par les organisations internationales classiques et introduit par le Traité de Maastricht pour la politique étrangère et de sécurité commune et, partiellement, pour les affaires judiciaires. En d'autres mots, la Convention de Bruxelles devait choisir, en substance, entre l'extension de la méthode communautaire aux autres secteurs d'activités de l'Union (position défendue, pour l'essentiel, par la Commission européenne, le Parlement européen et les Etats plus “intégrationnistes”) et le maintien d'une double structure institutionnelle qui puisse limiter la méthode communautaire aux politiques internes de l'Union et consacrer la méthode intergouvernementale pour les secteurs les plus sensibles, tels que la politique étrangère et de sécurité, la défense et la plupart de la coopération judiciaire. Par conséquent, la perspective de créer un Etat fédéral européen était exclue à priori (“le Royaume-Uni ne sera jamais le Bade-Wurtemberg d'Europe” selon l'expression d'un représentant britannique).

Toutefois, beaucoup de “Conventionnels” avaient l'ambition de “revisiter” le fonctionnement institutionnel de l'Union aux fins d'introduire des améliorations et simplifications importantes

dans le modèle communautaire existant. Par exemple, le Vice-Président Amato n'avait pas caché, dès son premier discours, l'ambition de réexaminer en profondeur les mécanismes de décision de l'Union s'inspirant aux principes constitutionnels de la séparation des pouvoirs (“Montesquieu n'a jamais visité Bruxelles”).

La Convention s'est cependant rendue compte, dès le début de ses travaux, qu'il aurait été très difficile d'examiner en profondeur les nombreux mécanismes de l'expérience communautaire et de parvenir à des solutions largement partagées avec la seule procédure des discussions générales en séance plénière. La création de six groupes de travail, devenus ensuite onze, a permis aux “conventionnels” de débattre en profondeur les compétences de l'Union, ses nouvelles missions et les principaux mécanismes institutionnels (tels que, par exemple, l'application du principe de subsidiarité et le rôle des Parlements nationaux). Cette phase des travaux de la Convention s'est révélée comme la plus efficace et la plus productive étant donné qu'elle a permis aux Conventionnels de proposer des nouvelles solutions et d'aboutir à des larges ententes après avoir examiné les expériences déjà faites par l'Union et vérifié avec les experts des différents domaines la faisabilité juridique et politique des solutions proposées. Les principaux succès de la Convention (l'insertion dans le Traité de la Charte des Droits fondamentaux; la simplification des instruments et des procédures de décision; la nouvelle figure institutionnelle du Ministre des Affaires Etrangères, avec une double légitimité à l'égard de la Commission européenne et du Conseil, les nouveaux mécanismes de coopération en matière de défense européenne, le nouveau système de contrôle de l'application du principe de subsidiarité, l'extension des compétences de l'Union en matière de coopération judiciaire, la personnalité juridique unique de l'Union, etc...) ont été réalisés en vertu des propositions des groupes de travail et du large débat intervenu entre ces derniers, le Présidium et la séance plénière.

La transparence des débats et la publication des documents sur le site informatique de la Convention ont contribué sans doute à la recherche de solutions consensuelles et, partant, au succès de la Convention.

Alors que les propositions des groupes de travail et les débats successifs intervenus au sein du Présidium et de la séance plénière ont été l'élément positif qui a assuré le succès de la méthode “conventionnelle”, on ne peut tirer la même conclusion pour les solutions apportées par la Convention au rôle des Institutions. Contrairement aux autres problèmes, la Convention n'a pas institué des groupes de travail sur le rôle des différentes

Institutions, ce qui aurait permis aux membres de la Convention de discuter, sur la base de l'expérience acquise, le fonctionnement pratique des Institutions. Par exemple, contrairement à la procédure de codécision législative ou au principe de subsidiarité, aucun groupe de travail n'a examiné le fonctionnement pratique de la Commission européenne ou le problème de la rotation semestrielle de la Présidence du Conseil.

Il est difficile de se défaire de l'impression que le Président Giscard d'Estaing avait déjà à l'esprit ses propres solutions aux principaux problèmes institutionnels ou alors qu'il voulait en discuter directement avec les Chefs de gouvernement (en particulier de certains Etats membres) plutôt que "prendre la température" de la Convention suivant la méthode utilisée pour les problèmes confiés aux groupes de travail. Une confirmation indirecte de cette orientation se retrouve dans les nombreuses interviews et déclarations faites par le Président Giscard d'Estaing sur la création d'un Congrès de parlementaires européens et nationaux (solution écartée par une majorité de "conventionnels"), sur l'impossibilité de maintenir la rotation semestrielle de la Présidence du Conseil, etc...L'absence d'un débat préliminaire sur le fonctionnement des différentes Institutions est allée de pair avec la publication de documents sur la problématique institutionnelle de la part de nombreux Etats membres (voir le mémorandum des pays du Benelux du 4 Décembre 2002, le mémorandum franco-allemand du 15 Janvier 2003 et celui successif des gouvernements britannique et espagnol). Cette prolifération de documents des différents gouvernements a coïncidé avec la participation aux travaux de la Convention de certains Ministres des Affaires Etrangères (notamment ceux de la France, de l'Allemagne, de la Grèce et de l'Espagne). Cette période des travaux de la Convention, que l'on peut situer entre Décembre 2002 et Janvier 2003, a représenté le début d'une phase de négociation beaucoup plus proche d'une Conférence intergouvernementale que de la méthode de travail d'une Convention. Une confirmation de cette évolution a été le débat en séance plénière des 20/21 Janvier 2003. A cette occasion, comme souligna de manière pointilleuse une déléguée néerlandaise (Mme Maij Weggen), les trois-quarts des membres de la Convention se prononcèrent contre la proposition franco-allemande de créer un Président plus permanent du Conseil européen (désigné pour deux ans et demi et avec un mandat renouvelable jusqu'à cinq ans). Ce résultat ne fut pas considéré comme représentatif par le Président Giscard d'Estaing, en se prévalant du principe que l'on ne pouvait pas compter de manière arithmétique le nombre des délégués favorables ou contraires, mais qu'il fallait tenir compte de leur "poids spécifique pondéré". Cette orientation, quoique justifiée par la

disparité de représentativité au sein de la Convention (où le Luxembourg disposait, au niveau des représentants nationaux, du même nombre de “conventionnels” que l'Allemagne) confirma cependant la volonté du Président de la Convention de tenir compte davantage de certaines opinions par rapport à d'autres, indépendamment des résultats des débats en séance plénière.

Cette orientation préjudicielle en faveur des positions défendues par certains “grands” Etats membres sur les problèmes institutionnels entraîna la formation d'un front commun des “petits” et “moyens” Etats participants à la Convention, qui déboucha dans la position commune de ces derniers pendant la réunion des Chefs de gouvernement à Athènes le 16 Avril 2003. L'insistance des “petits” et “moyens” pays participants sur le principe de l'égalité des Etats dans la nouvelle architecture institutionnelle (principe qui postulait le maintien d'un Commissaire pour chaque Etat membre et/ou de la rotation égalitaire des Etats au niveau de la Présidence du Conseil) confirma le Président de la Convention dans sa conviction qu'il aurait fallu introduire dans le Traité constitutionnel issu de la Convention le principe opposé de l'égalité des citoyens au sein des Institutions de l'Union européenne.

Cet article n'est pas le lieu approprié pour un examen approfondi de cette question. Il suffit de rappeler que, dans les Etats à structure fédérale, des mécanismes existent pour garantir le respect de ces deux principes opposés. (Aux Etats-Unis, par exemple, la Chambre des représentants est élue sur une base proportionnelle, alors que le Sénat reflète l'égalité des Etats. En Allemagne, le Bundesrat est composé par les différents Landers de manière non entièrement proportionnelle à la population respective). A cet argument, il y a lieu d'ajouter la remarque que l'Union européenne n'est pas un Etat fédéral et que, par conséquent, le principe de l'égalité des citoyens ne peut prévaloir à fortiori sur celui de l'égalité des Etats.

Indépendamment du débat théorique, le Président de la Convention proposa en Mai 2003, tout de suite après la réunion de Athènes, un projet d'articles sur le rôle des Institutions qui était calqué, pour l'essentiel, sur la position des “grands” Etats membres (création d'un Président stable du Conseil européen, abandon de la Présidence semestrielle du Conseil, réduction à 15 du nombre des Commissaires, etc...). Avec cette proposition, modifiée seulement en partie par le Présidium, le Président Giscard d'Estaing déplaçait le “centre de gravité” de la négociation en faveur du mémorandum franco-allemand et consacrait le passage définitif de la méthode conventionnelle à

la méthode de négociation classique d'une Conférence intergouvernementale.

Cela explique pourquoi le compromis atteint par la suite au sein de la Convention sur les problèmes institutionnels a été un compromis classique d'une Conférence intergouvernementale : la concession faite par les "petits" pays en acceptant le Président stable du Conseil européen et l'abandon de la Présidence à rotation semestrielle du Conseil a été "compensée" avec la proposition d'une Commission composée de 15 membres titulaires du droit de vote, à laquelle cependant tous les Etats auraient eu un égal accès de manière paritaire. Il serait difficile d'affirmer que cette solution "transactionnelle" entre petits et grands Etats ait été fondée sur un examen objectif du fonctionnement de la Commission (d'où il résulte, par exemple, que la Commission décide par une procédure de vote majoritaire dans des cas très rares, estimés entre l'1% e le 2% des décisions prises en procédure orale).

Pour cet ensemble de raisons, il n'est pas possible de partager l'interprétation suivant laquelle le Président de la Convention aurait proposé son propre système institutionnel en tant que réaction à la demande de nombreux Conventionnels de revenir aux dispositions du Traité de Nice (à savoir un Commissaire par Etat membre, voté majoritaire fondé sur une pondération des voix et non pas sur la double majorité des Etats et de la population).

Une confirmation supplémentaire du glissement progressif de la Convention vers la méthode transactionnelle des Conférences intergouvernementales est représentée par le résultat final de la Convention sur le vote à la majorité qualifiée. La Convention, après avoir atteint un consensus de principe avant le Conseil européen de Salonique sur les deux premières parties du projet de Traité constitutionnel, avait décidé de réexaminer les dispositions de la partie III du projet de Traité sur les politiques aux fins d'étendre autant que possible le vote majoritaire à la place de l'unanimité. Lors des deux sessions plénières de Juillet 2003, une large majorité de Conventionnels appartenant aux quatre composantes de la Convention (Etats membres, Parlements nationaux, Parlement européen et Commission) avaient demandé l'extension du vote majoritaire dans les secteurs de la fiscalité, de la politique étrangère, des mesures contre les discriminations, de la politique sociale et aussi pour la révision future de certaines dispositions du nouveau Traité. En dépit de l'existence d'une large majorité en faveur de cette demande, les seules modifications apportées par le Présidium et approuvées par la séance plénière ont été le rétablissement de

l'unanimité pour la conclusion d'accords commerciaux qui puissent porter préjudice à la diversité culturelle (demande française) et celui de la compétence nationale pour fixer les quotas d'immigrés que chaque Etat membre déciderait d'accepter sur son territoire (demande allemande) Ces deux décisions visaient de manière évidente à “blinder” les futures décisions de la Conférence intergouvernementale sur le vote majoritaire, donnant une satisfaction anticipée aux demandes essentielles des “grands” Etats membres. Un raisonnement analogue vaudrait pour le passage manqué à la règle majoritaire pour la fiscalité et la politique étrangère, décisions qui se seraient heurtées pendant la Conférence intergouvernementale au veto du Royaume-Uni.

Le fait que la méthode conventionnelle n'ait pas été utilisée pleinement pour les problèmes de nature institutionnelle explique en large mesure pourquoi les solutions retenues par la Convention sur ces problèmes n'ont pas été globalement satisfaisantes (en particulier la solution sur la composition de la Commission qui prévoyait des Commissaires de deuxième classe privés du droit de vote, ceux que le Président Prodi avait qualifiés dans un communiqué de presse de “châtrés”). Cela explique aussi pourquoi cette solution n'ait pas été retenue ni par la Conférence intergouvernementale ni ensuite par le Traité de Lisbonne. Pour cette raison, l'avis adressé par la Commission européenne à la CIG en Septembre 2003 avait mis l'accent sur le caractère inapproprié des solutions de la Convention sur la composition du Collège des Commissaires, sur le vote à la majorité qualifiée et sur la révision du Traité constitutionnel.

Un autre résultat insatisfaisant de la Convention européenne de 2002/2003 a été la procédure suivie pour la consultation de la société civile et de ses organisations jugées les plus représentatives sur les politiques communautaires. En réalité, la Convention n'a pas voulu discuter quant au fond le contenu des politiques communautaires retenues pour l'essentiel dans les Traités existants, de sorte que la consultation des organisations de la société civile sur ces aspects n'avait pas beaucoup de sens. En outre, les représentants des ONG consultés par la Convention étaient pour la plupart des “fonctionnaires” des ONG résidents à Bruxelles et non pas les véritables représentants des ONG qui opèrent sur le terrain dans les différents Etats membres. C'est la raison pour laquelle la journée de consultation des organisations de la société civile est passée à l'histoire sous la dénomination de “Brussels speaks to Brussels”. Il faut espérer que la prochaine Conférence sur l'avenir de l'Europe proposée par le Président Macron – qui devrait débiter avant la fin de l'année sous Présidence allemande – puisse innover de manière substantielle la consultation des organisations de la société civile en associant

ces dernières aux travaux de la Conférence et en favorisant l'organisation de véritables débats “transnationaux” entre les ONG véritablement représentatives des citoyens européens.

Conclusions

Le caractère non satisfaisant des innovations introduites par la Convention à la composition et aux compétences des Institutions explique pourquoi, à la différence de la plupart des autres domaines - pour lesquels la Conférence intergouvernementale de 2003/2004 a substantiellement repris, avec quelques corrections, les textes issus de la Convention – la CIG a apporté des changements importants aux propositions de la Convention dans le domaine institutionnel. Toutefois, les difficultés de méthode et de substance rencontrées par la Convention sur les problèmes institutionnels ne doivent pas faire passer au deuxième plan le succès global de la méthode conventionnelle pour apporter des solutions novatrices en ce qui concerne le 90% environ du projet de Traité constitutionnel. Ce n'est pas par hasard que le Traité de Lisbonne a introduit dans la procédure de révision des Traités (art. 48, par. 3 TUE) la convocation d'une Convention composée de la même manière que la Convention de 2002/2003 (représentants des Etats membres, des Parlements nationaux, du Parlement européen et de la Commission). Toutefois, les gouvernements des Etats membres ne devraient pas oublier que l'adoption d'un Traité constitutionnel rigide, en l'absence de mécanismes de révision majoritaires, fera toujours peser sur les futures modifications des Traités l'épée de Damoclès de l'accord unanime d'au moins 27 Etats membres (doublé de la nécessité de referenda constitutionnels dans certains pays). L'échec des referenda populaires sur le Traité constitutionnel en France et aux Pays-Bas en 2005 devrait plaider désormais pour l'adoption de nouvelles procédures de révision des Traités tels que l'adoption par le Parlement européen – légitimé à cette fin par son rôle de représentant privilégié des citoyens européens – d'un projet de Constitution européenne qui serait soumis directement pour ratification définitive aux Parlements nationaux ou à un referendum pan-européen (étant entendu que la Constitution entrerait en vigueur dans les seuls pays qui auraient reçu un vote favorable de leurs Parlements nationaux ou de leurs citoyens dans le referendum pan-européen).

The rise and fall of the Golden Dawn

By Ms Irimi SPYROU.

In early October 2020, the trial and condemnation²⁸ of members of a fringe far-right political party in Greece confirmed that party's reputation as a criminal association, generating international headline news. Amidst the ongoing global pandemic health crisis and US electoral turmoil, this verdict came to cleanse the stale air with a welcome breath of hope for better democratic governance in Greece, and the European Union as a whole.

Founded by Nikos Michaloliakos in the early 1980s, "Golden Dawn" (*Χρυσή αυγή*) originated as an openly extreme right-wing party, inspired by neo-Nazi ideals. Extreme right-wing groups gained a certain level of popularity in the early 1990s around the time of the "Macedonia naming dispute" (*). The extreme right was generally unpopular in Greece, as it was linked with the memory of dictatorship periods, as well as the extensive crimes committed by Nazi and Fascist occupation armies during the Second World War. Taking advantage of their unexpected relative popularity, fuelled by the misery caused by the financial crisis and the uncontrolled flow of migrants into Greece, "Golden Dawn" leaders gradually softened the party's ultra-extreme image and focussed instead on nationalist claims, as it steadily became an official, legitimate political party in parliament.

It is interesting, however, in retrospect, to try to understand how such a threat to democracy was able to attain the level of power that it did, especially when considering its geopolitical situation, within the European Union.

²⁸ [Greek court rules neo-Nazi party Golden Dawn guilty of acting ...www.france24.com › France 24 › Europe](https://www.france24.com/en/france/20201002-greek-court-rules-neo-nazi-party-golden-dawn-guilty-of-acting-illegally)

The idea of “liberalism”, is itself one stemming from ancient Greece²⁹. As understood by Berend, it is a regime not only based on the vote, “but also (defined) by the rule of law, separation and the protection of basic freedoms”, so as to protect the dignity and autonomy of the individual. With the publication of works such as “The End of History”³⁰, it has become generally accepted as a system which encompasses the ideal of Western liberal goals, such as the protection of rights, external and internal peace, a liberalised economy, and so forth, in the framework of a constitutional liberal democracy. Since the fall of the Soviet Bloc, there was a general impression of the “victory” of liberalism in the ideological sense. However, this remains arguable, given the existence of non-liberal (authoritarian) regimes such as China, as well as the contemporary rise in illiberal tendencies even in the West,³¹ even within the EU, being an example of Wilsonian³² Ideology.

Illiberalism, as expressed by Fareed Zakaria, is a development which, despite the presence of democratic elections, goes against the aforementioned principles of liberalism; civil liberties are neglected due to lack of transparency regarding real government functioning or intent, as well as a rejection of constitutional limits of power by those in charge. With this in mind, one could argue that the rise of “Golden Dawn” can be seen as an example of legitimate illiberal political activity in the heart of a political system that is regarded and understood as a constitutionally liberal democratic government. “Golden Dawn” embodies a neo-fascist group rising to power legitimately, within a “liberal” framework, only to preach illiberal rhetoric to the Greek people; a state which is a member of the European Union, and enshrines an ensemble of values which correspond to the normative understanding of a Western liberal model.

Populism as an insufficient term

In this way, during their thirty years of political activity, “Golden Dawn” gained seats in the Greek and European parliaments, attaining the status of Greece’s third largest party in 2015.³³ Quite like the French National Front or the Austrian

²⁹ Zakaria, Fareed. “The Rise of Illiberal Democracy.” *Foreign Affairs*, vol. 76, no. 6, 1997, pp. 22–43

³⁰ “The End of History”, Fukuyama, 1989

³¹ Professor Canihac, “Political Ideology” Political Science Lecture, Sciences Po Paris, 2/03/2021

³² Stanley Hoffmann, "[The Crisis of Liberal Internationalism](#)", *Foreign Policy*, No. 98 (Spring, 1995), pp. 159–177.

³³ [Greece: Leader of neo-Nazi Golden Dawn convicted for ...www.euronews.com > News > World](http://www.euronews.com/News/World)

Freedom party, Golden Dawn represented a radical fringe party which took advantage of the rise of national populism in Europe at the turn of the century. The original concept of the “populist party”, “the people’s party”, derived from a movement protesting the reformation of the agrarian economy in the US in the late 1800s. In modern times, the term populism has been widely invoked in a new form. For example, Golden Dawn went far beyond Shil’s definition of populism, as an entity proclaiming an ideology of popular resentment against elites³⁴ - this could indeed be the case for the early days of the formation of the Panhellenic Socialist Movement (PASOK) party in political history. What sets “Golden Dawn” apart concerning their political profile is that they went far beyond. Their politics is one of violence, that grew mimicking tyrannical politics that Greece’s past was paradoxically already familiar with and traumatised by.³⁵ Their iconography and rhetoric is explicitly fascist; the party referred to themselves as “The Cleaners”, wishing to extricate any element of migrant, Jewish, homosexual, or international influence of any sort, to “purify” Greek soil. The party went beyond evoking an image of a homogenous Greek nation; it actually expressed violent triumphalism and racial purity, with myths of belonging and identity. Their rhetoric was inherently demagogic, and racist.

Throughout this thirty-year period, the reputation of violence surrounding members of Golden Dawn grew, alongside the list of criminal cases prosecuted against them in the Greek courts. Many accusations connected their members with attacks, beatings and attempted murder.³⁶

The impact of the economic crisis

While maintaining their symbol that bears a striking resemblance to the swastika, parading with their flags, drums and torches, the “Golden Dawn” party built their support base by exploiting nationalistic feelings within the most vulnerable section of the Greek population. Inspiring their followers with hymns dedicated to Adolf Hitler³⁷ - along with Aryan-type superiority propaganda - “Golden Dawn” claimed to be the solution. The 2009 financial crisis plunged Greece into severe

³⁴ Populism: An Overview of the Concept and the State of the Art

³⁵ MIGKOS, VASILEIOS. “The Rise of the Golden Dawn: Right Wing Extremism in Greece.” *Economic and Political Weekly*, vol. 48, no. 50, 2013, pp. 18–20. *JSTOR*, www.jstor.org/stable/24479037.

³⁶ [XPYΣH AYTH | H KAΘHMEPINHwww.kathimerini.gr > tag > chrysi-aygi](http://www.kathimerini.gr)

³⁷ MIGKOS, VASILEIOS. “The Rise of the Golden Dawn: Right Wing Extremism in Greece.” *Economic and Political Weekly*, vol. 48, no. 50, 2013, pp. 18–20. *JSTOR*, www.jstor.org/stable/24479037.

recession, and economic turmoil. The country's economy shrunk by 20%, as the unemployment rate tripled.

This was the “coup de grace” for a population already frustrated by corruption, weak administration, rising criminality, as well as the previously mentioned mass uncontrolled illegal immigration. Dissatisfaction amongst the Greek electorate deepened due to the inability of the mainstream political parties to deal effectively with the crisis. The governments alternated between the socialist Panhellenic Socialist Movement (PASOK), and “Nea Dimokratia” (New Democracy – a liberal centre - right party). The financial crisis and the misery it created among the population discredited the ruling parties, generating support for “anti-system” movements.

Thus, in 2012, “Golden Dawn” entered into parliament with an unexpected 7% of the vote in the national elections, gaining 18 seats.³⁸

The condemnation of European parliamentarians

Despite the culture of violence cultivated alongside the political activity of Golden Dawn, with multiple attacks and protests against openly LGBTQ persons, as well as immigrants and others, it was the 2013 assassination of openly anti-fascist singer, Pavlos Fyssas, that created the most outrage across the country and the media. Pavlos Fyssas, also known as “Killah P,” was a Greek rapper, who became a target of “Golden Dawn” due to his openly anti-fascist political stance and his influence on the younger generations. His public murder in the streets of Athens sparked huge outrage in both public opinion and the press. Further investigations followed, linked to violent activity by “Golden Dawn.” However, it wasn't until seven years later, on the 7th of October 2020, that George Roupakias was found guilty of Fyssas' murder. Party leaders and other members of the party were also found guilty of various criminal offences, among them the party leader, Nikos Michaliolakos.³⁹

Considered by some commentators to be the largest anti-facist litigation since the Nuremberg trials⁴⁰, the sentencing generated an outpouring of enthusiasm, as many took to the streets in big

³⁸ Toloudis, N. (2014). The Golden Dawn: The Financial Crisis and Greek Fascism's New Day. *New Labor Forum*, 23(1), 38-43. Retrieved March 2, 2021, from <http://www.jstor.org/stable/24718459>

³⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=m9pDXSD8jIA>

⁴⁰ https://youtu.be/8_GfyV9uw74

rallies across Athens and other major cities. Pavlos Fyssas had become a martyr for political justice.

The key question now becomes: how did this entity rise to such legislative power before justice exercised her duty? One could see this as a form of democratic failure, from two perspectives.

Firstly, due to the lack of sufficient political education in Greece,⁴¹ segments of the population, especially those most affected by the economic crisis, were relatively easily manipulated by the arguments of “Golden Dawn,” as well as their interpretation of history and xenophobic slogans. The party’s rise was surprising as their philosophy was in no way in line with the typical Greek political ethos and the pride that Greeks feel in the perception of their homeland as the cradle of Western democracy. Considering the success of fringe extremist parties across the European Union, this lack of democratic education does not seem to be merely a local Greek issue but a more general problem. To avoid similar developments, our societies should carry out a profound self-evaluation on this issue, and urgently introduce proactive policies to help citizens of all ages and origins to embrace democratic values. The level of education of an individual has been strongly linked to political knowledge, interest, and participation⁴². With adequate education, all members of society would be better equipped to cultivate fully informed political opinions, whilst being armed against simplistic slogans and messages of hate.

Secondly, one has to recall that the values of the European Union, holding human rights and dignity, democracy, freedom, equality, and rule of law⁴³, are essential for EU membership. Thus, the actual presence of politicians that preach neo-fascist rhetoric within the walls of the European Parliament, the institution that is meant to represent and protect EU citizens is quite paradoxical. With such deeply “undemocratic” persons elected as legislators, there is clearly a lack of solid safeguard mechanisms, both at the level of national legislative bodies, as well as the European Parliament itself.

Fortunately, in the case of “Golden Dawn,” the number of their members elected as public representatives was not sufficient to successfully enact extremist legislation.

⁴¹ [Education Policy Advice for Greece – OECD www.oecd.org/greece](http://www.oecd.org/greece)

⁴² Frazer, Elizabeth. “Introduction: The Idea of Political Education.” *Oxford Review of Education*, vol. 25, no. 1/2, 1999, pp. 5–22. *JSTOR*, www.jstor.org/stable/1050697. Accessed 9 Nov. 2020.

⁴³ https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en

Nevertheless, if the EU continues to recklessly maintain a naïve position that some invisible hand will keep political extremists at bay, if it persists in refusing to take appropriate measures to prevent extremists attaining power, we could wake up one day, as the German population did in 1933, with extremist, non-democratic principles reigning over our societies.

A warning to change our ways

It would be a fatal error to view “Golden Dawn” and its demise as an isolated case exclusively touching Greek politics with a fairy-tale ending. Voices of discontent are continuing to be ignored, whilst similar ideas and formations mirroring those of the sentenced criminals are lurking in many of the Union’s Member States. European leaders must recognise the dangers inherent in undemocratic behaviour and act as a united body in order to adopt, across all levels of the EU, the necessary measures and legislative arsenal to protect its people. In the age of technology, it has never been easier for malign influences at national and international level to manipulate public opinion and weaken the integrity of states; we must protect our democracies from the foes of the Union, all the more from the inside.

Courrier des lecteurs

Le New Public Management prend un coup de vieux

Les fantasmes et surtout l'idéologie du "New Public Management" semblent vieillir et ne plus faire rêver dans les écoles de... "management". Les déceptions, mais surtout le déphasage entre des concepts issus des années 1990 par rapport à une entrée des nouvelles technologies qui brisent les repères en matière de productivité et d'organisation ("scientifique" ?!) du travail. Pour autant, en tout cas sur ces rives-ci de l'Atlantique, la réflexion est balbutiante sur ce que cela implique en termes de refonte des principes de base qui ont fondé la création de toutes les bureaucraties : l'existence d'endroits physiques au sein desquels on concentre principalement pour des questions d'économie d'échelle une masse substantielle d'opérateurs, tels des ouvriers sur une chaîne de production fordiste. Or, si certaines fonctions, principalement représentatives, exigent effectivement une localisation spatiale identifiable et une institutionnalisation symbole de pouvoir et d'autorité, ces activités sont marginales par rapport à l'essentiel du travail nécessaire pour faire fonctionner une bureaucratie et qui ne nécessite pas la concentration de "capital physique".

Sans prôner pour autant la disparition complète de lieux collectifs d'interaction entre agents, nécessaires pour faire émerger le travail d'équipe généralement considéré comme propice à la créativité, la révolution que pourraient permettre les nouvelles technologies supprimant ainsi un facteur d'aliénation, n'a pas encore eu lieu. Boulot, métro dodo demeurent le *ba ba* de la vie d'employé, même si certaines expérimentations de télétravail et d'introduction de flexibilité ont permis d'améliorer à la marge les conditions de travail, principalement et essentiellement dans la pratique pour les mères de famille exerçant des fonctions "cléricales" (routine secrétariale). Nous sommes loin du compte, même si d'autres catégories de personnel sont peu à peu amenées à pratiquer occasionnellement le travail à distance, formalisé ou pas d'ailleurs, les smartphones étendant la période "productive" et la disponibilité pour nombre de personnels à un schéma proche du 24/7... A l'heure des "call centers" en Inde ou des "cadres nomades" de la high-tech qui snobent chacun d'entre nous régulièrement en première page des quotidiens principalement anglo-saxons et alors que les

préoccupations environnementales s'imposent, que la vie dans les grandes villes saturées devient un frein évident à la croissance continue de nos sociétés, cette frilosité est incompréhensible ! L'image du cadre présent au bureau tard le soir pour prouver son importance semble pourtant survivre les générations...

Certes, quelques pionniers tentent de lancer le débat. La Commission a publié récemment une communication sur la "place de travail future à la Commission européenne" (C(1019) 7450, 16/10/2019). Elle est pourtant passée jusqu'à présent largement inaperçue. Le document a le mérite de poser le débat, la suite de "sa vie", en particulier avec l'arrivée d'une nouvelle Commission et un brassage personnel d'encadrement qui va s'en suivre, demeure très incertaine. Il faut dire qu'il ne s'agit à ce stade que les premiers éléments de réflexion se contentant de rappeler un certain nombre de principes, voire d'évidences et esquissant une vague méthode à travers des principes pour encadrer la discussion.

Le débat doit par conséquent être porté par les forces vives, repris à travers le dialogue social pour l'enrichir et faire en sorte qu'il ne s'agisse pas in fine que le moyen pour l'encadrement supérieur de gagner en autonomie pour imposer des restructurations et de nouvelles méthodes de travail au nom d'une "nouvelle approche scientifique", alors qu'en fait elles ne sont dictées que par des économies immédiates : réduction des surface de bureau, économies d'espace avec le recours à l'open space, déshumanisation des bureaux par la généralisation du hot-desking etc. Des Etats membres sont déjà allés (trop) loin dans ce sens et le moins que l'on puisse dire, c'est que ce n'est pas la solution miracle (voir débats aux Pays Bas par exemple). La réflexion devrait être animée par une réelle volonté de mettre en place une écologie du mode d'organisation du travail qui remette au centre l'individu.

Lançons la réflexion à travers nos publications et l'organisation d'un cycle de conférences/ ateliers, pas nécessairement présentiels en anticipation d'une délocalisation total des interactions entre nous!

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

Georges SPYROU
Irina SPYROU
Piero SOAVE
Marta SOLER-GALLART
Bertrand SORET
Jean-Paul SOYER
Harald STIEBER
Simon SCHUNZ
Katerina TERLIXIDOU
Béatrice THOMAS
Isabelle THOMAS
Johanna TOUZEL
Loukas TSOUKALIS

Edouard TURKISCH
Alexandre VACHER
Roger
VANCAMPENHOUT
Philippe VAN PARIJS
Marion VAN
RENTERGHEM
Alexis VAN SOLANGE
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 !

