

TRIMESTRIEL | Janvier - mars 2021

REVUE 130

PRIX : 7,50 €

CONFRONTATIONS

LA REVUE EUROPE

BREXIT, COVID
L'EUROPE FACE
AUX RUPTURES

TRIBUNE EXCLUSIVE
DE MICHEL BARNIER



CONFRONTER
LES IDÉES,
CONSTRUIRE
L'EUROPE.



MICHEL DERDEVET

PRÉSIDENT DE CONFRONTATIONS EUROPE

AMBITION PARTAGÉE

« L'Europe se fera dans les crises, et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises », affirmait Jean Monnet en 1954. L'année écoulée aura été, dans tous les domaines, une année de ruptures pour l'Europe.

Historique avec le départ de l'Union du Royaume-Uni, voulu par le peuple britannique en juin 2016, ardemment défendu depuis par Boris Johnson, mais patiemment organisé et négocié jusqu'au bout par Michel Barnier, qui nous fait l'honneur de nous livrer ici son analyse sur ce moment politique exceptionnel.

Aux yeux de tous, le Brexit fut cependant éclipsé en 2020 par la crise sanitaire mondiale qui bouleversa la planète, et face à laquelle l'Europe sut, là aussi, s'organiser et réagir d'une seule voix, en rupture avec les faibles compétences qui sont les siennes dans le cadre des Traités. Début 2020, la communauté internationale prenait une mauvaise direction ; partout dans le monde, les frontières se fermaient et les pays se repliaient sur eux-mêmes. L'Union européenne a beaucoup œuvré pour changer cela. Le 4 mai, elle a lancé une « conférence des donateurs » qui a mobilisé près de 10 milliards d'euros en un mois pour favoriser un accès équitable aux vaccins et aux traitements contre la Covid-19.

En mai également, l'Union européenne a

appuyé la résolution de l'Assemblée mondiale de la santé qui préconisa notamment une distribution équitable du vaccin et une enquête sur l'origine animale de l'épidémie. En parvenant à négocier ce texte commun avec la Chine et les Etats-Unis, en soutenant l'OMS, alors que Donald Trump l'attaquait avec véhémence, les Européens

AU-DELÀ DU
SECOURS
D'URGENCE
[...] L'EUROPE
DEVRA ORIENTER
PRIORITAIREMENT
SES MOYENS
NOUVEAUX VERS
DES POLITIQUES
COMMUNES

ont relancé la coopération à un moment d'extrême polarisation.

Au plan intérieur, dès le 27 mai 2020, la Commission a proposé un nouveau programme pour la santé, EU4Health, doté d'un budget de 9,4 milliards d'euros, afin de renforcer les prérogatives européennes en matière de sécurité sanitaire.

L'« Europe de la Santé », voulue par Ursula von der Leyen, ne se fera pas en effet sans des ressources supplémentaires pour les agences de sécurité sanitaire, sans des capacités d'achats groupés et sans un partage plus large des méthodologies.

Dernière rupture, majeure elle aussi, qui restera dans les annales de l'Europe, celle de l'adoption en juillet dernier de l'instrument de relance Next Generation EU (750 Md€), qui fit sauter le triple verrou du plafond budgétaire, de l'absence de nouvelles ressources propres et de l'interdiction de s'endetter au nom de tous. Conjugué à un budget de 1074,3 Md€, c'est donc 1824,3 Md€ qui permettront ces prochains mois aux citoyens, aux entreprises, aux collectivités d'Europe de se remettre, d'urgence, de la pandémie de la Covid-19.

Ces ruptures en appellent à l'évidence d'autres. Au-delà du secours d'urgence apporté aux budgets nationaux, l'Europe devra en effet orienter prioritairement ses moyens nouveaux vers des politiques communes, financées grâce à elles. Europe de la Santé, infrastructures énergétiques et digitales, politiques de R&D et d'innovation, soutien aux industries culturelles, efforts de lutte contre les différentes précarités qui jailliront de la crise..., les chantiers ne manqueront pas, qui supposeront plus que jamais mutualisation, coordination et surtout ambition partagée !

06

L'UNION EUROPÉENNE
AU-DELÀ DU BREXIT

PAR MICHEL BARNIER

09

BREXIT.
L'UE à 2710 Brexit : quel impact pour le marché
de Rungis ?par **Stéphane Layani**

12

BREXIT:
L'UE à 2714 Comment éviter une nouvelle dé-
gradation structurelle de l'économie
européenne ?par **Patrick Artus**16 La crise actuelle peut faire bouger
les lignes*Dialogue/interview croisée entre* **Per-
venche Berès, Ambroise Fayolle et
Laurent Zylberberg**20 Pour relever le défi climatique, re-
penser l'économiepar **Alain Grandjean**22 L'impact de la Covid-19 sur le monde
du travailpar **Sangheon Lee**

24

NUMÉRIQUE

26 " L'UE doit enfin disposer de règles
claires et contraignantes afin de remé-
dier aux déséquilibres du marché nu-
mérique "Interview avec **Alex Agius Saliba**28 Le numérique, entre résilience et re-
lancepar **Benoit Tabaka**

29 Europe : la fin des naïvetés ?

par **Jean-Marie Cavada**

30

MIGRATIONS

32 Agissons dès maintenant pour une politique d'asile plus efficace et plus humaine

par **Fabienne Keller**

34 Promouvoir l'accueil et l'intégration des réfugiés : l'affaire de tous

par **Jean-Christophe Dumont**

36

UE ET ÉTAT
DE DROIT

38 Comment l'UE relèvera-t-elle les défis liés à l'état de droit ?

par **Michal Simecka**

40 Peut-on imaginer que la Pologne et la Hongrie quittent l'UE ?

par **Piotr Micula**

42

LIBRE
PROPOS

44 Pourquoi et comment enseigner les religions ?

par **Philippe Herzog**

CONFRONTATIONS EUROPE - LA REVUE

Fondateurs : Philippe Herzog et Claude Fischer. • **Directeur de la publication** : Michel Derdevet • **Rédactrice en chef** : Clotilde Warin • **Comité de rédaction** : Thomas Dorget, Marcel Grignard, Philippe Herzog, Hervé Jouanjean, Edouard-François de Lencquesaing, Sébastien Palle, Patrice Pélissier, Edouard Simon, Jérôme Vignon, Clotilde Warin • **Traduction** : Samir Senoussi • **Relecture** : Audrey Nouvel • **Adresse** : 29 rue Vieille-du-Temple, F-75004 Paris • **Tél.** : + 33 (0) 1 43 17 32 83 • **Courriel** : communication@confrontations.org • **Internet** : confrontations.org • **Commission paritaire** n° 0419 P 11 196 • **N° ISSN** : 1955-7337 • **Réalisation graphique** : Jules Pinton, Enderby • **Crédits photos** : Shutterstock, Unsplash, Commission européenne - Couverture : Leon Neal, AFP Forum • **Imprimeur** : R.A.S. (95)



MICHEL BARNIER

néGOCIATEUR EN CHEF DE L'UNION
EUROPÉENNE POUR LE BREXIT

L'UNION EUROPÉENNE AU-DELÀ DU BREXIT

L'encre de l'accord obtenu entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, après des négociations serrées, longues, difficiles, est tout juste sèche et l'avenir de l'Union à 27 va désormais s'écrire. Michel Barnier, l'artisan de cet accord historique, inlassable défenseur des valeurs européennes et de l'unité de l'Europe, revient sur ces neuf derniers mois, la signification d'un tel divorce, ses conséquences, et la nouvelle page qui s'ouvre pour l'Europe. A Confrontations Europe, nous sommes honorés de publier ce texte de Michel Barnier, qui est un compagnon de route du think tank depuis des années. Philippe Herzog a été pendant cinq années son Conseiller spécial lorsque Michel Barnier était Commissaire européen. Au lendemain du Brexit, Michel Barnier était déjà venu évoquer le référendum aux côtés de l'ambassadeur britannique à notre comité de parrainage et Michel Barnier avait écrit l'éditorial de la revue commémorant les 25 ans de Confrontations Europe.

L'année 2020 restera de triste mémoire pour beaucoup d'hommes et de femmes, en Europe et dans le monde. Elle s'est néanmoins terminée sur deux notes d'espoir, qui nous permettent d'aborder cette nouvelle année un peu plus sereinement.

D'abord, évidemment, l'arrivée de plusieurs vaccins contre la Covid-19, qui montrent ce dont est capable la science quand des chercheurs du monde entier travaillent pour un objectif commun. En passant des commandes groupées de ces nouveaux vaccins, l'Union européenne a une fois de plus montré l'intérêt que nous avons à être ensemble, pour protéger nos citoyens et faire preuve de solidarité avec nos partenaires.

À l'échelle de l'Europe, une autre note d'espoir est arrivée la veille de Noël, après neuf mois de négociations intenses, avec l'accord de commerce et de coopération conclu entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

L'accord de retrait, conclu en octobre 2019, avait permis au Royaume-Uni de quitter formellement l'Union européenne, le 31 janvier 2020, de manière ordonnée. Avec ce premier accord, nous avons garanti les droits des citoyens établis de part et d'autre de la Manche. Nous avons réglé nos obligations financières réciproques. Et nous avons trouvé une solution opérationnelle pour éviter le retour d'une frontière physique sur l'île d'Irlande.

Ces points étaient fondamentaux. Mais ils ne réglaient pas notre future relation, ni en matière économique, ni en matière de sécurité. Sur ces sujets, un « no deal » à la fin 2020 aurait eu des effets très négatifs, pour le Royaume-Uni principalement, mais aussi pour certains secteurs économiques de l'Union européenne.

L'accord du 24 décembre, entré en vigueur de façon provisoire, dans l'attente de sa ratification par le Parlement européen et le Conseil, permet d'éviter cela. Il comprend d'abord un accord de libre-échange ambitieux et équitable, sans tarif ni quota. Et au cœur de cet accord, de nouvelles règles du jeu économique, le « level playing field », qui



garantiront un commerce juste, sur la durée.

Notre accord comprend aussi un partenariat économique et social dont le champ est sans précédent : puisqu'il couvre les transports aérien et routier, l'énergie, la lutte contre le changement climatique, et évidemment la pêche, pour laquelle nous avons trouvé une solution juste, permettant d'assurer globalement une base d'accès réciproque aux eaux et aux ressources. Notre partenariat comprend aussi une coopération en matière de recherche et d'innovation, de sûreté nucléaire et sur l'espace, dans le cadre des programmes de l'Union. Dans ce domaine, notre accord contient aussi une clause de non-discrimination entre les citoyens européens, qui s'applique également aux visas, aux services et à la coordination de la sécurité sociale.

Le troisième pilier de notre texte concerne la sécurité des citoyens. Nous l'avons toujours dit : notre sécurité - celle de nos citoyens - ne se marchande pas. La lutte contre le terrorisme et le crime nécessite une coopération étroite entre l'Union européenne et ce

grand pays qu'est le Royaume-Uni. Cette coopération sera fondée sur deux pré-alables : le respect de la protection des droits fondamentaux et le respect des données personnelles.

VIGILANCE QUANT À LA MISE EN ŒUVRE DES ACCORDS

Enfin, notre accord comprend des règles de gouvernance, fondées sur le dialogue et la consultation politique, sur des mécanismes de règlement des différends contraignants, sur une mise en œuvre crédible dans chacun de nos ordres juridiques et sur des remèdes ou des sanctions, y compris unilatérales, rapides et efficaces quand cela est nécessaire.

Ainsi, avec cet accord, nous avons évité des disruptions trop importantes au 1er janvier 2021. Mais le Brexit a néanmoins des conséquences importantes et immédiates pour un grand nombre de citoyens et d'entreprises en Europe et au Royaume-Uni. Un État membre qui quitte l'Union européenne ne peut pas s'attendre à avoir les avantages de l'intégration.

Les conséquences, mécaniques, sont nombreuses. Par exemple, un passeport est désormais nécessaire pour voyager au Royaume-Uni ; un visa est requis pour les séjours de longue durée. Les marchandises circulant entre l'Union européenne et Royaume-Uni sont dorénavant soumises à la TVA et doivent faire l'objet de déclarations en douane. Les entreprises et professionnels font face à une série de procédures et de formalités nouvelles. S'y adapter nécessite du temps, de l'énergie, des ressources qui auraient sans doute été mieux investis ailleurs. Mais le Brexit a été le choix démocratique d'une majorité du peuple britannique. Nous devons respecter ce choix et vivre avec du mieux que nous le pouvons.

Aujourd'hui, même si nous serons vigilants sur la mise en œuvre de nos accords avec le Royaume-Uni, nous pouvons enfin mettre le Brexit derrière nous et nous concentrer pleinement sur l'avenir de notre Union.

Malgré toutes les prophéties, le Brexit n'a pas mené au déclin du projet européen. Au contraire, il a révélé l'unité et la solidarité des États membres pour défendre ce projet commun et pour consolider nos progrès et nos réussites. Il a renforcé la conviction que, ensemble, nous sommes plus forts pour faire face aux grands défis globaux comme le changement climatique, les crises sanitaires, la menace terroriste ou les risques pour la stabilité financière. Ensemble, notre voix continue à porter sur la scène internationale, où émergent de nouvelles puissances. Ensemble, nous pouvons mieux défendre nos intérêts et promouvoir nos valeurs.

AVANCER ENSEMBLE COMME L'UNION DE 27 ETATS MEMBRES

Mais le Brexit nous montre aussi que la construction européenne n'est jamais définitivement acquise, et que nous devons sans relâche en démontrer la valeur ajoutée. C'est ce que fait la Commission européenne et sa Présidente Ursula von der Leyen, avec le Pacte vert, qui vise à atteindre la neutralité climatique d'ici 2050, les nombreuses initiatives pour la transition numérique ou encore le plan de relance économique historique, NextGe-



nerationEU qui nous permet d'emprunter en commun 750 milliards d'euros pour soutenir les initiatives et la croissance sur notre continent.

Ces choix politiques audacieux, parmi d'autres, ne porteront leurs fruits que si nous avançons ensemble comme l'Union de 27 États membres, du Parlement européen et des citoyens européens. Une Union basée sur la confiance, qui se nourrit elle-même de transparence et de débat public. Pas seulement tous les cinq ans, à l'occasion des élections au Parlement européen, mais au quotidien, et à l'occasion d'initiatives comme la Conférence sur l'Avenir de l'Europe, qui sera lancée cette année. Pas seulement dans les capitales, mais aussi dans les plus petites villes et dans les zones rurales. Pas seulement en mobilisant des commissaires ou des députés européens, mais aussi au niveau

des hommes et des femmes politiques de chacun de nos pays, de nos régions et de nos territoires. Ils et elles ont le devoir de s'engager de manière responsable sur les questions européennes. Si nous ne le faisons pas, d'autres, souvent moins européens, parfois moins démocrates, le feront pour nous. Nous connaissons, ici en Europe, le dommage que ces mouvements populistes peuvent causer. Et nous l'avons vu de l'autre côté de l'Atlantique.

Ce projet européen, nous ne l'avons pas créé nous-mêmes. Nous avons eu la chance d'en hériter. Il nous a offert des décennies de paix et de prospérité. Il nous a permis de réunifier notre continent. Il nous a ouvert des horizons nouveaux. À nous de le nourrir, de le moderniser, de le renforcer par davantage de démocratie. Et de le transmettre à notre tour aux générations futures. ●



BREXIT : L'UE à 27

10 Brexit : quel impact
pour le marché de Rungis ?
par **Stéphane Layani**



STÉPHANE LAYANI

PRÉSIDENT DU MARCHÉ INTERNATIONAL DE RUNGIS

BREXIT : QUEL IMPACT POUR LE MARCHÉ DE RUNGIS ?

L'accord entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, arraché in extremis le 24 décembre, achoppait sur quelques points-clés et notamment la question de la pêche. De fait, comme l'ont révélé ces dix mois de négociation ardue, l'enjeu du commerce des produits frais et ultra-frais se révèle majeur au moment où le Royaume-Uni redevient un pays tiers, et que les contrôles aux frontières sont réinstitué.

Événement inédit, le Brexit pose immédiatement la question du maintien des flux du commerce alimentaire tant à l'import qu'à l'export. Il impose aux Etats de réinventer ce que les institutions ont progressivement effacé depuis la création de l'Union européenne.

Plus de 5 millions de poids lourds traversent annuellement la Manche-Mer du nord. Alors que la construction de l'Eurostar avait permis de dépasser la contrainte géographique pour assurer une liaison rapide entre les pays, le Brexit vient ralentir les flux, ce qui n'est pas sans conséquence pour les produits alimentaires frais - quand ils ne sont pas « ultra-frais » comme les produits de la mer. Cette limite intra-européenne redevient donc une frontière entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, désormais considéré comme un pays tiers.

L'accord de commerce et de coopération trouvé in extremis le 24 décembre 2020 prévoit certaines facilités en termes de circulation des personnes et des biens, en particulier l'absence de contingents et de droits de douanes. Néanmoins, la sortie du marché unique implique le rétablis-

sement des contrôles aux frontières, notamment sanitaires et phytosanitaires sur les produits alimentaires qui pénaliseront de facto la fluidité de la navette sous la Manche. Il s'agit d'une évolution sans précédent puisque le nombre de contrôles va considérablement augmenter. Les services de contrôle français estiment qu'ils devront procéder à 337 000 inspections à l'import de produits alimentaires, soit trois fois leur nombre national actuel.

Conscients de cet enjeu, les gouvernements français et britannique ont porté une attention toute particulière à la mise en place de procédures de contrôles frontaliers les plus rapides possible. Ils ont imaginé des systèmes d'information ad hoc, tout en renforçant les effectifs douaniers et sanitaires.

NÉCESSAIRE CRÉATION D'UNE FRONTIÈRE « INTELLIGENTE »

Matériellement, la frontière évolue également. Elle n'a rien des baraques démantelées dans les années 1990 après la ratification du Traité de Maastricht ; elle est « intelligente » et devrait permettre d'orienter les flots de véhicules en fonction de leur statut grâce à des feux de signalisation commandés par la lecture d'un code-barres généré lors de la notification du chargement.

Pourtant, dès décembre 2020 et donc avant même son déploiement, les infrastructures logistiques aux abords de la frontière montrent leurs limites, aussi bien côté français que britannique. Les espaces fonciers limités sont incapables d'absorber les flux croissants des économies de mar-

ché mondialisées. Dès lors, le Brexit pourrait conduire à une politique d'aménagement du territoire de grande ampleur qui ne fait que débiter avec l'implantation de nouveaux points de contrôle et la création de milliers de places de parking.

Au-delà de la capacité des services douaniers à faire face au surcroît d'activité, la problématique des produits frais est un cas particulier. La périssabilité des denrées impose des délais très resserrés. Le maintien de la production et l'acheminement des aliments avait d'ailleurs été jugé essentiel lors des confinements de 2020, tant par les consommateurs, parfois inquiets et enclins à des comportements de stockage de précaution que par les gouvernements soucieux de maintenir l'ordre public. Il s'agit d'une préoccupation largement partagée au sein de l'Union européenne, et notamment au Royaume-Uni, conscient de sa dépendance aux importations agro-alimentaires. Fin décembre 2020, lors des 48 heures d'embargo imposées par la Covid, les principales grandes surfaces britanniques, à cours de stock en raison de la paralysie routière, se sont fait livrer par fret aérien des salades et autres légumes.

Le Royaume-Uni a déjà pris des mesures pour éviter les engorgements sur le continent en 2021 en réglementant l'accès au Kent pour les poids lourds par un permis spécifique. La France n'a pas mis en place de dispositif équivalent de son côté de la frontière. Cette réponse pourrait néanmoins devoir être complétée, par des solutions innovantes, car, en cas de saturation, la solution aérienne ne semble ni économiquement ni environnementalement durable.

Le MARCHÉ INTERNATIONAL DE RUNGIS, C'EST :

- 3 millions de tonnes de produits alimentaires frais
- CA de près 10 milliards d'euros (produits de la pêche et d'eau douce, fruits et légumes, viandes, fromages, épicerie fine, etc.)
- 18 millions de consommateurs
- Part à l'international de 1 milliard d'euros, soit 10 % du chiffre d'affaires global (dont 15% sont réalisés avec le Royaume Uni).

BOULEVERSEMENTS LIÉS À L'EFFET PRIX ET LA PRÉFÉRENCE NATIONALE

Le Brexit, en tant que résultat d'un vote orienté vers la préférence nationale, risque aussi d'amplifier la concurrence entre les produits britanniques et les produits d'origines étrangères. Bien que l'accord de décembre 2020 ne prévoient pas de droits de douanes sur les produits européens, une perte de compétitivité hors prix résultant des contraintes logistiques viendra pénaliser les produits étrangers. La force d'opérateurs tels que ceux présents à Rungis est la capacité de stockage et la performance logistique. Deux atouts de taille qui leur permettent de garantir une livraison le lendemain de la commande. Impossible de maintenir cette promesse lorsque l'on est soumis à des délais de contrôles sanitaires et douaniers qui n'existeront pas pour les denrées produites sur place.

Sans compter que le Royaume-Uni a tout intérêt à préserver sa sécurité alimentaire tout comme le pouvoir d'achat des Britanniques. Le gouvernement britannique serait bien inspiré d'accompagner le Brexit d'une politique agricole et agroalimentaire pour se garantir une production insulaire. Car il ne produit que la moitié de ce qu'il consomme, contre les trois-quarts au début des années 1990...

Le maintien d'une concurrence équitable constitue dans le même temps un point de vigilance majeur pour les Européens. L'accord conclu le 24 décembre a prévu des « garde-fous », notamment des rééquilibres par de possibles droits de douanes unilatéraux. Peut-on néanmoins

n'avoir aucune crainte en la matière ? Nos efforts de coopération auraient échoué si de tels mécanismes devaient être actionnés. Mais le proverbe veut que si vis pacem, para bellum ; fort heureusement, les patrouilleurs de la Navy n'auront pas à arraisonner les pêcheurs européens, un compromis ayant pu émerger sur la délicate question des quotas de poissons.

Pour faire face aux probables turbulences de marché, de nombreux groupes alimentaires ont anticipé de plus longue date le changement de leur modèle économique et ont, pour certains, délocalisé une partie de leur production dédiée au marché britannique dans des unités locales. C'est le cas d'Agrial qui faisait l'acquisition en mars 2019 d'une serre géante de 28 hectares, couvrant ainsi 50 % de ses besoins britanniques en salades et jeunes pousses. Une stratégie pertinente mais qui ne pourra certainement pas se généraliser ; elle n'est a priori pas adaptée au tissu des TPE-PME présentes à Rungis.

Autre conséquence, la concurrence entre les produits d'origine européenne pourrait se renforcer aussi bien à l'international que sur le marché commun par effet ricochet des perturbations sur le marché britannique. C'est ce que nous a enseigné l'embargo russe sur les produits alimentaires de 2014, certes plus extrême, qui a conduit à des mesures de soutien de la filière agricole européenne pendant plusieurs années.

Enfin, le Brexit pose également la question de la concurrence entre les infrastructures logistiques côtières des

Etats membres : les ports d'Anvers et Rotterdam, par exemple, ont dès le début de la procédure de retrait largement communiqué sur l'excellente préparation de leur site à poursuivre les trajets et à fournir des services à leurs utilisateurs. Le Brexit a même pris la forme d'une mascotte « monstre bleu » qui déambule sur le port de Rotterdam, pesant plusieurs points de PIB et des milliers d'emplois, et distribue des tracts aux usagers du port les mettant en garde contre les problèmes monstrueux à venir. En dépit des efforts d'anticipation et de communication de chacun, les incertitudes sur les temps de traversée subsistent, y compris pour les chargements en provenance d'Irlande. Ces doutes conduisent à l'ouverture de nouvelles routes logistiques : depuis le 3 janvier, des liaisons maritimes sont assurées entre Rosslare en Irlande et Dunkerque en France, permettant d'éviter toute formalité de transit pour les marchandises contrairement au « landbridge ».

Ainsi, le Brexit interroge la capacité des 27 à coopérer et s'entraider tant pour la réalisation des contrôles des marchandises entrant dans l'Union européenne, que pour mettre en place des schémas logistiques complémentaires et performants du point de vue économique et environnemental. Le maintien du marché commun européen dans ces conditions peut montrer le sens et l'importance de ce socle économique et protecteur, générateur de valeur et d'identité européenne. Il questionne également notre rapport à l'insularité et au temps, nos modes de consommation et nos biens et valeurs essentiels en ces temps de crise sanitaire. ●



European Council
Conseil européen

L'UE FACE à LA CRISE ÉCONOMIQUE

14 Comment éviter une nouvelle dégradation structurelle de l'économie européenne ?

par **Patrick Artus**

16 La crise actuelle peut faire bouger les lignes

Dialogue/interview croisée entre **Per-venche Berès, Ambroise Fayolle et Laurent Zylberberg**

20 Pour relever le défi climatique, repenser l'économie

par **Alain Grandjean**

22 L'impact de la Covid-19 sur le monde du travail

par **Sangheon Lee**



PATRICK ARTUS

CHEF ÉCONOMISTE ET MEMBRE DU COMEX DE NATIXIS

COMMENT ÉVITER UNE NOUVELLE DÉGRADATION STRUCTURELLE DE L'ÉCONOMIE EUROPÉENNE ?

La crise économique actuelle, globale, liée à la pandémie et celle de 2008, d'abord financière, n'ont rien à voir. Cependant, comme en 2008, point le spectre de la récession alors que le PIB européen, selon Bruxelles, ne retrouvera son niveau d'avant l'épidémie qu'à la fin 2022. Quelles leçons peut-on tirer de la crise des subprimes pour atténuer le choc économique liée à la crise sanitaire actuelle ?

La nature de la crise de la Covid (2020) est très différente de celle de la crise des subprimes (2008-2009) : dans le premier cas, elle est liée à une chute de la production due aux contraintes physiques (confinement, normes sanitaires dans les entreprises) et au recul de la confiance, à l'incertitude ; dans le second cas, il y a crise parce qu'il y a chute de la richesse, hausse des déficits et crise bancaire avec contraction des crédits, le tout accentué par la baisse des prix de l'immobilier.

Mais, quelle que soit l'origine d'une récession, quand elle est profonde, elle laisse des traces dans l'économie. Après la crise des subprimes, en Europe, on a observé une forte diminution de la croissance potentielle (de long terme), une importante désindustrialisation ; et il a fallu deux ans pour retrouver le niveau de chômage d'avant la crise avec une hausse du chômage jusqu'au début de 2013, la crise de la zone euro suivant la crise des subprimes. Il est donc légitime de se demander si la crise de la Co-

vid peut provoquer une détérioration aussi longue de l'économie de la zone euro, puisqu'il s'agit aussi d'une crise violente (recul de 8 % du PIB en 2020) et longue (avec une croissance très faible tant qu'il n'y a pas de vaccin) et de voir comment les gouvernements, l'Europe, la Banque centrale européenne (BCE) peuvent éviter que la crise soit aussi grave et durable que celle des subprimes.

Après la crise des subprimes, la croissance potentielle (de long terme) de la zone euro a fortement reculé, passant de 2,2 % par an avant la crise à 1,5 % après. Les mêmes causes pourraient produire le même effet après la crise de la Covid, provoquant l'apparition d'une croissance très faible, inférieure à 1 %, à partir de 2022 avec toutes les difficultés induites sur le financement de la protection sociale, des retraites. Pourquoi la croissance potentielle recule-t-elle après une crise violente ?

D'une part parce qu'il y a destruction de capital (avec des secteurs dont l'activité recule durablement, en raison de la baisse de l'investissement), d'autre part parce qu'il y a recul du capital humain (avec la montée du chômage, la modification des compétences qui sont adaptées au besoin de l'économie). Les mécanismes qui sont apparus après la crise des subprimes risquent d'être encore très présents après la crise de la Covid, en particulier parce qu'elle déclenche une violente modification de la structure sectorielle de l'économie. Certains secteurs (aéronautique, transport aé-

rien, automobile, distribution traditionnelle, immobilier de bureau) vont probablement souffrir durablement tandis que d'autres vont être en croissance (services informatiques, pharmacie, distribution en ligne et logistique, sécurité...). Ceci conduit bien spontanément à la fois à une perte de capital productif et de capital humain dans les secteurs en difficulté. Comment l'éviter ? Il faut d'abord, ce qui a été fait dans tous les pays européens, soutenir les entreprises et les salariés dont les difficultés ne sont que transitoires et dont l'activité se normalisera après la crise, par des mesures de chômage partiel, des baisses d'impôts, des subventions sectorielles, des prêts garantis par la BCE. Il faut ensuite investir dans la formation pour être capable de reconverter, de requalifier de très nombreux salariés qui vont devoir changer de métier (en France, probablement autour de 1 million) ; plus le système de formation sera capable d'assurer cette reconversion, moins le chômage structurel augmentera. Enfin, ce qui est prévu dans les plans de relance nationaux et le plan de relance européen, il faut développer de nouvelles industries fortes pour compenser le déclin d'autres industries en déclin : il peut s'agir de matériel pour les énergies renouvelables, de stockage de l'électricité, d'intelligence artificielle et des robots, etc....

POLITIQUE BUDGÉTAIRE EXPANSIONNISTE

Après la crise des subprimes, la situation économique de la zone euro s'est

à nouveau aggravée de 2010 à 2013, avec la crise de la zone euro : l'arrêt de la mobilité des capitaux entre les pays de la zone euro n'a plus permis de financer les déficits extérieurs des pays périphériques de la zone euro (Espagne, Italie, Portugal, Grèce). Ces pays ont dû faire disparaître rapidement ces déficits extérieurs, en optant pour des politiques budgétaires plus restrictives, ce qui a plongé la zone euro dans la récession. Dans le même temps, les pays à excédent d'épargne (Allemagne, Pays-Bas) se sont détournés des autres pays de la zone euro, et ont accordé des prêts, à partir de 2012-2013, au reste du monde, en dehors de la zone euro.

Une telle situation pourrait-elle se reproduire aujourd'hui ? C'est très peu probable. D'une part, les pays européens semblent déterminés à mener durablement une politique budgétaire expansionniste : la France a annoncé par exemple qu'elle ne retrouverait qu'en 2025 un déficit public de 3 % de PIB. D'autre part, les déficits publics ne posent aucun problème de financement puisque la BCE les monétise, c'est-à-dire qu'elle achète les titres publics émis et les paye en créant de la monnaie. Tant que cette politique est menée (au moins jusqu'à la fin de 2021) aucune tension sur les taux d'intérêt des pays périphériques de la zone euro n'apparaît, ni aucun problème de solvabilité budgétaire, c'est-à-dire aucune défiance vis-à-vis de la solidité financière des pays. Enfin la mise en place du plan de relance européen de 750 milliards d'euros, qui va surtout profiter aux pays les plus faibles, génère des transferts des pays européens en meilleure santé vers les autres, ce qui évite la disparition des flux de capitaux entre pays observée après la crise des subprimes.

REMOBILISER L'ÉPARGNE DES EUROPÉENS EN EUROPE

La disparition de la mobilité des capitaux entre les pays européens, à partir de 2010, conduit à s'interroger sur la question centrale de l'utilisation de l'épargne des européens. Depuis 2010 l'excès d'épargne de l'Allemagne (avec un excédent extérieur autour de 8 % du PIB) et des Pays-Bas (avec un excédent extérieur supérieur à 10 % du PIB) est prêté au monde hors zone euro, en particulier aux Etats-Unis : l'Europe est devenue la plus grande acheteuse de dettes du Trésor américain. Alors que le taux d'investissement de l'Europe a baissé de 4 points

IL PARAÎT CLAIR QUE L'EUROPE BÉNÉFICIE AUJOURD'HUI DE L'EXPÉRIENCE OBTENUE APRÈS LA CRISE DES SUBPRIMES.

(de PIB) depuis la crise des subprimes, cette situation est très choquante : l'épargne des européens devrait financer les investissements en Europe, pas le déficit public des Etats-Unis. Or on voit des facteurs d'amélioration de cette situation : l'Allemagne a accepté une politique budgétaire plus expansionniste (7 % du PIB de déficit public de 2020, et, pour l'instant, 3 % en 2021), le plan de relance européen va conduire à l'émission de 750 milliards d'euros de dette européenne : tout ceci va absorber l'épargne des euro-

péens, qui sera dirigée vers des investissements en Europe et plus vers le reste du monde. Le rééquilibrage de l'excédent d'épargne sur l'investissement en Europe se ferait donc par un emprunt redressement des investissements financé par l'emprunt de l'excès d'épargne des européens.

Il paraît clair que l'Europe bénéficie aujourd'hui de l'expérience obtenue après la crise des subprimes. Les gouvernements et la Commission Européenne savent que, pour éviter un nouveau recul de la croissance potentielle, il faut favoriser la formation, la reconversion des salariés des secteurs en difficulté, et développer des nouvelles industries fortes. Ils ont appris qu'il fallait accepter de mener pendant une longue période de temps une politique budgétaire stimulante, d'abord pour éviter les faillites et le chômage, ensuite pour investir dans les industries d'avenir et la formation. La BCE a compris de son côté que cette politique budgétaire n'était possible qu'à la condition qu'elle monétise les déficits publics, le temps nécessaire.

Ce qui avait déclenché la crise de la zone euro, l'arrêt de la circulation des capitaux avec la perte de confiance des pays de cœur de la zone euro dans la solvabilité des pays périphériques ne peut plus se produire : la politique budgétaire maintient la solvabilité à long terme de tous les pays, l'Europe organise des transferts vers les pays plus en difficulté.

Enfin, les plans de relance nationaux et européens vont absorber l'épargne des européens et la diriger vers des investissements en Europe, faisant disparaître ainsi une des causes centrales de la perte de croissance de l'Europe depuis 2010 : la fuite de son épargne vers le reste du monde. ●



AMBROISE FAYOLLE
VICE-PRÉSIDENT DE LA BEI



LAURENT ZYLBERBERG
DIRECTEUR DES RELATIONS INSTITUTIONNELLES
À LA CAISSE DES DÉPÔTS



PERVENCHE BERÈS
DÉPUTÉE EUROPÉENNE DE 1994 À 2019

INTERVIEW
CROISÉE
PAR
CLOTILDE
WARIN

La CRISE ACTUELLE PEUT FAIRE BOUGER LES LIGNES

Très vite après le début de la crise sanitaire, les Etats membres parviennent à s'entendre et à apporter une réponse coordonnée à la crise économique qui découle de la pandémie. Pervenche Berès, membre du Conseil d'Administration de Confrontations Europe et députée européenne de 1994 à 2019 décrypte avec Ambroise Fayolle, vice-Président de la Banque européenne d'Investissement (BEI) et Laurent Zylberberg, directeur des relations institutionnelles, internationales et européennes de la Caisse des Dépôts et Consignations et Président d'ELTI¹, les actions qui ont été menées à l'échelle européenne depuis le printemps 2020, les conséquences de cette double crise sanitaire et économique, les choix à mener.

Clotilde Warin : En quoi le plan de relance NextGenerationEU constitue-t-il une révolution au niveau euro-

péen et marque-t-il l'ouverture d'une nouvelle ère ?

Pervenche Berès : C'est ce pour quoi je me suis battue pendant 25 ans : la création d'un budget contra-cyclique, à partir de l'emprunt. L'innovation provient de cette possibilité d'emprunter pour financer non des prêts mais des subventions. Ce n'est pas la première fois que la Commission européenne va emprunter - elle empruntait déjà, par exemple, pour soutenir les pays non-membres de la zone euro qui avaient des difficultés de balances de paiement - cela a été notamment le cas pour la Hongrie, la Roumanie et la Lettonie. Mais c'est la première fois qu'elle emprunte pour soutenir directement l'activité des États. C'est une grande avancée. Une partie du soutien se fera dans le cadre du CFP (Cadre financier pluriannuel), de la dépense communautaire normale, l'autre partie, l'essentiel du plan de relance, se fera en dehors

de cette procédure et donc dans un cadre intergouvernemental. Il y a pourtant un bémol à apporter ici puisque la négociation au Conseil avait conduit à supprimer toutes les dépenses communautaires, non pré-réparties entre États, proposées par la Commission pour faire face à la crise de la Covid. Heureusement la négociation avec le Parlement européen a permis d'en rétablir partiellement quelque-une. La deuxième avancée, c'est l'engagement d'ouvrir l'aventure de nouvelles ressources propres, ce qui n'est pas arrivé depuis très longtemps. Cela a été, à juste titre, un des points durs du Parlement Européen dans la négociation. Mais ici la bataille pour un accord puis pour la ratification par les parlements nationaux ne fait que commencer, c'est pourtant un aspect essentiel dans les outils de financement du plan de relance. La troisième avancée, c'est à la fois le gel du Pacte de Stabilité et la création du mécanisme SURE (Support to mitigate Unemploy-

ment Risks in an Emergency). La Covid a obligé à ouvrir un débat qu'on attendait depuis très longtemps.

Ambroise Fayolle : Je suis tout à fait d'accord avec ce que vient de dire Pervenche. 2020 aura été pour l'Europe caractérisée par 3 avancées significatives. On a été, tout d'abord, témoins d'une grande réactivité dans la gestion de la crise alors qu'au cours de la crise précédente, on avait mis beaucoup plus de temps à se mettre d'accord entre Européens. Ensuite, il y a ce nouveau budget qui permet à la Commission européenne d'emprunter des volumes très importants. Nous, qui sommes à la BEI un très grand emprunteur en euros sur le marché pour financer les projets, nous pensons que cela va permettre d'élargir le nombre des investisseurs intéressés par des actifs sûrs émis en euros. Et enfin, c'est une année très forte aussi en termes d'avancée climatique entre le Green New Deal et la feuille de route de la BEI sur le plan Climat.

Laurent Zylberberg : On est face à une victoire gramscienne : ceux qui se battaient pour que l'Europe soit un tout et puisse réagir rapidement, d'un point de vue culturel l'ont emporté, au moins sur le plan idéologique. Mais « le diable est dans les détails », par exemple, le fait que cette capacité à pouvoir mobiliser des sommes considérables ait été obtenue en réduisant les politiques communautaires et en aboutissant à une espèce de renationalisation de la dépense « européenne » avec un risque d'utilisation de cet argent pour combler les budgets nationaux. On peut aussi regretter que le débat ait été focalisé sur prêts versus subventions, et qu'on ait, me semble-t-il, oublié qu'il y existait une troisième possibilité : les instruments financiers c'est-à-dire les investissements.

CW : Comment articuler, dans ce contexte nouveau, le rôle des institutions européennes, notamment de la BEI, avec celui des investisseurs de long terme nationaux ?

AF : On a beaucoup appris de la mise en place du plan Juncker en 2015. A l'époque, on a relancé l'investissement risqué en finançant des projets en faveur de l'innovation et des petites entre-

prises à forte croissance, en soutenant les banques promotionnelles nationales que ce soit avec des opérations à partage de risques ou par des instruments de type garanties. Perçue comme un risque d'effet d'éviction au démarrage, cette initiative s'est en réalité transformée en un vrai partenariat entre la principale banque publique française, le groupe Caisse des Dépôts, et nous. Cette communauté de vues beaucoup plus forte entre les grandes banques nationales et nous est réelle dans tous les pays européens.

PB : Ce que dit Ambroise Fayolle aujourd'hui signifie qu'il y a vraiment eu du mouvement. Le plan Juncker était, à l'origine, un cadeau à la BEI qu'elle n'avait pas envie de partager alors qu'elle se trouvait

LE PLAN JUNCKER NOUS A APPRIS À TRAVAILLER ENSEMBLE POUR DES OBJETS COMMUNS

en première ligne pour piloter ce grand plan d'investissement que certains attendaient depuis de nombreuses années. Au Parlement européen, dès l'annonce du plan Juncker, nous avons été un certain nombre à plaider pour qu'il ne soit pas dans les mains de la seule BEI. Et au fond, apprendre l'Europe, c'est aussi apprendre qu'un tel plan d'investissement, est mieux mis en œuvre en agissant sur les deux leviers : le levier central, européen avec la BEI, et à des niveaux plus décentralisés avec les banques promotionnelles nationales. Ces dernières sont apparues, à la sortie de la grande crise, comme un modèle de financement de l'économie tout à fait pertinent. C'est une pratique qui s'est depuis développée et qu'il faudra encourager.

LZ : Je voudrais aussi noter un fait étonnant et plutôt positif : on a mis moins de temps à trouver des accords de principe sur un plan de relance qu'à s'accorder sur des politiques sanitaires. Deuxième élément, on a tiré les leçons de la crise de 2008. A la fois de manière positive avec

le rôle, et Pervenche le rappelait à l'instar, de la finance publique qu'elle soit nationale ou multilatérale, qui a prouvé sa robustesse et sa capacité à jouer un rôle contra-cyclique. Et je rejoins tout à fait Ambroise, sur les énormes progrès réalisés depuis la mise en place de ce partenariat grâce au Plan Juncker, ce qui n'était pas si simple à cause des craintes d'évictions certes mais aussi, pour des raisons plus complexes, qui je crois tiennent à la nature de nos institutions. On travaille tous pour l'intérêt général, qu'on soit dans une banque ou une institution financière publique, au Parlement ou à la BEI. Et du coup, cette notion d'intérêt général nous conduit nécessairement à avoir une vision, si ce n'est monopolistique, en tout cas unique car il n'y a pas plusieurs intérêts généraux. Et le plan Juncker nous a appris à travailler ensemble pour des objets communs.

CW : La crise sanitaire a révélé certains retards en termes de budget dans les domaines de la santé, de l'éducation, mais elle a aussi mis en lumière la nécessité d'accélérer la transition écologique. La BEI a publié en novembre une feuille de route intitulée « Pour une banque du climat ». Pouvez-vous nous expliquer comment cette ambition va être mise en œuvre ?

AF : Nous avons pour ambition de transformer la BEI en Banque européenne du Climat parce qu'à l'instar de nos actionnaires, les 27 Etats membres de l'Union européenne, nous sommes convaincus par l'urgence climatique et environnementale, comme les autres acteurs européens : la Commission européenne avec le Green New Deal et le Parlement européen, notamment sous l'impulsion de Pascal Canfin. L'urgence climatique peut être considérée comme passant après l'urgence immédiate qu'est le sauvetage de l'économie réelle et des PME, mais si vous interrogez les opinions publiques européennes, elles vous disent toutes que le redémarrage de l'économie doit être vert.

La BEI a pris en novembre 2020 une décision quantitative et une décision qua-

¹ Association européenne des Investisseurs de Long Terme

litative. On va passer nos ambitions climatiques de 25% de notre activité à 50% d'ici 2025. Comme on finance à peu près 60 milliards d'euros de projets par an, on va passer de 15 milliards de projets à 30 milliards.

Le deuxième objectif est qualitatif. La BEI va bien sûr continuer à financer des projets, même sans composante climatique, pour soutenir l'innovation, les PME etc. Mais elle vérifiera que tous ses investissements sont compatibles avec les Accords de Paris sur le climat. Cette politique-là repose sur la taxonomie européenne en matière de finance durable et elle est fondamentale, car elle permet d'avoir un langage commun au niveau européen sur ces sujets.

Enfin, troisième point, un changement rapide va être provoqué par les investisseurs eux-mêmes qui ont un intérêt fort pour des obligations vertes ou sociales. Nous pensons que la prise de conscience de l'urgence à revoir les politiques d'investissement au regard de l'enjeu climatique va aussi venir des investisseurs et qu'elle va être beaucoup plus rapide qu'on ne le pense souvent. De la même façon nous pensons que cette évolution va conduire de plus en plus les entreprises les plus polluantes à changer de politique et à ce qu'un nombre croissant d'entreprises mette en place des politiques en faveur d'objectifs climat très clairs.

LZ : En effet, comme le rappelle Ambroise, sans langue commune, on ne peut se comprendre et on risque de multiplier les malentendus. L'effort qui est fait au niveau européen sur cette question, auquel nous participons avec l'ELTI (European Long-Term Investors Association), est vraiment essentiel.

Pour réagir aux propos sur la problématique climat, on peut réellement orienter la finance grâce à notre effet de levier. Lorsque la BEI ou la Caisse des dépôts refuse d'investir dans des secteurs, nos collègues du privé, qui ont besoin de notre appui, ne le font pas. Le mouvement que décrit Ambroise se retrouve chez nombre

d'investisseurs publics et notamment à la Caisse des Dépôts. De la même façon, dans des pays où la priorité climatique n'est pas nécessairement en haut des priorités gouvernementales, les acteurs financiers publics ont parfois un discours qui est plus allant que leur propre gouvernement. Ceci démontre la capacité de la finance à agir sur le sujet.

PB : J'ai écrit en 2007 un texte dans lequel je dis que la transition écologique était le nouvel horizon européen. Je n'ai pas changé d'avis. C'est au continent européen de sauver sa démocratie en étant capable d'inventer ce nouveau projet, cette nouvelle façon de vivre, cette nouvelle façon de produire. Et pour revenir,

SUR LE CLIMAT, NOUS NE CONSIDÉRONS PAS NOS ENGAGEMENTS CLIMATIQUES EN OPPOSITION AVEC LA COMPÉTITIVITÉ

à cette fameuse taxonomie, son ajout dans le dispositif est essentiel. Ce n'est pas la seule priorité, il faudrait aussi, par exemple, s'intéresser à ce que les acteurs ne soient pas hébergés dans des paradis fiscaux...

Mais il faut quand même se souvenir, qu'il s'est passé quelque chose qui s'appelle la Covid, et que le Pacte vert a été conclu avant la pandémie. Or, la Covid renforce ce besoin d'impact vert car cette crise est aussi un problème du rapport de l'humain à la planète. Je note que certains, après la mise à l'arrêt des économies européennes, compte tenu des dégâts produits, ont même plaidé pour un redémarrage de la machine en renvoyant à plus tard la question du vert ou du soutenable

; heureusement, ils n'ont pas été entendus.

En termes de santé, la Covid nous a appris que le compte n'y était pas et qu'il y avait un investissement massif à faire en termes de lien de la population avec son réseau de santé, d'équipements, de qualité des soins, de dépense hospitalière. Et puis, le coût social de cette crise est exorbitant. Le développement du numérique a pour conséquence la prolétarianisation aggravée de toute une classe de la population. Cette tendance était déjà à l'œuvre auparavant, mais le développement des plateformes l'a aggravé, alors qu'on voit le soir à Paris des cohortes de jeunes gens sur leurs scooters qui attendent la commande comme au XIXe siècle l'embauche à la mine le matin. Sans aucun droit social.

AF : Ce que dit Pervenche est extrêmement important. J'espère et je pense qu'une partie de la réponse réside dans les efforts considérables à mener dans la formation. Sur la partie climat, nous ne considérons pas nos engagements climatiques en opposition avec la compétitivité. Pour l'économie de demain et pour l'autonomie stratégique de l'Europe, on pourra avoir grâce aux initiatives qui ont été prises par la Commission européenne comme l'Alliance sur les batteries, l'Alliance pour l'hydrogène, ou celle pour les matières premières, des gisements très importants de compétitivité mais aussi, dans des secteurs comme l'efficacité énergétique, d'emploi futur et notamment d'emploi local.

Pour être plus concret, je vais reprendre l'exemple des routes. Beaucoup d'ONG nous ont dit que la BEI devait arrêter la construction de routes. Nous leur avons répondu -et notre conseil d'administration nous a soutenus- qu'il fallait mieux dresser un bilan coût-avantage. Et prendre en compte le fait que si à horizon 2050, 90% des véhicules sont propres, la notion de routes polluantes n'est plus du tout la même. Mais, pour évaluer la rentabilité économique, sociale et environnementale des projets, il faut avoir

un prix du carbone qui soit en ligne avec les nouvelles ambitions climatiques européennes. Donc on a aussi proposé à notre conseil une augmentation forte du prix du carbone que l'on utilise dans le calcul de cette rentabilité. Pour vous donner des chiffres, on était début 2020 à environ 30 euros de la tonne de CO₂ émise, on est passé à 80 euros à la fin de l'année. On passera à 250 en 2030 et à 800 euros en 2050. Conséquence : nous devons renoncer à certains investissements mais, dans le même temps, tout un ensemble d'investissements vont devenir intéressants à être financés par la BEI.

CW : Sur l'investissement vert et le couplage possible avec l'emploi, quelles sont les réflexions stratégiques à la Caisse des Dépôts et Consignations ?

LZ : D'abord, dès lors que le prix de la tonne de CO₂ augmente de manière notable, tous les modèles de rentabilité sont impactés. Et cela implique des changements d'orientations.

Le monde change et nous avec. Le monde de la finance a basculé vers la finance verte mais ne le sait pas encore. J'ai bien entendu ce que dit Pervenche car je vois les mêmes personnes en bas de chez moi, et je pense aussi qu'il faut proposer du travail à ces personnes-là et donc investir sur les infrastructures sociales. Là-dessus, je me permettrais de faire référence au rapport que l'ELTI avait commandé à Romano Prodi et Christian Sautter², il y a maintenant 3 ans, sur le financement de ces infrastructures sociales. Les auteurs soulignaient que ces investissements devaient réunir trois caractéristiques : le labelling, le fait que les communautés locales prennent en charge un projet en le considérant comme prioritaire. Deuxièmement, le couplage, le bundling, c'est-à-dire la nécessité de grouper les projets pour atteindre la masse critique car les projets d'infrastructures sociales sont souvent plus petits et par là même plus coûteux. Et puis, le blending, qui permet de mélanger à la fois de la subvention, de

l'instrument financier et de la garantie. Tous ces éléments-là permettent d'avoir un impact social et climatique plus fort de nos investissements et, au final, de participer à la cohésion de nos sociétés.

CW : Pervenche Berès, partagez-vous cet optimisme sur cette réelle prise en compte par les investisseurs de l'enjeu social ? Ou faut-il une véritable volonté politique derrière ?

PB : Non. Je crois à la vertu de l'investissement mais cela ne suffit pas, et n'a jamais suffi. Il faut qu'on invente pour soutenir ces travailleurs précaires un nouveau droit social adapté à l'ère des plateformes. Thierry Breton, qui veut à juste titre que l'Europe rattrape son retard dans le domaine digital doit s'appuyer et faire alliance avec le Commissaire de l'Emploi et des Affaires sociales, Nicolas Schmit, pour que la révolution soit aussi sociale. Je note d'ailleurs qu'aux États-Unis s'ouvre un débat sur le pouvoir des plateformes, sur la question des droits sociaux liée à ces plateformes. On ne peut pas passer à côté du fait qu'on a une double crise à résoudre, la crise sanitaire et celle provoquée par les décisions économiques prises pour faire face à cette crise sanitaire.

CW : Que faire pour, à la fois, comme vous dites, résoudre la crise sociale et la crise sanitaire ?

PB : Déjà, il faut s'assurer que l'argent disponible soit bien dépensé, dans les bons délais, avec les bonnes capacités administratives d'accompagnement de la dépense, et une bonne distribution géographique. Mais, les sommes engagées ne seront pas suffisantes. Elles ne permettront pas non plus de résoudre la crise sociale devant nous. Le plan de relance tire le fil d'un débat qui est devant nous : faut-il pérenniser une capacité d'emprunt en commun pour soutenir l'activité économique des États ? Que fait-on du Pacte de Stabilité ? De SURE qui est un mécanisme de soutien aux régimes nationaux

d'indemnité chômage, qui agit comme un stabilisateur automatique mais qui n'est que temporaire ? Comment capitalise-t-on sur cet acquis ? Enfin, il faut réussir la révolution de la ressource propre.

AF : Le champ de la BEI n'est pas aussi large que celui du Parlement européen. Dans notre domaine, les enjeux sont considérables parce que les évolutions des trajectoires climat, y compris en Europe, ne sont pas bonnes. Et on sait que, plus on agit tard, plus c'est compliqué et coûteux. On risque aussi d'avoir à faire face à un problème majeur de niveau d'investissements. Or, aujourd'hui, du fait de la crise économique, plus de la moitié des entreprises annoncent leur intention de moins investir. Notre enjeu c'est aussi d'accompagner le plus possible les entreprises, les administrations, les porteurs de projets dans leurs investissements afin de faciliter la transformation et la modernisation des structures. Ces investissements seront par ailleurs riches en emploi et c'est un grand espoir pour l'Europe. Cette dynamique en faveur du climat sera aussi une source de compétitivité.

LZ : A la CDC, nous avons le même objectif qu'à la BEI : il faut redonner de la visibilité, de la confiance. Il ne s'agit pas de relancer les investissements tous azimuts. Si on relance les investissements globalement, y compris dans les usines à charbon, on aura loupé notre coup. Il faut donc qu'on oriente les investissements. Le critère de réussite, ce serait de relire cet entretien dans 5 ou 10 ans et de voir si ce qu'on se disait était finalement daté parce que cela aurait été plus vite que prévu. Si c'est le cas, cela prouvera que les actions qu'on aura menées auront été efficaces ! ●

² https://www.eltia.eu/images/Boosting_investment_in_Social_Infrastructure_in_Europe.pdf

Propos recueillis par Clotilde Warin, rédactrice en chef de la revue, *Confrontations Europe*



ALAIN GRANDJEAN

ÉCONOMISTE, PRÉSIDENT DE LA FONDATION NICOLAS HULOT, FONDATEUR DE CARBONE 4

POUR RELEVER LE DÉFI CLIMATIQUE, REPENSER L'ÉCONOMIE

Le plan de relance européen a confirmé, après l'adoption du Pacte vert pour l'Europe, la volonté de l'UE de se saisir de l'enjeu climatique dans un contexte d'augmentation considérable des dettes publiques. Mais, comme l'analyse l'économiste Alain Grandjean, les investissements publics et privés doivent être massifs et s'accompagner de réformes majeures, notamment d'une révision des règles du Pacte de stabilité et de croissance, voire d'une réforme des traités.

La Commission européenne, en lançant son Pacte vert pour l'Europe (European Green Deal) en décembre 2019, a renforcé l'ambition climatique de l'Union européenne (UE), ambition confirmée par le Conseil européen en décembre 2020 qui s'est engagé à réduire les émissions de gaz à effet de serre de l'UE d'au moins 55 % d'ici 2030 par rapport à leur niveau en 1990. La France, a opté pour la voie de la neutralité carbone à l'horizon 2050.

Assumer ces ambitions, c'est s'engager dans une transformation majeure de nos modes de production et de consommation, ce qui implique un plan massif d'investissement. Une étude récente¹ a montré qu'en France, les individus peuvent espérer réduire de 25 à 30% leurs émissions personnelles s'ils sont très « vertueux ». Aller au-delà nécessite de transformer notre urbanisme et nos habitations, nos moyens de transport, nos équipements de chauffage, notre agriculture, nos usines pour qu'ils soient tous moins consommateurs d'une énergie, qui elle-même doit être décarbonée.

Des investissements publics et privés massifs sont donc nécessaires et les budgets publics doivent être mobilisés à la fois pour aider l'investissement privé (car la transition énergétique n'est pas toujours financièrement rentable) mais aussi pour encourager l'investissement public. Les montants qui permettraient d'atteindre les objectifs énergétiques et climatiques sont estimés entre 2 % et 5 % du PIB européen². Malgré le chemin tracé par le plan Juncker³, les investissements publics nets restent négatifs en Europe : ils ne suffisent même pas à l'entretien des infrastructures existantes... Le dramatique accident du pont de Gênes en 2018 aura eu au moins le mérite de réveiller l'opinion sur le fait que nous devons impérativement sortir de la logique qui a conduit à réduire l'investissement public.

Le gouvernement français en a pris conscience et a engagé le plan « France Relance » doté de 100 milliards d'euros sur deux ans, en écho au plan de relance européen de 750 milliards d'euros, adopté en décembre 2020 par le Conseil européen. Sur ce montant, plus de 30 milliards d'euros seraient consacrés à la transition énergétique⁴. Mais ces besoins d'investissements sont permanents et se prolongeront bien au-delà de la fin espérée de la crise de la Covid et du quinquennat.

NÉCESSAIRE RÉVISION DES RÈGLES DU PACTE DE STABILITÉ

Les dettes publiques vont s'accroître partout en Europe. Pour la France, la dette pourrait atteindre 120 % du PIB fin 2020.

Quand la clause de circonstances exceptionnelles, ouverte du fait de la crise de la Covid, sera désactivée, l'application du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) conduira à exiger des pays européens une trajectoire de réduction du déficit public et de désendettement totalement impossible à respecter. Le dispositif exceptionnel en cours de mise en œuvre pour faire face à la crise actuelle doit donc s'accompagner de la révision des règles du PSC, déjà largement critiquées, y compris par le Conseil budgétaire européen⁵. Comme l'a dit Paolo Gentiloni, Commissaire européen aux Affaires économiques et financières, à la fiscalité et à l'Union douanière : *"Il est bien évident qu'en 2022, nous nous retrouverons encore avec une dette publique de 102 à 104% en moyenne dans la zone euro. Et avec une moyenne de l'OCDE d'environ 130% (...) Une discussion sur les nouvelles règles fiscales sera donc nécessaire, ainsi qu'une phase de transition pour y parvenir. Ce ne sera pas une discussion facile entre les pays de l'UE, mais elle est nécessaire : nous ne sommes plus dans les conditions de l'époque du traité de Maastricht"*⁶.

Le principe d'une coordination des politiques budgétaires nationales dans l'UE ne doit cependant pas être mis en cause, mais adapté pour tenir compte de la transition écologique. Par exemple, les propositions visant à isoler du calcul du déficit les dépenses structurelles⁷, y compris celles qui auront été engagées pendant la crise, qui seraient contrôlées et limitées, doivent être débattues. Ces discussions doivent également concerner l'objectif fixé pour le niveau des dettes publiques, largement arbitraire.

Le traitement des dettes publiques accumulées pendant la crise devra être abordé avec une attention particulière. En accord avec les États membres, la Banque centrale européenne (BCE) pourrait procéder, le moment venu, à une restructuration partielle⁸ de la dette publique qu'elle a rachetée. Ceci pourrait s'opérer de façon à soulager les comptes des pays dont les finances publiques auront été le plus impactées par la crise sanitaire et économique, et limiter ainsi les risques de crise financière, ce qui est conforme au mandat de la banque. Une telle opération serait d'autant plus légitime qu'elle s'accompagnerait d'investissements accrus dans la transition écologique. En effet, les risques climatiques sont également reconnus par les banques centrales comme faisant peser un risque systémique sur le système bancaire et financier⁹.

RÉFORMER LES TRAITÉS ?

Dans le cadre actuel des traités européens, nous venons d'évoquer les deux seules pistes permettant de pouvoir financer les dépenses publiques de la transition sans remettre en cause les dépenses sociales : réformer le Pacte de stabilité et de croissance ou restructurer les dettes publiques détenues par la Banque centrale européenne (BCE).

Cependant, pour mieux se prémunir d'une nouvelle crise et pour sortir plus durablement des difficultés actuelles, il faudra réfléchir à une modification des traités permettant de lever, sur la base d'un accord entre l'Eurogroupe et la BCE et dans certaines circonstances, l'interdiction de l'accès direct des Trésors publics à la banque centrale au moins en partie et sous certaines conditions. Un accès direct¹⁰ de l'État à la banque centrale a en effet le grand mérite de limiter le recours au marché pour le financement des États ; il réduit le coût de la dette, ainsi que tout risque que ce

coût augmente du fait d'attaques spéculatives¹¹. Il s'agit d'une rupture avec l'un des principes sous-tendant la construction économique et juridique de l'Euro, selon lequel les États devraient se soumettre à la discipline de marché, donc se financer sur le marché de la dette¹².

Mais la crise écologique, l'urgence à y faire face et à s'y adapter, ne nous obligent-elles pas à réviser nos dogmes, qui reposent sur une conception de l'économie largement dépassée¹³ ? ●

¹ <http://www.carbone4.com/publication-faire-sa-part/>

² La Cour des comptes européenne estime les investissements annuels nécessaires à 1115 milliards d'euros de 2021 à 2030. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR17_01/LR_ENERGY_AND_CLIMATE_FR.pdf

³ Le plan Juncker, lancé en 2015, a mobilisé 315 milliards d'euros d'investissements (privés et publics) de 2015 à 2018, objectif porté à 500 milliards d'euros pour l'horizon 2020.

⁴ Cf analyse de ce plan faite par le Haut Conseil pour le Climat : https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/12/hcc_rapport_renover_plan_de_relance.pdf

⁵ Cf synthèse de cette critique <https://alaingrandjean.fr/2019/09/30/note-de-lecture-evaluation-regles-budgetaires-europeennes-conseil-budgetaire-europeen/>

⁶ Dans une interview à La Repubblica, le 29 décembre 2020.

⁷ Alain Grandjean et Kevin Puisieux, Agir sans attendre, Les liens qui Libèrent, 2019.

⁸ <https://www.alternatives-economiques.fr/annulation-de-dette-publique-possible-juridiquement-necessaire-economique/00092745> et <http://tnova.fr/notes/des-annulations-de-dette-publique-par-la-bce-lancons-le-debat>

⁹ Voir le discours prononcé par Mark Carney (Gouverneur de la Banque d'Angleterre, Président du Conseil de stabilité financière) à la Lloyd's le 29 septembre 2015. Lire le rapport de Patrick Bolton et al., Breaking the tragedy of the horizon - climate change and financial stability ; The green swan, Central banking and financial stability in the age of climate change, Bank for International Settlements & Banque de France (janvier 2020) ; cf également le site du NGFS (Network for Greening the Financial System) regroupant 42 banques centrales et superviseurs financiers pour réfléchir aux risques financiers liés au climat.

¹⁰ L'accès direct du Trésor britannique à la Bank of England a fait l'objet d'un accord écrit et public entre les deux institutions. Il est cependant temporaire et ne remet pas en cause la « normalité », un financement obligataire du déficit. Voir <https://www.latribune.fr/economie/international/coronavirus-la-banque-d-angleterre-va-financer-directement-les-dépenses-du-royaume-uni-844793.html>

¹¹ Alain Grandjean et Nicolas Dufrene, Une monnaie écologique, Odile Jacob, 2020.

¹² Cf Benjamin Lemoine, L'ordre de la dette, La Découverte, 2016.

¹³ Voir par exemple Eloi Laurent, La transition juste, nouvel âge de l'économie et de l'environnement, Revue de l'OFCE, 165 (2020/1) (<https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/1-165OFCE.pdf>) et Gaël Giraud, L'illusion financière, Editions de l'Atelier, 2014





SANGHEON LEE

DIRECTEUR DU DÉPARTEMENT DES POLITIQUES DE L'EMPLOI DE L'OIT (ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL)

L'IMPACT DE LA COVID-19 SUR LE MONDE DU TRAVAIL

La pandémie a frappé l'ensemble des pays, et n'a pas épargné l'Union européenne, mais, partout, elle a touché plus durement les populations plus fragiles. A court terme, les conséquences de la crise économique sont presque entièrement négatives, mais Sangheon Lee revient sur les changements qui affectent le monde du travail et préfigurent des tendances plus positives.

Les discussions sur l'avenir du monde du travail occupaient déjà le débat public avant la crise sanitaire actuelle. Selon un consensus général, son évolution va dépendre de quatre variables fondamentales : la technologie, la démographie, le changement climatique et la mondialisation. De même, il est généralement admis que les effets de ces variables pourront être aussi bien positifs que négatifs. Il y aura des gagnants et des perdants (et parmi ces derniers, on comptera sans doute une grande part d'emplois sous-qualifiés, de ménages modestes et de groupes défavorisés).

C'est, dans ce contexte, que la pandémie s'est déclenchée, avec des conséquences significatives sur la santé de millions de gens et - par le biais des confinements qui ont suivi - sur l'économie.

Les récentes avancées en termes de vaccinations laissent espérer que la crise s'achève courant 2021. Voilà pourquoi les questions relatives à son impact sur les variables mentionnées précédemment se font de plus en plus pressantes, surtout dans un contexte où la majorité des gouvernements se sont engagés à créer

un avenir meilleur, plus inclusif, plus durable et plus juste.

PERTES COLOSSALES EN TEMPS DE TRAVAIL ET EN REVENUS

À court terme, les conséquences de la pandémie sont presque entièrement négatives. Et également universelles, puisque presque tous les pays ont été touchés, les pays développés comme ceux en voie de développement. La première phase de la crise, début 2020, s'est caractérisée par une vague de fermetures radicales des bureaux, de confinements, de pertes colossales en temps de travail et en revenus, de hausses du chômage, de l'inactivité et de la pauvreté.

Dans tous les pays, les plus durement frappés furent les groupes déjà défavorisés avant la crise : les jeunes, les personnes âgées, les femmes, les migrants, les handicapés et les travailleurs peu qualifiés.

Sur le plan mondial, le nombre d'heures de travail perdues au premier trimestre 2020 (comparé au premier trimestre 2019) est estimé par l'OIT à 5,6%, soit 160 millions d'emplois à temps plein de 48 heures par semaine. Au second semestre, ce chiffre a grimpé à 12,1 % (345 millions d'emplois). L'UE a été durement touchée¹. Les 27 Etats membres de l'UE ont subi une perte de 4,8 % au premier trimestre (soit 7,4 millions d'emplois à temps plein), 16,4% (25,2 millions d'emplois) au second, et 9,8% (15,1 millions d'emplois) au troisième. Heureusement, grâce aux dispositifs de chômage partiel mis en place dans la plupart des économies européennes, les heures de travail

perdues ne se traduisent pas automatiquement par du chômage.

Tout indique pourtant que si de nombreuses personnes ne pointent pas au chômage, elles sont quand même inactives, ce qui veut dire qu'elles ont renoncé à trouver du travail et donc à en chercher. Les crises passées ont montré que plus les gens sont inactifs, plus il est difficile pour eux de retrouver une place sur le marché du travail.

TROIS TENDANCES POSITIVES

Mais le tableau n'est peut-être pas aussi noir qu'il en a l'air. Les changements, qui s'opèrent dans trois domaines bouleversés par la crise, pourraient déboucher, à moyen et long terme, sur des tendances plus positives :

1. L'accélération du télétravail

Le travail à distance n'est pas un phénomène nouveau, mais la pandémie a entraîné son développement massif. Cela pourrait provoquer des changements à long terme dans de nombreux domaines, à commencer par l'organisation et la localisation du travail. Les enquêtes menées dans de nombreux pays européens indiquent que la majorité des salariés considèrent le télétravail comme une expérience positive. Parmi les raisons invoquées : davantage de liberté vis-à-vis des superviseurs directs, d'indépendance, de flexibilité, un meilleur équilibre travail/vie privée et moins de temps passé dans les transports. Si cette pratique se poursuivait à une telle échelle, les gens pourraient habiter loin de leur lieu de tra-

vail. Il est difficile de savoir quel en serait l'impact exact, mais on observe déjà une augmentation des prix de l'immobilier en milieu rural.

2. Un bond technologique

Les employés contraints au télétravail et les étudiants suivant des cours en ligne ont dû acquérir les outils et compétences technologiques appropriés. Ce qui a non seulement diminué la défiance et les résistances à l'encontre des nouvelles technologies, mais aussi stimulé la demande et l'investissement dans le domaine technologique au sein de nombreux pays.

Pour certains, le numérique est pourtant resté un fossé infranchissable. De nombreuses personnes âgées se sont retrouvées littéralement coupées de la vie quotidienne parce qu'elles ne disposaient pas de l'équipement requis ou se montraient incapables de l'utiliser. Les problèmes d'accès à Internet dans certaines régions - notamment rurales - peuvent également représenter un obstacle au changement. La pandémie a néanmoins permis de mettre en lumière ces manques, et de montrer clairement où des investissements étaient nécessaires pour assurer un accès global à Internet. De nombreux gouvernements ont ainsi annoncé de nouveaux investissements destinés à combler ces lacunes. Les avancées technologiques en matière d'éducation et de formation conduisent également à repenser la façon dont doivent s'opérer les transferts de savoir.

3. Une meilleure prise de conscience des défis environnementaux

Quand la pandémie est apparue, la prise de conscience des problèmes environnementaux était déjà aigüe aussi bien dans le monde politique que dans l'opinion publique, comme on a pu le voir au cours des manifestations comme les « Fridays for Future ». Le débat s'est poursuivi pendant la pandémie et semble avoir poussé plusieurs pays à se demander sérieusement comment agir en faveur d'un avenir plus vert. L'analyse des réponses politiques apportées par certains gou-

vernements européens montre que leur intérêt pour les questions environnementales s'est accru.

Alors que les réponses à la crise ont tenté de jouer sur trois des grandes variables évoquées précédemment, la quatrième - l'évolution démographique - a reçu relativement peu d'attention, peut-être parce qu'il y a moins de raisons d'espérer dans ce domaine.

**LA CRISE A OUVERT
NOS YEUX SUR LA
VULNÉRABILITÉ DE
PLUSIEURS GROUPES.
NOUS DEVONS
PROFITER DE CETTE
PRISE DE CONSCIENCE
POUR FAIRE EN SORTE
QU'À L'AVENIR ILS [...]
PUISSENT PROFITER
DES PROCESSUS DE
TRANSFORMATIONS
STRUCTURELLES**

Les sociétés vieillissantes ont un défi à relever : la baisse tendancielle de la proportion de la population occupant un emploi. Le ratio devrait même continuer à se dégrader à court terme, compte tenu de l'augmentation du chômage et de l'inactivité, et à long terme, car les jeunes et les vieux auront plus de mal à entrer ou retourner sur le marché du travail. Autre facteur aggravant : le nombre de femmes sorties du marché du travail qui auront elles aussi sans doute du mal à y retourner. Tous ces éléments tendent à renforcer la pression sur ceux qui travaillent.

Les systèmes de retraites seront mis à l'épreuve, du fait du haut niveau d'endet-

tement résultant des aides fiscales et des dispositifs de soutien à l'économie. Ce sera un autre défi spécifique pour les sociétés vieillissantes - soit la majorité des pays d'Europe.

Les sociétés plus jeunes, qui devraient en récolter les dividendes démographiques, seront confrontées à un autre type de défi : comment trouver des emplois décents pour leurs jeunes, en particulier si nombre d'entre eux ont connu une interruption dans leur éducation ou leur formation. Il y a un vrai risque d'avoir une génération perdue.

Les évolutions démographiques sont également dépendantes des mouvements de populations. De nombreux travailleurs immigrés ont perdu leur travail à cause de la pandémie. D'autres, ayant réussi à rentrer chez eux, n'ont pas pu trouver d'emploi ou ont dû repartir. L'avenir de ces travailleurs migrants dépendra beaucoup de la façon dont les États les intègrent dans leurs réponses de soutien au pouvoir d'achat à court terme et leurs politiques structurelles à long terme² : extension de la protection sociale pour les travailleurs migrants, régularisation de leur statut, amélioration de leur accès à la formation et reconnaissance des risques spécifiques liés au fait de vivre en habitat collectif ou sur son lieu de travail.

La crise a ouvert nos yeux sur la vulnérabilité de plusieurs groupes. Nous devons profiter de cette prise de conscience pour faire en sorte qu'à l'avenir ils soient mieux intégrés et mieux traités et qu'ils puissent profiter des processus de transformations structurelles. Dans le cas contraire, le retour à la normale n'aura pas le visage humain que les États membres de l'OIT imaginaient lorsqu'ils ont adopté la Déclaration du Centenaire pour l'Avenir du Travail. ●

¹ Chiffres de la sixième édition de l'Observatoire de l'OIT : https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_755910/lang--en/index.htm

² https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_743268.pdf



NUMÉRIQUE

26 | " L'UE doit enfin disposer de règles claires et contraignantes afin de remédier aux déséquilibres du marché numérique "

Interview avec **Alex Agius Saliba**

28 Le numérique, entre résilience et relance

par **Benoit Tabaka**

29 Europe : la fin des naïvetés ?

par **Jean-Marie Cavada**



INTERVIEW
PAR
THOMAS
DORGET

ALEX AGIUS SALIBA

DÉPUTÉ AU PARLEMENT EUROPÉEN,
RAPPORTEUR DU DIGITAL SERVICES ACT

“ L’UE DOIT ENFIN DISPOSER DE RÈGLES CLAIRES ET CONTRAIGNANTES AFIN DE REMÉDIER AUX DÉSÉQUILIBRES DU MARCHÉ NUMÉRIQUE ”

Vingt ans après la législation sur le commerce électronique, l’Union européenne a présenté, mi-décembre, deux textes majeurs destinés à réguler l’économie numérique en Europe. Pour évoquer cette réforme de la loi numérique, Confrontations Europe a rencontré le député européen maltais Alex Agius Saliba du Groupe de l’Alliance Progressiste des Socialistes et Démocrates (S&D), dont le rapport sur les services numériques (DSA - Digital Services Act)¹ vient d’être adopté.

Vous venez de présenter au Parlement européen votre rapport proposant des recommandations pour améliorer le fonctionnement du marché numérique. Pour vous, quelles sont les principales priorités pour le marché unique, concernant la régulation de ce secteur ?

Alex Agius Saliba : La transition numérique a profondément modifié le fonctionnement de l’économie et de la société. En conséquence, le cadre juridique existant a besoin d’être actualisé dans plusieurs domaines. Les Règlements sur

les services et le marché numériques (DSA & DMA) vont créer un nouvel environnement numérique fondé sur la confiance, le choix, et offrir un niveau élevé de protection pour tous les consommateurs, citoyens et PME. Il est fondamental que les priorités essentielles des rapports du Parlement européen sur le DSA figurent en bonne place dans les propositions de la Commission, notamment, le principe selon lequel "ce qui est illégal hors ligne est illégal en ligne", ainsi que les principes de protection des consommateurs et de sécurité des utilisateurs.

Les modèles commerciaux préjudiciables en ligne, les manipulations et pratiques discriminatoires visant à orienter l’attention des utilisateurs des plateformes sur des contenus illégaux ou sensationnalistes doivent être traités de manière adéquate. À cette fin, certaines mesures spécifiques, telles que le processus KYBC (« Know your business customer »²) ainsi que des normes plus strictes sur les pratiques publicitaires préjudiciables, le "nudging" numérique³, le micro-ciblage, les systèmes recommandés pour la publicité et le traitement préférentiel, seront nécessaires pour réduire le nombre de

commerçants illégaux et d’activités illégales en ligne.

Je me félicite des propositions de la Commission sur le DSA et le DMA. Les plateformes en ligne, qui occupent un rôle central dans nos vies, ont acquis des pouvoirs sans précédent en devenant des régulateurs de leurs propres droits, créant ainsi un environnement numérique adapté à leurs intérêts. Les grandes entreprises numériques ont utilisé leurs pouvoirs pour surveiller les utilisateurs, décider de ce que nous pouvons dire et lire, voir et acheter en ligne. Les consommateurs ont été exposés à des escroqueries en ligne ou à des produits défectueux sans aucune protection juridique.

Je suis heureux que la Commission ait retenu un grand nombre des recommandations que nous avons proposées et adoptées au Parlement, et qu’elle ait introduit des règles ex ante pour remédier aux déséquilibres actuels avec les grandes plateformes en ligne comme Google, Amazon et Facebook. Si ces grandes plateformes enfreignent les règles, la Commission imposera des amendes et des mesures correctives structurelles. Ces

propositions constituent une étape importante sur la voie d'un marché unique numérique plus équitable, qui permettra aux petites entreprises de se développer plus facilement. Toutefois, certaines des mesures proposées sont en deçà des préconisations du Parlement européen. Il faut poursuivre les travaux pour renforcer et clarifier certaines des dispositions relatives à la notification et aux actions, à la protection des consommateurs, à la connaissance du client commercial et à l'application de la législation.

Comment sera-t-il possible de définir les responsabilités juridiques des plateformes numériques ? Pourrait-on imaginer dans un avenir proche des procès publics contre les acteurs numériques mondiaux ?

Pour moi, l'un des points critiques demeure l'application de la loi. Nous avons maintenant des règles, mais des abus sont encore possibles parce qu'il manque un mécanisme d'application approprié. Le Parlement européen a proposé différentes options, notamment la création d'une Agence européenne dédiée à cette question. La Commission a, de son côté, proposé un mécanisme d'application complexe, inspiré en grande partie du modèle RGPD⁴. La Commission va maintenant intervenir et demander aux pays dans lesquels ces plateformes sont établies, de veiller au respect de la loi sur les services numériques et des exigences de fond connexes en vertu du droit national ou du droit de l'Union. La Commission pourra également engager des procédures contre les très grandes plateformes en ligne. Ces mesures devraient garantir une intervention rapide dans des procès à l'échelle de l'UE lorsque les très grandes plateformes en ligne soulèvent des risques systémiques, et devraient fournir le niveau d'assistance requis pour traiter les problèmes techniques et sociétaux complexes que posent les plus importantes plateformes en ligne. Supposons que nous appliquions correctement cette législation et que nous garantissons de réels pouvoirs à l'échelon européen, dans ce cas, je pense qu'il est possible d'imaginer des procès contre des acteurs numériques mondiaux à l'avenir.

Comment l'UE peut-elle s'attaquer aux contenus illicites ou haineux en ligne ? En usant de quel type de mécanisme contraignant ?

La nouvelle proposition de la Commission relative à l'Autorité de contrôle des services de télécommunications introduira un cadre horizontal permettant de traiter les différents types de contenus, produits, services et activités de services intermédiaires illicites. La proposition ne définit pas ce qu'est un contenu illégal puisque la nature de tels contenus résulte du droit de l'Union ou du droit national. Elle a plutôt statué sur ce qu'il convient de faire des contenus illicites et de la meilleure manière de les traiter. Certains instruments sectoriels spécifiques traitent actuellement de différents

**NOUS AVONS
BESOIN DE RÈGLES
CLAIRES ET
TRANSPARENTES
EN MATIÈRE DE
LOBBYING.**

types de contenus illicites tels que les droits d'auteur, le contenu terroriste et les abus sexuels sur les enfants. Cependant, ils ne couvrent pas toutes les lacunes réglementaires et ne fournissent pas de règles à part entière pour les contenus illicites.

C'est pourquoi, les nouvelles mesures proposées doivent compléter la législation sectorielle existante sans affecter leur application. La loi sur les services numériques (DSA) devrait apporter des éclaircissements et des orientations sur la manière dont les intermédiaires en ligne peuvent s'attaquer aux contenus illicites en ligne et les mesures qu'ils doivent prendre pour résoudre le problème tout en défendant et en protégeant les droits fondamentaux des utilisateurs. Ces nouvelles règles devraient permettre aux utilisateurs de comprendre et de prendre des décisions sur l'Internet en connaissance de cause.

Certaines des grandes plateformes numériques qui agissent en tant que contrôleurs d'accès (« gatekeepers ») ont déjà contre-attaqué. Google, par

exemple, a publié un document interne intitulé "Repousser Thierry Breton". Comment l'UE pourrait-elle réagir face au lobbying des plateformes ?

Des plateformes, comme Google, ont déjà été critiquées lors de la réforme européenne du droit d'auteur, votée en mars 2019, en raison de leur stratégie de lobbying. Certaines de ces grandes entreprises sont allées trop loin, et il serait scandaleux qu'elles utilisent une fois de plus des méthodes similaires pour défendre leurs intérêts et semer la confusion sur le marché. Pour cela, nous avons besoin de règles claires et transparentes en matière de lobbying, notamment en ce qui concerne les futures discussions au sein des lois DSA et DMA.

Pensez-vous que des tensions peuvent voir le jour entre États membres sur ces législations, et au sein du Parlement européen ? Ces divisions pourraient-elles profiter aux plateformes ?

La complexité et les détails de ce qui est couvert à la fois par les DSA et DMA sont impressionnants. Il ne fait aucun doute que, lorsqu'ils seront adoptés, ces deux Règlements auront un impact massif sur le numérique en Europe et dans le monde. Cependant, le diable est dans les détails, et il y a beaucoup de détails. Les DSA et DMA sont des législations complexes, couvrant un large éventail de mesures et de domaines, y compris les compétences nationales et les mécanismes d'application. J'espère qu'en dépit des tensions à venir, l'accent restera clairement mis sur l'objectif de disposer enfin de règles claires et contraignantes afin de remédier au déséquilibre du marché numérique. ●

¹ Rapport contenant des recommandations à la Commission sur la législation relative aux services numériques: améliorer le fonctionnement du marché unique. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0181_FR.html

² Processus permettant de vérifier l'identité des clients d'une entreprise.

³ Procédé qui oriente la prise de décision d'un individu sans contrainte.

⁴ Adopté en mai 2016, le Règlement général sur la protection des données unifie et renforce des données pour les individus au sein de l'UE.

Questions de Thomas Dorget, délégué général de Confrontations Europe et Clotilde Warin, rédactrice en chef de la revue



BenOIT TABAKA

DIRECTEUR DES RELATIONS INSTITUTIONNELLES ET
DES POLITIQUES PUBLIQUES DE GOOGLE FRANCE

Le numérique, entre RÉSILIENCE ET RELANCE

La régulation du numérique portée par l'Union européenne permet, pour Benoit Tabaka de Google France de répondre à deux objectifs essentiels : une plus forte innovation et un renforcement du marché numérique européen.

La France, l'Europe et plus généralement, le monde entier ont été frappés par une crise sanitaire, économique et sociale sans précédent. Des millions de contaminations, des centaines de milliers de morts ont forcé les gouvernements à prendre des mesures radicales destinées à limiter la capacité de chacun de se déplacer ou de se rencontrer. Ces limitations, nécessaires, ont également donné lieu à des contraintes fortes sur le tissu économique. Les périodes de confinement ont forcé les entreprises, les entrepreneurs, les commerçants y compris les plus petits, les travailleurs à avoir recours aux outils numériques pour poursuivre leurs activités.

Ces derniers mois, nous avons tous constaté le rôle essentiel qu'a joué le numérique pour nous aider à maintenir un semblant de normalité, mise à rude épreuve par les mesures de confinement et de distanciation sociale nécessaires pour lutter contre l'épidémie du Covid-19. Les services numériques ont été, pour beaucoup, une bouée de sauvetage, une véritable planche de salut pour des secteurs économiques durement touchés. Le numérique et les outils fournis par des entreprises, grandes ou petites, est ce qui nous a permis de continuer à apprendre, travailler ou encore garder contact avec nos proches.

Certains chiffres sont éloquentes. L'utilisation de la technologie par les internautes a bondi de 5 ans pendant le confinement, l'usage d'Internet a, quant à lui, augmenté de 60%. Côté Google, le nombre de recherches sur "shopping en ligne" ou "comment acheter en ligne" a été multiplié par quatre dans le monde. Face à ce phénomène, de nombreuses entreprises technologiques et PME tentent de rattraper leur retard. En France, seulement 30% des entreprises vendent en ligne. Pire, selon un rapport de McKinsey qui a interrogé plus de 2000 PME européennes, plus de la moitié des petites et moyennes entreprises risquent de faire faillite cette année si elles ne génèrent pas de revenus.

PAS D'ACTEURS MAJEURS DU NUMÉRIQUE EN EUROPE

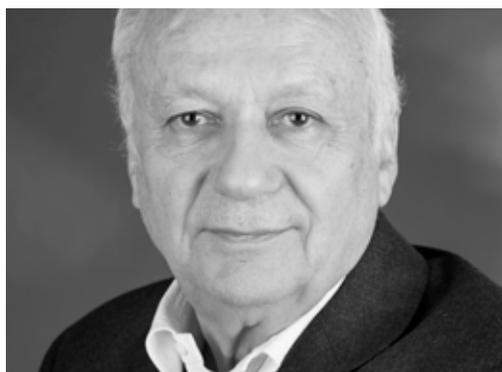
Notre conviction: la technologie sera essentielle pour la reprise économique. La recherche en ligne est utilisée par des millions de personnes : 68% des utilisateurs en Europe l'utilisent pour acquérir une nouvelle compétence et 48% pour chercher un nouvel emploi. En France, plus de 4 millions d'entreprises sont aujourd'hui référencées dans Google - et leurs informations essentielles apparaissent dans un encart dédié lorsque vous recherchez leur nom ou tout simplement un fleuriste ou une pharmacie ouverte.

Depuis 2012, nos équipes se sont mobilisées pour accompagner plus de 500 000 commerçants, artisans, entrepreneurs et particuliers et ainsi les faire monter en compétence. Il faudra du temps

pour se remettre de cette période, mais nous sommes convaincus que les outils et plateformes numériques joueront un rôle important pour aider les PME en Europe non seulement à se relever, mais à croître et à prospérer.

C'est dans ce contexte que l'Europe mais aussi la France ont engagé de nombreuses réflexions et mis sur la table des propositions tendant à revoir en profondeur la question de la régulation du numérique. Les objectifs sont relativement simples: stimuler l'innovation et renforcer le marché unique numérique. En effet, et la crise que nous traversons le montre, l'Europe n'a pas été en mesure de faire naître des acteurs majeurs du numérique à l'inverse des Etats-Unis, de l'Asie ou encore du Moyen-Orient.

Et c'est tout l'enjeu des prochaines discussions, notamment autour du Digital Services Act (DSA) et du Digital Markets Act (DMA). Les utilisateurs et les entreprises européens demandent plus de technologie, pas moins. Il est important que ces textes soient de réels catalyseurs - et non un frein - à la croissance économique en Europe. Ainsi, l'accès renforcé des startups au financement, la réduction des barrières entre les divers Etats européens, une meilleure capacité de formation et de montée en compétences des entrepreneurs sur les enjeux et usages du numérique sont autant d'éléments que les futures régulations doivent embrasser. Ensemble, il faut se mobiliser et se concentrer sur le besoin de création d'emplois et de relance économique par le numérique. ●



Jean-Marie Cavada

PRÉSIDENT DE L'INSTITUT DES DROITS HUMAINS NUMÉRIQUES (IDFRIGHTS.ORG)

EUROPE : La FIN DES naïvetés ?

Les deux projets de Règlements sur les services numériques (Digital Services Act) et les marchés numériques (Digital Markets Act) présentés à la mi-décembre par la Commission européenne prévoient une régulation ambitieuse des géants du numérique. Jean-Marie Cavada, ancien député européen, analyse pour nous la portée de ces deux textes et salue le pas décisif que constitue cette réforme de l'espace numérique.

Depuis une dizaine d'années, l'Europe a cherché à faire rentrer les industries du numérique, largement hors la loi dans le monde entier, dans le spectre de ses valeurs. Ce fut essentiellement le fameux RGPD¹ de 2018, qui sanctuarisait les données individuelles comme un bien personnel. Puis vint la Directive « Droit d'auteur-Droits voisins » (contenus artistiques et de presse) de 2019, qui octroyait, après deux ans d'âpres négociations, aux créateurs et aux éditeurs de presse, une base juridique légale pour négocier avec les plateformes un juste partage des revenus, jusque devant les tribunaux si nécessaire.

Depuis le 15 décembre 2020, la Commission européenne a pris un vrai virage politique, en posant deux types de projets législatifs dans deux domaines gigognes : la régulation des services numériques (Digital Services Act), et les conditions d'opération sur le marché européen (Digital Markets act). Nettoyage des réseaux de leurs contenus illicites, respect des données personnelles, inter-opérabilité, le vent tourne sur notre continent, pour les géants du capitalisme numérique tels que

les GAFAM² américains et autres BATX³ chinois. Le temps du far-west et des méthodes scandaleusement illégales, pourrait bien s'éloigner. C'est particulièrement vrai pour les pratiques concurrentielles ou fiscales, jusque-là souvent contournées, même au prix d'amendes que ces entreprises ne semblent guère craindre. Si le Conseil des Etats membres et surtout le Parlement européen qui aura la voix finale, n'affaiblissent pas ces textes, l'Union aura réussi un pas décisif pour faire respecter ses valeurs humaines et commerciales sur son sol.

nous avons BESOIN DE RÈGLES CLAIRES ET TRANSPARENTES en matière de LOBBYING.

Si l'Europe fut la première à faire respecter les valeurs individuelles et collectives de ses citoyens-utilisateurs du net, et de ses démocraties, elle n'est plus la seule. Il devient désormais impressionnant de constater la pluie d'amendes, d'auditions parlementaires, de plaintes en justice et même de procès qui s'abattent depuis l'été 2020 sur la plupart des GAFAM américains. De façon presque symétrique, la Chine, qui encourageait jusqu'à présent le gigantisme capitaliste de ses propres colosses du web, ouvre tout à coup sans prévenir une vaste enquête contre Alibaba, la plus grande plateforme de commerce B2B du monde, sonnante

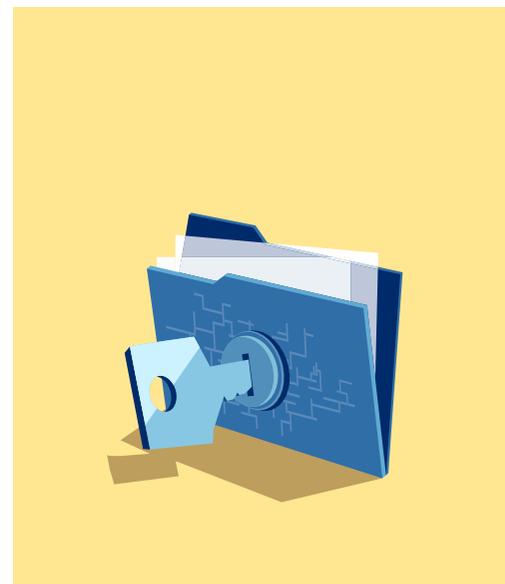
ainsi la disgrâce d'un de ses « héros », le fondateur Jack Ma si souvent cajolé par Pékin. Ainsi, clairement, les Etats-Continentaux ouvrent-ils la décennie 2020 en essayant de faire rentrer, plus ou moins sévèrement, les industries du numérique dont la puissance est ressentie comme un désordre violent et une menace des souverainetés, dans une activité régulée, et contrôlée si besoin est.

Pour nous Européens, il n'est que temps de quitter nos prosternations admiratives et surtout nos naïvetés, et pas uniquement dans le domaine du digital. ●

¹ Le Règlement général sur la protection des données (RGPD) constitue le texte de référence de l'Union européenne en matière de protection des données à caractère personnel.

² Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft

³ Baidu, Alibaba, Tencent, Xiaomi





MIGRATIONS

32 Agissons dès maintenant pour une politique d'asile plus efficace et plus humaine

par **Fabienne Keller**

34 Promouvoir l'accueil et l'intégration des réfugiés : l'affaire de tous

par **Jean-Christophe Dumont**

FABIENNE KELLER

DÉPUTÉE AU PARLEMENT EUROPÉEN,
MEMBRE DU GROUPE REnew EUROPE

AGISSONS DÈS MAINTENANT POUR UNE POLITIQUE D'ASILE PLUS EFFICACE ET PLUS HUMAINE

Le règlement de Dublin, pierre angulaire de la politique européenne d'asile, est critiqué presque unanimement tant son fonctionnement fait peser sur un petit nombre d'États - les pays dits de première entrée - la gestion des demandes d'asile. Investie sur les sujets d'asile et de migration en commission des Libertés civiles, de la Justice et des Affaires intérieures (LIBE), la députée européenne Fabienne Keller a mené une étude durant une année afin d'évaluer la mise en œuvre du règlement de Dublin III, qu'il convient de réformer et nous livre ici son analyse.

Un double échec pour l'Europe. Face à l'arrivée de 2,3 millions de demandeurs d'asile entre 2015 et 2016 sur les côtes grecques et italiennes, en majorité des Syriens et des Afghans fuyant les conflits, l'Europe a révélé ses faiblesses. Cette crise a, tout d'abord, mis en avant les fragilités et les lacunes du système européen d'asile face à un tel afflux de personnes. Les États membres n'ont pas réussi à assurer un accueil humanitaire digne, notamment aux personnes qui relevaient de la protection internationale au titre de la Convention internationale sur le statut de réfugiés. Autre manquement : les Européens ne sont pas parvenus à réformer la politique commune d'asile, en dépit des propositions présentées par la Commission dès 2016.

En septembre 2020, la Présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen a affiché sa volonté de prendre un « nouveau départ » en dévoilant les contours du Pacte sur l'Asile et la Migration. J'avais moi-même engagé, au début de l'année dernière, un travail d'évaluation de la législation actuel-

lement en vigueur, en concentrant mon attention sur l'une des failles principales du système : le principe d'une demande d'asile unique en Europe. Le règlement de Dublin III, qui se trouve au cœur du dispositif européen d'asile, fixe les critères déterminant l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile.

Au terme d'une année de travail, rythmée par des missions de terrain dans les services d'asile en France, Allemagne, Roumanie et aux Pays-Bas, au fil des tables rondes et rencontres avec de nombreux acteurs, ainsi que d'une étude menée par le service de recherche du Parlement européen, nous avons dressé un bilan très critique de la mise en œuvre de Dublin III, dans un rapport largement adopté par le Parlement européen en décembre dernier.

ABSENCE DE SOLIDARITÉ EUROPÉENNE

En premier lieu, nous constatons que le Règlement de Dublin exige des États dits de « première entrée » une responsabilité disproportionnée : un petit nombre d'États (la Grèce, l'Italie, Malte, Chypre et l'Espagne) assument seuls la charge de l'examen d'asile. Alors que la quasi-totalité des demandeurs d'asile débarquent dans les ports de ces pays situés sur les bords de la Méditerranée, aux frontières extérieures de l'Europe, il n'existe pas, à l'heure actuelle, de mécanisme de solidarité entre les États membres capable d'assurer un partage équitable de la responsabilité en matière d'asile, notamment en cas de crise. La situation déplorable dans les hotspots des îles grecques témoigne de cette absence de solidarité européenne.

Dans ce contexte, de nombreux demandeurs d'asile sortent du champ légal imposé par Dublin et se déplacent d'eux-mêmes vers l'État membre dans lequel ils souhaitent se rendre. Les règles actuelles les poussent même à se maintenir dans cette « fuite administrative », et donc à se trouver en situation irrégulière, puisqu'au terme d'une période de 18 mois, c'est au pays dans lequel ils se trouvent qu'il revient d'examiner leur demande d'asile. La France et l'Allemagne reçoivent à elles seules les deux-tiers de ces « mouvements secondaires » de demandeurs d'asile.

Dans le même temps, les « transferts Dublin » - l'un des outils phares du règlement de Dublin fondé sur le principe d'une demande d'asile unique - ne sont exécutés en moyenne que dans 11% des cas. En d'autres termes, le transfert des personnes de l'État membre dans lequel ils se trouvent vers l'État responsable de l'examen de leur demande d'asile est très peu appliqué. Ce qui impacte notamment le droit à la réunification familiale des demandeurs d'asile.

Ce bilan résulte en partie d'un manque de confiance mutuelle entre les États européens. Je plaide pour une gouvernance renforcée de la gestion de l'asile en Europe. Nous avons besoin d'instances de dialogue et de coordination pour gérer au quotidien, et à différents niveaux, l'asile. Il s'agit aussi d'ouvrir les fonctionnaires de l'asile, souvent rattachés au Ministère de l'Intérieur dans les 27 États membres, à la dimension européenne de cette politique et de les préparer au dialogue avec leurs homologues dans les différents pays européens.

Face à des règles jugées inégales ou inapplicables, un certain nombre d'États ont choisi de ne plus les appliquer. On recense ainsi de nombreuses entraves aux droits des demandeurs d'asile, en particulier le droit à l'information, l'accès à un interprète, une assistance juridique ou à un recours effectif.

Au cours de mes missions de terrain, j'ai rencontré de nombreux personnels dévoués dans les administrations nationales de l'asile, mais j'ai aussi constaté une grande complexité dans le parcours administratif du demandeur d'asile et des délais d'attente interminables. Cessons de penser que ces conditions dégradées découragent les mouvements migratoires.

Le 23 septembre dernier, la Commission européenne a présenté un texte très attendu dans la mesure où aucune avancée sur la question migratoire n'a été possible depuis quatre années en raison des fortes divisions entre États membres : le Pacte Asile-Migration doit pouvoir répondre aux dysfonctionnements actuels et dépasser le blocage au niveau des États. Ce Pacte adopte une vision globale bienvenue et se fonde sur trois objectifs complémentaires : le dialogue avec les pays tiers, le contrôle des frontières extérieures de l'Union et la solidarité dans la politique d'asile.

Il convient d'améliorer sensiblement la coopération avec les pays d'origine et de transit des migrants afin d'instaurer un dialogue constant sur la migration, d'ouvrir des voies légales de migration de travail, de lutter contre les réseaux de passeurs et d'améliorer les retours.

Je défends également un renforcement du contrôle aux frontières extérieures pour réduire les flux irréguliers dans l'Union. Cela passe par un enregistrement obligatoire des demandeurs d'asile dans les pays de première entrée, et par une procédure rapide à la frontière pour les personnes qui ne sont manifestement pas éligibles aux critères d'asile.

Nous devons enfin répondre à un défaut de conception majeure de la politique européenne d'asile en intégrant des mécanismes de solidarité adaptés entre les États membres, en particulier en temps de flux migratoires plus importants. Si le Pacte

Asile-Migration va dans le bon sens, une incertitude principale réside : celle de la volonté des gouvernements nationaux à adopter une réforme. De toute évidence, il se peut que cette réforme n'intervienne pas avant plusieurs mois, voire plusieurs années.

AGIR DÈS AUJOURD'HUI

Dans ce contexte, n'attendons pas l'adoption de ce nouveau Pacte pour améliorer dès maintenant la prise en charge des demandeurs d'asile. Si certaines règles sont inadaptées, d'autres semblent plutôt mal appliquées, faute de moyens adéquats dans les administrations d'asile.

Je propose d'engager dès 2021 plusieurs initiatives :

- mettre en place une gouvernance renforcée entre les administrations nationales et les acteurs européens de l'asile, par le biais d'un dialogue régulier et institutionnalisé. L'objectif étant de bâtir une confiance mutuelle entre les États.
- mieux appliquer la réunification familiale des demandeurs d'asile,
- travailler à la reconnaissance mutuelle

entre États membres des décisions d'asile, afin de réduire les mouvements secondaires et améliorer les retours,

- développer plusieurs « projets pilotes » pour mettre en place des centres d'accueil et d'examen des demandes d'asile selon une procédure accélérée, aux points de tension principaux aux frontières extérieures de l'Union. Je pense en particulier aux hotspots grecs et italiens, aux îles Canaries en Espagne ou encore à Malte et Chypre. Ces projets devraient être massivement financés par le budget européen et permettre de soulager les pays de première entrée.

L'échec de la politique européenne d'asile est en partie liée à des règles inadaptées aux divers défis de la migration en Europe. Toutefois, si le Pacte Asile-Migration est une nouvelle occasion de repenser notre modèle d'asile, il apparaît clairement qu'une amélioration est déjà possible à court terme en renforçant, dès à présent, les efforts et les moyens dédiés par les États membres à la politique d'asile. ●

¹ Ces mouvements secondaires désignent les départs du premier pays d'arrivée dans l'UE ou du lieu de présentation de la première demande à un autre État membre avant que le statut du demandeur n'ait fait l'objet d'une décision.



JEAN-CHRISTOPHE DUMONT

CHEF DE LA DIVISION DES MIGRATIONS INTERNATIONALES À L'OCDE
(ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES)

PROMOUVOIR L'ACCUEIL ET L'INTÉGRATION DES RÉFUGIÉS : L'AFFAIRE DE TOUS

Les camps rassemblant des milliers de migrants dans les îles grecques, les tentes de fortune installées à Paris ou à Calais, les exilés errant sans toit dans le froid en Bosnie... Les images nombreuses témoignent de la politique de non-accueil qui prévaut dans un certain nombre de pays de l'Union européenne. Jean-Christophe Dumont décrypte les conditions qui pourraient permettre un accueil et une intégration réussie des réfugiés, et qui passe par une coopération internationale renforcée rassemblant des acteurs du privé comme du public.

La population mondiale de réfugiés atteint aujourd'hui le niveau le plus élevé jamais observé – selon les derniers chiffres du HCR, on compte mi-2020, 26,3 millions de réfugiés de par le monde, soit près de 250 000 de plus qu'à la fin 2019. Un quart d'entre eux environ, soit plus de 6 millions, sont installés dans les pays de l'OCDE. À ceux-ci s'ajoute plus de 4 millions de demandeurs d'asile dans le monde. En 2019, 1,2 million de nouvelles demandes d'asile ont été enregistrées dans les pays de l'OCDE avec pour principales nationalités, par ordre d'importance, l'Afghanistan, le Venezuela, le Honduras, et la Syrie.

Ces chiffres doivent toutefois être remis en perspective. Chaque année on compte en effet plus de 5 millions de migrants permanents qui s'installent dans les pays de l'OCDE, autant de travailleurs temporaires, et environ 1,5 million d'étudiants en mobilité internationale. Les migrations humanitaires ne représentent donc qu'une fraction des flux migratoires annuels.

L'accueil et l'intégration des réfugiés n'en demeure pas moins une question cruciale pour les pays de destination, et ce pour deux raisons principales. La première est que l'accroissement de l'employabilité permet aux réfugiés d'être mieux acceptés par la population locale et favorise leur insertion sociale. La seconde est qu'en améliorant l'employabilité de ces personnes, les pays d'accueil peuvent les aider à réaliser leur plein potentiel économique. Un échec de leur intégration entraînerait, a contrario, des coûts en termes d'exclusion sociale, de tensions et de creusement des inégalités dans la société.

Mais quelles sont les conditions primordiales d'une intégration réussie ? Quels sont les principes fondamentaux guidant l'action publique dans ce domaine ? L'expérience récente des pays de l'OCDE permet d'éclairer quelque peu ces questions.

RÔLE ESSENTIEL DES EMPLOYEURS DANS L'INTÉGRATION DES RÉFUGIÉS

En premier lieu, il s'agit de mettre en œuvre des procédures équitables et rapides pour établir les vulnérabilités des immigrés récemment arrivés et faciliter la prise de décision sur les dossiers de demande d'asile. Les délais excessifs, observés dans certains pays, compromettent l'intégration durable des réfugiés ou le retour des déboutés du droit d'asile.

Des modalités d'accès au marché du travail transparentes, simples et rapides sont également essentielles. Le droit européen prévoit un délai maximal de neuf mois suivant le dépôt de la demande d'asile mais certains pays offrent des

conditions plus favorables, voire un accès immédiat. Au-delà du droit au travail, il s'agit de faciliter l'accès aux services d'aide à l'emploi, aux procédures d'évaluation et de validation des compétences acquises à l'étranger, et aux services de conseil personnalisés.

La non-maîtrise de la langue est souvent un obstacle majeur ; c'est pourquoi le soutien linguistique – lié à la profession notamment – doit figurer parmi les premières mesures d'intégration. Les cours de langue doivent être adaptés au profil de leurs bénéficiaires et à leurs perspectives d'emploi. La qualité de la formation doit cependant être évaluée et harmonisée sur le territoire.

Les employeurs ont un rôle essentiel à jouer pour faciliter l'intégration des réfugiés, mais ont été en grande partie tenus à l'écart des politiques mises en place dans de nombreux pays. Les autorités peuvent les inciter à recruter des réfugiés en leur garantissant une sécurité juridique et en leur prêtant appui après l'embauche.

L'entrepreneuriat offre également aux immigrés un moyen de s'insérer sur le marché du travail. Cette voie est cependant étroite pour les réfugiés, compte tenu des barrières linguistiques et de la difficulté à obtenir des financements. Des dispositifs d'accompagnement et de parrainage ainsi que des financements solidaires peuvent aider certains d'entre eux à développer leurs projets professionnels.

Au-delà du marché du travail, l'insertion scolaire des enfants réfugiés est une question épineuse dans la mesure où ils ont besoin de temps pour s'adapter au nouveau système d'enseignement, et présentent souvent des vulnérabili-

tés supplémentaires, liées aux traumatismes subis et à de longues périodes de non-scolarisation. Les systèmes scolaires et les enseignants sont souvent mal équipés pour relever ces défis.

Face à l'afflux soudain de personnes vulnérables la résilience des systèmes de santé est fondamentale. Outre les violences auxquelles ils ont été confrontés dans leur pays d'origine, bon nombre de ces réfugiés ont subi des traumatismes au cours de leur exode, voire à l'arrivée dans le pays d'accueil, ce qui complique leur état de santé. Une meilleure coordination des prestataires de santé est souvent nécessaire pour améliorer l'efficacité des services. Une offre adaptée en termes de soins psychiatriques et un accès fluide aux dispositifs d'interprétation font parfois défaut. Dans ce cadre, la valorisation des compétences des réfugiés diplômés dans le domaine de la santé peut s'avérer un atout.

PRINCIPES FONDAMENTAUX D'UNE INTÉGRATION RÉUSSIE

Dans un contexte de pénurie de logements bon marché, dans les zones urbaines notamment, il a parfois été difficile de trouver des solutions de logement pérennes pour les réfugiés. La dispersion sur le territoire, l'une des principales mesures appliquées pour gérer l'afflux de réfugiés, vise à limiter la ségrégation et l'encombrement des services dans les régions où la

demande est concentrée. Cependant, elle risque également d'empêcher la constitution d'une masse critique d'utilisateurs pour les services d'assistance, et d'éloigner les réfugiés des territoires riches en opportunités professionnelles. Une coordination avec les autorités locales s'impose donc pour renforcer leur adhésion à ces dispositifs en tenant compte de la réalité du terrain et en veillant à ce que le financement soit à la hauteur des besoins.

Au-delà de ces leçons sectorielles, il convient de rappeler quelques principes fondamentaux pour une intégration réussie. En premier lieu, l'intégration des réfugiés est un engagement de longue haleine, qui présente plus de difficultés que l'accueil initial. L'insertion sur le marché du travail des réfugiés ne progresse en effet pas naturellement au même rythme que celle des autres immigrants, et nécessite donc un accompagnement spécifique, dans la durée, sur une multitude de questions.

Qui plus est, aucun pays ne peut faire seul au défi complexe de l'intégration des réfugiés. L'intégration n'est d'ailleurs pas uniquement une question domestique et il existe des arguments forts pour une coopération internationale renforcée dans ce domaine. Il convient notamment de renforcer la cohérence de l'aide humanitaire, au développement et à la paix dans les pays en développement ou de premier asile ainsi que les dispositifs de réinstallation et autres voies de migration légales

complémentaires. On rappellera qu'en 2019, seulement 60 000 places de réinstallation étaient offertes par les pays de l'OCDE, contre près de 130 000 en 2016.

Dans le même ordre d'idées, il convient de souligner qu'aucune administration centrale ne peut assurer l'intégration sans coopérer avec d'autres acteurs. Les Pactes mondiaux de l'ONU sur les réfugiés et pour des migrations sûres, ordonnées et régulières reconnaissent d'ailleurs le rôle primordial des autorités locales, de la société civile et du secteur privé. Une approche qui répartit les responsabilités sur l'ensemble de la société s'impose donc, selon les mécanismes de gouvernance multi-niveaux appropriés.

Comme on le voit c'est d'une action publique holistique, coordonnée, durable et ouverte à la société civile qu'émergent les meilleures pratiques. Cette action publique à un coût, estimé selon les pays entre 0.1 % et 1 % du PIB. Celui-ci doit cependant être considéré comme un investissement dans la réussite et la contribution future des réfugiés à l'économie du pays d'accueil. Plus fondamentalement, c'est notre regard qui doit évoluer, en considérant les réfugiés non plus seulement comme des personnes vulnérables bénéficiant de notre protection mais comme des membres à part entière de la communauté d'accueil, susceptibles de l'enrichir culturellement et économiquement. ●





UE et ÉTAT DE DROIT

38 Comment l'UE relèvera-t-elle les défis liés à l'état de droit ?

par **Michal Simecka**

40 Peut-on imaginer que la Pologne et la Hongrie quittent l'UE ?

par **Piotr Micula**

MICHAL ŠIMEČKA

DÉPUTÉ EUROPÉEN (SLOVAQUIE), VICE-PRÉSIDENT DE RENEW EUROPE, RAPPORTEUR D'UNE PROPOSITION SUR LA CRÉATION D'UN MÉCANISME DE L'UNION VISANT À PROTÉGER LA DÉMOCRATIE, L'ÉTAT DE DROIT ET LES DROITS FONDAMENTAUX.

COMMENT L'UE RELÈVERA-T-ELLE LES DÉFIS LIÉS À L'ÉTAT DE DROIT ?

A l'automne 2020, la Commission européenne a publié le premier rapport, appelé à devenir annuel, sur la situation de l'état de droit dans l'Union européenne, une demande que le Parlement européen attendait depuis des années. L'eurodéputé Michal Šimečka salue cette initiative mais il alerte sur les atteintes à la démocratie dans certains Etats membres et, étant lui-même rapporteur d'un texte sur l'état de droit, il revient sur les trois différences-clés entre l'approche de la Commission et celle du Parlement.

Il est aujourd'hui prouvé que l'argent de l'Union européenne a favorisé l'ascension des régimes autoritaires dans des pays comme la Hongrie. Mais couper le robinet ne suffira pas à contenir le recul de la démocratie en Europe. Il est temps que l'Union européenne cesse d'être sur la défensive et établisse un programme de protection de ses valeurs sans ambiguïté.

Conditionner l'obtention des fonds européens au respect de l'état de droit est une nécessité. Pendant des années, les flux financiers au sein de l'Union sont restés sous l'égide d'un contrat tacite entre contributeurs et bénéficiaires net - « nous payons pour avoir accès au marché, vous faites ce que vous voulez des fonds ». Mais avec les 1 700 milliards d'euros alloués au prochain CFP et au plan de relance, cet équilibre malsain doit être remis en cause. Dès janvier 2021, tous les regards seront tournés vers la Commission et le Conseil. Auront-ils le courage d'utiliser l'arme de la conditionnalité ou laisseront-ils corruption et dérive autoritaire se poursuivre en toute impunité ?

La suspension ad hoc des fonds ne serait cependant que l'un des éléments d'un indispensable projet bien plus large : la restauration et la protection de l'identité démocratique de l'UE. Les motifs pour agir sur un problème aussi sensible n'ont jamais été aussi impérieux.

LA JUSTICE SOUS LA COUPE DU POLITIQUE EN POLOGNE

On dit parfois que, comme les choix économiques d'un gouvernement affectent tous les autres Etats de la zone euro et du marché unique, cela en fait l'affaire de tous, alors que ce ne serait pas le cas des questions juridiques. C'est de la myopie pure et simple. Le fait qu'en Pologne, le judiciaire soit passé sous la coupe du politique affecte tout le marché unique. Si les entreprises européennes - et les citoyens européens - ne peuvent pas bénéficier d'un procès juste dans ce pays, c'est l'affaire de tous. La même logique s'applique à tous les projets communautaires, à commencer par la coopération dans le domaine du maintien de l'ordre. Quand les Etats membres mettent en commun instruments et données en matière de sécurité, la question de l'indépendance des procureurs hongrois ou celle de la tutelle exercée sur les responsables de la sécurité intérieure polonaise concerne tout le monde.

Les effets de la dégradation de l'état de droit sur la coopération européenne se sont fait ressentir plus nettement qu'ailleurs dans le domaine des organismes chargés de l'application de la loi. Nous sommes à un stade où de nombreux juges nationaux refusent d'extrader des crimi-

nels vers la Pologne du fait de la destruction de l'indépendance de la justice dans ce pays. Il est extrêmement difficile de mettre en œuvre une coopération entre les Etats membres quand il existe des doutes légitimes sur la façon dont seraient utilisés de nouveaux instruments et sur le respect des droits fondamentaux.

Se pose également une question plus large : celle de la démocratie européenne. Pour l'heure, l'UE ne scrute guère les processus électoraux nationaux, et semble s'en désintéresser. Pourtant, les élections nationales jouent un rôle crucial dans la mise sur pied de la législation communautaire, en déterminant la composition des organes clés du pouvoir exécutif et législatif : le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne. C'est pour cette raison que les citoyens portugais, par exemple, sont concernés par l'intégrité du processus électoral finlandais, dans la mesure où les représentants de la Finlande au Conseil participeront à l'élaboration d'une législation qui affectera presque tous les aspects de la vie des Portugais. En d'autres termes, les modifications des lois électorales hongroise profitant au Fidesz au détriment de l'opposition, ou même les obstacles au pluralisme médiatique, devraient être l'affaire de tous les citoyens de l'Union, puisque que Viktor Orban n'est pas seulement un législateur national mais aussi européen.

J'ai un jour été approché par un diplomate américain qui m'a demandé : pourquoi vous inquiétez-vous autant de l'état de la démocratie dans ces pays ? Environ un tiers des Etats américains ont vécu pendant des décennies sous un apartheid de fait sans que l'Etat fédéral ne s'en porte plus mal (selon lui, en tout cas). Sans même parler de l'état de santé de la démocratie américaine aujourd'hui et du rôle des Etats du sud dans les défis actuels, le fédéralisme à l'américaine n'est pas un modèle viable pour l'Europe. L'UE ne dispose pas d'un gouvernement central fort capable de garantir la cohésion du système en dépit des récalcitrants. Au contraire, la quasi-totalité des politiques européennes reposent sur la confiance et la volonté de coopération des Etats membres. Il suffit qu'un seul de ces Etats entreprenne de saper systématiquement les préceptes de la gouvernance

démocratique, et tout le système risque de s'écrouler – car les prises de décision reposent avant tout sur le consensus. Quel meilleur exemple que le budget de crise de cet hiver, lors duquel Hongrois et Polonais ont menacé de faire exploser ce plan de soutien économique sans précédent à cause du mécanisme de conditionnement au respect de l'état de droit.

RAPPORT ANNUEL SUR LES VALEURS DE L'UNION

Pour toutes ces raisons, les institutions européennes ont tenté de mettre en place un contrôle communautaire du respect des valeurs constitutionnelles. En 2020, la Commission a introduit le principe d'un rapport annuel sur l'état de droit dans les 27 Etats membres, un mécanisme qui a été demandé de longue date par le Parlement. Dans le rapport, dans lequel j'ai officié comme rapporteur, le Parlement a défini selon quels paramètres il envisageait l'évaluation à long-terme. Nous avons proposé la création d'un accord interinstitutionnel relatif au renforcement des valeurs de l'Union signé par le Parlement, le Conseil et la Commission. L'accord prévoit la création d'un cycle d'évaluation annuel exhaustif qui permettrait de savoir comment se porte la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux dans chacun des pays de l'UE, en fonction d'une série de critères objectifs. Tous les Etats membres seraient traités avec équité et impartialité. Chaque année, la Commission, assistée d'un groupe de travail interinstitutionnel et d'experts indépendants, rédigerait un rapport annuel sur les valeurs de l'Union, qui bénéficierait d'un suivi notable du Parlement et du Conseil. Le rapport refléterait aussi bien les évolutions positives que négatives, tout en dressant des recommandations spécifiques à chaque pays dans le but de renforcer les valeurs communautaires. Les conclusions du Cycle d'évaluation annuel guideront la mise en œuvre d'instruments comme les procédures d'infraction, l'Article 7 du Traité sur l'Union européenne ou la conditionnalité budgétaire.

Ce que la Commission a accompli cette année par le biais de son rapport sur l'état de droit va dans le sens de ce que nous demandons, mais il existe malgré

tout trois différences-clés entre son approche et celle du Parlement. Pour commencer, le Cycle d'évaluation annuel que nous proposons concernerait toutes les valeurs présentes dans l'Article 2 du Traité sur l'Union européenne. Nous pensons qu'il s'agit là de l'approche la plus sensée, sachant que l'article 2 propose une liste exhaustive, contraignante légalement et faisant l'objet d'un consensus parmi les Etats membres. En second lieu, nous suggérons que les rapports d'évaluation soient accompagnés de recommandations spécifiques aux pays, avec des délais concrets et des études de faisabilité permettant de mettre en œuvre plus rapidement ses recommandations. En troisième lieu, notre proposition, si elle est adoptée, engagerait la responsabilité légale des trois institutions. Nous cherchons à créer un cadre pérenne qui ne disparaîtrait pas au moindre changement politique.

L'UE dispose évidemment d'une marge d'amélioration dans sa gestion de la question de l'état de droit. Son action devrait être plus opportune et proactive. D'importants paliers ont cependant été franchis dans le processus qui doit faire de l'Europe le garant de la démocratie au sein des Etats qui la composent. Mais au bout du compte, la capacité de l'Union à jouer ce rôle pour de bon se trouve entre les mains de ses citoyens. Ce sont eux qui influenceront le cours de l'histoire par leur vote et leur participation démocratique. Pourtant, malgré l'actuel peu d'enthousiasme pour les élargissements massifs, je ne serais pas surpris qu'un moment fondamental, à l'image de celui que nous avons connu en 1989, soit nécessaire pour offrir un second souffle aux valeurs européennes. Une chose est claire, cependant : l'Union européenne ne pourra survivre à long terme qu'en tant que club d'Etats démocratiques et respectueux du droit. ●



PIOTR MICULA

EXPERT DU PROGRAMME POLITIQUE ÉTRANGÈRE &
QUESTIONS INTERNATIONALES DE WISE EUROPA (POLOGNE)

PEUT-ON IMAGINER QUE LA POLOGNE ET LA HONGRIE QUITTENT L'UE ?

Le veto que la Pologne et la Hongrie ont opposé cet hiver au plan de relance a révélé les crispations que suscite le mécanisme conditionnant le versement des fonds de l'UE au respect de l'état de droit. Piotr Micula de Wise Europa revient sur la signification d'un tel bras de fer.

Le 16 novembre 2020, le Comité des Représentants permanents (COREPER) réunissait 27 ambassadeurs des pays de l'UE pour approuver le cadre financier pluriannuel (CFP) et le plan de relance NextGenerationEU. Pourtant, deux pays – la Pologne et la Hongrie – ont opposé leur veto à cet accord historique, après que le COREPER a approuvé le principe d'un mécanisme de conditionnalité introduisant un lien entre le respect de l'état de droit (l'une des valeurs fondamentales de l'UE) et le versement des fonds européens. S'en est suivi un blocage du budget menaçant non seulement les performances économiques de la communauté toute entière, mais aussi les objectifs ambitieux de l'Allemagne durant le dernier mois de sa présidence du Conseil européen.

Il est tout sauf surprenant que la conditionnalité ait provoqué un fort rejet de la part de deux pays alimentant depuis des années le débat autour de l'état de droit. Mais à quel moment l'état de droit est-il devenu si crucial au point que la Pologne et la Hongrie aient pu en péril le plan de relance européen ? On ne peut résumer le problème aux défis intrinsèques posés par les « populismes autoritaires » dans chacun de ces pays¹.

Car l'état de droit fait partie de l'essence de la démocratie libérale – c'est-à-dire le système qu'Orbán a en personne contesté dans son célèbre discours de Tusnádfürdő en 2014. C'est un fait : le Fidesz, après sa prise de pouvoir en 2010, tout comme le PiS après 2015, ont remis en cause l'indépendance du système judiciaire. Mais ces deux pays n'ont pas contesté le budget fin 2020 pour les mêmes raisons. Kaczyński et Orbán n'ont pas les mêmes objectifs de politique intérieure. Leurs divergences touchent à trois domaines principaux : la stabilité de la coalition gouvernementale ; le modèle politico-économique et les racines politiques du Fidesz et du PiS.

« LE VETO OU LA MORT »

Pour commencer, n'oublions pas que, depuis 2010, Orbán dispose d'un avantage dont Kaczyński ne peut que rêver : une confortable (et stable) majorité au Parlement. Le Fidesz contrôle 133 des 199 sièges de l'Assemblée (en comptant ceux du KDNP, un parti satellite), ce qui offre à Orbán la possibilité de passer toutes les lois qu'il désire, y compris des modifications de la Constitution (ce qu'il a fait en 2011). À l'inverse, le chef de file du PiS Kaczyński et son Premier Ministre Morawiecki sont obligés de tenir compte de la position des partis de leur coalition, à commencer par Pologne Solidaire (Solidarna Polska). Ce parti, qui compte suffisamment de députés au Parlement (Sejm) pour bloquer n'importe quelle loi, est sous les ordres du ministre de la Justice, Zbigniew Ziobro, dont les partisans ont diffusé le slogan « le veto ou la mort » durant les discussions sur le budget en

novembre et décembre 2020 – un mot d'ordre à succès se référant aux discussions de 2003 liées au projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe («Nicea albo śmierć» – «le Traité de Nice ou la mort»).

Durant leurs conférences de presse, les membres de Pologne Solidaire lient l'état de droit aux droits des minorités. Ils font valoir qu'accepter ce mécanisme constituerait une remise en cause des valeurs traditionnelles, par l'introduction du mariage entre personnes du même sexe ou encore l'adoption par les couples homosexuels. Ils tentent ainsi de faire basculer les querelles sur le veto et le budget de l'UE sur le plan de la guerre culturelle et de la lutte pour l'indépendance de la Pologne.

En second lieu, pour en revenir à la Hongrie d'Orbán, la question de l'état de droit va bien au-delà d'une volonté de se positionner en défenseur des valeurs traditionnelles par opposition à l'idéologie démocratique libérale. La Hongrie est non seulement l'un des principaux bénéficiaires des fonds européens, mais aussi, selon l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), l'un des pays responsables du plus grand nombre d'irrégularités lors de leur versement². C'est grâce à la croissance économique rapide, alimentée par les bénéfices de l'ouverture au marché unique et les aides communautaires, qu'Orbán a pu mettre sur pied un système clientéliste fondé sur une nouvelle classe d'oligarques – à l'image du milliardaire Lőrinc Mészáros, son ami personnel et (selon les médias) homme de paille, qui déclara un jour devoir sa fortune « à trois facteurs : Dieu, la chance et Viktor Orbán ». Ce modèle, que l'on pourrait décrire comme un « capitalisme de connivence », particulièrement manifeste dans le système politico-économique hongrois, et que l'on retrouve dans de nombreuses oligarchies est-européennes, est parfois appelé « état mafieux post-communiste »³. En comparaison, le modèle clientéliste introduit par le PiS en Pologne, fondé sur une corruption politique modérée et des postes grassement rémunérés dans les entreprises d'Etat, semble relativement innocent.

ORBÁN, UNE « CRÉATION ALLEMANDE » ?

Dernier facteur : le Fidesz et le PiS occupent deux positions fondamentalement différentes au sein du jeu politique communautaire. Alors que le PiS était à l'origine un parti conservateur modéré de centre-droit réclamant « davantage de solidarité » dans les décisions politiques (« Libéralisme⁴ vs Pologne Solidaire »), les racines idéologiques du Fidesz et d'Orbán sont plutôt libérales-conservatrices. Cette distinction est toujours visible dans leurs affiliations politiques respectives au niveau européen : le Fidesz est toujours membre du PPE, aux côtés de la CDU/CSU alors que le PiS fait partie du CRE, autrefois dominé par les Conservateurs britanniques, mais fortement marginalisé depuis le Brexit.

La différence de positionnement des deux partis sur l'échiquier européen affecte non seulement leur positionnement dans les négociations, mais aussi leur capacité à nouer des alliances ad hoc. Décrire Orbán comme un « création allemande », comme on le dit parfois, est une exagération manifeste... mais qui recèle une petite part de vérité.

Il suffit de mentionner le fait que pendant une décennie Merkel et les dirigeants du PPE ont toléré la dégradation de l'état de droit en Hongrie, jusqu'à ce qu'en 2019, la menace d'exclure le Fidesz du PPE soit brandie. En décembre, il semblerait qu'Orbán ait finalement accepté de lever son veto, tout en laissant la question du mécanisme de conditionnalité sans réponse pendant une période indéfinie, pour que le plan de relance soit accepté durant la présidence allemande. C'est ce qui explique la visite inattendue d'Orbán à Varsovie, le 9 décembre, moins de deux jours avant le début du Sommet européen, dont le but était de convaincre Kaczyński et ses alliés minoritaires, dont Ziobro, qu'il n'y avait pas d'autres solutions.

Les débats sur l'état de droit et le veto ont néanmoins alimenté la discussion sur un possible « Polexit » ou un « Hungrexit ». Selon les sondages, les sociétés civiles hongroises et polonaises restent pourtant farouchement pro-européennes (la Pologne étant même le pays où l'Europe bénéficie de la meilleure image⁵), ce qui rend peu probable une telle sortie. On peut cependant imaginer une situation où le parti majoritaire pro-européen deviendrait otage d'un petit groupe électoral

favorable à la sortie de l'UE, ce qui pourrait conduire au même engrenage que celui qu'a connu David Cameron avec le référendum sur le Brexit en 2016. C'est la leçon qu'il faut retenir des tentatives de manipulations de l'opinion non seulement par des groupes extrémistes, mais aussi par des politiciens populistes se nourrissant de la désillusion de l'électorat vis-à-vis du jeu politique en vigueur.

Voilà pourquoi, même s'il ne faut pas surestimer les querelles sur l'état de droit de ces derniers mois, donner du grain à moudre dans le débat public aux Eurosceptiques purs et durs et aux extrémistes d'extrême-droite comporte le risque d'ouvrir la voie à un futur Polexit ou Hungrexit. ●

¹ Bojan Bugarič, Central Europe's descent into autocracy: A constitutional analysis of authoritarian populism, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 17, Issue 2, April 2019, Pages 597-616, <https://doi.org/10.1093/icon/moz032>

² <https://euobserver.com/justice/149405>

³ Magyar, Bálint. Post-Communist Mafia State: The Case of Hungary. NED - New edition, 1 ed., Central European University Press, 2016. JSTOR, www.jstor.org/stable/10.7829/j.ctt19z391g. Accessed 8 Jan. 2021.

⁴ Libéralisme au sens anglo-saxon et non pas français, j'imagine (politique plus qu'économique)

⁵ <https://www.pewresearch.org/global/2019/10/14/the-european-union/>





LIBRE PROPOS

44 Pourquoi et comment enseigner les religions ?
par **Philippe Herzog**



PHILIPPE HERZOG

PRÉSIDENT-FONDATEUR DE CONFRONTATIONS EUROPE

POURQUOI ET COMMENT ENSEIGNER LES RELIGIONS ? ¹

Egorger des gens en prétendant honorer Dieu, c'est déshonorer le prophète et faire retour aux religions primitives qui organisaient des sacrifices humains. Les religions abrahamiques sont nées symboliquement du refus par Dieu d'accepter le sacrifice d'Isaac. Manifestement les foyers multiples d'incitation à la haine qui poussent des jeunes au crime en les drapant de religiosité n'en ont cure.

Nous rendons hommage à Samuel Paty, aux victimes de Nice, et d'ailleurs, au nom de la liberté d'expression et nous essayons de consolider l'ordre public en combinant sanction et prévention, mais la compréhension des processus de radicalisation est des plus difficiles et la volonté de « déradicalisation » exprimée par l'Etat souvent sans effet. Les recherches psychosociales se focalisent sur la rencontre entre des individus en quête d'identité et un environnement incitatif qui propose des adhésions religieuses radicales. Les réseaux sociaux peuvent être sources d'illusion de liberté et servir de véhicules aux messages des terroristes mais ce n'est qu'une partie du problème. Le rappel à la loi républicaine n'offre pas d'immunisation collective efficace face à l'extrémisme religieux islamique en raison de carences graves d'éducation et de compréhension mutuelle dans une société multiculturelle.

Enseigner les religions pour dissiper l'ignorance, on en parle en France, mais on ne sait pas et on a peur de le faire parce que cela risque de choquer et d'envenimer tous les conflits.

Mais n'est-ce pas là la politique de l'autruche ? Dans des sociétés fragilisées et apeurées où les conflits identitaires et culturels sont patents, renoncer à comprendre la et les religions, c'est fermer la porte à un apaisement et à une confiance en nous-mêmes.

Dans le monde entier des jeunes et leurs familles se posent de plus en plus la question du sens de la vie en découvrant les risques de catastrophes avec parfois le sentiment d'une fin du monde. Or les Lumières invoquées à l'Occident n'ont pas été régénérées, de sorte que la République laisse le terrain du sens aux extrémistes. Vouloir nous protéger dans le cadre d'un ordre public fondé sur la laïcité telle qu'elle fut conçue il y a un peu plus d'un siècle est justifié mais tout à fait insuffisant. Il n'est qu'à constater le faible intérêt des cours sur la laïcité et leur faible impact sur la conscientisation des jeunes.

ON NE PEUT PAS CHASSER LES RELIGIONS DE L'ESPACE PUBLIC

Considérer les religions comme du strict ressort de la vie privée n'est pas sérieux. Dans toute l'histoire elles ont fait sens pour des humains, des sociétés, en quête d'une vie meilleure et d'unité. La religion est « un fait social total » dans les mots du sociologue Emile Durkheim.

Ses messages ont pris substance et formes différentes dans le monde, ils ont été modifiés, mais partout ils ont permis aux humains de percer l'invisible et ils ont créé des récits, des épopées

de l'histoire de l'humanité. Ensuite, et ce fut une révolution de l'esprit, les religions monothéistes ont proposé une compréhension unitaire du monde et de l'homme, enseigné une éthique de vie digne et juste et contribué à faire société. Enfin nos Lumières ont conjugué Foi et Raison et voulu faire l'Histoire, une histoire de progrès.

La religion a pu produire le meilleur mais aussi le pire. Avec leurs rites et obligations les institutions ont diffusé des messages de vie mais elles ont aussi soumis des consciences pour exercer un pouvoir spirituel. Elles ont fait conflit avec le pouvoir temporel ou se sont associées avec lui et alors ont inspiré violences et guerres. La République laïque y a mis fin en les renvoyant dans l'espace privé tout en garantissant leur liberté d'exercice. Mais le monde a changé et cette solution est fragilisée.

La France a été un pays très chrétien qui est maintenant largement déchristianisé, même si notre droit repose sur les valeurs chrétiennes. En même temps l'Islam est chez nous, il est en expansion dans le monde. L'Occident est partout, c'est lui qui a façonné la mondialisation actuelle et la domine encore, mais ses institutions économiques et politiques sont fortement contestées.

L'école est devenue un terrain de conflits où les idéologies radicales font pression. L'enseignement de l'histoire a perdu sa profondeur et son appropriation critique est devenue un objet de discorde. L'enseignant s'efforce de tisser les fils d'une compréhension et

d'une concorde mais il ne peut pas y parvenir si les problèmes qui fâchent ne sont pas exprimés et clarifiés. Il faut réapprendre à comprendre notre histoire, les fractures et conflits ancestraux entre Orient et Occident et leur exacerbation actuelle.

Qui est coupable, qui est victime ? Cette question est source de querelles sans fin dans l'espace public. Les responsabilités sont imbriquées. Stigmatiser celles de l'Occident est nécessaire, mais les analystes soulignent qu'il n'y a pas de lien direct entre l'extrémisme radical et le faible niveau social des terroristes. Nos sociétés doivent combattre le racisme et la xénophobie en leur sein. Mais surtout, l'autocritique ne doit pas être unilatérale. Les ambiguïtés de l'Islam au sujet du djihad ne sont pas encore levées faute d'une approche critique profane de la formation religieuse dans le monde musulman. Le déchaînement de centaines de milliers de gens de par le monde et le déferlement de haine attisé par des dirigeants d'Etats complices de l'Islam radical laissent sans voix. Les musulmans modérés en sont les premières victimes.

ENSEIGNER LES RELIGIONS ET LES LUMIÈRES DANS L'HISTOIRE DE LA CIVILISATION

Quand notre gouvernement dit vouloir combattre les « séparatismes » il vise en fait l'islamisme, autant le dire, car les groupements juifs et chrétiens ne sont pas des menaces et les sectes ne sont pas tolérées. Mais il faut s'attaquer beaucoup plus aux discriminations. Notre société et notre République ne sont pas des modèles pour l'accueil et l'intégration des immigrés, c'est évident, et on n'est pas allé au bout de notre devoir de mémoire ; par ailleurs, l'économie capitaliste frappe les populations les plus fragiles et creuse les inégalités.

Ces défis nous ne pourrions pas les relever si nous restons enfermés dans le cadre de l'ordre républicain national car le problème est global. Il faut d'urgence ouvrir une nouvelle ère de coopération et de réconciliation, c'est un défi culturel autant qu'institutionnel.

Or la conscience des nations est terriblement introvertie et le monde est un « melting pot » où chacun fait son marché à sa façon. En France comme ailleurs l'Education nationale et le formatage des programmes priorisent les croyances, les légendes et les préjugés nationaux. Qu'on ne s'étonne pas si l'Union européenne n'est vue que comme une institution que la plupart d'entre nous acceptent, mais sans affectio societatis, ce qui continue de menacer son existence.

L'histoire nationale devrait être systématiquement replacée dans l'histoire européenne et mondiale, faire l'objet d'un questionnement personnel, d'un apprentissage relié aux événements actuels et à l'imagination du futur. Les jeunes devraient apprendre à comprendre et aimer la diversité des cultures, à les comparer et à saisir la nature de leurs conflits.

Religion veut dire relier, c'est un concept romain. Rome et le christianisme se sont couplés pour engendrer la civilisation européenne et la déchristianisation actuelle s'accompagne d'une perte de ce qu'on appelait « les humanités ». Lire les grands écrivains classiques, regarder les œuvres des artistes dont l'Europe s'honore, poursuivre par la philosophie, permettrait de saisir leur foi et de mieux comprendre la Raison. Voir et comprendre la cinématographie européenne serait tout aussi nécessaire.

Loin d'un bourrage de crâne supplémentaire, il faut adopter la méthode socratique c'est-à-dire le dialogue inte-

ractif entre maîtres et élèves pour qu'ils acquièrent le bonheur de penser et agir vraiment par eux-mêmes. Tout commence par la lecture, selon les mots de Charles Péguy : « Que le lecteur sache lire et tout est sauvé. »

Il ne s'agit pas ici d'appeler à une conversion, moi qui suis incroyant ! Mais d'interroger sur ce qu'on appelle l'humanisme et de vouloir le réinventer.

Dostoïevski a écrit : « Si l'on chasse Dieu de la terre, nous le retrouverons sous terre ». Ce que je vois aujourd'hui c'est : chassez la religion, elle revient par la fenêtre. Combien de musulmans immigrés vivant en France croyaient venir dans un pays chrétien et ouvert, « terre d'accueil », et constatent qu'il ne l'est plus ? Comment pourrions-nous les respecter et les aimer en tant que musulmans si nous ne comprenons pas ce que la religion signifie pour eux et a signifié pour nous ?

Le christianisme a été interprété comme la religion de la sortie des religions. Le processus est en cours en Europe mais on ne se débarrasse pas d'une souche culturelle ancestrale comme d'un vêtement. Comment allons-nous acquérir les nouvelles capacités éthiques et culturelles dont nous avons besoin pour faire face à des défis extraordinaires ? Comment allons-nous nous transcender ? Mieux comprendre notre passé pour imaginer une renaissance de Lumières est nécessaire. Et pour cela nous devons consentir à multiplier les comparaisons et les regards croisés avec d'autres civilisations que la nôtre. ●

¹ Ce texte est l'introduction à un article de fond à paraître en janvier « Enseigner les religions dans l'histoire de la civilisation » - Dans la collection Europe 21 éditée par ASCPE Les Entretiens Européens.

adhésion SUR CONFRONTATIONS.ORG

- Soutenir la construction d'une Europe, répondant aux aspirations des citoyens européens.
- Être un acteur de la construction européenne en contribuant à des groupes de travail, en participant à des séminaires, des conférences.
- Être membre d'un réseau multi-acteurs concerné par l'Europe.
- Être entendu et reconnu par les décideurs nationaux et européens.
- Être informé au plus près de l'actualité européenne.

CONFRONTATIONS
LA
REVUE EUROPE





CONFRONTER
LES IDÉES,
CONSTRUIRE
L'EUROPE.

CONFRONTATIONS
LA
REVUE EUROPE