

# Europe, maîtriser notre avenir

*Les voies du renouveau*



**LABORATOIRE**  
*de*  
*la* **RÉPUBLIQUE**

Collectif

**EUROPE, MAÎTRISER NOTRE AVENIR**

Les voies du renouveau.



# Table des matières

Remerciements .....	4
Avant-propos .....	5
Introduction .....	6
<b>Une Europe qui démultiplie, consolide et appuie les capacités régaliennes des États</b>	
<i>Se défendre et se projeter</i>	
Chapitre 1 : Capacités nationales de défense de l'Europe .....	15
Chapitre 2 : Plaidoyer pour une Europe puissante sur la scène internationale .....	31
<i>Une Europe qui conforte les compétences régaliennes</i>	
Chapitre 3 : L'Union européenne, spectatrice ou actrice contre la dislocation des États .....	45
Chapitre 4 : Pour une Europe offensive face à l'intolérance .....	62
Chapitre 5 : Une Europe de l'accueil maîtrisé .....	74
<b>Une Europe qui assure la prospérité générale au service de l'équité</b>	
<i>Une Europe de la production et des technologies</i>	
Chapitre 6 : Quels effets peut-on attendre du développement de l'intelligence artificielle sur l'emploi et la croissance ? .....	90
Chapitre 7 : Reprendre en main notre destinée numérique face au développement des intelligences artificielles .....	109
<i>Une Europe sociale et écologique</i>	
Chapitre 8 : De nouvelles frontières pour l'Europe sociale ...	127
Chapitre 9 : De la transition écologique à la sécurité climatique : le changement climatique et ses enjeux globaux, européens et nationaux .....	148

## REMERCIEMENTS

Ont tout particulièrement contribué à ce livre à titre de rédacteurs des différents chapitres : Loïc Finaz (Chapitre 1) ; Jean-Francois Cervel et Christian Lequesne (Chapitre 2) ; Benjamin Morel et Manuel Valls (Chapitre 3) ; Théa Augoula, Fatiha Chikhr Saïdi, Renée Fregosi, Véronique Grandpierre, Nathalie Krikorian-Duronsoy, Michel Lalande et Tarik Yildiz (Chapitre 4) ; Didier Leschi (Chapitre 5) ; Philippe Aghion et Simon Bunel (Chapitre 6) ; Nicolas Marescaux, Marin de Nebhay, et Thierry Taboy (Chapitre 7) ; Louis-Charles Viossat (Chapitre 8) ; Jean-Michel Valantin (Chapitre 9).

Que soient remerciés aussi pour leur précieuse implication Eric Clairefond, Philippe Clavaud, Gérard Mermet, Carlo Purassanta, Benoit Raphaël, Erévan Rebeyrotte, Yves Saint-Jours, Christine Szymankiewicz et Frédéric Wehrlé.

## AVANT-PROPOS

Le Laboratoire de la République, cercle de réflexion et d'action créé en octobre 2021 par Jean-Michel Blanquer, est un lieu de débats, d'initiatives concrètes et d'élaboration d'une pensée républicaine nécessaire au moment historique que nous vivons. Organisé en commissions thématiques, le Laboratoire de la République se déploie au plus près des territoires, pour proposer, plus particulièrement à la jeunesse, des réponses aux enjeux de notre temps.

Le 9 juin 2024 se tiendront les élections européennes.

Cet ouvrage collectif, fruit des travaux des différentes commissions, d'experts et de personnalités, se propose de nourrir les débats en amont du scrutin sur neuf thèmes qui apparaissent fondamentaux pour l'avenir de la France et du projet européen.

## INTRODUCTION

### L'EUROPE NOUS PERMET-ELLE DE MAÎTRISER NOTRE DESTIN ?

Jean-Michel Blanquer,  
Président du Laboratoire de la République

Par quel contrat social sommes-nous des citoyens européens en plus d'être des citoyens français ? Autant l'émergence historique des États-Nations en Europe, à commencer par l'Angleterre et la France, a été suivie d'un effort de théorisation du contrat social, autant le déploiement d'une Union européenne a pu manquer de cet accompagnement philosophique et politique susceptible de légitimer et de guider l'une des constructions politiques les plus ambitieuses et les plus inédites de l'histoire de l'humanité. À quelle fin sommes-nous réunis ? Pourquoi être ensemble plutôt que séparés ? Qu'est-ce qui fait la différence entre ce nouveau « dedans » et ce nouveau « dehors » ? Quel est le projet commun ? Autant de questions indispensables pour tous les citoyens européens. Ne pas y répondre, c'est courir le risque – déjà avéré – d'une perte de sens et même de raison d'être.

Il est classique de donner comme explication de la finalité du projet européen l'enjeu de la paix. Au sortir de la seconde guerre mondiale, l'objectif était bien de créer des liens d'interdépendance tels que le retour de la guerre devenait non seulement inconcevable mais aussi impossible. En ce sens, le « contrat social européen » n'est pas sans ressemblance avec les théories classiques du contrat social – de Hobbes à Rousseau – qui supposaient une volonté de s'unir pour assurer une sécurité : la paix civile, laquelle devenait ensuite le socle d'un système politique très variable d'un auteur à l'autre. La construction européenne peut être décrite comme l'élévation à un cran supérieur – non plus

de la part des individus mais de la part des États – de cette même idée.

De ce fait, les enjeux géopolitiques de sécurité doivent être remis au premier plan, ce que fait cet ouvrage. La construction européenne a permis près de 80 ans de paix, une durée inédite dans notre histoire. L'échec du projet de Communauté Européenne de Défense en 1954 n'a pas permis d'avoir une véritable capacité militaire commune. Mais qu'en est-il aujourd'hui alors que la guerre en Europe est là, entre deux puissances européennes non-membres de l'Union et tandis que les États membres de l'Union sont, d'une façon de plus en plus engagée, aux côtés de l'Ukraine face à l'agression russe ?

Il est évident que toutes les cartes sont rebattues. Du réarmement allemand au statut particulier du Royaume-Uni en matière de défense, des enjeux industriels – qui obligent à regarder les acquis (airbus, spatial etc.) comme les insuffisances – aux enjeux de civisme et de mobilisation eu égard à l'évolution de nos sociétés, de l'impact des nouvelles technologies, notamment l'intelligence artificielle et la robotisation généralisée, à la nouvelle donne géopolitique mondiale, tout nous invite à considérer que nous entrons dans une nouvelle époque.

Nos paradigmes doivent évoluer si nous voulons que nos valeurs puissent être soutenues par notre force. En d'autres termes, on ne peut pas avoir une Europe qui se perpétue dans ses fonctionnements habituels. La relégitimation de l'Europe passera justement par le sentiment partagé par tous les citoyens que l'Union européenne contribue décemment aux enjeux de sécurité, entendus au sens large. Il ne s'agit pas de se substituer aux États mais au contraire, d'assumer une fonction de soutien dans les différentes matières qui conditionnent l'existence même des Nations et de réaliser à l'échelle européenne une masse critique en

matière de normes et d'investissement.

Les contributions qui suivent abordent cet enjeu et mettent en lumière l'interaction des facteurs. Les initiatives en matière industrielle sont particulièrement importantes en la matière. Elles doivent aller plus loin alors même que plusieurs phénomènes restent inquiétants : par exemple, la tendance de plusieurs pays européens à privilégier les fournisseurs américains ou encore les difficultés de l'Europe du spatial en raison de divergences souvent irrationnelles. Il y a la nécessité absolue et urgente d'un ressaisissement qui passera par des accords bilatéraux mais aussi par une politique assumée de l'Union. Le Laboratoire de la République assume une position de réalisme stratégique comme énoncé dans le chapitre abordant les capacités nationales de défense et la question de la défense de l'Europe (chapitre 1) : l'OTAN est un horizon indépassable, à court et moyen terme au moins, mais nous devons, plus que jamais, développer un pilier européen capable, le moment venu, notamment si les États-Unis eux-mêmes venaient à se détacher, d'une autonomie d'action. « L'indépendance dans l'interdépendance », voilà une formule qui pourrait prendre un sens nouveau pour caractériser une politique de défense européenne, assumant le lien fondamental avec le continent américain mais en cultivant sa capacité propre de décision et d'intervention.

Les sujets de défense s'articulent avec une vision géopolitique renouvelée. L'Europe doit affirmer sa place en ne laissant pas s'installer une forme de nouveau duel/duopole États-Unis-Chine. Nous pouvons représenter un pôle mondial d'égale importance tant par nos capacités de production que par notre faculté normative vis-à-vis des standards mondiaux qui conditionnent la vie économique mondiale. Ainsi le lien entre accords stratégiques, accords commerciaux, directives européennes et enjeux écologiques et sociaux peut prendre une nouvelle dimension si les Eu-

ropéens réussissent à partager une vision en la matière comme le détaille le chapitre pour un « plaidoyer pour une Europe puissante sur la scène internationale » (chapitre 2). La puissance viendra de l'avant-gardisme de nos avancées scientifiques, technologiques et juridiques mais aussi de notre volonté politique. Rien ne réussit à celui qui excipe de ses fragilités. L'Union européenne ne saurait être le maillon faible de la vie internationale comme elle a pu l'être parfois par la naïveté teintée de masochisme de ses positionnements, notamment en matière commerciale, qui ont conduit à sa désastreuse désindustrialisation. C'est pourquoi, en matière civile comme en matière militaire, nous devons revenir à une économie de production parfaitement compatible avec les impératifs écologiques de notre temps. Les grandes politiques publiques européennes doivent viser la réindustrialisation, secteur par secteur (santé, technologies, transports etc.) au service de l'indépendance, de l'environnement et de l'emploi.

L'Europe doit ainsi conforter la force de ses membres envers le monde extérieur. Elle doit le faire aussi quant à l'exercice de leur souveraineté sur le plan interne. Nous avons ainsi souhaité insister d'abord sur ce qui est consubstantiel à l'existence même des États : leur unité. L'Europe est déjà malade des séparatismes divers, dont les tentatives institutionnelles d'indépendance catalane ont été un symptôme alarmant. Aucun État n'est à l'abri de ces phénomènes. Et, trop souvent, l'Europe les a plus encouragés qu'empêchés. Plusieurs États peuvent montrer des signes inquiétants de fragmentation. Il faut maintenant une grande clarté et, au contraire, tant par les normes que par les actions, fortifier les États et, tout en encourageant la diversité culturelle des régions, se garder de la différenciation des statuts qui mène à une surenchère dangereuse comme l'énonce le chapitre sur « l'Union européenne, spectatrice ou actrice contre la dislocation des États » (chapitre 3).

On doit attendre aussi de l'Union européenne une plus grande clarté quant à la distinction dans l'ordre politique du temporel et du spirituel. Les traditions des États sont différentes en la matière mais la sécularisation est une réalité pour tous comme le détaille le chapitre sur la laïcité (chapitre 4). Les poussées du fondamentalisme islamiste n'ont pas rencontré la fermeté politique et juridique permettant de protéger les citoyens de toutes croyances dans notre espace commun. La perméabilité des institutions européennes au lobbying des Frères musulmans ou de puissances étrangères animées par une vision prosélyte de l'évolution de notre continent ne doit plus exister. Cette vulnérabilité fait de surcroît le lit du vote d'extrême-droite. Sur ce sujet comme sur les autres, la naïveté n'est pas de mise.

C'est un sujet qui vient s'articuler avec la question migratoire. Il y aura des fortes migrations en Europe au cours des prochaines décennies pour des raisons économiques, climatiques et politiques. Il appartient à l'Union de mieux réguler le phénomène par ses moyens propres et par le soutien aux États dans l'exercice de leurs compétences régaliennes et notamment le contrôle des frontières comme l'énonce le chapitre sur « une Europe de l'accueil maîtrisé » (chapitre 5). Cela suppose aussi une politique méditerranéenne et africaine spécifique. Il n'y a pas d'autre voie que celle d'un développement beaucoup plus harmonieux des régions aux portes de l'Europe. Le défi écologique et les créations d'emplois qu'il suppose nous permettent d'embrasser d'un seul regard plusieurs problèmes pour en faire une solution : il faudra des moyens colossaux et une volonté politique constante pour accompagner la transition écologique africaine qui sera aussi une transition démographique et une consolidation démocratique.

Par un mélange délétère d'arrogance, de culpabilité et de naïveté, l'Europe a perdu du terrain en Afrique. Pourtant,

elle est une amie de l'Afrique bien plus authentique que la Russie ou la Chine. L'Union européenne doit afficher un nouveau plan pour l'Afrique au service de puissances africaines capables de créer un cercle vertueux des investissements qui donneront de l'emploi, de la qualité de vie, du renouveau écologique et des perspectives à la jeunesse du continent.

L'Europe, dès lors qu'elle assumera ses fonctions sociales au service de la sécurité existentielle des États qui la composent, pourra redevenir le vecteur de prospérité et d'équité dont toute sa population a besoin. C'est le sens de la deuxième partie de cet ouvrage qui aborde la question d'une Europe assurant la prospérité générale au service de l'équité.

Il faut pour cela, répétons-le, que l'on renoue avec une logique de production dont les conséquences en chaîne seront aussi nombreuses que vertueuses. La révolution de l'intelligence artificielle doit être nécessairement au centre de nos réflexions actuelles comme le souligne le chapitre abordant la question de l'intelligence artificielle et de son impact sur l'économie (chapitre 6). Les bouleversements économiques et sociaux que la révolution de l'intelligence artificielle induit sont d'une telle amplitude que nous avons besoin d'une vision et d'une régulation que seule l'échelle européenne permet. Les opportunités de transformation sont considérables. À nous de les mettre au service du bien-être des Européens.

Cela va de pair avec une vision d'ensemble des défis technologiques comme formulé dans le chapitre abordant la reprise en main de notre destinée numérique face au développement des intelligences artificielles (chapitre 7). Le retard vis-à-vis des États-Unis est considérable. Il ne peut être rattrapé que par des investissements massifs dans les domaines stratégiques notamment avec des appels à projets qui montrent la voie. L'Europe a les moyens de cette

politique. À l'image de l'effet d'entraînement que le projet France 2030 a pour la réindustrialisation de la France dans certains secteurs, on doit concevoir un projet Europe 2050 guidé tout particulièrement par le défi écologique qui déterminera la croissance verte dont le continent a besoin. Cela concernera notamment l'énergie, les transports, la santé et l'agriculture.

Mais on retrouve aussi le sujet de la défense qui, aux États-Unis, a toujours été une locomotive pour les investissements dans la recherche (sous cet angle aussi, environnement et défense sont des sujets à relier). Comme le préconise le rapport « Europe 2040 : demain se joue dès aujourd'hui », en vue de la prochaine feuille de route stratégique de l'Union européenne, il faut une convergence juridique (un « code européen du droit des affaires ») et financière (des politiques multinationales d'achat public).

Il faut, grâce à cela et en plus de tout cela, une montée en puissance du modèle universitaire européen. Le continent qui a fait naître l'idée même d'université à l'ère prémoderne (Bologne-Sorbonne-Oxford) et l'a renouvelée à l'ère moderne (avec l'université Humboldt de Berlin au début du XIX<sup>ème</sup> siècle) doit faire surgir, à la faveur des politiques qui ont illustré la réussite européenne (Erasmus, Copernic, alliances européennes...), les nouvelles formes académiques de notre temps. Nous pouvons être à l'avant-garde d'une vision qui nourrit non seulement l'économie productive mais aussi tout le tissu social à partir des institutions de connaissance. C'est ainsi que pourront s'affirmer des innovations scientifiques et des champions technologiques européens.

C'est avec cette nouvelle dynamique en arrière-plan que les possibilités de l'Europe sociale pourront s'affirmer comme le détaille le chapitre abordant la question « de nouvelles frontières pour l'Europe sociale » (chapitre 8). L'harmonisation des législations sociales est un des enjeux les plus

importants. Elle supposera éventuellement des approches à géométrie variable. Sur ce sujet comme sur d'autres, il faut assumer d'organiser différents sous-ensembles de l'Union afin que des avant-gardes puissent s'organiser.

L'Europe sociale est aussi une des plus grandes pistes pour des avancées démocratiques au sein de l'Union. Autant il est illusoire et parfois démagogique de rechercher des formes référendaires pour renforcer la dimension démocratique de l'Europe, autant le dialogue social offre des pistes encore trop inexplorées de participation véritable. Que ce soit sur les enjeux du travail ou ceux de la protection sociale, de nouveaux horizons de participation sont possibles. Il s'agit aussi de repenser ce que peut être l'action syndicale au XXI<sup>ème</sup> siècle au service d'un humanisme concret et d'un réformisme qui sera le meilleur antidote à toutes les formes de violence. Considérons qu'il y a là l'autre dimension du contrat social européen qui s'ajoute à la dimension de sécurité. Le renouveau démocratique suppose, non pas d'accentuer les effets d'immédiateté dans la vie publique, mais au contraire de relier la citoyenneté aux enjeux de long terme, en donnant à chacun les moyens de comprendre et de s'exprimer. Les institutions de savoir, sous cet angle aussi, encouragées et soutenues par l'Union peuvent jouer ce rôle de dynamisation du tissu démocratique.

Enfin, la question écologique complète la question sociale car elle représente le nouvel horizon de l'action européenne. Elle referme aussi la boucle par laquelle cette réflexion collective a commencé en insistant sur les enjeux de sécurité reliés à ceux de l'environnement comme le détaille le chapitre 9 de cet ouvrage abordant la question des enjeux du changement climatique. Nous devons être lucides devant les scénarios très durs qui se présentent en raison du changement climatique. Ce sera aussi cela maîtriser notre destin : lutter, s'adapter, tout en ouvrant de nouveaux horizons. Ainsi pourra se déployer le nouveau contrat social européen.

Se défendre et se projeter

**UNE EUROPE QUI DÉMULTIPLIE, CONSOLIDE ET  
APPUIE LES CAPACITÉS RÉGALIENNES DES ÉTATS**

Se défendre et se projeter

## CHAPITRE 1

# CAPACITÉS NATIONALES DE DÉFENSE DE L'EUROPE

Loïc Finaz

À l'approche des élections européennes dont les scrutins s'ouvriront très exactement quatre-vingts ans après le débarquement du 6 juin 1944, dans un monde dont le désordre s'accélère, tenter de regarder avec lucidité le contexte et les défis auxquels sont confrontés l'Europe et les pays de l'Union Européenne en général, la France en particulier, semble vital, même si bien souvent oublié, et rarement – quand c'est le cas – conduit avec honnêteté. Le débat sur les 2% du produit intérieur brut (PIB) que nous sommes engagés à consacrer à notre budget de Défense en est un exemple. Pour certains, ce serait indécent, pour beaucoup impossible, et pour les autres, au mieux, difficile... Tous semblent avoir oublié que dans les années 1980, la France y consacrait 3,5% de son PIB. Et pourtant nul ne prétendrait aujourd'hui qu'à l'époque, l'Éducation, la Justice ou la Santé fonctionnaient moins bien dans notre pays. Bien au contraire... Ouvrir les yeux pour tenter de lire le monde n'est ni un luxe ni une lubie, mais une nécessité. Se risquer à quelques propositions à propos des capacités de Défense, avec quelques recommandations pour une Défense de l'Europe, également.

*Un monde remis en question dans tous ses champs.*

« La justice n'entre en ligne de compte dans le raisonnement des hommes que si les forces sont égales de part et d'autre ; dans le cas contraire, les forts exercent leur pouvoir et les faibles doivent leur céder ». Le monde a beau être mélien, plus personne ne lit Thucydide et son *Histoire*

*de la guerre du Péloponnèse...* Tacite en eut une version plus fulgurante encore cinq siècles plus tard, à propos de la fin des guerres puniques : « Les Romains firent de Carthage un désert, et ils appelèrent cela la paix ». Ce dialogue mélien régit l'ordre du monde depuis la Grèce antique (en fait depuis la nuit des temps) à l'Europe de Napoléon et d'Hitler à la Russie de Poutine en passant par tous les conflits actuels, les ressentiments du passé et la folie des empires ne cessant de revenir sur le devant de la scène mondiale.

Cet ordre mélien fonctionne-t-il ? Non. Mais c'est lui qui façonne le monde ! La guerre en est la fille naturelle. La raison du plus fort, bien plus que la question de la race, la langue, la religion et la géographie, porte la culpabilité initiale de nos guerres et de nos conflits. Notre époque gagnerait à le comprendre enfin. Il est temps de regarder en face l'instabilité d'un monde qui n'est pas éternel sous prétexte que nous le souhaiterions comme tel. Il est remis en question, dans tous les champs, à commencer par celui de la géopolitique.

Nous sommes au cœur d'une période de profonds déséquilibres, dans un contexte évoluant sans cesse, avec une accélération incontestable du désordre. Deux ans de guerre en Ukraine déjà, plus de huit mois de guerre entre Israël et le Hamas, la guerre dans l'Artsakh et les attaques contre l'Arménie, sans oublier les agressions turques au Kurdistan et ailleurs, ni les coups d'État qui se succèdent en Afrique, les gesticulations nord-coréennes, ou potentiellement plus grave encore les menaces contre Taïwan et leurs conséquences à l'échelle du monde...

Le niveau de violence va ainsi en augmentant. L'invasion de l'Ukraine procède d'une complète remise en cause de l'ordre international et de ses outils de régulation. Les massacres perpétrés par le Hamas le 7 octobre 2023, et la réponse qu'Israël ne pouvait esquiver, en sont aussi des ava-

tars. La désinhibition des Houtis en mer Rouge en est un autre exemple. Il est difficile d'imaginer un retour en arrière pour retrouver le *statu quo ante* que serait la régénérescence de la légitimité de l'Organisation des Nations Unies (ONU) pour réguler l'ordre international. Le multilatéralisme a explosé. Il ne renaîtra pas tout seul de ses cendres, s'il renaît un jour d'ailleurs !

Parallèlement, d'ici fin 2024, l'équation politique du monde pourrait être radicalement différente : avec près de 80 élections législatives ou présidentielles, 50% de la population en âge de voter aura élu de nouveaux dirigeants. L'exemple récent de Taïwan rappelle les effets que les élections nationales ont sur l'équilibre international. Les élections américaines de novembre 2024 pourraient avoir des conséquences plus graves encore, raison supplémentaire pour douter de la régulation du désordre et de la violence. L'année 2024 apportera-t-elle sagesse et stabilité, ou viendra-t-elle accroître le chaos du monde ? La question reste ouverte.

### *L'humanité face aux menaces du XIX<sup>ème</sup> siècle.*

Face à ce constat intemporel de monde mélien, dans ce contexte de désordre accéléré et de nouvelle donne politique... à quels défis la planète et l'humanité sont-elles confrontées ?

Ils sont d'abord existentiels, il ne faut pas l'oublier. L'humanité du XXI<sup>ème</sup> siècle doit en effet relever trois grands défis. Il s'agit d'abord de trouver le moyen de nourrir huit à dix milliards d'êtres humains ; ensuite de leur garantir un accès à de l'eau potable ; enfin de répondre à leurs problématiques énergétiques. Il est aujourd'hui effarant de constater à quel point nos continents ne savent pas répondre à ces questions (ce que la Chine a fort bien compris). Dans ce monde mélien, refuser cette réalité risque de coûter très cher.

D'autant plus que dans l'ordre de la géopolitique, quatre menaces qui en découlent en partie pèsent sur notre siècle. Avec le retour et la folie des empires, tout d'abord. Depuis le mois de février 2022, presque tout le monde l'a enfin compris. Voulons-nous les affronter en petits pays écervelés ou en puissance européenne ?

Le choc de l'Islam et de la modernité, ensuite. Cela concerne beaucoup de régions à l'est comme à l'ouest de la péninsule arabique. Il s'agit d'un double défi idéologique et géostratégique que l'Europe ne peut continuer à ignorer, quelles que soient les vitupérations des censeurs du sujet.

Les conséquences des évolutions économiques et démographiques, non sans lien avec les problématiques mentionnées plus tôt, constituent la troisième menace. D'abord, nous faisons face à une croissance démographique continue qui, malgré l'annonce de son inversement d'ici une trentaine d'années, pose un problème, notamment sur le plan de la prospérité économique. La Chine y est déjà confrontée. La violence de ces constats nous oblige à réfléchir à ce double mouvement dont chacune des pentes est un vrai problème.

Enfin, quatrième menace, mais probablement la plus importante : les conséquences géopolitiques des bouleversements environnementaux, comme nous le développons dans le chapitre dédié. Un seul exemple : la montée des eaux va, au cours de notre siècle, chasser de chez eux près d'un milliard et demi d'êtres humains. Croire et dire (ce n'est ni un propos contre la charité : un homme ou une femme qui se noie, on lui porte secours ; ni un positionnement à courte vue d'un côté ou de l'autre des extrêmes de notre scène politique bien médiocre) que la solution à ce défi inouï est dans leur accueil chez nous, en Europe, est une erreur. Là aussi, nous devons entamer une réelle réflexion.

Conséquence irrémédiable de ces quatre menaces, la probabilité de combats de haute intensité augmente à nouveau. Terres habitées ou non, espaces maritimes, exo-atmosphère ou cyberspace sont des théâtres de compétition, de conquête, de suprématie et d'affrontement... Au-delà du retour et de la folie des empires avec leur tentation d'expression de puissance sur tous ces terrains, au-delà des problématiques de circulation des hommes ou des conséquences géopolitiques des transformations des continents et des océans par le réchauffement climatique et la pollution, les flux de matières premières ou biens manufacturés comme les flux d'information, les sources terrestres ou marines de minerais ou de terres rares, les ressources agricoles ou halieutiques indispensables aux autonomies alimentaires, mais aussi les espaces de vie, les littoraux, les détroits ou les espaces d'outre-mer sont convoités et revendiqués, voire récupérés (la mer de Chine en est un exemple triomphant pour les uns, cruel pour les autres). Les stratégies, ambiguës ou assumées, les menaces et l'intimidation, le fait dissimulé ou accompli, la guerre hybride, asymétrique ou décomplexée, dans une course effrénée à toujours plus de technologie et au réarmement, en sont déjà la preuve. Notons dans le seul domaine maritime, un accroissement plus ou moins conséquent du tonnage naval entre 2008 et 2030 dans de nombreux pays : Égypte +170%, Chine +138%, Algérie +120%, Corée du Sud +101%, Inde +40%, Italie +36%, Turquie +32%, Japon +24%, Royaume-Uni +22%, France +3%...

Ces situations conflictuelles émergent en outre dans un monde où l'Occident perd ses avantages. S'il lui reste encore assurément sa capacité de coopération et sa réelle interopérabilité entre alliés (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et Union européenne (UE)) que n'ont pas pour l'instant ses adversaires potentiels, sa supériorité, tant qualitative – sur le plan technologique notamment avec la perte entre autres de l'exclusivité des porte-avions – que

quantitative – avec une infériorité numérique humaine et matérielle de plus en plus criante en comparaison de ses adversaires potentiels – est de moins en moins avérée. Partout les flottes sous-marines se renouvellent et gagnent en capacités, allant de pair avec l'amélioration des missiles de tout genre et l'emploi de l'hypervélocité, la démultiplication de la guerre électronique et du cyber ou l'apparition de l'intelligence artificielle, celui de l'espace, l'arrivée permanente de nouvelles technologies et l'accélération de leur utilisation. Tout ceci change profondément la donne et les équilibres entre l'Est et l'Ouest, le Nord et le Sud.

Dans le même temps, la valse des menaces hybrides, asymétriques, terroristes, non étatiques ou masquées, favorisées par les armes détenues par beaucoup (drones, mines) ou les réelles capacités pour porter des coups (missiles anti-navires par exemple) dont disposent certains, rend notre réalité plus complexe encore. Imaginer que les souvenirs de l'avance technologique occidentale, la maîtrise de l'information (pari bien risqué), l'usage des drones ou des armes cyber (dont nous ne sommes pas les mieux dotés) nous protégeront n'est pas seulement illusoire, mais représente aujourd'hui un réel danger. Hélas, nos citoyens et ceux qui nous gouvernent, dont la cécité stratégique est une constance historique, n'en semblent pas toujours conscients malgré les discours alarmistes des experts. A cet égard, les seuls chiffres du réarmement naval sont plus parlants que tous les effets de manche ou de loi de programmation militaire...

La prochaine guerre sera faite de surprise, d'incertitude et de destruction, bien loin des projections et des modèles.

*Propositions capacitaires pour les pays membres et l'Union.*

Il n'est pas dans l'intention du Laboratoire de la République de décliner avec précision les besoins capacitaires de l'Europe et de ses pays membres pour leur Défense. C'est affaire de spécialistes. Mais constat et contexte permettent de dégager quelques idées qui peuvent en guider l'expression à partir d'au moins cinq champs incontournables : les hommes, les espaces, le temps, les principes de la guerre et les moyens du combat.

Face au retour de la démesure des États et à l'agression comme expression de leur folie, jusqu'aux approches même de ses frontières, l'Europe doit d'abord mesurer que le combat ne reposera pas seulement sur la technologie, quel que soit son développement. Plus importants encore que ses outils, resteront les hommes et les femmes qui constituent ses armées. Leur état d'esprit, leur créativité, leur préparation physique et morale, leur maîtrise du fait technologique et de leurs outils, mais plus encore leur endurance sur terre, à la mer ou dans les airs seront les clés du succès dans les combats qu'assurément ils mèneront. Là réside notre capacité à vaincre. Cela n'engage pas seulement nos armées et leurs servants, mais bien les nations dans leur ensemble. Les racines de la guerre comme sa conduite et sa victoire sont de nature politiques, stratégiques, tactiques et bien entendu humaines. Le facteur humain constitue notre premier besoin capacitaire. Les armées françaises l'ont compris. Mais est-ce bien le cas dans toute l'Union européenne ?

Le deuxième besoin capacitaire réside dans la nécessité de pouvoir intervenir dans des espaces divers et variés. Le théâtre européen tout d'abord, bien évidemment. Il ne s'agit pas d'être à nouveau obsédés par le saillant de Thuringe ou la ligne bleue des Vosges, mais la guerre en Ukraine doit nous préparer à tout. Il y a aussi ces grands espaces marins

et leurs rivages que ce XXI<sup>ème</sup> siècle agite déjà : l'Atlantique, où l'activité sous-marine est plus forte que jamais et dont on aurait tort de dire trop vite qu'il n'est plus le centre du monde, reste un point stratégique à plus d'un titre, ne serait-ce que pour la dissuasion nucléaire ou tout simplement nos approvisionnements ; le Pacifique que beaucoup qualifient aujourd'hui de pivot du monde même si la notion d'océan global est probablement plus intéressante pour rendre compte de la réalité de ce monde ; l'Océan indien parce qu'il baigne les côtes de l'Inde et de l'Afrique dont la seule démographie souligne déjà toute l'importance mais aussi car il voit passer les artères commerciales nécessaires à la vie économique de l'Europe et de la Chine ; l'Arctique que le réchauffement climatique et les nouvelles routes rendent plus conflictuel que jamais. N'oublions pas enfin, bien sûr, la Méditerranée qui demeure un chaudron de problématiques, ni la mer Noire, ni la mer Rouge et le Golfe Persique, poudrières pour bien longtemps probablement, ou plus dangereuse encore, la mer de Chine...

Au cœur de ce deuxième besoin se pose aussi la question de la posture de nos adversaires potentiels, de la neutralité mensongère ou avérée des soi-disant non alignés, de la réelle volonté de coopérer des potentiels alliés. Sur qui pouvons-nous compter ? Avec qui pouvons-nous opérer ? À partir de quels pays pouvons-nous construire des accès pour durer et ravitailler nos forces terrestres, maritimes ou aériennes ? Il faut savoir durer et résister à l'usure pour emporter la décision. Nous ne pourrions opérer seuls, retranchés derrière les frontières de la vieille Europe.

Notre troisième besoin capacitaire naît de la simultanéité des crises. Il était déjà éprouvant de traiter les unes après les autres ces crises qui se succédaient sans cesse, mais elles n'avaient généralement pas lieu en même temps. Avec l'Europe de l'Est, le Proche et Moyen-Orient, l'Afrique, (bientôt l'est de l'Asie ?), nous devons aujourd'hui affronter – ou

pour le moins prendre en compte – toutes ces crises en même temps. Tout laisse penser que demain sera pire encore. Cela s'ajoute au deuxième besoin capacitaire, et complique la nécessité de pouvoir gérer une multiplicité de théâtres.

Certaines clés de la guerre nous viennent tout de même de siècles de conflits sur terre, en mer ou dans les airs. Cette dernière continue et continuera de reposer sur le nombre de nos unités (régiments, bâtiments de combat, avions), leur capacité de manœuvre, leur besoin d'éclairage dans la profondeur, la faculté à percer les codes et les intentions de l'ennemi, la capacité de traitement de l'information et la compréhension de la situation tactique, la portée des armes, la concentration rapide des forces, de la puissance du feu et des effets, la maîtrise de la contraction du temps et l'éternel engagement en premier, sans oublier bien sûr l'audace et la résilience des troupes et des équipages ! C'est le quatrième besoin capacitaire.

On retrouve là assurément les trois principes stratégiques fondamentaux de Foch : la liberté d'action (capacité de manœuvre, traitement de l'information, engagement en premier...) ; la concentration des efforts (nombre d'unités, concentration rapide des forces et de la puissance de feu...) ; l'économie des forces (emploi des unités, résilience des troupes et des équipages...). Mais il faut les compléter par l'éclatante synthèse de l'amiral Labouërie et ses deux principes : l'incertitude et la « foudroyance », aussi pertinents sur terre et dans les airs qu'en mer. Nous devons sans cesse inscrire dans cette vision la réalité de la guerre de sa longue durée et la gestion des espaces, grands ou restreints. Plus que jamais, ces clés et ces principes doivent structurer nos concrétisations capacitaires. C'est bien notre quatrième besoin, mais pas le moindre.

Enfin, pour offrir à nos combattants les outils qui leur se-

ront indispensables pour mettre en œuvre les principes de la guerre, en tout temps et dans tous les espaces, le cinquième besoin capacitaire s'incarne dans nos moyens. Ils doivent découler des quatre premiers besoins et leur répondre. Il est grand temps de ne plus les voir surgir seulement des retombées des loteries budgétaires.

Pour les forces terrestres, les équipements jouent, bien évidemment, un rôle central dans la capacité opérationnelle. C'est un truisme que la guerre moderne a encore renforcé. Nous devons considérer l'infanterie aéroportée ou non, la cavalerie, l'artillerie, les forces spéciales, mais aussi les régiments d'hélicoptères de transport ou d'attaque, les systèmes d'armes antichars ou d'armes sol-air, sans oublier bien évidemment les équipements individuels devenus eux aussi de véritables systèmes d'armes, et plus vital encore les architectures et les matériels informatiques pour connecter tous les systèmes et tous les acteurs. La problématique globale est devenue d'une complexité inouïe. Nous ne devons pas non plus négliger l'intendance au sens noble du terme (train, transmissions et soutien logistique de tout ordre). « Le soldat combat parfois, marche souvent mais mange tous les jours » répétait sans cesse Napoléon à ses maréchaux. L'Armée de terre française, malgré la réduction de son format, reste un exemple d'armée très complète et dont les engagements récents lui ont conféré une expérience inégalée en Europe. Les leçons qu'elle en a tirées sont à méditer, tout comme il faudra méditer les leçons de l'Ukraine.

Concernant les forces maritimes, porte-avions, croiseurs, destroyers, frégates et escorteurs, sous-marins nucléaires ou classiques, bâtiments logistiques et de ravitaillement, bâtiments de guerre des mines, chasseurs embarqués, avions de patrouille maritime, hélicoptères de toute sorte, drones et commandos marins continueront dans la durée à croiser, œuvrer, se battre sur ces mers de nos conflits à venir. La marine française est, elle aussi, un démonstrateur, minia-

ture certes mais complet, sur l'ensemble du spectre, de ces moyens navals qui ne sont pas tout, mais sans lesquels rien ne se peut sur les océans, dans leurs profondeurs, depuis leur surface jusqu'à l'espace exo-atmosphérique. Mais pour combien de temps ? Elle a su conserver l'ensemble de ses moyens et de ses savoir-faire. Mais dans l'espace maritime de la France, elle pourrait finir par s'épuiser. Sans même parler de porter le fer chez l'ennemi, on ne protège pas le premier territoire maritime de la planète, dans le monde d'aujourd'hui, et plus encore celui de demain, avec 15 frégates, quelle que soit la qualité de leurs équipages et leur capacité d'action. Ce constat apparaît encore plus alarmiste à l'échelle de l'Union européenne.

Pour remplir leurs missions, les forces aériennes mettent en œuvre une panoplie de moyens habituellement classés en six catégories (auxquelles il faut rajouter les systèmes spatiaux). Les trois premières sont en vol avec les avions de chasse (et leurs équipements de mission : radars, systèmes optroniques, nacelles de renseignement, de brouillage et de guidage laser, ou encore les pylônes et les interfaces munitions), les flottes de soutien (systèmes de détection et de commandement aéroportés AWACS, avions ravitailleurs et de transport tactique et stratégique, drones et systèmes de reconnaissance, appui électromagnétique), et les flottes écoles sans lesquelles il n'y a pas de régénération. Les trois autres sont au sol : les moyens et installations de plateforme (moyens radars et radio électroniques, système de défense sol-air, moyens de plateforme et de maintenance, moyens de protection et de sécurité, cyberdéfense), les structures de commandement et de contrôle, et le soutien logistique (infrastructures et moyens d'approvisionnement en carburant et en munitions). Dans un contexte de haute intensité, l'ensemble de ces moyens est mobilisé, aucun ne peut être oublié ou sacrifié.

## *Nos recommandations pour une défense de l'Europe.*

Au regard de ce contexte et des défis auxquels est confrontée l'Union européenne, trois recommandations peuvent sembler naturelles. La première est bien évidemment d'instruire nos cinq besoins capacitaires et d'y répondre. La deuxième, pour que tout cela ne soit pas que discours, est d'enfin trancher le nœud gordien de l'ambiguïté UE/OTAN. La troisième est de servir la renaissance du multilatéralisme. Là encore, le Laboratoire de la République n'a pas la prétention d'en préciser chaque détail. Mais il s'agit assurément de chantiers à mettre en œuvre à partir d'une claire vision et d'une ambition assumée.

### *Renforcer nos besoins capacitaires.*

Il faut d'abord prendre en compte les évolutions économiques et sociétales de nos pays pour s'assurer que nos armées soient capables de recruter et de fidéliser les soldats dont elles ont besoin, et les aider pour cela. Sans soldats, tout sera vain. Or dans toute l'Europe, cette équation est loin d'être gagnée, voire déjà catastrophique dans certains cas. Ces soldats doivent être entraînés, soutenus et préparer à la haute intensité des combats à venir.

Il faudra ensuite s'assurer que nous sommes capables d'intervenir dans tous les espaces nationaux ou communs (espace exo-atmosphérique, espace cyber, haute-mer, fonds marins...). Ces espaces sont de plus en plus contestés, même à l'intérieur de nos frontières ou dans nos zones de responsabilité (deuxième besoin capacitaire).

Il faudra aussi se préparer à être présents rapidement et dans la durée, et parfois simultanément, sur plusieurs théâtres, potentiellement fort éloignés les uns des autres d'ailleurs (troisième besoin capacitaire).

Il faudra également construire et préserver à tout prix notre « liberté stratégique », c'est-à-dire notre capacité à intervenir où et quand nous le souhaitons, ou alors où la situation l'exige mais sans que nous en soyons surpris (quatrième besoin capacitaire).

Il faudra enfin relancer nos industries de défense et les fédérer, en anticipant les ruptures technologiques, notamment en ce qui concerne les données, leur flux et leur gestion avec bien évidemment la problématique fondamentale de l'intelligence artificielle. Sans oublier en amont et en aval nos capacités de renseignement et nos stocks de munitions, sans lesquels tout ne serait que gesticulation (cinquième besoin capacitaire).

Puis il faudra tenir, tenir et tenir encore tout cela dans la durée.

### *Renforcer le pilier européen de l'OTAN.*

Défense européenne ou défense de l'Europe ? Il est temps de rompre avec une alternative qui suscite phantasmes et débats sans fin, plus nourris par l'ignorance ou les malhonnêtetés que la bonne volonté... et parce que très honnêtement, n'en déplaise aux uns et aux autres, l'espoir (à moyen terme pour le moins) d'une défense européenne est probablement mort avec le Brexit. Que cela reste une idée à long terme, très bien, il faut le souhaiter d'ailleurs, mais le chemin est si long, et les esprits, les structures et procédures politiques si peu préparés, qu'il est vain d'en imaginer une construction à court terme. La problématique pourtant cruciale de la dissuasion nucléaire l'illustre bien ; aussi nécessaire cela serait-il, le temps n'est pas venu de mettre le sujet sur la table. Or la défense de l'Europe est devenue une exigence de court terme. Occupons-nous donc d'elle, avec les outils en place aujourd'hui. Ce qui ne sera pas sans favoriser un jour, peut-être, une Défense européenne. Il n'est pas

interdit d'espérer que cinq-cents millions d'êtres humains dont les ancêtres se sont entredéchirés pendant des siècles, dont deux guerres mondiales dans leur histoire récente ont ravagé le territoire, et qui ont choisi d'unir leur destin pacifiquement autour des valeurs partagées de liberté et de démocratie, décideront enfin de se défendre par eux-mêmes...

Continuer à opposer OTAN et UE ne sert qu'à procrastiner. L'OTAN, quels que soient ses principes fondateurs ou ses ambiguïtés actuelles, demeure pour les armées de l'UE un formidable outil de coopération, d'intégration et de capacité d'action commune. L'OTAN serait sans l'UE - ou continuerait à l'être sans une plus claire conscience de certains pays de l'UE - un outil de puissance pour les États-Unis d'Amérique et une formidable centrale d'achat pour l'industrie de défense américaine...

L'urgence est ainsi dans le renforcement du pilier européen de l'OTAN. C'est à la fois une nécessité pour l'équilibre de l'OTAN, la seule manifestation concrète d'une vraie solidarité Atlantique et du partage du fardeau, et la préparation – si les évolutions américaines possibles se concrétisaient – d'une bascule des responsabilités dans l'alliance. Il ne s'agit pas d'écartier les États-Unis des affaires européennes, Donald Trump pourrait bien d'ailleurs le décider seul, mais d'assurer la cohérence des outils militaires européens dans le cas, de moins en moins hypothétique, d'une dégradation plus brutale encore de notre environnement sécuritaire. Grâce aux outils capacitaires et industriels qu'elle met en place (Coopération structurée permanente, Fonds européen de défense, Stratégie industrielle de défense) et sa volonté balbutiante mais naissante malgré tout d'autonomie stratégique, l'Union européenne pourrait enfin en avoir l'ambition.

Pour cela, il faudra entre autres : poursuivre la montée en puissance des thématiques de défense au sein des instances

de l'UE ; imposer à l'UE de regarder le monde dans son ensemble (Afrique, Méditerranée, océan Indien, flanc Est de l'Europe) et pas seulement dans un seul azimut (Est pour les uns, Sud pour les autres) ; accroître ses capacités à monter des missions militaires ou des opérations ; mettre en place une réelle capacité de déploiement rapide ; mais aussi réfléchir collectivement au sens et aux conséquences d'une autonomie stratégique européenne ; et proposer d'instituer un Commissaire européen aux industries de défense qui lutterait contre l'inflation des taxonomies mortifères pour nos industries de l'armement, œuvrerait au véritable partage des compétences industrielles et harmoniserait les capacités, mettrait à disposition les crédits et facilités financières maintenant permises par les fonds européens, et améliorerait les procédures pour bâtir davantage de programmes de grands armements en communs (artillerie lourde, frégates de premier rang, chasseurs de nouvelle génération, drones, espace...).

*Continuer à promouvoir le multilatéralisme dans le cadre d'une nouvelle gouvernance mondiale.*

Enfin, s'il faut avoir la lucidité de voir que l'ordre mélien régit le monde, il faut aussi, parce qu'il ne fonctionne pas, avoir le courage et la volonté de lui imposer un antidote ! Dans l'ordre de la géopolitique, la seule réponse réside dans le multilatéralisme arbitré par une gouvernance mondiale. Mais cette construction est moribonde, voire déjà morte. Parce que des siècles de guerres suicidaires lui ont enfin fait comprendre la nécessité d'une autre vision du monde, seule une Europe puissante est à même d'en défendre à nouveau l'idée, et d'en imposer la reconstruction. La guerre en Ukraine, à nos portes, en porte l'exigence.

La guerre demeure et demeurera une métamorphose permanente et violente. Dans ce monde où l'exacerbation des conflits, la contestation et la prédation croissante des es-

paces, la multiplication des dénis d'accès, l'accroissement et le durcissement des forces (terrestres, navales et aériennes ; mais aussi hybrides et asymétriques ou terroristes) et les postures belliqueuses dans l'affrontement des intérêts et des antagonismes vont en augmentant, elle reste un défi pour notre volonté, nos politiques et notre stratégie. Pussions-nous être à la hauteur de ces enjeux, pour l'Union européenne et pour la France. Cela ne saurait être et ne pourra être affaire d'ignorance, de simples vœux pieux ou, pire, de déni, ni même de médiocres postures politiques, et encore moins d'invocations électoralistes de court terme...

## CHAPITRE 2

### PLAIDOYER POUR UNE EUROPE PUISSANTE SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

Jean-Francois Cervel et Christian Lequesne

La France et l'Europe sont confrontées à d'immenses défis politiques, économiques et sociaux. La France, pas plus que n'importe quel autre pays européen, ne peut faire face seule à ces défis.

Une Union européenne puissante est seule à même d'être un acteur efficace pour peser dans les décisions mondiales qui devront être prises en réponse à ces défis d'ordre politique, économique, social et géopolitique. La question est ancienne et l'objectif exprimé de façon récurrente mais, aujourd'hui, l'Union a démontré par ses réponses données à la crise de la Covid ou encore par son engagement militaire en faveur de l'Ukraine qu'elle n'était pas un nain politique. L'enjeu pour l'Union est désormais, en termes de méthode, de créer de l'homogénéité vis-à-vis des défis auxquels ses États membres, dont la France, sont confrontés.

#### *Un contexte international inquiétant : L'exigence d'Europe.*

Les défis auxquels la France est aujourd'hui confrontée d'un point de vue géopolitique sont de trois ordres : défis globaux, défis idéologiques et défis géostratégiques. La France et l'Europe tout entière sont à la croisée des chemins. Mais ces défis nécessitent d'être explicités et mieux compris des citoyens européens.

#### *Les défis globaux.*

Quand il s'agit du climat, de l'eau, de l'évolution de la biodiversité, des océans, de l'atmosphère, l'ensemble de

l'humanité est concerné. La question du développement durable de l'humanité est ainsi posée, comme développée dans le chapitre dédié de cet ouvrage. Alors que, grâce aux outils scientifiques et technologiques de plus en plus élaborés, l'humanité a connu une croissance quantitative et une amélioration qualitative énormes en quelques décennies, quelles sont les perspectives ? Comment peut-on gérer un développement harmonieux pour plus de huit milliards d'individus ? Quelle gestion de l'anthropocène voulons-nous ?

Croissance, décroissance, fossé technologique : les réponses à ces défis globaux diffèrent encore selon les pays malgré les avancées de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) entrée en vigueur en 1994. La science et les technologies font l'objet d'une compétition particulièrement féroce. Qui l'emportera dans cette nouvelle révolution technologique, celle de l'intelligence artificielle (IA), notamment évoquée dans le chapitre sur le numérique, et des sciences du vivant et qui, au final, en tirera bénéfice ?

Les réponses à ces questions touchent au devenir de l'humanité dans son ensemble et sont d'autant plus difficiles à élaborer que le monde est stratégiquement et idéologiquement pluriel.

### *Les défis idéologiques.*

L'idée universelle des droits de l'homme, réaffirmée dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme, qui forme le socle juridique de l'Union européenne, est aujourd'hui de plus en plus contestée. Présentée comme un discours occidental destiné à maintenir la mainmise du continent européen sur le reste du monde, la dimension universelle est remise en cause. Le corpus des valeurs issu de la philosophie des Lumières, la liberté individuelle, la

gestion démocratique de l'intérêt général, l'État de droit, le progrès et la diffusion de la connaissance sont mis en concurrence par des idéologies qui en contestent toutes les dimensions, comme longuement développé dans le chapitre portant sur la laïcité.

C'est le défi porté par certains courants de l'islam ou de l'hindouisme qui se définissent par une opposition systématique à tout ce qui est occidental. Ces courants affichent la suprématie de la religion sur le politique.

C'est aussi le défi porté par la Chine qui se fait le pourfendeur des faiblesses du modèle occidental pour valoriser l'efficacité des régimes autoritaires tout en validant le libéralisme économique. Le Parti communiste chinois, comme la Russie de Poutine, soutient les régimes qui s'opposent à l'Occident et à ses valeurs, sur tous les continents, de la Syrie à la Birmanie ou au Venezuela et entretiennent les puissances déstabilisantes comme la Corée du Nord, l'Iran, ou le Yémen.

C'est enfin le défi porté par tous les identitarismes qui affichent leur volonté de différenciation et de suprématie dans une logique de fermeture, de division et de confrontation.

Ainsi la Russie qui, après avoir perçu l'effondrement de son empire comme une défaite russe, fait aujourd'hui de l'opposition à l'Occident un conflit de civilisation entre des sociétés décadentes et un pays fort de ses traditions multiséculaires. Ainsi l'Afrique du Sud qui, aux côtés d'un nombre croissant d'États tels que l'Algérie, l'Iran ou l'Arabie saoudite, conteste les valeurs véhiculées par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et revendique, dans le cadre du groupe des BRICS+, un ordre international affranchi de ces valeurs.

### *Les défis géostratégiques.*

Ces défis idéologiques alimentent et confortent les défis géostratégiques qui entretiennent la compétition entre les puissances.

Tous les pays du monde défendent leurs intérêts particuliers en fonction de leurs caractéristiques propres. Les volontés impériales n'ont pas disparu ; elles prennent la forme de traditionnelles conquêtes territoriales – qui se manifestent, à nouveau, un peu partout dans le monde et notamment dans le contexte de la guerre en Ukraine - mais surtout de politiques d'influence financières, économiques, culturelles et idéologiques. Elles utilisent tous les canaux pour diffuser leur propagande, déstabiliser et corrompre, afin d'affaiblir leurs adversaires par tous les moyens. Toutes les fragilités et les divisions des sociétés occidentales – sociales, ethniques, religieuses, culturelles, politiques – sont systématiquement exploitées par le biais d'outils sophistiqués de manipulation de l'information, de propagande et d'exacerbation des tensions.

Les « hyper puissances » que sont les États-Unis d'Amérique, la Chine, et bientôt l'Inde, s'affrontent pour exercer une domination mondiale. L'affrontement est à la fois stratégique - avec souvent une dimension militaire - et idéologique. La compétition est particulièrement féroce sur le plan scientifique et technologique.

L'alliance de la Russie et de la Chine essaie de mobiliser un maximum d'autres pays contre l'Occident en exploitant la rancune contre les anciennes puissances coloniales et en soutenant les tendances nationalistes autoritaires contre les régimes démocratiques. Ces deux pays, Chine et Russie, essaient de formaliser ce mouvement dans des alliances plus organisées, telles que l'Organisation de Coopération de Shanghai qui a notamment pour ambition de contour-

ner les sanctions occidentales contre la Russie. Ainsi voit-on Xi Jin Ping et Vladimir Poutine reçus en grande pompe à Ryad, alors que les États-Unis de Joe Biden sont désormais traités avec une distance croissante par cet allié américain historique du golfe persique.

Les énormes réservoirs de populations, souvent très jeunes, dans de nombreux pays du monde, sont instrumentalisées par ces idéologies utilisant tous les moyens de la propagande et de la manipulation pour les faire adhérer à un récit anti-occidental.

Cet éparpillement et cette superposition des différentes catégories de défis et de conflits font perdre de vue toute logique de l'intérêt collectif de l'espèce humaine dans son environnement planétaire. Tous les efforts entrepris notamment depuis 1945 pour bâtir un dispositif de gestion de l'intérêt général de l'humanité sont contestés. Ainsi, le dispositif des Conférences des Nations Unies sur les changements climatiques et la mise en œuvre des objectifs du développement durable définis par l'ONU, ceux qui donnent la marche à suivre pour parvenir à un meilleur avenir et plus durable pour tous, se heurtent aux politiques antagonistes mises en œuvre par les puissances. La réponse aux défis globaux posés à l'humanité s'accommode mal des affrontements idéologiques et géostratégiques et des conflits de souveraineté.

Chacun de ces défis impacte très directement la France et l'Europe. Ils se manifestent très concrètement par des guerres, ouvertes ou dissimulées, des crises sociales et politiques. La France pourra-t-elle maintenir sa politique d'accueil très singulière et exceptionnelle, la société du bien-être, l'État-Providence mis en place depuis près de soixante-dix ans, alors même que sa position s'affaiblit et qu'elle continue à attirer des migrants du monde entier ? Pourra-t-elle continuer à assumer son modèle social-libéral

– la liberté d’entreprendre s’exerçant dans le cadre de règles définies par la puissance publique – et protéger les droits et libertés des individus face à des systèmes autoritaires imposant leur idéologie par les seuls rapports de forces ?

La France n’est pas plus en capacité de le faire seule que l’Allemagne, troisième puissance économique mondiale devant le Japon, ou encore le Royaume-Uni, sixième puissance économique mondiale en 2024. Dans un monde instable et dangereux confronté à des problèmes considérables, seule la mutualisation européenne peut permettre d’affronter les périls avec des moyens appropriés.

L’humanité a besoin d’une solide gouvernance mondiale pour gérer collectivement les problèmes auxquels elle est confrontée. Cette gouvernance mondiale supranationale n’existe pas pour l’instant. L’Union européenne doit être porteuse de cette ambition. Il faut une Europe puissante qui soit en mesure de peser en faveur de cette gouvernance mondiale organisée.

La voix de l’Europe ne pourra s’exprimer efficacement que si elle affiche une puissance susceptible de « faire le poids » dans les rapports de forces qui caractérisent la situation mondiale actuelle. Il faut pour cela qu’elle assume ses formidables acquis tout en acceptant un changement d’échelle.

### *Des propositions pour l’avenir de l’Europe.*

A la veille des élections européennes de 2024, il est important que les forces démocratiques conscientes des bienfaits de l’Europe ne laissent pas le débat public aux seuls eurosceptiques. Comment faire pour que l’engagement européen de la raison poursuive son œuvre positive ?

Le Laboratoire de la République entend porter la voix des

partisans de l'Europe à travers plusieurs propositions.

*La force des valeurs universelles.*

L'Union européenne doit porter haut et fort le corpus de l'État de droit qu'elle a su développer au fil des siècles par-delà toutes les tragédies et contradictions de son histoire. C'est fondamentalement l'idéologie de la dignité humaine. C'est l'idéologie des droits de l'homme et du citoyen réaffirmée dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée en décembre 2000 : « Consciente de son patrimoine spirituel et moral, l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité ; elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'État de droit ».

L'unité de l'Union européenne, c'est avant tout la défense et l'illustration de ces valeurs communes à tous les pays qui la composent. L'Europe peut en être légitimement fière. L'Union ne doit pas renoncer à faire valoir ses valeurs dans les accords internationaux ou bien dans le cadre du processus d'acceptation de nouveaux États membres.

Cette partie des propositions est particulièrement renforcée dans le chapitre dédié à la laïcité.

*L'Union, espace de démocratie.*

Tous les pays de l'Union européenne sont régis par des systèmes constitutionnels dont le fondement est la démocratie. C'est la volonté des citoyens, exprimée dans un cadre de liberté de l'information et de l'expression, qui détermine les choix politiques et les actions conduites.

Tous les pays membres ainsi que les pays candidats à l'adhésion doivent appliquer sans réserve les critères de Copenhague qui depuis 1993 définissent les conditions pour

l'adhésion : économie de marché viable, État de droit, respect des minorités. C'est à cette aune que doit être instruite la question de l'élargissement de l'Union européenne, tant pour ce qui concerne les États des Balkans occidentaux que pour l'Ukraine, la Moldavie et, le cas échéant, d'autres candidats à venir, comme la Géorgie.

Le rôle de chacune des grandes institutions européennes, Conseil des ministres, Parlement européen, Commission doit être clairement explicité pour que les citoyens appréhendent facilement le fonctionnement de l'Union et identifient ses responsabilités politiques. L'éducation des citoyens à l'Europe, à ses valeurs, à ses réalisations doit devenir un véritable impératif catégorique. Chacune des grandes forces politiques doit aider à l'expression du choix des citoyens, à l'échelle du continent. Elles doivent organiser une information régulière des citoyens sur les politiques adoptées à l'échelon de l'Union européenne. Le domaine de l'écologie et de la protection de l'environnement ou l'encadrement de l'intelligence artificielle sont exemplaires à cet égard.

La répartition des compétences entre le niveau européen, le niveau national et le niveau infranational doit être clairement définie en réaffirmant un principe de subsidiarité actuellement peu explicite. Ce qui permettra de dire quel format et quelle dimension seront les meilleurs pour l'action publique en Europe. Il faut que le citoyen européen sache clairement ce que fait son député au Parlement européen par rapport à ce que fait un député ou un sénateur au Parlement national. De même devront être mieux explicités les domaines de décision relevant de la règle de l'unanimité ou de la règle de la majorité.

*Réaffirmer les bienfaits des politiques publiques élaborées à l'échelle européenne.*

Alors que les institutions européennes sont souvent difficiles à comprendre par les citoyens, il est important de rappeler ce que les politiques européennes (élimination des barrières douanières, financement des prix agricoles, fonds destinés au développement des régions et des territoires) ont apporté à l'Europe et à la France en particulier.

Il faut rendre prioritaire l'élaboration de nouvelles politiques européennes orientées vers l'économie et les problèmes sociaux du XXI<sup>ème</sup> siècle, notamment en matière de changement climatique, de santé et d'économie numérique. Ces politiques sont celles qui parlent aux jeunes générations. Ces générations font partie de la solution européenne.

*Affirmer une souveraineté européenne.*

L'Union européenne doit montrer qu'elle sait s'organiser pour se défendre et assumer son sort de manière autonome.

L'Europe protectrice doit se fonder sur la force d'un marché unique de 500 millions de personnes qui est la bonne échelle pour le développement économique par rapport aux grands concurrents mondiaux, chinois, indiens ou américains.

Les politiques conduites en matière agricole et alimentaire, industrielle, universitaire et de recherche, en matière environnementale et écologique, doivent permettre d'assurer une souveraineté européenne pour faire face aux nouveaux défis. Il ne s'agit pas de s'enfermer dans des citadelles protectionnistes, mais de faire respecter des règles d'échanges équilibrées, notamment en matière environnementale ou agricole, tout en se prémunissant de tous les comportements économiques déloyaux.

Visant à assurer la protection des populations, ces politiques de souveraineté doivent s'accompagner de la montée en puissance d'une politique commune en matière de défense et de politique étrangère. La réalité de l'agression russe contre l'Ukraine a montré l'engagement rapide, mais aussi les limites de l'effort des forces militaires européennes comme aborder dans les chapitres 1 et 2. Dans une période d'incertitude sur l'élection du prochain président des États-Unis et sur l'avenir de la Russie, il faut impérativement renforcer le débat sur l'autonomie stratégique de l'Europe. Cette réflexion passe par un élargissement de l'Union aux pays des Balkans occidentaux mais aussi à l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie. Ce débat, nécessairement controversé, ne peut être mis sous le tapis sous prétexte qu'il fâche l'opinion publique. Le risque sinon est d'engager de longues négociations avec les pays candidats qui aboutissent à un rejet au stade ultime de la ratification.

Il est faux de dire que les citoyens ne veulent pas que l'Europe se dote d'instruments militaires plus efficaces. Leur état d'esprit a totalement changé depuis l'invasion militaire russe en Ukraine qui a porté à nouveau la guerre sur le territoire européen. Il faut cependant coordonner davantage les efforts, comme cela a été fait pour les sanctions contre la Russie, renforcer les besoins capacitaires, comme l'énonce le chapitre de notre ouvrage abordant la question des capacités nationales de défense et celle de la défense de l'Europe, et mutualiser les effectifs et les productions d'armements. L'Europe doit absolument avoir davantage d'outils de production communs en matière d'armement ; il est anormal que chaque pays européen produise son char au lieu de mutualiser les efforts industriels.

Cette Europe de la défense ne se fera pas contre l'Organisation du Traité d'Atlantique Nord (OTAN) avec laquelle l'Europe partage de nombreuses valeurs et intérêts communs. Il faut au contraire renforcer le pilier européen de l'OTAN.

Ce renforcement permettra d'assurer la sécurité de l'Union européenne au cas où cette dernière serait amenée à engager seule ses intérêts.

*L'Europe doit peser davantage dans la gouvernance mondiale.*

L'Union européenne doit peser de tout son poids pour trouver des solutions d'intérêt commun et défendre les valeurs universalistes qui sont les siennes. Elle doit le faire en accordant le droit d'asile à tous ceux qui sont effectivement persécutés dans leur pays en raison de leurs convictions démocratiques et libérales.

Elle doit être porteuse du principe du multilatéralisme dans les enceintes internationales, et notamment onusiennes. Pour ce faire, les pays de l'Union doivent montrer l'exemple en s'efforçant d'avoir un siège européen unique dans les grandes organisations internationales, comme cela est le cas à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Pour l'instant, la représentation de l'Union est souvent en concurrence avec celle des États membres, comme c'est le cas non seulement au sein de l'ONU mais aussi au sein d'organisations régionales telle que l'Organisation pour la Coopération et Développement Économique (OCDE), ce qui crée de nombreux problèmes de cohérence et affaiblit la position européenne dans la gouvernance mondiale. Un siège européen au Conseil de sécurité des Nations Unies renforcerait aussi la voix de l'Union face aux États-Unis et à la Chine ; sa création pourrait préfigurer une réorganisation complète des membres permanents du Conseil de sécurité.

L'Union européenne doit aussi comprendre que le Sud est en train de changer et qu'il faut écouter davantage ce Sud qui veut exprimer sa souveraineté mais aussi sa puissance. Il est fondamental que l'Union européenne organise plus encore ce dialogue avec le Sud, et notamment avec l'Afrique. Les sommets UE – Afrique et la politique de dé-

veloppement sont des instruments importants, mais il faut en trouver d'autres qui touchent directement la jeunesse africaine. Par exemple, l'Union devrait s'assurer de la venue des meilleurs étudiants africains en offrant un programme de bourses Europe/Afrique spécifique permettant d'étudier dans les principales universités des 27. On pourrait donner à ce programme le nom de « Programme Amadou Hampaté Bâ » du nom du grand écrivain malien qui fut un passeur culturel entre son continent l'Afrique et l'Europe. L'Union européenne pourrait ainsi tirer profit de la mise en place de cette mobilité organisée en tissant des liens solides avec les excellents étudiants qui en auront bénéficié et seront amenés à occuper des positions de responsabilité dans leur pays.

### *Nos recommandations.*

#### *Porter haut et fort les valeurs fondatrices de l'Union européenne.*

L'Union européenne doit porter haut et fort le corpus de l'État de droit, corpus qui est intrinsèque à sa fondation et à son fonctionnement. Elle doit faire valoir ses valeurs dans le cadre d'accords internationaux, de ses aides au développement, de l'adhésion de nouveaux États membres, dans sa politique d'immigration. Dans ce contexte il faut appeler, dans un texte simple, largement diffusé, ce que sont les valeurs communes à l'ensemble des pays de l'Union européenne, en les mettant clairement en opposition avec celles des idéologies totalitaires.

#### *Un espace de démocratie.*

L'Union européenne doit continuer à être un espace de démocratie. Le rôle de chacune des grandes institutions européennes, Conseil des ministres, Parlement européen, Commission doit être clairement explicité pour que les citoyens appréhendent facilement le fonctionnement de l'Union et

identifient ses responsabilités politiques. La répartition des compétences entre le niveau européen, le niveau national et le niveau infranational doit être clairement définie en réaffirmant un principe de subsidiarité actuellement peu explicite.

*Se doter d'une véritable politique de défense.*

L'Union Européenne doit se doter d'une véritable politique de défense en renforçant ses besoins capacitaires, en mutualisant la production industrielle des armements et en renforçant le pilier européen de l'OTAN. Elle devrait proposer la création d'un Conseil de défense dont le président serait désigné par la Conseil européen et qui disposerait d'un Commissaire dédié.

*Rendre prioritaire la relation Union européenne – Afrique.*

L'Union européenne devrait mobiliser ses efforts envers la jeunesse africaine en attirant les meilleurs étudiants dans ses universités, au lieu de les laisser partir en Chine ou ailleurs. Pour cela, l'Union devrait lancer un programme de bourses Europe/Afrique spécifique permettant d'étudier dans les principales universités des 27. On pourrait donner à ce programme le nom de « Programme Amadou Hampaté Bâ » du nom du grand écrivain malien qui fut un grand passeur culturel entre son continent l'Afrique et l'Europe.

**UNE EUROPE QUI DÉMULTIPLIE, CONSOLIDE ET  
APPUIE LES CAPACITÉS RÉGALIENNES DES ÉTATS**

Une Europe qui conforte  
les compétences régaliennes

### CHAPITRE 3

## L'UNION EUROPÉENNE, SPECTATRICE OU ACTRICE CONTRE LA DISLOCATION DES ÉTATS

Benjamin Morel et Manuel Valls

Belle endormie pour les uns, marionnettiste dans l'ombre de la décomposition des nations qui la composent pour d'autres, le lien entre l'Union européenne et la montée en puissance des forces sécessionnistes au sein des États membres ne cesse d'alimenter les spéculations. De fait, il y a bien une spécificité du continent européen en matière de régionalisme. Avec 4 % des terres émergées de la planète et 9 % de la population mondiale, l'Europe abrite 40 % des mouvements ethno-régionalistes dans le monde<sup>1</sup>. L'enjeu est important pour une Union qui risque la fragmentation et l'impuissance en cas de paralysie de ses États. La Belgique, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni sont toutes des nations fragilisées par le régionalisme ou le séparatisme. Leur vie démocratique souffre de l'influence grandissante de ces mouvements. L'enjeu pour l'Union est aussi de remplir sa mission et de tenir sa promesse de paix et de stabilité alors que 90 % des conflits armés dans le monde sont des luttes infranationales<sup>2</sup>.

### *La montée en puissance des particularismes régionaux en Europe.*

Comment expliquer cette montée en puissance des mouvements régionalistes en Europe ? La première erreur serait d'essentialiser la vie politique du vieux continent et d'y voir là une caractéristique qui y serait inhérente. Or, à l'exception de quelques régions, la plupart de ces formations sont assez nouvelles. En Espagne, toutes les régions, y compris celle de Madrid, connaissent des partis régionalistes. Le nationalisme padan (mouvement régionaliste réclamant

plus d'autonomie, voire l'indépendance de la Padanie en vallée du Pô), n'a pas d'existence historique ni linguistique. C'est d'abord pour des raisons économiques et fiscales que le séparatisme en Italie monte en puissance dans les années 1990, tentant par la suite de se légitimer en bâtissant de bric et de broc une revendication culturelle contre Rome, « la capitale bureaucratique » ou « le sud pauvre et fainéant », jugés coupables de tous les maux. L'émergence de ces mouvements est en réalité souvent liée à des mécanismes mal gérés dans les vieux États unitaires européens. C'est en effet en Espagne, en Italie, en Belgique ou encore en Grande-Bretagne, qui a quitté l'Union en 2020, que ces phénomènes se sont manifestés. Loin des lieux communs, la France n'est pas épargnée.

La montée des particularismes régionaux et des revendications identitaires, les propos ethnocistes et racistes, l'explosion des actes antisémites, les thèses complotistes, les émeutes anti-France, le séparatisme islamiste, les menaces envers les fonctionnaires de l'État français et les agressions contre les élus sont autant d'atteintes à l'unité nationale et à l'autorité républicaine. L'État et sa puissance ont construit une nation qui ne peut pas être vendue à la découpe. La France n'est pas un assemblage d'identités à la fois essentialisées et subjectives ou de tribus. Nous devons éviter le marchandage des compétences et des statuts en réponse aux revendications identitaires.

Or, dans une France déjà très divisée, en voie d'archipélisation, les risques sont évidents. Le taux de Bretons se déclarant Bretons avant d'être Français est passé de 19,2 % en 1990 à 30,7% en 2000 et 38 % en 2019<sup>3</sup>. La Corse est aujourd'hui la région européenne où le total des scores des partis ethno-régionalistes est le plus élevé, loin devant la Catalogne, la Flandre ou l'Écosse. En 2021, les partis ethno-régionalistes corses réunissaient ainsi sur leur nom, au premier tour des régionales, 57,70 % des voix, 67,98 % au

second. En 2010, les listes nationalistes n'avaient obtenu que 27,76 % au premier tour et 35,74 % au second.

Dans des États où le fait régional n'était que peu reconnu institutionnellement, la décentralisation a conduit les collectivités à investir dans l'identité pour construire leur légitimité. Emmanuel Massetti et Arian Schakel, dans une étude par régression statistique sur 227 partis régionalistes<sup>4</sup>, montrent que la présence d'un gouvernement local multiplie le nombre de ces formations par trois. Dawn Bracanti note pour sa part que la décentralisation stimule le vote pour ces formations<sup>5</sup>.

L'Union européenne a, à ce titre, pu jouer un rôle indirect en poussant à la décentralisation des États dans le dessein de mieux appliquer certaines politiques communes. Chaque avancée de l'Europe a dès lors conduit à renforcer la considération de Bruxelles pour l'échelon régional<sup>6</sup>. C'est aussi l'objectif du Comité européen des régions – qui a été établi en 1994 en tant qu'assemblée des représentants locaux et régionaux de l'Union européenne visant à permettre aux pouvoirs infranationaux (régions, comtés, provinces, départements, communes, villes, etc.) – de faire entendre directement leur voix au sein du système institutionnel de l'UE. L'article 8 du protocole No. 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité du traité de Lisbonne ouvre à ce dernier et aux collectivités locales la saisie de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) pour manquement à la subsidiarité. Si l'effectivité de l'article est limitée, il fut interprété par certains exégètes comme un droit garanti à l'autonomie pour les communautés régionales. De même, le Fonds européen de développement régional (FEDER) représente un socle important de ressources, permettant de penser à un financement direct, sans passer par les États, et donc à une autonomie possible<sup>7</sup>.

La montée en puissance du régionalisme n'est toutefois pas d'abord liée au degré de décentralisation des États. La politique comparée montre que les vieux États fédéraux sont stables. C'est surtout parce qu'ils ont cédé à certains mouvements régionalistes en mettant en place un modèle de décentralisation asymétrique que les États unitaires, dont certains ont fini par prendre une forme fédérale, ont été fragilisés. Les politiques, dites en France de « différenciation territoriale »<sup>8</sup>, induisent un lien entre des compétences et des statuts à géométrie variable d'un côté, des identités subjectives de l'autre. La majorité des pays fédéraux, comme l'Australie, l'Autriche, les États-Unis, l'Allemagne et la Suisse, reposent également sur une asymétrie très faible<sup>9</sup>. Le modèle différencialiste a en revanche été appliqué en Espagne, en Grande-Bretagne et en Italie. Le jour même où le Président de la République française Emmanuel Macron prononçait son discours devant l'Assemblée de Corse le 28 septembre 2023, le président de la région Bretagne remettait un rapport sur l'autonomie à la Première ministre Elisabeth Borne.

Certains Corses prennent la Nouvelle-Calédonie comme modèle, bien que celui-ci ne soit absolument pas transposable à la Corse. La Nouvelle-Calédonie, rappelons-le, a vu son destin dessiné par les accords de Matignon en 1988 et de Nouméa en 1998 et une réforme constitutionnelle. Ce territoire à 20 000 km de la métropole connaît un processus de décolonisation, il n'est pas membre de l'Union européenne, et la monnaie est le franc Pacifique. Le suffrage universel y a été également restreint par des listes électorales gelées. Cette référence ne s'impose que pour souligner le souhait d'accorder à la Corse le maximum d'autonomie envisageable. Les Bretons et les Alsaciens, attirés par le modèle corse qui a la plus grande autonomie en métropole, veulent copier un régime pensé explicitement pour une « île-montagne » méditerranéenne, par ailleurs, ne l'oublions jamais, fortement influencée par la mafia locale. En

Grande-Bretagne déjà, les Gallois avaient voté d'un cheveu la dévolution en 1997, à 51 %, avec un statut de moindre autonomie que celui des Écossais. Quelques années plus tard, l'obsession de la vie politique galloise était de ne pas apparaître comme des sous-Écossais et d'obtenir le même statut qu'Édinbourg pour que le Pays de Galles soit reconnu, ce qu'ils obtinrent en 2011. Les Écossais ne voulant pas devenir des Gallois comme les autres exigèrent alors un statut de plus grande autonomie, ce qu'ils obtinrent. Cela frustra les Gallois qui exigèrent un nouveau statut à l'écossaise, ce que ne supportèrent guère les Écossais qui organisèrent alors un référendum sur l'indépendance<sup>10</sup>.

En Espagne, la reconnaissance des nations catalanes et basques, au sein de la deuxième République espagnole (1931-1939), signe le début d'un processus de diffusion du régionalisme dans la péninsule. C'est en particulier le cas, dès cette période, en Galice, en Andalousie et dans la région de Valence<sup>11</sup>. Le statut de communauté autonome donné aux régions à forte personnalité historique a conduit, après l'épisode franquiste, l'Andalousie à exiger qu'il en soit de même pour elle. Au bout du compte, c'est l'ensemble des communautés autonomes qui ont choisi de copier le modèle prévu pour les nationalités. Un tel alignement est évidemment difficilement tolérable pour les territoires aux statuts plus anciens qui se trouvent alors normalisés, et donc moins bien reconnus dans l'incomparable spécificité de leur identité. Cela a notamment poussé la Catalogne à négocier en permanence avec l'état central le transfert de nouvelles compétences (éducation, police et autres), se sentant reléguée par l'évolution des communautés autonomes<sup>12</sup>. Entre nations historiques également, la concurrence est de mise. La possibilité pour le Pays basque de lever directement l'impôt sans passer par l'administration fiscale espagnole est ainsi vue comme une vexation par les Catalans. L'entretien de cette frustration et d'un discours de plus en plus identitaire, basé d'abord sur l'imposition du catalan

dans tous les secteurs de la société (école, universités, médias, culture, sport...) explique la montée en puissance du mouvement séparatiste qui dévore non seulement l'unité de la jeune démocratie espagnole mais aussi sa social-démocratie au pouvoir depuis 2018.

Nous devons prendre au sérieux ce qui se passe chez nos voisins. Le régionalisme identitaire ou ethnique dévorera de la même manière la nation et la République.

*Maintenir l'unité des États membres pour ne pas déstabiliser l'Europe.*

À la lumière des développements précédents, il est clair que l'Union européenne se trouve aujourd'hui, et de manière croissante, confrontée aux régionalismes. Elle fait face à un double défi.

Le premier est celui de la stabilité. L'Union s'est avérée plutôt intransigeante vis-à-vis des tentatives séparatistes catalanes ou écossaises ces dernières années. C'est d'abord le fruit des préventions de certains États. Londres et Madrid, notamment, ont rappelé lors du référendum écossais de 2014 que l'entrée d'un nouvel État dans l'Union devait recevoir l'aval des États membres. L'Union prendrait le risque d'un accroissement des tensions en son sein en cas de sécession à l'intérieur d'un État. En effet, les autres nations ne pourraient accepter l'entrée d'un tel nouveau membre sans se fragiliser collectivement. En donnant raison à l'Espagne et à la Grande-Bretagne, la Commission européenne reconnaît ainsi que chaque État disposerait d'un *veto* concernant le traité d'intégration.

L'instabilité politique des États, induite par ailleurs par une instabilité pour l'Union, est un sujet préoccupant. La difficulté à bâtir des coalitions, en Espagne, en Belgique ou au Royaume-Uni, est en grande partie due au renforcement

des partis ethno-régionalistes. C'est la montée en puissance du Scottish National Party qui a le plus profondément brisé le bipartisme à Westminster. Cela a conduit Theresa May, en plein Brexit, à se retrouver dans la position délicate de dépendre d'un micro parti nord-irlandais, le Democratic Unionist Party, entraînant sa chute. Le Parlement espagnol compte aujourd'hui pas moins de six formations ethno-régionalistes en son sein. Elles ont même réussi à imposer l'usage de leurs langues au sein des *cortes*, ces assemblées politiques espagnoles, avec une traduction simultanée pour mieux contester l'unité espagnole. Des États instables incarnent des partenaires peu fiables pour les autres États et pour l'Union elle-même. Ils ne peuvent pas non plus facilement s'engager à des réformes ou à des changements de traités. L'accord CETA a ainsi montré qu'une région européenne, en l'occurrence la Wallonie, pouvait bloquer l'ensemble des 27 dès lors que la décomposition belge était assez avancée pour accorder à la région un pouvoir diplomatique.

Enfin, à force de s'en réclamer pour détruire l'unité nationale, l'ethno-régionalisme rend haïssable l'Union européenne au reste de l'opinion. Le référendum écossais de 2014 a ainsi représenté un carburant important pour le Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP). Si le Scottish National Party s'est résolument positionné contre le Brexit, il n'est pas exagéré de dire qu'il en est indirectement responsable. De même, la montée de Vox en Espagne s'explique en très grande partie par la crise catalane<sup>13</sup>. À chaque fois que les ethno-régionalistes brandissent le drapeau européen, ils le rendent suspect au reste de l'électorat.

Le second enjeu est celui de la souveraineté. Les régionalismes ont toujours représenté un instrument de déstabilisation que les États ont la capacité d'utiliser contre leurs rivaux. La France a beaucoup fait pour le nationalisme écossais ou irlandais au début du XIX<sup>ème</sup> siècle. Elle a parié

sur l'indépendantisme rhénan dans l'entre-deux-guerres. L'Allemagne a joué un rôle central dans la structuration de l'ethno-régionalisme français, et ce pour trois raisons. La première est que la rivalité franco-allemande correspond à l'époque de formation de ces courants en France. La seconde est liée à l'importance de la courroie de transmission alsacienne dans une confusion entretenue entre autonomisme, indépendantisme et irrédentisme. La troisième est l'occupation, qui a permis à l'Allemagne d'intervenir de manière directe, et parfois autoritaire, dans la formation de ces mouvements. En Corse, c'est surtout l'Italie fasciste qui a joué sa carte et porté sur les fonts baptismaux le mouvement ethno-régionaliste<sup>14</sup>. La famille Ciano possédait *Il Telegrafo* de Livourne, dont une édition corse<sup>15</sup>.

Les influences sont aujourd'hui fort différentes. Elles viennent d'abord d'autres forces régionalistes. Beaucoup d'instances culturelles catalanes, notamment en France, sont en réalité fondées par le gouvernement catalan<sup>16</sup> de Barcelone. Il en va de même au pays basque, gouverné côté espagnol par le vieux Partido nacionalista vasco (PNV) qui agit pour la diffusion de la langue, l'*Euskera*, et l'imposition du drapeau, l'*Ikurriña*. Surtout, alors que les réseaux militants ethno-régionalistes sont singulièrement actifs en ligne, ils sont particulièrement sensibles aux manœuvres d'influence utilisées par des États. Les référendums néo-calédoniens ont ainsi permis d'interroger le jeu de la Chine dans le soutien aux indépendantistes<sup>17</sup>. Une note de 2018 de la Direction Générale de la Sécurité Intérieure (DGSI) s'inquiétait des visées chinoises sur la Bretagne, dont le régionalisme pourrait être un levier, le port de Brest étant central dans la politique de dissuasion<sup>18</sup>. Sur le site phare de l'ethno-régionalisme breton Breizh Infos, Yann Vreiz appelait en 2014 à une « Bretagne autonome rattachée à la Fédération de Russie »<sup>19</sup>. Il s'agit évidemment d'une provocation. Toutefois, l'idée d'échanges commerciaux de plus en plus intenses avec Moscou et Pékin est présentée dans

cette littérature comme une condition à l'indépendance. En pleine crise ukrainienne, en février 2022, les tweets sur les réseaux sociaux se sont multipliés, assimilant le Donbass avec la Collectivité européenne d'Alsace, collectivité territoriale intervenant, entre autres, dans les domaines de l'action sociale, de l'environnement, de la culture et de l'Europe. De leur côté, les partis ethno-régionalistes ne communient pas non plus toujours dans l'unité nationale. En pleine offensive russe en Ukraine, Gaël Briand, rédacteur en chef du *Peuple Breton*, mensuel de l'Union Démocratique Bretonne (UDB), dont il est un élu, s'inquiète sur les réseaux sociaux. « Et ouais, Lorient, Brest ou Saint-Nazaire savent ce que veut dire être une cible. Si nous entrons réellement en guerre, les villes militaires seront sans doute les premières concernées... À méditer. L'armée française est en Bretagne sans que nous ayons notre mot à dire. »<sup>20</sup> Le 1er octobre 2022, l'association historique Bretagne Réunie, qui milite pour le rattachement de la Loire-Atlantique à la Bretagne, interpellait Emmanuel Macron. Elle lui reprochait de condamner l'annexion d'une partie de l'Ukraine par la Russie et de reconnaître celle de la Bretagne à la France et la Loire-Atlantique aux Pays de la Loire. En février 2024, le Parlement européen adoptait par 433 voix contre 56 une résolution demandant à l'Espagne d'enquêter sur les liens entre les indépendantistes catalans de Carles Puigdemont et le Kremlin.

*L'Europe doit représenter un rempart plus clair contre les régionalismes, en se désolidarisant de revendications portées en son nom.*

Républicain se voulant impeccable, interlocuteur respectable du gouvernement, ayant mis en berne les drapeaux de sa collectivité en hommage à Ivan Colonna, Gilles Siméoni présentait une fois encore ses vœux en 2024 devant un drapeau corse et un drapeau européen en omettant le drapeau français. L'influence européenne sur le régiona-

lisme n'est pas à chercher dans les institutions, mais dans l'idéologie régionaliste. L'Europe, en permettant d'envisager l'indépendance sans ses risques, est un merveilleux champ pour les nationalismes régionaux.

Quels sont aujourd'hui, en Europe, les risques de l'indépendance ? Une monnaie commune, une politique économique uniformisée, une menace militaire déviée par le parapluie américain. Ainsi, l'Europe permet aux régionalismes de se parer des attributs de la souveraineté sans en assumer tous les risques et les responsabilités. Aujourd'hui, les plus importants partis régionalistes français sont membres d'un regroupement nommé Régions et Peuples Solidaires, fédération de partis régionaux qui défend une Europe fédérale et la diversité des langues et territoires. On y trouve Unser Land ; l'Union démocratique bretonne ; Femu a Corsica (le parti de Gilles Siméoni) ; le Parti Occitan ; Abertzaleen Batasuna (Union des Patriotes) ; ou le Parti nationaliste basque<sup>21</sup>. L'article premier de la Charte du groupement dispose que son objectif est de « combattre le centralisme parisien et celui de l'Europe des États ». Son article 10 exige de « promouvoir en France et en Europe le fédéralisme à base régionale ou communautaire selon les principes d'autonomie, de coopération et de solidarité », et son article 11 de « permettre aux peuples divisés par des frontières interétatiques, héritages des guerres, de se réunir à la faveur du processus d'unification de l'Europe »<sup>22</sup>.

Au niveau européen, à la fois ce groupement et certains partis membres appartiennent à l'Alliance libre européenne (ALE) rassemblant plus d'une quarantaine de partis régionalistes, autonomistes et nationalistes en Europe. Cette alliance prône un redécoupage des États sur un fondement ethnolinguistique. Toutefois, tout en rêvant d'une Europe des Régions, celle des régionalismes a peu à voir avec les objectifs initiaux de la construction européenne. Condamné à la Libération avant d'être acquitté en 1955, ré-

fugé en Irlande entre-temps, fondateur du quotidien collaborationniste et antisémite *La Bretagne*, Yann Fouéré est le meilleur symbole d'un régionalisme européen né dans d'autres cercles que ceux qui ont mené à la Communauté économique européenne (CEE). Il sera l'un des créateurs en 1957 du Mouvement pour l'organisation de la Bretagne qui donnera naissance, par scission en 1964, à l'Union démocratique bretonne. C'est aussi lui qui popularisera la notion d'Europe des régions en écrivant, en 1960, un ouvrage, *l'Europe des cent drapeaux*<sup>23</sup>. Au tournant des années 1960, l'Europe des cent drapeaux est reprise par une nouvelle génération. Le Suisse Denis de Rougemont entame une œuvre importante de synthèse et de promotion du fédéralisme européen autour de l'idée d'Europe des régions. Ces dernières doivent être découpées sur des bases ethniques<sup>24</sup>. En France, Guy Héraud appelle de ses vœux une Europe des régions susceptible de prendre trois formes, de la plus à la moins désirable. Il les synthétise dans un article intitulé « le fédéralisme ethnique »<sup>25</sup>.

Toutefois, ce sont surtout les États membres qui doivent se montrer responsables au risque de déstabiliser l'Union européenne. Certes, les politiques de l'Union favorisent l'échelon régional. C'est la France qui a décidé de confier la gestion des fonds structurels à l'Alsace en 2003, puis à toutes les régions en 2012, favorisant le discours sur l'autonomie. Certes, la volonté de stimuler les échanges a conduit à renforcer les politiques transfrontalières, comme le principe au cœur des eurorégions. Toutefois, le traité d'Aix-la-Chapelle de 2019, qui pousse par exemple le plus loin cette logique, est un traité bilatéral entre la France et l'Allemagne. On peut reprocher à l'Europe beaucoup, mais la fusion des régions, la multiplication de collectivités à statut particulier à ressorts identitaires sont uniquement le fruit de l'imagination des États membres.

Ce n'est pas l'Union européenne mais le gouvernement français qui propose de reconnaître la différenciation territoriale ou la notion de « communauté culturelle » dans la Constitution pour satisfaire les nationalistes corses, prenant le risque d'ouvrir une boîte de Pandore vers le communautarisme qui ne se bornera pas au régionalisme. Ce n'est pas l'Union européenne qui plaide pour que les langues régionales soient langues officielles de l'Union, mais le gouvernement de Pedro Sanchez (janvier 2020 – novembre 2023) qui a fait alliance opportunément avec une droite nationaliste catalane pourtant néo-libérale et fort radicale sur le sujet migratoire. Elle risque d'être concurrencée par un nouveau parti indépendantiste et clairement antimusulman. D'ailleurs en Italie depuis longtemps, en Belgique ou en Corse, les mouvements nationalistes sont de plus en tentés par un discours xénophobe. Sur l'île de Beauté, Marine Le Pen et Éric Zemmour ont réalisé en 2022 des scores nettement au-dessus de la moyenne nationale. La candidate du Rassemblement National y était même majoritaire au second tour de la présidentielle. Si les politiques des États membres ne s'avèrent pas assez raisonnables pour résister aux pressions politiques, l'Union devra le faire pour eux au risque de se perdre elle-même.

### *Nos recommandations.*

#### *Remettre la démocratie au cœur du processus de décentralisation.*

Pour que la décentralisation ne soit pas instrumentalisée par les régionalistes, il faut revenir à ce que la décentralisation a été dans l'histoire républicaine : un instrument de démocratisation des politiques publiques, ce qui implique un système simple permettant au citoyen d'évaluer un projet et un bilan, et des élus ayant les marges de manœuvre suffisantes pour agir concrètement sur la vie locale.

Cela implique notamment de disposer d'instruments financiers dynamiques et d'au moins un impôt par niveau de collectivité sur lequel les collectivités peuvent jouer sur les taux. Pour engager des politiques à long terme, nos élus ont également besoin de prévisibilité et de lisibilité, ce qui pourrait conduire à prévoir des instruments législatifs nouveaux comme des lois de programmation des finances publiques locales, voire l'instauration de projets de lois de financement des collectivités locales.

La décentralisation ne peut aller que de pair avec une vraie déconcentration. Cela implique de redonner des moyens à nos préfetures et sous-préfetures et de revenir sur la suppression du corps préfectoral. Loin de rendre plus lisible la vie démocratique, la différenciation territoriale ne conduit qu'à stimuler le régionalisme sans permettre un meilleur contrôle des élus. Il est donc nécessaire de revenir à des compétences et des modèles cohérents incluant trois niveaux de collectivités prévus par la Constitution française (régions, départements, communes) et les établissements publics de coopération intercommunale.

Il est également nécessaire de revoir le fonctionnement du pouvoir au niveau local. Ce dernier semble souvent trop concentré dans les mains de l'exécutif et de la majorité, ce qui rend difficile pour les oppositions de se faire entendre. La participation citoyenne devrait aussi être développée en associant des dispositifs de consultation et des citoyens.

*Refuser le chantage des mouvements régionalistes.*

La France doit refuser clairement le chantage mené par les formations régionalistes. L'autonomie de la Corse conduirait ainsi à rompre 200 ans d'unité législative fondée sur la nuit du 4 août 1789, mettant à mal un principe qui n'a connu d'exception que lors de Vichy et de la colonisation. Il convient également de réaffirmer que la langue de la Répu-

blique est le français et de revenir sur les dispositions de la loi Molac de 2021 sur les langues régionales obligeant des communes à financer l'enseignement immersif privé, souvent vecteur d'une idéologie politique régionaliste.

*Réaffirmer le rôle de l'Union européenne comme union d'États-nations.*

L'Union européenne doit s'affirmer comme une union d'États-nations et dissiper toute ambiguïté qui peut être portée par certains de ses organes, notamment le Comité des régions. Le lobbying des régions doit être mieux encadré à Bruxelles. Elles ne peuvent être considérées par les institutions européennes comme des acteurs à part ayant des intérêts divergents de l'État membre dont elles font partie.

*Refuser les langues régionales comme langues officielles de l'Union européenne.*

L'Union doit refuser d'intégrer des langues qui ne sont pas les langues nationales des États membres comme langues officielles de l'Union. Dans le processus en cours d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme, elle doit refuser d'adhérer à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires destinée à protéger et favoriser les langues historiques régionales et les langues des minorités en Europe. Cette dernière accorde des droits collectifs à des locuteurs. Ce faisant, elle instaure une vision communautariste de la société, dénoncée par le Conseil constitutionnel dans la censure que fut la sienne.

*Réaffirmer l'intangibilité des frontières de l'Union européenne.*

L'Union européenne doit réaffirmer avec fermeté l'intangibilité de ses frontières. Elle ne peut reconnaître des sécessions ni considérer que l'indépendance d'un État membre

vaut, ou même faciliterait, l'adhésion à l'Union. Elle se doit de dénoncer l'action de certains de ses États membres utilisant le levier de l'irrédentisme de populations d'autres États, comme c'est le cas parmi certains de ses États membres. Elle se doit de prendre au sérieux les menaces que l'ingérence de puissances tierces fait peser sur les États membres et sur elle-même par le soutien et le financement de formations régionalistes.

## Notes

1. DAVEZIES Laurent, *Le Nouvel Égoïsme territorial : Le grand malaise des nations*, Paris, Seuil, 2015, p.7.
2. Ibid. p. 68.
3. Région Bretagne, *Sondage d'opinion auprès des Bretons sur la citoyenneté européenne et le sentiment d'appartenance à l'Europe*, TMO régions, décembre 2019.
4. MASSETTI Emanuele, Schakel Arjan H., "Decentralization Reforms and Regionalist Parties' Strength: Accommodation, Empowerment or Both?", *Political Studies*, 65/2, 2017, p. 432–451.
5. BRANCATI Dawn, « The Origins and Strengths of Regional Parties », *British Journal of Political Science*, 38/1, 2008, p. 135–159.
6. JEFFERY Charlie (dir.), *The Regional Dimension of the European Union. Toward a third level in Europe ?*, Londres, Franck Cass., 1997.
7. LEYDIER Gilles, « Renouveau identitaire, critiques de la "britannicité" et instrumentalisation de l'intégration européenne : le nationalisme écossais et le Scottish National Party », *Histoire, économie & société*, 3, 2021, p. 57.
8. MOREL Benjamin, « La différenciation territoriale, émergence sans bruit d'un nouveau paradigme », *Revue du Droit public*, n°4, 2022, pp.1053-1080 ; MOREL Benjamin, « Décentralisation asymétrique et stabilité des Etats », *Revue Française de droit constitutionnel*, n°122, 2022, pp.837-860.
9. DAFFLON Bernard, « The assignment of functions to decentralised government: from theory to practice », dans Ahmad Ehtisham, Brosio Giorgio, *Handbook on Fiscal federalism*, Edward Elgar, Cheltenham, 2006, p. 271–305.
10. SCHRIJVER Frans, *Regionalism after regionalization: Spain, France and the United Kingdom*, op. cit., p.342.
11. MORENO Luis, ARRIBA Ana, A. SERRANO Araceli, "Multiple Identities in Decentralized Spain : The Case of Catalonia", *Regional & Federal Studies*, 8/3, 1998, p. 67.
12. PETITHOMME Mathieu, « La Catalogne, du nationalisme à l'indépendantisme? Les enjeux d'une radicalisation », *Critique internationale*, 75, 2017, p. 133-155.
13. BARRIO Astrid, *Vox, la fin de l'exception espagnole*, note pour

la Fondation pour l'innovation politique, 2019.

14. POLI Jean-Pierre, *Autonomistes corses et irrédentisme fasciste (1920-1939)*, Ajaccio, DCL éditions, 2007.

15. POMPONI Francis, « Le régionalisme corse dans l'entre-deux-guerres (1919-1939) », *op.cit.*, p.406.

16. TORREIRO Juan, « La résistance identitaire : Alsace, Flandres, Savoie, Occitanie, Catalogne », dans Crettiez Xavier, Sommier Isabelle (dir.), *La France Rebelle*, Paris, Michalon, 2006, p. 97-119.

17. CLEMENCEAU François, « Nouvelle-Calédonie : comment la Chine avance ses pions », *Le Journal du Dimanche*, 8 décembre 2021.

18. Izambard Antoine, *France-Chine, les liaisons dangereuses — Espionnage, business... Révélation sur une guerre secrète*, Paris, Stock, 2019, p.83-89.

19. VREIZ Yann, Une Bretagne autonome rattachée à la Fédération de Russie. Chiche ? », Briez.info, 6 septembre 2014, [www.breizh-info.com/2014/09/06/15784/bretagne-autonome-rattachee-federation-russie-chiche-tribune-libre](http://www.breizh-info.com/2014/09/06/15784/bretagne-autonome-rattachee-federation-russie-chiche-tribune-libre).

20. [www.twitter.com/GaelBriand/status/1499722699093991428](https://www.twitter.com/GaelBriand/status/1499722699093991428)

21. Mais aussi Gauche républicaine de Catalogne, Oui au Pays Catalan, le Parti de la nation corse, Le Parti des Mosellans, *Eusko alkartasuna*, Mouvement région Savoie et le Congrès mondial amazigh.

22. Charte de Régions et Peuples Solidaires, [www.federation-rps.org/pr%C3%A9sentation/la-charte-de-r-ps](http://www.federation-rps.org/pr%C3%A9sentation/la-charte-de-r-ps).

23. FOUÉRIÉ Yann, *L'Europe des cent drapeaux*, Paris, Presses d'Europe, 1968.

24. DE ROUGEMONT Denis, *L'avenir est notre affaire*, Paris, Stock, 1977, p. 292.

25. HÉRAUD Guy, « le fédéralisme ethnique », *Europa ethnica*, 1963, p.146-158.

## CHAPITRE 4

### POUR UNE EUROPE OFFENSIVE FACE À L'INTOLÉRANCE

Théa Augoula, Fatiha Chikhr Saïdi, Renée Fregosi, Véronique Grandpierre, Nathalie Krikorian-Duronsoy, Michel Lalande et Tarik Yildiz

#### *L'esprit laïque des Lumières : une tradition européenne.*

Les philosophies des Lumières ont pris forme au XVII<sup>ème</sup> siècle et se sont épanouies au XVIII<sup>ème</sup> siècle. Éclairer le monde par la raison et la science contre l'absolutisme et l'ignorance : philosophes et écrivains ont diffusé cette notion dans toute l'Europe (*The Enlightenment, Die Aufklärung, l'Illuminismo, la Ilustración...*). Cet idéal commun s'est déployé sur plusieurs registres liés entre eux par les idées de liberté et d'humanité.

En Angleterre d'abord, la pensée libérale émerge avec l'adoption de l'*Habeas corpus* et du *Bill of Rights* qui visent à limiter l'autoritarisme monarchiste. John Locke en est sans doute le représentant le plus brillant. A peu près à la même époque de l'autre côté de la Manche, la philosophie libérale prend son essor en France à la fois contre l'arbitraire royal et le pouvoir clérical sur les corps et les esprits. Le mouvement se poursuivra au siècle suivant dans un foisonnement intellectuel auquel les femmes prennent leur part. De Voltaire à Rousseau, de Diderot à Condorcet, d'Émilie du Châtelet à Olympe de Gouges, la raison, la science, les droits de l'Homme, la liberté politique, l'égalité en droit et l'éducation sont au cœur des réflexions et des débats.

Dans la péninsule italienne, de Naples à Milan, des penseurs comme Cesare Beccaria ou Giambattista Vico développent des pensées complexes à la fois scientifiques et sociales :

L'*Illuminismo* porte en lui un idéal d'universalité corrélé à l'émergence de l'idée nationale. Là encore, l'usage de la raison concerne tout autant l'individu que le corps politique. Lutte contre la torture et la peine de mort, philosophie de l'histoire, mathématiques, physique, psychologie, l'esprit encyclopédique participent ici aussi d'un même mouvement. Quant au mouvement de l'*Ilustración* espagnole, il a animé une vie intellectuelle riche et dense tout au long du XVIII<sup>ème</sup> siècle, autour notamment de Benito Jerónimo Feijoo. Anti-aristotélien et opposé à la scolastique, défenseur de la raison, mais aussi de la spontanéité dans l'écriture, la rhétorique et la critique artistique, il souhaitait lutter contre les erreurs scientifiques, religieuses et idéologiques de son temps.

Dans l'espace germanique Emmanuel Kant, dans sa *Réponse à la question « Qu'est-ce que les Lumières ? »* (1784) écrivait : « L'*Aufklärung*, c'est la sortie de l'homme hors de l'état de minorité dont il est lui-même responsable. L'état de minorité est l'incapacité de se servir de son entendement sans la conduite d'un autre. On est soi-même responsable de cet état de minorité quand la cause tient non pas à une insuffisance de l'entendement mais à une insuffisance de la résolution et du courage de s'en servir sans la conduite d'un autre. *Sapere aude* ! [Ose savoir !] Aie le courage de te servir de ton propre entendement ! Voilà la devise de l'*Aufklärung* ». Et une autre grande figure, Moses Mendelssohn s'est fait le défenseur de la tolérance dans la religion et la politique. Il affirmait que les pouvoirs religieux et politique ne doivent pas se mêler pour garantir la liberté de conscience, le fondement des autres libertés selon lui.

De la pensée à l'action, le pas fut alors franchi en France avec la Révolution française qui, en 1789, fit table rase du passé pour devenir progressivement une République démocratique. Ce qu'on appelle en France « l'esprit laïque », qui distingue le religieux du politique dans la formation

du citoyen, est ainsi devenu un fondement partagé de la culture européenne et des régimes démocratiques dans tout l'espace européen qui connut un long processus de sécularisation, les démocraties européennes reposant désormais autour de trois piliers : le politique (liberté et égalité pour un libre choix de ses représentants), le culturel (répartition au plus grand nombre des savoirs et des outils de la libre pensée), l'économique (répartition au plus grand nombre des biens matériels).

### *Pour une Europe de la Fraternité commune.*

Philosophie et politique sont donc intimement liées. Issue de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 en France, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 aspire à faire des grands principes humanistes les fondements d'une paix durable entre les nations, « unies » dans cet idéal commun. La construction européenne a été conçue initialement dans cet esprit. Mais comme dans la devise républicaine française, la fraternité à laquelle aspirent les Européens et si bien exprimée dans les paroles de l'*Ode à la joie* (hymne de l'Union européenne) ne signifie pas naïveté politique et surtout pas tolérance de l'intolérance.

C'est parce que l'humanisme universaliste n'est pas un concept partagé unanimement, pas même en Occident, y compris dans des époques récentes et jusqu'à aujourd'hui dans certaines visions du monde, qu'il est du devoir de nos représentants de continuer à défendre et à diffuser les valeurs d'une Europe unie. Face aux nouveaux défis que posent les ennemis de nos valeurs démocratiques, une nouvelle vigilance est requise de la part des Européens pour défendre nos valeurs humanistes et universalistes contre le relativisme qui nous conduit à nous nier nous-mêmes.

Si la Fraternité, synthèse et aboutissement final de notre

idéal humaniste égalitaire et libéral traduit en un mot notre idéal européen des droits de l'homme, ceux-ci ne doivent pas verser dans l'idéologie du « droit-de-l'hommisme » qui les pervertit et les transforme, au nom du droit à la différence, en séparatisme. La notion de liberté religieuse ne doit pas nous conduire à tolérer des pratiques discriminatoires, attentatoires à l'intégrité physique ou morale des citoyens européens et plus souvent des citoyennes.

Face aux idéologies discriminatoires et ségrégationnistes, et contre les nouvelles menaces politico-religieuses de l'islamisme en particulier, les humanistes qui nous représentent au Parlement européen se doivent de réagir et d'agir. La Fraternité ne doit pas plus que la tolérance être un argument d'abdication au conformisme et au communautarisme. En ce sens l'idéal de Fraternité fondé sur des valeurs partagées par tous, en empêchant les dérives libertarienne et égalitariste, instaure le principe régulateur du bien commun essentiel à la construction de l'Europe de demain. La Fraternité, c'est l'idée de la construction de consensus et de compromis, c'est le principe du pluralisme entendu comme respect de la différence, mais dans le respect également du cadre commun, celui d'un État démocratique. Ce principe ainsi entendu n'est-il pas tout autant celui de la France laïque que celui de l'Union européenne qui n'accepte en son sein que des États démocratiques ?

Alors que les sociétés européennes sont confrontées à des défis complexes, il est impératif de réaffirmer les valeurs originelles du projet européen. Face aux tendances populistes, aux divisions croissantes au sujet des identités culturelles, aux idéologies discriminatoires et ségrégationnistes menaçant les droits collectifs, il paraît crucial de nous rappeler nos racines. L'Europe s'est fondée sur la perspective d'intérêts communs, d'une destinée commune mais aussi et surtout d'une pensée commune. C'est celle-là même qui place l'Homme au centre de tout et au-dessus de tout.

L'Homme moderne, maître de son destin, qu'il soit gouverné ou gouvernant, souverain quant à ses croyances, ne peut être autre chose que libre. L'Europe ne peut accepter ni tolérer la négation de ce principe fondateur, toute pensée préférant l'endoctrinement à la libre adhésion, le dogme à la Raison, la haine à la tolérance, cette dernière ne pouvant servir de bouclier à l'intolérance. L'Europe doit être digne, digne du projet qu'elle porte, digne de son héritage humaniste, digne de ces fondateurs qui, au sortir de la guerre, ont vu en elle un espoir de paix, digne de l'idéal démocratique libéral dont elle s'est depuis longtemps fait l'ambassadrice.

### *L'Europe offensive face à l'intolérance.*

La Convention européenne des droits de l'homme adoptée en 1950 par le Conseil de l'Europe fait partie intégrante du socle juridique de l'Union européenne puisque le traité de l'Union dispose dans son article 6 que « les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux. »

Le respect des droits de l'homme est un critère majeur pour l'entrée notamment dans l'Union européenne d'un État tiers. Si cette règle a été affirmée à plusieurs reprises dans l'histoire de l'Union lorsqu'il s'est agi, par exemple, de l'entrée de la Grèce, de l'Espagne ou encore du Portugal, c'est que l'Union rappelle dans le préambule du traité que son engagement dans ce domaine s'inspire des « héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe à partir duquel se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit. »

L'Union européenne sans être, à ce jour, partie prenante de la Convention européenne précitée, en est la garante des valeurs et des principes du fait même du traité. Cette responsabilité vaut aussi bien dans les relations que l'Union déploie avec chacun des États membres que dans le cadre des partenariats qu'elle peut nouer notamment avec des pays non-membres.

En interne, l'Union européenne comme les États membres sont engagés dans la préservation des droits de l'homme. Cet engagement est d'autant plus important aujourd'hui, que l'Europe comme les États membres sont confrontés à des défis complexes qui tiennent tout à la fois à l'émergence des séparatismes, des communautarismes et des autoritarismes. Les attaques terroristes dont de nombreux États membres ont été à la fois le théâtre et les victimes depuis le début de ce siècle, viennent nous rappeler et plus que jamais depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, l'importance qui s'attache à la réaffirmation des valeurs et des principes démocratiques qui régissent notre vivre-ensemble et dont les racines puisent dans notre Histoire commune et dans les textes fondateurs qu'elle a, elle-même, générés.

La préservation des droits de l'homme passe partout en Europe et dans chacun des États membres par le respect de la liberté individuelle de penser et de s'émanciper dans le respect d'un cadre commun fondé sur la fraternité sans laquelle il n'y a pas de démocratie possible. Symétriquement cette même préservation passe par le refus des séparatismes et communautarismes qui mettent en cause le principe même d'égalité entre les Hommes en affirmant la suprématie d'un droit à la différence, antichambre de tous les totalitarismes racistes et antisémites.

La réaffirmation de notre cadre démocratique doit poursuivre sans relâche celles et ceux, quels qu'en soit le statut et la nationalité, qui se nourrissent de la discrimination et

de l'inégalité entre les hommes et les femmes selon leur sexe, leurs origines, leurs conditions ou leurs convictions, qui expriment leur volonté de faire prévaloir une religion sur une autre ou qui récusent le choix des Européens d'appartenir à un État de droit dans lequel nul suprématisme, religieux au surplus, ne puisse imposer son dogme.

Face à cette montée des séparatismes et des communautarismes, l'Europe ne doit pas, pas plus que les États membres, faire preuve de tolérance. L'intolérance des minorités hostiles à notre modèle doit être contrée par la réaffirmation de la part de l'Europe et des États membres des valeurs et des principes fondateurs nés précisément des combats menés au fil des siècles et notamment au XX<sup>ème</sup> siècle, contre l'obscurantisme et le totalitarisme politique ou religieux.

C'est pourquoi il doit être attendu du Parlement européen qu'il soit attentif à ce que l'Union européenne, à travers notamment la Commission et son Secrétariat, s'attache à ne pas aider sous quelque forme que ce soit, les actions conduites au sein de l'Europe par toute organisation publique ou privée qui contreviennent aux valeurs européennes. Cette exigence, l'Europe doit la manifester également au-delà de sa propre administration à l'endroit des États membres qui, en leur sein, doivent eux-mêmes déployer des mesures de prévention et de contrôle ainsi que des sanctions dissuasives.

L'Union européenne doit également être porteuse de la même exigence dans la conduite de son action internationale qu'il s'agisse de la négociation d'accords avec un État tiers ou de partenariats avec des organisations publiques ou non gouvernementales. Nul accord, nul partenariat ne doit être conclu avec un signataire qui ne ferait pas siennes les valeurs de l'Union européenne.

Le Parlement européen et, à travers lui, chaque parlementaire a un rôle essentiel à jouer pour participer au rayonnement des valeurs européennes. Celles-ci doivent guider les politiques européennes, encourageant la promotion des droits humains, la défense de la liberté d'expression et la poursuite de l'égalité sociale. En renouvelant son engagement envers l'Universalisme des Lumières, l'Europe renforce son rôle en tant que bastion de la démocratie, de la paix, et de respect des valeurs humanistes et de tolérance, de liberté, d'égalité et de fraternité. En unissant les forces autour de ces principes, l'Europe peut construire un destin collectif fondé sur la diversité, la prospérité partagée, le respect mutuel et la liberté.

*La transmission des valeurs européennes par l'éducation, l'échange et l'intégration.*

L'Europe et les États membres jouent un rôle primordial dans la transmission, grâce à l'éducation, du patrimoine des Lumières.

Si dans chacun des États membres, ces principes se déclinent dans des conditions qui leur sont propres en fonction principalement de leur Histoire, il reste que dans chacun d'eux la primauté du spirituel a laissé la place dans la vie politique nationale à la primauté du temporel garant de la liberté de conscience. En France, la laïcité s'est affirmée comme garantie de l'indépendance de l'État à l'égard de toute autre autorité, de toute religion, serait-ce celle de la laïcité, condition absolue de la liberté de chaque individu de choisir ses croyances et d'être traité en égal du reste de ses concitoyens, quelle que soit la nature de ces dernières.

Ces principes et ces valeurs d'émancipation individuelle, de non-assignation, de liberté individuelle dans le respect de celle des autres, doivent être réaffirmés tout au long du cursus scolaire de chaque élève dans les secteurs primaire

comme secondaire sous des formes les plus appropriées.

L'Union européenne doit être à l'initiative et le Parlement aux avant-postes. Plusieurs pistes mériteraient d'être approfondies.

D'abord en direction de la jeunesse afin que celle-ci puisse bénéficier dans chacun des États membres d'une éducation dans laquelle la place accordée à l'apprentissage des valeurs européennes se trouve renforcée.

En France par exemple, l'enseignement de la laïcité dans tous les établissements scolaires doit permettre de redonner le sens qui est le sien à cette valeur fondatrice de la République. L'école doit être le lieu privilégié de transmission de cet état d'esprit afin que les jeunes réalisent qu'ils vivent dans une société qui met en avant la liberté individuelle, l'égalité des droits et la fraternité. Dans ce contexte, la journée de la laïcité doit, chaque 9 décembre, être le moment privilégié où dans l'ensemble des écoles, des collèges et des lycées et, au-delà, dans l'ensemble de la société, la question de la laïcité retrouve la place centrale qui est la sienne dans l'espace républicain.

Le programme Erasmus, lancé dans les années 1990, a été une formidable opportunité pour des millions de jeunes européens de poursuivre leur parcours académique ou de formation professionnelle dans un autre État membre que le leur et de découvrir ainsi ce qu'est être européen : être libre de se mouvoir dans un vaste espace partageant, par-delà les valeurs nationales, un même idéal de liberté, d'égalité et de fraternité. Un programme semblable gagnerait aujourd'hui à être développé afin que les échanges entre les jeunes européens puissent intervenir sur le thème précisément du partage des valeurs fondatrices de l'Europe. La mise en place d'un service civique européen pourrait participer à cette ambition.

Sous l'impulsion de l'Union européenne, chacun des États membres développera les initiatives qui lui paraîtront les plus opportunes pour promouvoir les valeurs nationales qui sont les siennes en résonance avec les valeurs européennes.

Plus largement, la journée de l'Europe du 9 mai pourrait occuper une place plus importante dans le calendrier européen, y compris dans celui de chacun des États membres. Elle pourrait être l'occasion de développer des initiatives dans tout domaine, qu'il soit éducatif ou artistique, pour promouvoir les principes européens : liberté individuelle, égalité des droits, fraternité et solidarité entre les citoyens, liberté de conscience, autonomie du champ politique en évoquant les traductions concrètes de cette autonomie dans chaque État membre qu'il y ait ou non séparation de l'Église et de l'État. Plus qu'une promotion de ses valeurs, l'Europe doit être célébrée, comme chaque communauté nationale célèbre ses jours de fête nationale. L'Union doit apprendre à ses ressortissants à être fiers d'elle, fiers de son histoire et fiers de ses combats. Peut-être ces journées du 9 mai devraient être l'un des points névralgiques d'une démarche de sacralisation de l'Europe et de ses convictions.

La journée du 9 mai pourrait aussi être l'occasion, partout en Europe, de remercier celles et ceux qui ont choisi d'opter, à travers leur naturalisation dans un État membre, pour la nationalité européenne. Une occasion de rappeler qu'en choisissant de devenir ressortissant d'un État membre, ils choisissent également d'adhérer aux valeurs de l'Europe.

### *Nos recommandations.*

#### *Célébrer chaque 9 mai.*

La journée du 9 mai pourrait devenir l'un des piliers de la transmission des valeurs européennes. Elle pourrait ain-

si se muer en théâtre du développement d'initiatives pour promouvoir les principes européens, notamment au travers d'échanges au sein des jeunesses européennes. Nous pourrions également profiter de cette occasion pour remercier celles et ceux qui ont choisi d'opter, à travers leur naturalisation dans un État membre, pour la nationalité européenne.

*Un enseignement commun.*

Les programmes scolaires devraient porter la marque de l'Europe. En matière de méthode, cela signifie former les esprits à l'émancipation. Sur le fond, les programmes, d'éducation civique particulièrement, devraient inclure une dimension davantage comparative européenne pour renforcer le sentiment qu'il existe un lien d'ordre moral historique entre tous les citoyens européens.

*Renforcer la vigilance lors de l'adhésion de nouveaux États.*

Renforcer l'attention portée au respect des principes fondamentaux européens et notamment à celui de la liberté de conscience lors des procédures d'adhésion à l'Union.

*Renforcer la vigilance à l'égard des États membres.*

Réformer l'article 7§2 du traité de l'Union européenne relatif à la sanction des États membres pour violation des principes énoncés par l'article 2 du même traité. Il est aujourd'hui nécessaire d'abandonner l'exigence d'unanimité au sein du Conseil européen pour que la constatation de la violation soit adoptée au profit d'une majorité qualifiée.

*Conditionner le financement européen de partenaires extérieurs.*

Le financement par l'Union européenne de partenaires extérieurs, et notamment d'organisations non-gouvernementales, doit être conditionné au respect des principes proclamés par l'article 2 du traité de l'Union européenne.

*Conditionner le budget européen.*

Le règlement de 2020 qui conditionne l'obtention de fonds européens au respect de l'État de droit doit être étendu à celui de l'ensemble des principes fondateurs de la communauté européenne. Le blocage des fonds doit par ailleurs être enclenché dès que la violation de ces principes est constatée et pas uniquement lorsque cela menace la gestion par les pays membres concernés du budget européen.

*Faire des cérémonies nationales de naturalisation un moment d'intégration de la communauté européenne.*

Les cérémonies de naturalisation nationales devraient être l'occasion de réaffirmer l'exigence de partage des valeurs européennes par les nouveaux ressortissants, ces derniers acquérant également la citoyenneté européenne. Cette entrée dans la communauté européenne devrait en outre être célébrée au même titre que celle dans la communauté nationale.

*Promouvoir un programme d'échange autour des valeurs européennes.*

Créer une initiative similaire au programme qui constitue depuis les années 1990 une formidable opportunité pour les jeunes de poursuivre leur parcours dans un autre État membre et de découvrir ainsi ce qu'est être européen. Un programme semblable gagnerait aujourd'hui à être développé afin que les échanges entre les jeunes européens puissent intervenir sur le thème précisément du partage des valeurs fondatrices de l'Europe.

*Mettre en place un service civique européen.*

La mise en place d'un service civique européen pourrait participer à cette ambition.

## CHAPITRE 5

### UNE EUROPE DE L'ACCUEIL MAÎTRISÉ

Didier Leschi

L'Union européenne n'est ni une forteresse, ni une passoire. Le constater n'implique pas de faire l'impasse sur les problèmes réels que génère l'envie d'Europe. L'Union européenne attire. Elle est même depuis le début du siècle la destination d'une migration sans précédent. Immigration légale, de travail, d'étude, de demande d'asile. Elle est aussi confrontée à des arrivées illégales qui mettent en cause sa souveraineté et font craindre à une partie grandissante des populations européennes que nous pourrions être à la veille d'une submersion migratoire. Ce d'autant plus que l'Union européenne est la zone du monde où les frontières sont les plus protectrices en termes de droits pour les personnes qui les franchissent illégalement. Ce qui est heureux au regard des normes humanistes qui sont les nôtres. Il n'en demeure pas moins que ces poussées migratoires constituent actuellement le principal moteur des divisions politiques dans les débats européens entre pays de premières entrées et pays d'installation, entre pays ayant une longue expérience de l'immigration et pays plus traditionnellement d'émigration, et entre l'Est et l'Ouest de l'Europe<sup>1</sup>.

#### *Les frontières de l'Europe : un enjeu de protection.*

L'Europe est ouverte aux autres, et de longue date. En 2015, l'Union européenne a pris en charge en une seule année, en proportion, plus d'immigrants que ce grand pays des immigrations que sont les États-Unis : 2,4 millions pour 509 millions d'habitants, contre 1,1 pour 320, soit un taux d'immigration de 4,7 % contre 3,4 %. Actuellement, l'Union fait preuve d'une grande solidarité avec les civils ukrainiens fuyant l'agression russe.

Cette ouverture au monde, comme les écarts entre pays européens, se mesure à l'évolution des démographies. En proportion, la part d'immigrés dans la population européenne est plus importante qu'en Afrique, Amérique du Sud et Asie. De l'ordre du triple. A l'heure présente, 13 % des résidents de l'Union sont nés à l'étranger. De la Suède à l'Espagne, en passant par l'Allemagne, l'Italie et même l'Autriche ou la Hongrie, les immigrés, c'est-à-dire les personnes nées étrangères à l'étranger, représentent entre 10 et 20 % des résidents. Parfois beaucoup plus, comme au Luxembourg où 40 % de la population est immigrée, parfois moins comme en Finlande où à peine 2 % de la population est immigrée. La Grande Bretagne, hier dans l'Union, demeure toujours un grand pays d'immigration, avec près de 15 % de sa population née à l'étranger.

La France se situe dans la moyenne européenne quant au nombre de résidents nés à l'étranger, de « *foreign-born* », un peu moins de 13 %. 11 %, suivant la définition de l'Insee des immigrés, de « personnes nées étrangères à l'étranger », soit 7 millions de personnes, dont 2,5 millions, ont acquis la nationalité française. Sur deux générations, en France comme aux États-Unis, la part de la population liée à l'immigration est de l'ordre du quart. Elle est de 23 % en Allemagne et de 22 % aux Pays-Bas.

### *L'Europe territoire de l'asile.*

L'Europe protège. Depuis 2014, plus de huit millions de personnes ont fait une demande d'asile dans l'Union. Ces demandeurs d'asile bénéficient de standards d'accueil, certes pas exactement identiques d'un pays à l'autre, mais qui, en particulier dans les pays où se concentre la demande, en premier lieu l'Allemagne, la France, les Pays du Nord et Scandinaves, et même l'Italie et l'Espagne, ont peu, pour ne pas dire pas d'équivalent dans le monde. L'ampleur de la demande d'asile frappant aux portes de l'Europe fait l'acui-

té des débats, autant que les entrées irrégulières. Car aux Syriens, Afghans, ou encore aux originaires de la Corne de l'Afrique se sont ajoutées des arrivées que l'on peut qualifier de recherche d'un refuge social par des personnes dont les fuites vers l'Europe soulignent l'impéritie de nombre d'élites dirigeantes des pays d'émigration. Celles-là même qui auront loupé la décolonisation et les espoirs que portaient les mouvements de libération nationale, puis les promesses du nationalisme arabe, brisant ainsi les rêves d'avenir de leurs jeunesses et de bien des compétences.

### *Un Pacte migratoire : une nécessité en devenir.*

Si le Pacte migratoire (Pacte sur la migration et l'asile) présenté en 2020 par la Commission européenne fait figure d'un développement important, la construction d'une convergence européenne sur ces questions est loin d'être aboutie. L'écart entre les législations nationales des pays qui aspirent à demeurer ouverts à l'immigration, venant en particulier du Sud du monde, et les législations des pays qui, même quand ils considèrent devoir faire appel à de la main-d'œuvre qualifiée pour faire face au vieillissement démographique, souhaitent choisir leur immigration, demeure important. Un tel écart entraîne une concurrence entre pays européens sur la meilleure manière d'attirer les compétences du Sud ou de l'Est de l'Europe qui frappent aux portes de l'Union, sans avoir à assumer la venue des laissés-pour-compte de ces mêmes pays. Il s'agit pour les différents pays de limiter les arrivées de personnes peu ou pas formées, et notamment celles venant plutôt du Sud du monde, de peur qu'elles ne déséquilibrent la viabilité des systèmes sociaux.

Ces écarts entre pays européens résultent autant des besoins en main-d'œuvre, passés et présents, que de la perception qu'ont les immigrés des perspectives offertes par les différents pays possibles d'immigration. C'est vrai pour

les immigrations régulières, issues des passés coloniaux ou du résultat différé des anciennes immigrations de travail quand elles ont existé massivement avant leur fermeture progressive dans les années 1970. C'est vrai aussi pour les demandeurs d'asile. La volonté d'aller dans les pays d'Europe du Nord autant que dans les pays de langue germanique ou la Grande-Bretagne est moins le reflet d'une générosité de ces pays que le résultat du choix obstiné de ceux qui abordent notre continent. C'est ce qui explique l'abcès de fixation qu'est la côte calaisienne française. L'Allemagne porte le poids des espérances générées par le dynamisme économique qui a longtemps fait figure d'exception et des besoins de main d'œuvre exprimés par ses employeurs. Elle est pour cela le pays qui a accueilli le plus grand nombre de réfugiés venant de Syrie, avant même que la Chancelière Angela Merkel ait annoncé l'ouverture des frontières et la suspension provisoire des règles européennes en matière d'entrée dans l'espace Schengen. Choix qui a été depuis revu avec la crise économique qui a touché récemment ce pays afin d'y substituer une politique qui vise à privilégier les immigrants qualifiés sur les autres. Ceci à travers le durcissement des critères d'obtention du statut de réfugié ou de travail, ou encore la limitation des possibilités de regroupement familial. Une politique d'immigration choisie à partir de critères selon le modèle en vigueur au Canada (critère d'âge, de maîtrise de l'allemand et de compétences). L'Italie suit le même chemin.

A l'inverse, les pays de l'Est de l'Union demeurent de transit tout en continuant à être pourvoyeurs d'immigration. C'est le cas de la Pologne qui est à la fois pays d'immigration et pays d'émigration. Si de nombreux Polonais sont partis entre autres vers la Grande-Bretagne, leur absence aura été compensée, même avant l'agression russe, par l'arrivée d'Ukrainiens ou d'autres Européens. Ils pourvoient aux besoins de main d'œuvre. L'Europe connaît donc en son sein des échanges migratoires intenses, dont des flux venant en

particulier des anciens pays de l'Est, situés aux marches de l'Union, et dont les ressortissants peuvent entrer dans l'espace Schengen sans visa (Albanais, Géorgiens, Kosovar, Moldaves, etc.).

Parmi les pays d'accueil ou d'entrée dans l'Union, les pays de la rive nord de la Méditerranée comme l'Espagne, la Grèce et l'Italie ont une histoire migratoire particulière. Pays d'émigration, ils sont devenus, depuis plus de 25 ans, des pays d'immigration, tout en demeurant pour une partie de leur jeunesse, en particulier diplômée, des pays de départs vers d'autres pays européens ou l'Amérique du Nord.

L'Italie et l'Espagne soulignent à l'extrême les difficultés européennes, car ceux qui arrivent à Lampedusa ou aux Canaries par la voie maritime n'appartiennent pas majoritairement à des nationalités qui peuvent bénéficier d'un taux de protection particulièrement élevé. Au départ de la Tunisie, plus encore que de la Lybie, traversent la Méditerranée vers l'Europe des Bangladais, Tunisiens, Égyptiens, et des Africains francophones. De même accostent par l'Espagne des Africains de l'Ouest mais aussi majoritairement des Algériens et des Marocains. Beaucoup ont la volonté de rejoindre la France, ce qui participe du fait que la France est le seul pays de l'Union où la part des immigrants venant du continent africain est majoritaire. Cela est aussi la projection de notre histoire coloniale cristallisée au XIX<sup>ème</sup> siècle. En Allemagne, même avec la forte présence turque, est majoritaire une immigration venant du continent européen.

### *Convergences des règles.*

De la Suède, à l'Allemagne en passant par le Danemark, nombreux sont les pays qui adaptent leurs législations. Il s'agit pour eux, à travers un durcissement de leurs règles internes, de tenter de maîtriser les flux migratoires dès lors que l'Europe peine à maîtriser les frontières. La France dans

ce domaine, avec ses dernières modifications législatives, ne fait que suivre le processus en cours dans les principaux pays d'accueil, tout en demeurant moins rigoureuse que les pays germaniques ou du Nord en termes d'exigence quant à la maîtrise de la langue. Ou encore plus ouverte en matière d'accès à la santé des personnes sans titre de séjour : c'est la spécificité de notre aide médicale d'État, ou encore la possibilité offerte accordée aux immigrants résidant sur notre sol de démontrer que les traitements nécessaires pour des affections graves, bien qu'ils existent, ne sont pas accessibles dans leur pays d'origine en raison de leur coût notamment. C'est ce qui justifie que chaque année des ressortissants de pays développés comme les États-Unis, le Canada ou le Japon obtiennent le droit d'être pris en charge par la solidarité nationale pour être soigné.

La difficulté pour les différents pays de l'Union est de faire converger les législations qui sont de leur ressort, afin que la volonté européenne de maîtrise des flux migratoires ne soit pas contrecarrée par le chacun pour soi des législations nationales, alors même que les frontières internes ont été en grande partie abolies, et que les passages d'un pays à l'autre s'en trouvent facilités. Ce sujet concerne tout particulièrement la demande d'asile. Des pays comme l'Allemagne et la France se trouvent pénalisés par les écarts existants dans les taux de protection accordés par les organismes en charge de l'asile dans les différents pays de l'Union. Ces écarts pénalisent les pays qui apparaissent comme les plus généreux dans l'octroi des protections, ceux de l'Ouest de l'Union, vers lesquels converge l'essentiel de la demande d'asile. En particulier, il est peu compréhensible qu'il n'y ait pas d'harmonisation de ce qui est appelée la liste des « pays sûrs ». Ainsi le Maroc n'est pas un pays considéré comme « sûr », contrairement à la Géorgie, l'Albanie ou encore le Cap Vert, par l'instance chargée de déterminer, en France, le besoin de protection (l'OFPRA, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides). Cela alors qu'en Espagne ou

en Allemagne, le royaume chérifien est considéré comme sûr. Ces décalages affaiblissent l'Union vis-à-vis des pays qui lui sont tiers.

L'asile n'est pas le seul domaine où les décalages entre législations nationales affaiblissent les réponses communes. Il est pour cette raison important que l'Union, pour sa crédibilité, fasse converger ses règles en matière d'immigration familiale comme celle d'immigration de travail. C'est théoriquement l'enjeu des directives européennes, qui malheureusement sont mises en œuvre de façon disparate, des pays comme la France se voulant plus distants au risque d'en être pénalisés. Mais la nécessité de faire converger les pratiques et les règles concerne bien au premier chef la prise en charge des demandeurs d'asile dont le nombre ne diminuera pas à court ou moyen terme.

De même, afin d'éviter une remise en cause des politiques de répartition de la charge de l'accueil dans le domaine de l'asile, la libre circulation organisée pour les résidents européens au sein de l'espace Schengen devrait être davantage encadrée pour les bénéficiaires d'une protection. Il n'est pas souhaitable de laisser au seul choix de ceux qui sont accueillis, de changer de pays d'installation sans justification. L'enjeu pour l'Union est de crédibiliser les politiques de solidarité afin que celles-ci ne pèsent pas toujours sur les mêmes pays.

Au final, les difficultés de l'Union européenne dans le domaine de l'asile ne viennent pas tant de l'absence d'un organisme européen commun de l'asile que de l'incapacité à élaborer une philosophie commune, ce qui serait le préalable à la mise en place d'un organisme européen de l'asile. C'est ce dont pâti l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres (Frontex) qui se voit reprocher par certains des pays de l'Union d'être plus un organisme de secours

qu'une aide assumée au contrôle des frontières extérieures de l'Union.

### *Les enjeux de l'intégration sociale et culturelle.*

Dans l'ensemble des pays européens, la marge de l'intégration tient la page de l'immigration. Parmi les politiques publiques, la plus symbolique est celle qui met en place des sessions « d'instruction civique », témoignant de la volonté de compenser les écarts culturels autant que sociaux par une éducation au pays d'accueil. En France, elles sont intitulées « connaissance des valeurs de la société française ». Mais cet intitulé se retrouve peu ou prou dans l'ensemble des pays exprimant la volonté autant d'instruire les nouveaux résidents des normes sociales en vigueur que de répondre aux craintes d'une partie des populations d'accueil.

Cette polarisation sur le civisme au sens d'acceptation des règles en vigueur dans les pays d'accueil s'accompagne de durcissement des législations nationales. Alors qu'au début des années 2000, la France faisait figure d'exception, elle n'est plus singulière en Europe en matière d'interdiction de signes ostensibles d'appartenance religieuse, en particulier les expressions vestimentaires de l'islam radical. Elle a été suivie par la Belgique, le Danemark, l'Allemagne et plus récemment encore par les Pays-Bas. Autre exemple, l'obligation pour les enfants de 25 quartiers où se concentre la population immigrée d'aller dès l'âge d'un an à la crèche, pendant 25 heures par semaine afin d'être socialisés, l'école n'étant obligatoire qu'à partir de six ans. Cette mesure a suscité beaucoup de commentaires négatifs. En France, les programmes mis en œuvre dans les quartiers populaires visent à augmenter le nombre de places de crèche et rendre effective et obligatoire la scolarisation en maternelle à partir de trois ans. Ces évolutions tentent de compenser d'autres freins à l'intégration : ceux que constituent les difficultés économiques et sociales que connaissent en particulier cer-

tains pays. En France, en Belgique, en Angleterre, dans le Sud de l'Europe, et même en Allemagne et en Suède, ces difficultés agissent sur le taux d'emploi des immigrés, accentuant les effets de la pénurie de logement en générant des hausses des prix des loyers qui pénalisent les foyers modestes et favorisent la constitution de ghettos au sein desquels s'ajoutent des phénomènes de délinquance.

Enfin les difficultés plus ou moins grandes des différents systèmes éducatifs à former des personnes, pour des marchés de l'emploi où les métiers et les industries absorbant de faibles qualifications ont progressivement disparu, accentuent les difficultés d'intégration. C'est le cas de la Suède où le marché du travail nécessite une main-d'œuvre fortement qualifiée. Dans ce pays, le taux de chômage est de moins de 7 % en moyenne nationale, mais celui des personnes nées à l'étranger est de 20 % du fait de l'absence d'employabilité.

La situation est comparable en France. Le taux de chômage des immigrés est de près de 20 %. Il atteint 24 % pour les étrangers nés en dehors de l'Union alors qu'il est inférieur à 10 % pour l'ensemble de la population. Il touche en priorité les jeunes. Selon une récente étude de l'OCDE, sur les trois millions de jeunes de 15 à 34 ans qui ne sont, en France, ni en formation, ni en emploi, 40 % sont issus de l'immigration. Le système scolaire n'a pu entraver les freins à l'intégration de ses jeunes, amplifiés par de réelles discriminations dans l'accès à l'emploi par exemple pour certains d'entre eux<sup>2</sup>. Du nord au sud, il s'agit bien de difficultés transversales à l'Union européenne que les pays membres aient été ou non des puissances coloniales.

Tous ces freins ne sont plus vécus comme une excuse pouvant justifier que les nouveaux arrivants ne s'intègrent pas au plus tôt, oubliant que l'intégration est nécessairement un processus long d'acculturation et de familiarisation avec la

société d'accueil. Les opinions publiques sont soucieuses de la défense de la singularité européenne, ce projet de liberté, d'autonomie individuelle et collective et cette capacité quasi-unique d'autocritique démocratique qui est celle héritée du siècle des Lumières. Il s'agit de faire apprécier cette singularité et de refuser ceux qui la contestent parce qu'ils ne peuvent demeurer les porteurs des écarts idéologiques et sociétaux profonds entre les pays de départ et les pays européens. S'il faut toujours envisager les immigrations au pluriel, les parcours à la fois individuels et collectifs étant différents en fonction des niveaux d'études et des cultures d'origine, tous les grands pays de l'accueil sont confrontés à l'existence de minorités enkystées dans des dérives communautaires et au sein desquelles se développent des conduites sociales qui heurtent nombre de nos concitoyens. Tout l'enjeu pour les différents pays d'Europe est de juguler des comportements contraires à nos acquis, fruits de combats historiques, pour le bien-être collectif. Nous le voyons actuellement à travers des manifestations qui, sous la pression d'un islam radical, laissent en leur sein se diffuser un antisémitisme avec trop souvent le soutien complaisant de partis politiques renouant avec l'antisémitisme comme socialisme des imbéciles, qu'on ne peut tolérer.

### *Éloge de la frontière.*

Défendre ce que nous sommes, c'est aussi ne pas fléchir devant le problème le plus complexe que nous ayons actuellement à résoudre au regard des flux migratoires qui viennent à nous. Alors même que ce qui caractérise l'Union est l'acceptation, et même le souhait, d'une immigration régulière de travailleurs qualifiés, grâce en particulier à la mise en œuvre d'une politique généreuse de visas, se sont aussi accélérés depuis le début du siècle les phénomènes de personnes se maintenant illégalement dans les différents pays européens. Or, l'Europe ne pourra maintenir dans la durée des politiques ouvertes de migration fami-

liale, d'autorisation de travail, de migration circulaire que si les politiques de retour ne sont pas efficaces vis-à-vis de ceux qu'elle a décidé de ne pas admettre. La frontière est un enjeu d'accueil, ce qui la différencie d'un mur que de protection sociale, ce qui est l'inverse du libéralisme anarchiste.

Refuser de défendre les frontières de l'espace Schengen, partir du principe que l'Europe doit accueillir tous ceux qui sont victimes des inégalités sociales contemporaines, et qui frappent à nos portes alors même qu'ils ne relèvent pas de l'asile, équivaut à vouloir étendre les frontières de l'Europe au monde entier. Une telle faiblesse déséquilibrerait des modèles sociaux et sociétaux, de pays qui, comme la France, permettent à tout nouvel arrivant d'accéder à des services publics gratuits comme l'hôpital, l'école, ou encore l'hébergement d'urgence inconditionnel. Le tout pour des personnes n'ayant jamais cotisé ou payé des impôts. Cette crainte que nos systèmes de solidarité ne puissent faire face à la pression migratoire est le principal moteur des populismes xénophobes dont la progression fait figure d'épée de Damoclès sur le devenir de l'Union.

### *Responsabiliser les pays de départs.*

Il est pour cette raison impératif pour l'Union de faire converger les efforts pour des politiques de retours volontaires ou contraints vers les pays de départ. De rendre ces politiques plus efficaces et sévères, en direction de ceux qui ne peuvent prétendre à un droit au séjour, même si elles peuvent apparaître difficiles sur le plan humain. Car l'Europe ne peut partir du principe que chaque personne qui arrive à fouler son sol aurait un droit acquis au séjour. Il n'y a pas d'autre moyen de régulation des migrations que la contrainte, dès lors que la personne se refuse à collaborer à son retour. Aucun pays n'en a fait la démonstration contraire. Le renforcement des politiques de retour ne peut être que le complément indispensable à la proposition du Pacte migratoire visant à établir un filtrage

des ressortissants de pays tiers aux frontières de l'Union, afin d'examiner au plus tôt leur demande d'asile et de reconduire ceux qui n'en relèvent pas. A défaut de retours effectifs, il est à craindre que ce Pacte s'avère ne pas pouvoir répondre aux difficultés de la situation présente, et ainsi n'attise la déception faisant perdre plus encore qu'aujourd'hui, sur ce sujet, sa crédibilité à l'Union.

L'efficacité des retours contraints ou volontaires passe par une politique commune de pression sur les pays de départ qui peuvent bénéficier des aides de l'Union, mais qui se refusent à coopération effective dans les échanges migratoires. C'est le sujet récurrent de l'obstruction au renvoi dans les pays d'origine des déboutés du droit d'asile et plus largement des clandestins. L'Europe ne devrait pas exclure dans ses mesures de rétorsion, au-delà des restrictions de visas, des mesures visant les décideurs et leurs familles qui bénéficient de visas ou d'inscriptions pour leurs enfants dans nos établissements scolaires ou universitaires.

D'autres mesures peuvent être envisagées, comme la remise en cause d'accord ancien trop favorables ou encore l'examen attentif de l'origine des biens acquis en Europe, à l'exemple des procédures judiciaires ayant concerné des biens mal acquis par les dirigeants des pays de départ. Et même une discussion franche sur leur modèle de développement dont les impasses vont non seulement à l'encontre du bien-être de leurs peuples, mais pèsent aussi sur l'Europe. Ne pas le faire équivaut à laisser perdurer des systèmes politiques dominés par des dirigeants qui se satisfont du désarroi de leur jeunesse.

Les désordres du monde attestent chaque jour que notre civilisation est à un carrefour. Cela est vrai au regard du réchauffement climatique. Cela est vrai au regard des conflits en cours et de la puissance acquise par des modèles politiques autoritaires qui nous sont profondément antago-

niques. Mais cela est aussi vrai au regard des désordres migratoires, reflet des chaos du monde. Il y a donc lieu de renforcer au plus tôt les coopérations européennes si nous ne voulons pas que l'Europe stagne à un feu rouge ou, au mieux, orange, ou ne devienne fantôme<sup>3</sup>.

### *Nos recommandations.*

#### *Maîtriser les frontières extérieures de l'espace européen.*

Alors que l'immigration légale vers les différents pays de l'Union demeure largement ouverte, la priorité est la maîtrise des frontières extérieures de l'espace européen afin qu'à l'immigration légale, ne vienne s'ajouter de fait une immigration sans droit au séjour dès lors qu'elle ne relève pas de l'asile. La crédibilité de l'Union se joue sur la capacité des pays à pouvoir renvoyer dans les pays d'origine les personnes sans droit au séjour.

#### *Aller plus loin dans le conditionnement de toute coopération avec les pays d'origine de l'immigration.*

Le principal frein étant le refus des pays d'origine de reprendre leurs ressortissants, il faut aller plus loin dans le conditionnement de la coopération avec les pays d'origine en matière d'aide au développement et de délivrance des visas à l'aide au retour contraint et volontaire. Ce qui inclut de privilégier l'aide à la réinsertion des personnes retournées dans le cadre du versement des aides au développement. Il s'agit là d'un enjeu de responsabilisation des autorités des pays de départ, et d'un enjeu démocratique au sein même de ces pays.

*Compléter la mise en œuvre du Pacte européen qui prévoit un examen des demandes d'asile aux frontières de l'Europe par la mise en place d'une agence du retour qui sera en charge de l'exécution des mesures de retours contraints comme de*

*l'optimisation des retours volontaires.*

Il s'agit de compléter le rôle de Frontex aujourd'hui en charge de la coordination des opérations frontalières et des garde-côtes des différents États grâce à un dispositif qui rende effectif le retour de ceux qui n'ont pas, ou plus, le droit de résider dans l'Union, alors même que nombreux sont les États de l'Union qui s'avèrent démunis, ou peu efficace, devant la nécessité de rendre effectives ces décisions. Le vrai de l'existence d'une frontière de l'Union est de rendre effectif dans chacun des pays qui en a la charge l'exécution des retours. Dans ce cadre, il est nécessaire de renforcer l'articulation entre aide au développement et aide au retour volontaire à travers des aides à la réinsertion conçues comme des politiques d'aide au développement au plus près des personnes à travers des micro-projets.

*Consolider les politiques de répartition de la charge de l'accueil des personnes bénéficiant d'une protection et établir une liste commune des pays d'origine sûrs et des pays tiers sûrs comme moyen d'harmoniser les décisions européennes en matière d'octroi de l'asile.*

Afin de consolider les politiques de répartition en Europe de la charge de l'accueil des personnes bénéficiant d'une protection, interdire pendant cinq ans les demandes de transfert d'installation vers un autre pays que celui où la protection a été obtenue.

*Reconnaître encore plus l'importance du besoin d'une harmonisation solide des pratiques européennes en matière de regroupement familial.*

L'Europe doit engager les actions destinées à mieux harmoniser les droits sociaux et les conditions d'accueil et de regroupement familial en obligeant chacun de ses États membres à justifier de la pertinence de son choix propre.

*Notes*

1. LESCHI, Didier, *Ce grand dérangement, l'immigration en face*, Tract, Gallimard, Grand format, 2023.
2. OCDE, « Jeunes déscolarisés sans emploi (NEET) », <https://data.oecd.org/fr/youthinac/jeunes-descolarises-sans-emploi-neet.htm>
3. DEBRAY, Régis, *L'Europe fantôme*, Tract, Gallimard, 2019.

**UNE EUROPE QUI ASSURE LA PROSPÉRITÉ  
GÉNÉRALE AU SERVICE DE L'ÉQUITÉ**

Une Europe de la production  
et des technologies

## CHAPITRE 6

### QUELS EFFETS PEUT-ON ATTENDRE DU DÉVELOPPEMENT DE L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE SUR L'EMPLOI ET LA CROISSANCE ?

Philippe Aghion<sup>1</sup> et Simon Bunel<sup>2</sup>

Depuis le lancement de l'outil ChatGPT par l'entreprise OpenAI en novembre 2022, l'intelligence artificielle (IA) occupe une place de premier plan au sein du débat public, véhiculant aussi bien des espoirs que des préoccupations. Ce chapitre propose de revenir sur les enjeux en termes d'emploi et de croissance du développement et de l'adoption de l'intelligence artificielle. Il reprend très largement le rapport « IA : notre ambition pour la France<sup>3</sup> » remis par la Commission de l'intelligence artificielle le 13 mars 2024 au Président de la République aussi bien dans ses constats que ses recommandations, et publié aux éditions Odile Jacob en mai 2024.

#### *L'intelligence artificielle : création ou destruction des emplois ?*

En permettant l'automatisation de certaines tâches, aussi bien répétitives que complexes, jusqu'ici réservées au travail humain, l'IA suscite des inquiétudes significatives concernant l'emploi. Si, comme nous le verrons dans la seconde partie de ce chapitre, cette automatisation sera un moteur essentiel de la croissance économique au cours des prochaines années, des questionnements légitimes émergent.

L'IA a sur l'emploi deux effets contraires. D'un côté, l'automatisation conduit certaines tâches effectuées jusqu'ici par du travail humain à être effectuées par des machines, ce qui détruit des emplois : c'est l'effet d'éviction. De l'autre, l'automatisation augmente la productivité des employés, donc

le rapport qualité/prix des produits vendus, la demande, et, *in fine*, l'emploi au sein des tâches qui ne sont pas effectuées par la machine : c'est l'effet de productivité.

Comprendre l'effet d'une nouvelle technologie sur l'emploi demande donc de savoir lequel de ces deux effets l'emporte sur l'autre. Deux principales approches ont été retenues. Premièrement, en mesurant de façon directe les effets de l'adoption de l'IA dans les entreprises ou les secteurs. Deuxièmement, en étudiant les effets attendus de l'IA sur les tâches effectuées au sein de l'économie.

*Première approche : les effets sur les entreprises adoptant l'IA.*

Une enquête réalisée annuellement par l'Insee permet d'étudier les effets de l'adoption de l'IA par les entreprises en France. En comparant les entreprises ayant adopté l'IA aux entreprises ne l'ayant pas adoptée, on constate que si leur emploi total suit une trajectoire similaire avant adoption, les entreprises adoptant l'IA augmentent ensuite davantage leur emploi que celles ne le faisant pas. Les effets sont par ailleurs comparables pour l'emploi masculin et féminin. Cependant, cet effet de l'IA sur l'emploi total n'est pas nécessairement uniforme d'un métier à l'autre et certains métiers risquent de subir des réductions nettes d'emplois. Par exemple, les entreprises qui adoptent l'IA pour la gestion administrative ou le marketing voient leur emploi en « professions intermédiaires administratives et commerciales » diminuer.

Aussi instructifs soient-ils, ces résultats ne permettent pas d'appréhender l'ensemble des effets potentiels de l'IA sur le marché du travail, dont les ajustements à l'adoption de la technologie par certains acteurs peuvent être complexes. On peut s'attendre à ce qu'une entreprise qui intègre l'IA améliore sa productivité par rapport à ses concurrents qui n'adoptent pas cette technologie, ce qui pourrait lui

permettre de capter une plus grande part de marché aux dépens de ses concurrents. Cela pourrait se manifester par une augmentation de l'emploi au sein de l'entreprise innovante, au détriment des emplois chez ses concurrents non innovants. L'enjeu est ainsi de déterminer l'effet agrégé de l'IA sur l'emploi en tenant compte de tous ces aspects. Si cet effet n'a pas encore été étudié en France, une étude américaine publiée en 2023<sup>4</sup> montre que l'adoption de l'IA va de pair avec une hausse de l'emploi et des ventes au niveau secteur d'activité dans son ensemble, et pas seulement au niveau de l'entreprise. Ces premières études s'intéressent aux effets de l'IA non générative, et on pourrait donc leur opposer que les effets de l'IA générative pourraient être très différents, car ils remettent en cause des tâches bien plus complexes, jusqu'alors réservées à l'exécution par des humains.

Une récente étude américaine<sup>5</sup> révèle que l'adoption de l'IA au sein d'une entreprise réduit de 8,6 % la probabilité qu'un employé démissionne dans le mois suivant, tout en augmentant la productivité des salariés. Cet effet est particulièrement prononcé chez les nouveaux employés. Toutefois, un autre article<sup>6</sup> indique que l'introduction de ChatGPT a impacté négativement l'emploi et les salaires des freelancers américains. Cette étude porte spécifiquement sur une plateforme de freelance offrant des tâches dans divers domaines (design graphique, développement de logiciels, marketing, etc.), et met en lumière une réduction du nombre d'emplois et des revenus.

Au total, ces premières études suggèrent que l'effet de productivité domine en moyenne pour les salariés en entreprise, tandis que l'effet d'éviction semble être plus important pour les individus indépendants devant effectuer pour l'essentiel des tâches plus facilement remplaçables par l'IA. Si ces analyses se concentrent sur la France et les États-Unis, les mécanismes économiques à l'œuvre sont communs à

l'ensemble des économies développées, et soulèvent donc des enjeux de premier ordre au niveau européen.

Outre l'impact sur l'emploi, la question des inégalités sera cruciale. Les études initiales centrées sur l'IA non générative ont montré que les entreprises qui intègrent l'IA tendent ensuite à recruter des profils plus qualifiés, souvent dans les domaines des sciences, de la technologie, de l'ingénierie et des mathématiques, ce qui pourrait aggraver les inégalités salariales en raison des hauts revenus associés à ces compétences. Cependant, les recherches plus récentes sur l'IA générative remettent en cause cette vision en montrant que les employés initialement les moins qualifiés ou les moins productifs bénéficient le plus des gains de productivité apportés par l'IA, leur offrant par la suite la possibilité de négocier des salaires plus élevés et, par conséquent, de contribuer à une réduction des inégalités internes aux entreprises.

Malheureusement, l'approche directe consistant à comparer *a posteriori* les entreprises ou secteurs ayant adopté l'IA par rapport à ceux l'ayant peu ou pas fait ne permet pas encore d'avoir un recul temporel très important, en particulier dans le cas de l'IA générative. C'est pourquoi il est intéressant de mobiliser en complément une approche plus prospective s'appuyant sur les tâches.

*Seconde approche : les effets de l'adoption de l'IA sur les tâches.*

L'approche par les tâches a été mise en pratique par l'Organisation internationale du travail (OIT) dans une récente étude<sup>7</sup>. Cette fois, une probabilité d'être automatisée par l'IA est calculée pour chaque tâche, en distinguant deux cas : si une profession est majoritairement composée de tâches automatisables, elle est susceptible d'être remplacée par l'IA. Par contre, si une profession inclut seulement certaines tâches automatisables, avec une prédominance de

tâches plus difficiles à automatiser, elle possède un potentiel d'amélioration grâce à l'IA, l'automatisation libérant dans ce cas du temps pour se concentrer sur les tâches plus stratégiques. Par exemple, les employés de bureau feraient face à un risque de remplacement, tandis que les managers auraient un potentiel d'amélioration.

Cette étude conclut que dans les économies développées, européennes notamment, la part d'emplois susceptibles d'être améliorés par l'IA (13,4 %) est nettement supérieure à celle des emplois qui pourraient être remplacés (5,1 %). L'étude met également en évidence un déséquilibre entre les genres, avec un risque de remplacement affectant 3,5 % des postes majoritairement occupés par des femmes, contre 1,6 % pour ceux principalement tenus par des hommes. Parallèlement, une étude<sup>8</sup> du Fonds monétaire international (FMI) utilisant une approche similaire cette fois basée sur les aptitudes plutôt que les tâches conclut que 60 % des emplois seraient exposés à l'IA, avec à peu près la moitié de ces emplois présentant un potentiel d'amélioration par l'IA tandis que l'autre moitié ferait face à un potentiel de remplacement par l'IA.

Une récente note<sup>9</sup> de l'économiste français Antonin Bergeaud adapte la méthodologie du FMI au cas de la France à partir de la nomenclature de professions du ministère du travail, et conclut que 20 % des emplois seraient fortement exposés à l'IA en France. Il distingue en particulier trois catégories d'emplois face à l'IA. Tout d'abord, les métiers les plus vulnérables à l'IA, à la fois fortement exposés et avec peu de tâches très difficiles à remplacer par l'IA, c'est le cas par exemple des télévendeurs. Ensuite, les métiers combinant une forte exposition à l'IA mais une part importante des tâches peu susceptibles d'être remplacées. Ces métiers devraient connaître de fortes évolutions : les individus bien formés à l'IA devraient être capable de profiter de ce changement technologique alors que les individus plus

rétifs à ce changement pourraient faire face à une concurrence plus importante. C'est par exemple le cas des juristes. Enfin, certains métiers devraient rester très peu impactés par l'IA, car peu exposés. C'est le cas des aides ménagères par exemple.

L'analyse via l'exposition des tâches à l'IA offre l'avantage d'évaluer des effets à l'échelle macroéconomique. Néanmoins, elle présente certaines limites, parmi lesquelles, en premier lieu, son caractère statique : elle se fonde sur les tâches actuelles sans prendre en compte celles qui pourraient émerger suite au développement de l'IA. À titre d'exemple, personne n'aurait pu prévoir l'importance du rôle de *data scientist* au début de la vague du numérique dans les années 2000, ni l'émergence du métier de réparateur en électroménager avant la diffusion massive de l'électricité au milieu du XXème siècle. Par ailleurs, cette méthode s'appuie sur l'estimation des probabilités que l'IA remplace différentes tâches, par nature incertaine.

Quoiqu'il en soit, les différentes analyses s'accordent pour mettre en avant le fait que le déploiement de l'IA devrait globalement impacter positivement l'emploi. Les scénarios alarmistes prédisant un chômage technologique de masse à venir ne semblent pas plus vrai aujourd'hui qu'ils ne l'étaient hier. Cependant, cette vision globale masque des réalités diverses, certaines professions risquant de subir des réductions nettes d'emplois.

### *L'intelligence artificielle comme retour de la croissance ?*

Le terme de «stagnation séculaire» a été employé par des économistes pour décrire la période de croissance économique atone que la France et la plupart des pays développés ont connue au cours des trois dernières décennies. Or, l'intelligence artificielle a le potentiel de stimuler

la croissance économique de deux manières principales : premièrement, en améliorant notre productivité dans la création des biens et des services ; deuxièmement, en accroissant notre aptitude à concevoir de nouvelles idées, et donc de nouvelles innovations. Nous explorerons plus en détail ces points par la suite.

### *Un enjeu historique.*

Bien entendu, le déploiement des systèmes d'intelligence artificielle dans notre économie et notre société n'est pas sans risques. Et certains se réfugient derrière ces peurs pour recommander à la France et à l'Europe de rester à l'écart de cette révolution technologique. Avant tout, soulignons qu'il semble totalement illusoire d'empêcher totalement la diffusion des systèmes d'IA dans la société. Cela supposerait en particulier d'isoler notre pays des échanges internationaux de biens et de personnes, ce qui est totalement incompatible avec notre modèle démocratique.

Toutefois, certains recommandent malgré tout de freiner au maximum aussi bien (i) l'innovation que (ii) l'adoption de cette nouvelle technologie. Que risquerions nous à emprunter cette voie ? Pour répondre à cette première question, mobilisons l'histoire des révolutions industrielles.

Commençons par le cas de la Chine pour illustrer les conséquences du *refus de l'innovation*. Durant des siècles, la Chine est la première puissance mondiale, portée par ses multiples innovations : la boussole, le papier, le compas, la poudre à canon, etc. C'est à partir de la seconde moitié du XVII<sup>ème</sup> siècle, que les dynasties Ming et Qing font le choix de s'opposer au commerce international et à l'innovation par crainte des nouvelles technologies et de ses effets sur l'économie et la société<sup>10</sup>. Le contrôle de l'État se renforce, allant même jusqu'à ordonner aux habitants vivant le long de la côte sud, de se déplacer de 30 kilomètres à l'intérieur

des terres. Ce refus de l'innovation change le cours de l'histoire de la Chine. Alors qu'en 1650, le PIB par habitant en Chine est seulement inférieur de 10 % à 20 % à celui du Royaume-Uni ou de la France, il est cinq fois plus faible 200 ans plus tard. Au-delà de la prospérité économique, ce décrochage a des conséquences géopolitiques majeures, avec un affaiblissement significatif de la souveraineté de l'Empire chinois.

Poursuivons avec le cas de l'Espagne au XIX<sup>ème</sup> siècle pour illustrer les conséquences du *refus de l'adoption d'une technologie*. L'invention de la machine à vapeur à la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle en Angleterre conduit à la première révolution industrielle, source d'un changement de nature de l'activité économique et du décollage de la croissance. Au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, cette révolution technologique se diffuse progressivement dans le nord de l'Europe, et notamment dans le nord de la France, en Belgique et en Allemagne, qui mettent en place de multiples politiques publiques pour favoriser cette révolution technologique : créations d'écoles techniques pour former des ingénieurs et des mécaniciens, subventions aux inventeurs et aux entrepreneurs étrangers pour les inciter à émigrer, etc. A l'inverse de ce mouvement, certains pays font le choix diamétralement opposé de ne pas ou peu s'industrialiser. C'est notamment le cas de l'Espagne, qui s'appuie encore assez largement sur des institutions ne favorisant pas l'adoption de nouvelles technologies à cette époque. Et les conséquences de ce refus ne se font pas attendre : alors que le PIB par habitant espagnol était stable autour de 90 % du PIB par habitant français entre 1700 et 1830, il décroche brutalement et est environ deux fois plus faible en 1900.

Ces deux exemples historiques illustrent un point crucial : face aux révolutions technologiques, et donc face à la révolution technologique de l'IA, faire le choix d'ignorer le changement c'est prendre le risque de subir un déclassement

historique aussi bien d'un point de vue économique que géopolitique.

*L'IA augmente significativement la productivité.*

Le déploiement de l'IA peut améliorer notre croissance en automatisant des tâches dans la production de biens et services. Ceci augmente la productivité de l'économie dans son ensemble, comme nous l'avons connu au travers des révolutions technologiques passées avec l'invention du tracteur dans l'agriculture, de la chaîne de montage dans l'industrie, ou des ordinateurs dans les services. De nombreuses études<sup>11</sup> récentes mettent en avant les effets positifs de l'adoption de l'IA sur la productivité de nombreuses professions : service client, consultant, managers, etc. En France, une enquête réalisée en juin 2023 par Pôle emploi montre que 72 % des employeurs recourant à l'IA mentionnent un impact positif sur la performance de leurs salariés.

Mais au-delà de l'effet au sein des entreprises, si on s'intéresse à l'impact de l'IA sur l'ensemble de l'économie, cela soulève deux questions : à quelle échéance observera-t-on ces gains économiques et quelle sera leur magnitude ? De nouveau, mobilisons le parallèle historique des effets sur la productivité des révolutions technologiques passées. Le déploiement de l'électricité, aussi bien aux États-Unis qu'en Europe, a conduit à d'importants gains de productivité qui se sont concrétisés environ 20 ans après l'invention de la technologie.

Ce décalage temporel entre invention et matérialisation des gains économique devient limpide si on explore la façon dont cette technologie s'est déployée dans l'économie. Au tournant du XX<sup>ème</sup> siècle, les entreprises avaient encore très peu adopté l'électricité, et conservaient une organisation de la production proche de celle qu'elles avaient toujours

connu depuis qu'elles étaient alimentées par l'énergie hydraulique : les machines étaient actionnées au moyen d'un arbre de transmission acheminant l'énergie fournie par le moulin à eau. Cette organisation demeure alors que la machine à vapeur remplace le moulin à eau, avant d'être elle-même remplacée par la dynamo. C'est cet arbre de transmission qui contraignaient le placement de machines similaires les unes à côté des autres, limitant la flexibilité et donc l'efficacité de la production. Tout change avec l'invention du fil électrique et la miniaturisation des moteurs dans les années 1910, puisque chaque machine peut alors être alimentée directement. S'en suit la suppression de l'arbre de transmission et la possibilité d'un arrangement plus efficace des machines, c'est l'invention de la chaîne de montage, qui marque le début d'une nouvelle période de croissance de la productivité.

Pour l'IA comme pour la chaîne de montage, un décalage temporel existe, puisque l'adoption nécessite à la fois de nouveaux investissements et une modification de l'organisation du travail. Alors que les premiers développements de l'IA, au travers de l'apprentissage automatique, ont eu lieu au milieu des années 1990, nous pouvons espérer en observer les effets sur la croissance au cours des prochaines années.

Nous pouvons alors considérer la deuxième question : quelle est l'ampleur des gains économiques à attendre ? Faire le parallèle entre la vague de l'IA à venir et celle de l'électricité dans les années 1920 en Europe conduirait à estimer que la productivité augmenterait de 1,3 point de pourcentage par an pendant environ 10 ans à partir de 2024. Si l'on choisit comme comparaison la vague du numérique de la fin des années 1990 et du début des années 2000 aux États-Unis, la hausse de la croissance de la productivité serait d'environ 0,8 point de pourcentage par an.

Quels effets peut-on attendre du développement de l'IA sur l'emploi et la croissance ?

Alors que la croissance potentielle de l'Union européenne est estimée à 1,4 % en 2025 par la Commission européenne, les gains amenés par l'IA pourraient donc l'augmenter significativement. Toutefois, cette hausse de la croissance ne serait pas éternelle : une fois que l'intégralité du secteur économique aura adopté l'IA, les bénéfices en termes de productivité et les changements induits cesseront.

Ce tableau sera jugé trop sombre par certains, trop brillant par d'autres. Les premiers mettront en avant que l'IA, en automatisant aussi la création d'idées, peut amener une croissance supplémentaire qui serait cette fois pérenne. Les autres souligneront les freins à cette croissance, comme le manque de concurrence dans certains secteurs clés de la chaîne de valeur de l'IA.

*L'IA devrait également faciliter la production de nouvelles idées.*

Par ailleurs, l'IA pourrait faciliter l'avènement de nouvelles idées et donc nous aider à faire émerger de nouvelles innovations. En ce sens, on peut penser au cas de ces chercheurs de Microsoft ayant trouvé des matériaux partiellement substituables au lithium pour la fabrication des batteries en janvier 2024 grâce à l'IA. Bien entendu, l'impact de l'IA sur la recherche et l'innovation est impossible à mesurer, d'autant que la génération de nouvelles idées ne garantit en rien de surmonter les écueils pratiques. Pour revenir à notre exemple précédent, il ne suffit pas d'identifier de nouveaux matériaux potentiels pour être en mesure de les produire, il faut encore les valider expérimentalement et les produire à un coût compétitif. Au minimum, l'IA devrait faciliter le travail des chercheurs : l'utilisation de l'IA est d'ailleurs déjà mise en avant dans un peu moins d'un article de recherche sur dix<sup>12</sup>.

Que peut-on espérer de cette faculté de l'IA à générer de nouvelles idées sur la croissance de nos économies et la

prospérité de nos sociétés ? Mobilisons une dernière fois un parallèle historique pour mettre en évidence dans quelle mesure une innovation peut impacter la croissance sur le long terme. Le perfectionnement des techniques de polissage du verre au cours des siècles a permis à l'humanité de voir de plus en plus petit et, *in fine*, de découvrir le monde des microbes, inconnu jusqu'alors. Ceci a eu une conséquence majeure dans le monde de la médecine : l'abandon de la théorie des miasmes pourtant en place depuis des siècles, au profit de la théorie microbienne, ouvrant la porte à d'incroyables avancées depuis lors, et à une augmentation de l'espérance de vie sans précédent. De façon analogue, l'IA semble nous ouvrir un champ des possibles qui dépasse l'entendement conduisant à une augmentation permanente du taux de croissance de la productivité qui reste toutefois difficile à chiffrer.

### *L'importance des institutions et de la concurrence.*

On pourrait nous opposer à juste titre que cette vision est peut-être trop optimiste au regard du passé récent. En effet, on nous avait promis, il y a quelques décennies, que la révolution numérique conduirait à une folle accélération de la croissance, alors même que nous avons observé l'inverse depuis le début des années 2000. Comment alors expliquer que ces multiples innovations (ordinateur, smartphone, réseaux sociaux, etc.) qui ont révolutionné notre quotidien n'aient pas contribué à soutenir la croissance ?

Différentes explications sont avancées mais l'une d'elle nous semble particulièrement convaincante. Elle présente les choses de la façon suivante : la révolution du numérique a favorisé l'apparition d'entreprises « *superstar* », notamment les GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft) grâce aux économies d'échelle permises par ces nouvelles technologies. Les GAFAM ont d'ailleurs dans un premier temps contribué à la hausse de la croissance de la

productivité, observée aux États-Unis entre 1995 et 2005. Toutefois, une politique de concurrence trop laxiste a permis aux GAFAM de s'étendre et de contrôler un nombre très important de secteurs au sein de l'économie américaine, décourageant l'entrée de nouveaux acteurs innovants, conduisant alors à des effets négatifs sur la croissance<sup>13</sup>.

Pire encore dans le cas de la révolution de l'IA par rapport à la première vague du numérique : cette fois les GAFAM sont dominants dès l'émergence de la technologie, et peuvent donc mettre en place de barrières à l'entrée et décourager l'entrée d'entreprises innovantes. Ces enjeux concurrentiels apparaissent à différents niveaux de la chaîne de valeur de l'IA : en amont via l'accès aux données et à la puissance de calcul, mais aussi en aval avec des enjeux de concentration notamment illustrés par les rachats d'entreprises par les GAFAM. D'où l'importance d'adapter nos institutions et en particulier nos politiques de concurrence, pour que la révolution de l'IA puisse pleinement agir comme facteur de croissance.

Cette question est prégnante à quelques semaines des élections européennes de 2024. En effet, les instances européennes ont mis en place au premier semestre 2023 le règlement sur les marchés numériques (digital markets act – DMA) afin de permettre aux marchés dans le secteur numérique de rester contestables et équitables. Concrètement, ce règlement a pour objectif d'empêcher à une grande plateforme jouissant d'une position de « contrôleur d'accès » vis-à-vis d'un grand nombre d'utilisateurs d'abuser de cette position dominante en empêchant des entrants potentiels d'accéder à ces utilisateurs, et donc à ce marché. Ce règlement définit un cadre clair, qui semble permettre de répondre à un nombre important d'enjeux concurrentiels du secteur numérique « historique ». C'est en ce sens qu'un des enjeux principaux des prochaines années sera de se donner les moyens de l'appliquer.

Toutefois, le DMA s'attaque à ces questions uniquement via l'angle des plateformes. Autrement dit, la chaîne de valeur de l'IA ne peut être régulée par le DMA que si cette chaîne de valeur converge vers l'existence de plateformes. Or, cette chaîne de valeur naissante sera sujette à de multiples évolutions et ne convergera pas forcément vers un mode de fonctionnement exclusif de type « plateforme en ligne ». C'est pourquoi le DMA sous sa forme actuelle pourrait ne pas être opérant pour traiter l'ensemble des enjeux concurrentiels de la chaîne de valeur de l'IA. Ce règlement mériterait donc d'être complété pour tenir compte des spécificités de l'IA. La prochaine mandature européenne devra garder à l'esprit ces enjeux afin d'éviter le manque de réactivité qui a accompagné le développement de la première vague du numérique.

Enfin, à plus long terme, il serait judicieux de repenser la doctrine de la politique de concurrence, en évoluant d'une perspective statique qui s'intéresse aux parts de marché actuellement détenue par une entreprise, vers une approche plus dynamique qui évalue les parts de marché potentielles d'une entreprise à l'avenir ainsi que les nouveaux entrants susceptibles d'émerger sur le marché. Ceci permettrait notamment d'anticiper les concentrations plutôt que de les constater *a posteriori* sur des marchés en pleine structuration.

Finalement, alors que l'IA transformera en profondeur aussi bien nos sociétés que nos économies, une action coordonnée au niveau européen sera capitale. C'est en incitant notre écosystème à se positionner sur certains segments de la chaîne de valeur de l'IA que nous pouvons espérer en tirer les meilleurs profits, aussi bien en termes de croissance que d'emploi. C'est en ce sens qu'en plus des enjeux concurrentiels que nous avons mis en avant précédemment, les enjeux d'appropriation et de formation de la société dans son ensemble seront cruciaux. Les décideurs

européens actuels et à venir devront accorder une attention toute particulière à ces points essentiels pour la prospérité et l'avenir à long terme de notre continent.

### *Nos recommandations.*

*Engager une action volontaire et coordonnée au niveau européen pour relever de façon déterminée le défi de l'IA.*

L'Europe et la France possèdent d'importants avantages, grâce à l'excellence de leurs talents, pour devenir des acteurs de premier plan de cette révolution technologique, au contraire de la tendance actuelle de perte de leur position dans les domaines technologique et économique. Or, cette évolution menace l'avenir et l'autonomie de notre continent, ce qui plaide dans le sens d'une action coordonnée à cette échelle pour mettre en place les politiques publiques adaptées.

*Investir massivement dans les entreprises du numérique et la transformation des entreprises pour soutenir l'écosystème français et européen de l'IA.*

Si cette ambition n'est pas irréaliste, au regard des atouts dont disposent la France et l'Europe, les investissements nécessaires sont toutefois significatifs. Toutefois, gardons à l'esprit que le coût de l'inaction serait très important à moyen terme. Alors que la croissance potentielle de l'Union européenne est estimée à 1,4 % en 2025 par la Commission européenne, les gains amenés par l'IA pourraient donc l'augmenter significativement.

- Intégrer la France et l'Europe à une gouvernance mondiale de l'IA ayant pour mission d'évaluer et encadrer le développement des systèmes d'IA. Doter cette organisation d'un fonds permettant à la fois de financer des projets d'intérêt général et de soutenir l'IA au sein des

pays en développement ;

- Positionner la France et l'Europe sur certains segments choisis de la chaîne de valeur de l'IA, nous conférant ainsi une légitimité à parler aussi bien avec nos concurrents que nos partenaires ;
- Relever le défi de l'indépendance, de la souveraineté européenne en se donnant une trajectoire minimale pour l'implantation de centres de calcul privés en Europe, soutenue par une garantie d'utilisation publique de cette puissance de calcul et un accompagnement tout au long du processus par les pouvoirs publics ;
- Concernant l'accès aux données, créer un espace permettant de relier les développeurs de modèles d'IA et les détenteurs de données culturelles françaises et européennes dans le respect des droits de propriété intellectuelle et des obligations de l'AI Act ;
- Adapter notre politique de concurrence, pour permettre à l'IA de réellement contribuer à une hausse de la croissance.

Alors que les GAFAM occupent déjà une place de première place sur la chaîne de valeur de l'IA, agir de façon volontaire face aux enjeux concurrentiels existants : en amont pour l'accès aux données et à la puissance de calcul, en aval au travers d'enjeux de concentration au sein du marché.

- Se donner les moyens au niveau européen, d'appliquer le règlement sur les marchés numériques (digital markets act – DMA) mis en place au premier semestre 2023 par les instances européennes, destiné à permettre aux marchés, dans le secteur numérique, d'être contestables et équitables Cette question est prégnante à quelques mois des élections européennes de 2024 ;

- Demeurer réactifs au niveau européen. Faire évoluer et compléter la réglementation actuelle (DMA) aujourd'hui limité aux questions de concurrence via le seul angle des plateformes en ligne afin qu'il permette de traiter l'ensemble des enjeux concurrentiels de la chaîne de valeur de l'IA. La prochaine mandature européenne devra garder à l'esprit ces enjeux afin d'éviter le manque de réactivité qui a accompagné le développement de la première vague du numérique ;
- À plus long terme, repenser la doctrine de la politique de concurrence, en évoluant d'une perspective statique qui s'intéresse aux parts de marché actuellement détenue par une entreprise, vers une approche plus dynamique qui évalue les parts de marché potentielles d'une entreprise à l'avenir ainsi que les nouveaux entrants susceptibles d'émerger sur le marché. Ceci permettrait notamment d'anticiper les concentrations plutôt que de les constater a posteriori sur des marchés en pleine structuration.

*Créer les conditions d'une appropriation collective de l'IA et de ses enjeux par les citoyens européens.*

Lancer un plan de sensibilisation et de formation au sein des différents pays membres : plateforme en ligne abritant des ressources, débats publics dans des lieux du quotidien ouverts à tous et toutes (« Cafés IA » dans le cas de la France, déclinable dans d'autres pays), structuration de l'offre de formation pour répondre aux enjeux de capital humain à court et moyen terme, massification de la formation continue aux outils d'IA, intégration de l'IA *à la fois comme* objet et outil du dialogue social.

## Notes

1. Collège de France et Insead
2. Ecole Normale Supérieure
3. <https://www.info.gouv.fr/upload/media/content/0001/09/4d3cc456dd2f5b9d79ee-75feea63b47f10d75158.pdf>
4. BABINA, Tani ; FEDYK, Anastassia ; XI HE, Alex et HODSON, James (2024), « Artificial Intelligence, Firm Growth, and Product Innovation », *Journal of Financial Economics*.
5. BRYNJOLFSSON, Erik ; LI, Danielle, et RAYMOND, Lindsey R. (2023), « Generative AI at Work », *NBER Working paper*.
6. HUI, Xiang ; RESHEF, Oren et ZHOU, Luofeng (2023), « The Short-Term Effects of Generative Artificial Intelligence on Employment: Evidence from an Online Labor Market », *Working paper*.
7. GMYREK, Pawel ; BERG, Janine et BESCOND, David (2023), « Generative AI and jobs: A global analysis of potential effects on job quantity and quality », *Document de travail OIT*.
8. PIZZINELLI, Carlo ; PANTON, Augustus ; MENDES TAVARES, Marina ; CAZZANIGA, Mauro et LI, Longji (2023), « Labor Market Exposure to AI : Cross-country Differences and Distributional Implications », *Document de travail FMI*.
9. BERGEAUD, Antonin (2024), « Exposition à l'intelligence artificielle générative et emploi : une application à la classification socio-professionnelle française », *Document de travail*.
10. ACEMOGLU, Daron et ROBINSON, James A. (2012), « Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty », *Crown Business*.
11. BRYNJOLFSSON, Erik ; LI, Danielle, et RAYMOND, Lindsey R (2023), « Generative AI at Work », *NBER Working paper*. // NOY, Shakked et ZHANG, Whitney (2023), «

Experimental Evidence on the Productivity Effects of Generative Artificial Intelligence », *Science* // DELL'ACQUA, Fabrizio ; RAJENDRAN, Saran ; McFOWLAND III, Edward ; KRAYER, Lisa ; MOLLICK, Ethan ; CANDELON, François ; LIFSHITZ-ASSAF, Hila ; LAKHANI, Karim R. et KELLOGG, Katherine C. (2023), « Navigating the Jagged Technological Frontier : Field Experimental Evidence of the Effects of AI on Knowledge Worker Productivity and Quality », *Working paper*.

12. Analyse du journal *Nature* sur la base de données Scopus.

13. AGHION, Philippe ; BERGEAUD, Antonin ; BOPPART, Timo ; KLENOW, Peter J. et LI, Huiyu (2023), « A Theory of Falling Growth and Rising Rents », *Review of Economics Studies*, 90(6), pp 2675–2702.

## CHAPITRE 7

# REPRENDRE EN MAIN NOTRE DESTINÉE NUMÉRIQUE FACE AU DÉVELOPPEMENT DES INTELLIGENCES ARTIFICIELLES

Nicolas Marescaux, Marin de Nebhay et Thierry Taboy

Confrontée à une révolution numérique mondiale, l'Union européenne (UE) est à un moment décisif de son histoire. Le développement accéléré des intelligences artificielles (IA) bouleverse de manière systémique l'équilibre des puissances mondiales. Nous avons moins de dix ans pour réinventer notre modèle social, économique et politique<sup>1</sup>.

Tandis que les États-Unis, la Chine et la Russie ont construit en une décennie une avance technologique considérable sur nous, l'UE n'a pas encore pris pleinement la mesure du défi qui lui incombe pour protéger ses citoyens et transformer son économie. Son approche actuelle du numérique, fondée quasi-exclusivement sur la régulation économique et la protection des données personnelles, ne suffit plus.

Elle doit continuer de mener la bataille politique qui lui permettra de reprendre en main sa destinée numérique. Il est impératif qu'elle stoppe sa régression économique qui bénéficie à des puissances extra-européennes, sans sacrifier ses valeurs fondamentales. Il est également crucial qu'elle protège nos démocraties des « ingénieurs du chaos »<sup>2</sup>, et ce sans basculer dans l'oligarchie technocratique. Il faut aussi qu'elle réactualise son modèle politique, en donnant un nouveau souffle à l'idéal européen. Sans cela, elle sera confrontée à un déclin inévitable, accéléré par une perte de légitimité sur la scène internationale.

Ces sombres prévisions sont toutefois loin d'être une fatalité. S'il y a bien quelque chose que nous pouvons apprendre de l'industrie des nouvelles technologies, c'est sa capacité à continuellement se réinventer. Jusqu'à présent, nous avons accueilli passivement ses innovations dans nos sociétés. Désormais, nous devons nous interroger activement sur la place que nous souhaitons leur donner dans nos vies. Il est temps de poser les fondations d'un espace européen innovant, résilient et responsable.

### *Dix ans pour lutter contre la défaite du politique.*

En novembre 2023, Open AI a choqué le monde entier en rendant accessible au grand public ChatGPT. Après avoir été entraîné avec une quantité colossale de données récupérées sur internet, ChatGPT est capable de répondre de manière pertinente à presque toutes les requêtes écrites, à condition de bien savoir prompter.

Dès son lancement, GPT 3.5 est submergé de demandes variées, allant de la programmation informatique à la rédaction de dissertations académiques. Ses performances remarquables suscitent rapidement chez ses utilisateurs la crainte de voir disparaître les métiers dits des « cols blancs ». En effet, pourquoi solliciter une réflexion humaine jugée comme étant par essence limitée, alors que l'on peut avoir recours à une expertise numérique toujours plus performante ? Depuis, cette peur s'est encore aggravée avec la sortie de GPT 4 et ses 200 millions d'utilisateurs actifs mensuels, mais aussi avec la prolifération de nouvelles formes d'IA génératives dédiées à la création d'images, de sons ou de vidéos toujours plus réalistes.

Quelques mois après la mise sur le marché de GPT 3.5, une pétition mondiale signée de grands noms de la tech a réclamé un moratoire de six mois sur le développement des IA. À cette occasion, Sam Altman, co-fondateur d'Open AI, a

avoué publiquement être effrayé par le potentiel destructeur de sa propre création, notamment en ce qui concerne la propagation des fausses informations, la fabrication des cyber-attaques ou la surveillance de masse. Moins d'un an après cette pétition, son entreprise vient pourtant d'annoncer qu'elle allait prochainement rendre accessible au grand public son IA capable de générer des vidéos hyper réalistes à partir de prompts. À terme, elle pourra intégrer des sons à ses vidéos pour le plus grand bonheur de certains créateurs de contenu, mais aussi des cybercriminels ?

Si Sam Altman exprime rarement ses convictions profondes sur l'avenir de nos sociétés à l'heure des IA, les textes qu'il publie sur son blog personnel prouvent qu'il est convaincu qu'elles progresseront de manière exponentielle jusqu'à devenir des IA générales<sup>3</sup>. Selon lui, les politiques doivent anticiper l'avènement d'un monde géré par des machines dont les performances intellectuelles dépasseraient très largement celles des êtres humains.

En ne prenant pas suffisamment de distance critique vis-à-vis de cette conception de l'intelligence mesurée uniquement à l'aune de la performance, nous avons intériorisé l'idée selon laquelle la pensée computationnelle serait supérieure à la pensée humaine. Ne faisant l'objet d'aucun consensus scientifique, cette hypothèse crée un continuum entre les machines et les hommes. Cette rupture avec l'humanisme est rendue possible par l'héritage scientifique de deux des plus grands penseurs de l'après-guerre : Norbert Wiener et Friedrich von Hayek.

Pour ces deux penseurs, l'information joue un rôle prépondérant dans le contrôle de nos sociétés. Pour Wiener, les mathématiques révèlent des similarités de fonctionnement entre les machines et les humains. Plus concrètement, le hardware d'un ordinateur fonctionnerait de la même manière qu'un cerveau humain. Pour Hayek, nos décisions

sont des réponses à des stimuli informationnels générés par notre environnement. Plus précisément, la stabilité de nos sociétés serait donc conditionnée par notre désir collectif de satisfaire nos besoins matériels.

Il faudra attendre les années quatre-vingt pour que le high frequency trading concrétise leurs théories en obligeant les traders à obéir aux prédictions d'algorithmes qui anticipent des fluctuations boursières à la quasi-vitesse de la lumière. Très rapidement, le gouvernement alloue des crédits aux laboratoires de recherche pour qu'ils développent des technologies capables d'influer sur les lois invisibles qui régissent nos systèmes complexes (marchés boursiers, entreprises).

Au début des années 2000, Apple révolutionne l'industrie du numérique en offrant à ses clients des expériences de consommation sur-mesure. Steve Jobs invente un modèle économique fondé sur la prédiction de l'offre avant la demande. Autrefois révolutionnaire, ce modèle économique qui s'est généralisé est maintenant devenu la clé de voûte du « capitalisme de surveillance »<sup>4</sup>. Certes, vous êtes libres de ne pas acheter cette nouvelle paire de baskets mais il serait dommage de ne pas le faire. Pourquoi ? Parce que l'analyse comportementale réalisée à partir de vos données personnelles démontre que vous désirez vous remettre au sport...

Si nous avons intégré le fait que ces méthodes sont utilisées à des fins économiques, nous n'imaginons pas encore qu'elles puissent être utilisées à des fins politiques. Pourtant, Cambridge Analytica a démontré qu'il était possible pour une entreprise privée de se servir des données personnelles d'électeurs indécis pour les « hacker cognitivement » avec des IA.

Pourquoi ne serions-nous pas tentés maintenant d'utiliser tous ces outils sur nous-mêmes pour faire face à un « nouveau siècle des crises » ?

Les conséquences de plus en plus apparentes du dérèglement climatique, de la raréfaction de l'accès aux ressources et de l'effondrement du vivant pourraient ainsi servir de point de départ à la mise en place d'une « gouvernamentalité algorithmique verte »<sup>5</sup>, censée nous empêcher d'abîmer encore un peu plus la planète. Mais, il serait extrêmement dangereux d'adhérer à ce solutionnisme technologique totalement infondé. D'une part, parce qu'il pourrait produire des catastrophes aux effets négatifs exponentiels. D'autre part, parce qu'il porterait atteinte à nos droits humains. Enfin et surtout, parce qu'il détruirait définitivement les fondations idéologiques des démocraties libérales.

À des échelles plus réduites, nous faisons déjà face aux conséquences de micro-gouvernamentalités algorithmiques. Par exemple, les Pays-Bas n'ont pas hésité à déléguer la distribution des allocations familiales à un algorithme qui s'est avéré être par la suite xénophobe. Il y aussi eu l'exemple des algorithmes de police prédictive américains qui amplifiaient les phénomènes de ségrégation sociale.

Pour certains experts, nous subissons déjà l'avènement d'une « algocratie »<sup>6</sup> fondée sur la fragmentation du pouvoir politique, le recul de la loi au profit de la régulation et la substitution du contrat social au profit des programmes informatiques.

Face à ces dérives, nous avons foi dans la capacité de notre système politique à bifurquer en inventant de nouvelles façons de concevoir le monde. Les parlementaires européens peuvent d'ores et déjà travailler à la sanctuarisation de notre humanité dans des sociétés hyperindustrialisées

proches de l'explosion. L'avènement de dispositifs de protection engendrerait une série de réactions positives. Les pouvoirs publics, la société civile et les citoyens seraient dans l'obligation de penser une nouvelle culture technique fondée sur des pratiques collectives, une nouvelle politique industrielle axée sur les technologies décentralisées et une nouvelle façon de penser la démocratie à l'heure de ce nouveau monde numérique.

Les nouvelles technologies ne sont ni bonnes, ni mauvaises, ni neutres. Ce sont des outils qui reflètent le monde dans toute sa complexité, sa laideur et sa dangerosité, mais aussi dans tout ce qu'il a d'intelligent, de beau et de bienveillant. S'il y a plusieurs façons de penser la politique, il y a aussi plusieurs façons de concevoir le numérique.

Quels défis relever sur les dix prochaines années ?

Comment l'UE peut-elle naviguer à travers la révolution numérique mondiale, qui s'accélère sous l'effet des progrès exponentiels de l'IA ? Avec prudence et détermination. En prenant conscience des défis de la technologie, des impacts sur la société et des enjeux globaux de la concurrence sur la stratégie européenne. Au service d'un avenir numérique équitable et égalitaire, respectueux des droits et valeurs fondamentales de l'UE.

### *Technologie : défis et opportunités.*

Avancées et limitations de l'IA — Les progrès récents dans le domaine de l'IA, notamment en apprentissage profond (*Deep Learning*) et en traitement du langage naturel (*Large Language Models*), ouvrent des perspectives prometteuses pour l'innovation et l'amélioration de services dans divers secteurs comme la santé, la météo, la relation client, le code informatique. Cependant, ces avancées masquent

des limitations techniques significatives, telles que la compréhension contextuelle et l'apprentissage autonome, qui limitent encore l'autonomie et l'efficacité de l'IA. L'Europe, avec son riche patrimoine de recherche et d'innovation, se trouve face au défi de combler ces lacunes, tout en exploitant pleinement le potentiel de l'IA pour renforcer sa position sur l'échiquier mondial.

Sécurité et éthique de l'IA — La démocratisation de l'accès à l'IA met en lumière la nécessité de protéger les systèmes contre les utilisations malveillantes, telles que la désinformation et les cyberattaques, tout en veillant à ce que leur développement et leur déploiement soient guidés par des principes éthiques solides, en s'inspirant par exemple de la taxe carbone, pour favoriser l'accès du marché intérieur aux entreprises qui respectent les valeurs de l'UE en restant dans un cadre concurrentiel.

Impact énergétique et environnemental de l'IA — L'impact environnemental de l'IA, notamment en termes de consommation énergétique et d'empreinte carbone, pose un défi majeur à la durabilité de cette technologie. Les data centers, le cœur battant de l'IA, consomment d'énormes quantités d'énergie, soulignant la nécessité d'adopter des pratiques plus écologiques. L'Europe, avec son engagement envers le Pacte Vert qui vise à transformer l'Union en une économie moderne, efficace et neutre pour le climat d'ici à 2050, est en position de prôner pour une IA « verte », en encourageant les innovations qui minimisent l'impact écologique des technologies numériques.

### *Société : impacts et transformations.*

Emploi et marché du travail — L'IA transforme le marché du travail, automatisant certains emplois tout en créant de nouveaux. Cette mutation pose des questions cruciales sur l'avenir de l'emploi et la nécessité d'adapter nos sys-

tèmes éducatifs et de formation professionnelle. L'Europe doit anticiper ces changements, en soutenant les compétences futures et en assurant que les transitions de carrière soient fluides et équitables pour tous les travailleurs.

Démocratie et vie privée — L'IA a un impact profond sur la démocratie et la vie privée, avec des algorithmes qui influencent l'opinion publique et des technologies de surveillance qui posent des risques pour les libertés individuelles. L'Europe se trouve devant le défi de réguler ces technologies pour protéger ses citoyens, sans étouffer l'innovation. La mise en place de cadres législatifs solides et transparents est essentielle pour maintenir l'équilibre entre sécurité et liberté dans la société numérique.

Éducation et formation — L'avènement de l'IA nécessite une refonte des systèmes éducatifs des États membres de l'Union européenne pour préparer leurs citoyens aux défis et opportunités de la révolution numérique. Cela implique non seulement d'enseigner les compétences techniques, mais aussi de développer l'esprit critique nécessaire pour naviguer dans un monde dominé par l'IA. L'Europe doit investir dans l'éducation tout au long de la vie, en s'inspirant d'autres pays, assurant que tous les citoyens, quel que soit leur âge ou leur origine, puissent participer pleinement à la société de demain.

### *Concurrence : enjeux globaux et stratégie européenne.*

Souveraineté technologique — Dans la compétition mondiale pour la suprématie technologique, il semble important que l'Europe renforce sa souveraineté en matière d'IA. Cela implique de soutenir la recherche et l'innovation au sein du continent, de protéger les actifs intellectuels européens et de promouvoir les standards et valeurs européens dans le développement global de l'IA.

Régulation du marché et concurrence — L'importance d'une IA bénéfique pour tous et la nécessité de prévenir la domination par quelques grandes entreprises technologiques met en lumière l'urgence de renforcer les dimensions anti-trust pour éviter les monopoles et garantir un accès équitable à l'IA. Les discussions autour des défis pratiques en matière d'antitrust posés par l'IA éclairent la complexité de réguler un domaine aussi stratégique et en constante évolution. La nécessité d'une législation capable de s'adapter aux comportements indésirables souligne l'importance de protéger l'industrie européenne sans étouffer l'innovation. Une attention particulière doit être portée à l'amont de la chaîne de valeur, notamment aux services informatiques dématérialisés tels que le *cloud computing*, où les préoccupations antitrust sont particulièrement aiguës. La collaboration étroite entre les autorités nationales et européennes est indispensable pour une surveillance efficace de cette chaîne de valeur. Cette surveillance doit inclure le matériel physique essentiel à l'IA, comme les unités de traitement graphique (GPU), cruciales pour comprendre et agir efficacement contre la domination du marché. La réflexion sur les investissements stratégiques et les partenariats, qui risquent de renforcer la position déjà dominante des grandes entreprises technologiques, est également fondamentale. L'Europe se doit d'utiliser la législation sur les services numériques pour résoudre ces problématiques en développant un cadre résilient qui protège contre les interférences étrangères et contrôle les investissements externes. Cette approche vise à sauvegarder la technologie européenne et à assurer un développement de l'IA conforme aux valeurs et règles qui sont propres à l'Europe.

Coopération internationale — L'Union européenne aspire à user de son pouvoir normatif pour influencer la réglementation mondiale de l'IA, en adoptant une approche axée sur les risques et une terminologie commune. Cette approche pourra contribuer à prévenir le monopole des grandes en-

treprises et maintenir une protection efficace de la vie démocratique, notamment contre les deepfakes et les infox. Coopérer avec d'autres États susceptibles de partager cette ambition aidera à garantir que les marchés se développent de manière équitable et innovante, au bénéfice du consommateur et dans le respect de nos principes démocratiques.

Ces implications de l'IA pour l'Europe mettent en évidence la nécessité d'une action stratégique et concertée, holistique et intégrée, pour naviguer avec succès dans l'ère de l'intelligence artificielle, en assurant que l'Europe reste à l'avant-garde de l'innovation, tout en préservant ses valeurs fondamentales.

En résumé, l'adoption rapide de l'IA et des technologies numériques transforme la manière dont nous vivons, travaillons et interagissons. Alors que nous avançons vers une société de plus en plus numérisée, l'Union européenne doit s'assurer que personne n'est exclue. Cela implique de s'attaquer aux fractures numériques existantes et d'empêcher l'émergence de nouvelles inégalités. La mise en place de politiques et de programmes spécifiques pour améliorer l'accès aux technologies numériques et à l'Internet dans les régions isolées ou défavorisées est cruciale.

Parallèlement, il est essentiel de promouvoir des normes de conception inclusive pour rendre les applications et les services numériques accessibles à tous, y compris aux personnes âgées et aux personnes handicapées. Cela comprend l'amélioration de l'accessibilité des sites web gouvernementaux et des plateformes éducatives, ainsi que la garantie que les nouvelles technologies, telles que l'IA, soient développées et déployées d'une manière qui respecte la diversité des utilisateurs et de leurs besoins. En adressant le défi de l'inclusion et de l'accessibilité numériques, l'UE peut non seulement renforcer la cohésion sociale mais aussi stimuler une innovation qui bénéficie à la société dans

son ensemble. Cela aidera à construire un espace européen où l'innovation numérique va de pair avec les valeurs de solidarité, d'équité et d'inclusion, et où chaque citoyen est habilité à participer pleinement à la société numérique de demain.

### *Nos recommandations.*

#### *Intelligence artificielle et démocratie.*

L'impact de l'IA sur la démocratie requiert une stratégie visant à renforcer tout principe favorisant les logiques de résilience face aux manipulations et dérives informationnelles ainsi qu'au contrôle algorithmique. Il sera ainsi déterminant de développer une culture du risque, d'encourager l'éducation à la complexité et de soutenir des initiatives diplomatiques pour une gouvernance mondiale de l'IA.

#### *Intelligence artificielle et données.*

L'urgence de protéger les données personnelles et de garantir leur souveraineté appelle à un Règlement général sur la protection des données (RGPD) plus robuste, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. Cela implique de soutenir les initiatives européennes en la matière, en mettant l'accent sur la réversibilité, la portabilité et la souveraineté des données. L'intégration de critères indéfectibles de souveraineté de localisation européenne des données doit devenir le référentiel.

#### *Intelligence artificielle et sécurité physique.*

Les risques liés à l'IA sur la sécurité physique des citoyens nécessitent une action déterminée pour renforcer la résilience et la protection des infrastructures critiques. Il est essentiel de développer des normes et réglementations strictes en matière de cybersécurité, d'encourager une col-

laboration étroite entre les secteurs public et privé, et de renforcer la coopération internationale contre les cybermenaces. La sensibilisation systématique de tous les acteurs économiques (en particulier les très petites et moyennes entreprises) et du grand public est l'autre versant de cette dynamique et concerne autant les acteurs publics que privés européens qui devront travailler main dans la main. Pour ce faire, le développement de normes et réglementations, en veillant qu'elles soient remises à jour régulièrement au vu de la rapidité de l'innovation, peut s'appuyer sur la réglementation de la résilience opérationnelle numérique (DORA). Des plans de continuité de service et de reprise d'activité pour les infrastructures critiques et les services publics restent également à élaborer et sanctuariser afin de garantir la résilience et la capacité de réponse face aux cyberattaques, aux pannes et aux coupures de services liées à l'IA. Enfin, comme le dit l'adage, « anticiper c'est gagner ».

De fait, afin de reprendre la main, les budgets intracommunautaires devraient cibler l'effort de recherche en particulier pour tout ce qui concerne la cryptographie (dont l'homomorphisme) et le numérique quantique.

### *Intelligence artificielle et santé mentale.*

La manipulation cognitive par les algorithmes constitue une violation des droits humains. Inspirons-nous de la loi Sapin 2 pour créer une loi équivalente en matière d'éthique numérique au niveau européen, permettant d'auditer annuellement les pratiques des fournisseurs de plateformes et d'IA, avec des sanctions significatives en cas de non-conformité. Un cadre législatif qui permettrait d'établir un juste équilibre entre protection des utilisateurs et innovation.

### *Intelligence artificielle et concurrence équitable.*

Afin de contrer la domination des géants extracommu-

nautaires du numérique, l'Europe doit faciliter l'accès des grands groupes, PME et startups européens aux marchés publics et investir dans la puissance de calcul européenne (logique de « mittelstand » numérique). Il reste également essentiel de surveiller spécifiquement les enjeux liés à l'IA pour garantir une concurrence équitable au niveau européen face à des géants toujours plus gourmands. À ce titre, la promotion systématique d'acteurs souverains de taille continentale (cloud de confiance...) et la limitation aux segments non stratégiques du passage par les géants de la tech doivent devenir la norme et être un facteur essentiel en termes de gouvernance.

### *Intelligence artificielle et préservation des infrastructures de télécommunications.*

L'intelligence artificielle et les infrastructures de télécommunications sont vitales pour notre résilience face au changement climatique, un défi souligné dans le chapitre sur la transition écologique. Ces systèmes sont menacés par des événements météorologiques extrêmes, qui peuvent être exacerbés par le réchauffement global. Ainsi, il est essentiel de renforcer les infrastructures pour qu'elles résistent aux perturbations dues au climat. L'utilisation de l'IA pour la modélisation et la prévision contribue à la gestion proactive des ressources, assurant la sécurité et la durabilité des communications. La planification européenne doit donc intégrer une stratégie d'adaptation/sécurisation des réseaux de télécommunications aux conditions climatiques changeantes, garantissant une continuité des services même en cas de crise.

### *Intelligence artificielle et éthique.*

L'éthique de l'IA est une préoccupation majeure. La création d'une forme de « GIEC du numérique pluridisciplinaire » au niveau européen représenterait une première

garantie que le développement de l'IA respecte des principes éthiques universels avec une gouvernance inclusive des divers acteurs concernés.

### *Intelligence artificielle et géopolitique.*

L'Europe doit utiliser la commande publique comme levier pour promouvoir le numérique souverain et investir massivement dans les entreprises numériques européennes, seule condition du renforcement de son autonomie stratégique face aux puissances extra-communautaires. La commande publique est, en effet, un tremplin pour le numérique souverain. Le rapport au risque doit se penser dans la structuration des liens sociaux et de travail, en adoptant des règles contrôlant la fuite des cerveaux et startups européens, l'attractivité de talents extra-communautaires et la mobilité ou l'évolution des conditions propices à l'innovation et l'emploi spécifiques au secteur du numérique. Autre point sensible, toutes les études géopolitiques de qualité démontrent chaque jour un peu plus les dynamiques géostratégiques vers une accapuration des ressources critiques. Des nouvelles routes de la soie chinoise aux stratégies russes pour sanctuariser et sécuriser cet accès, en passant par notre dépendance aux semi-conducteurs, les dynamiques de réindustrialisation (dont la réouverture de mines plébiscitée via le CRM Act) ne peuvent qu'intégrer en parallèle l'activation du complexe militaro-industriel. L'Europe ne peut se permettre de dénier cette dynamique et doit l'intégrer dans son corpus stratégique. Ainsi, au même titre que pour la question environnementale, L'initiation d'un débat national et européen dès 2024 sur les enjeux de sécurisation et sanctuarisation de l'approvisionnement en ressources pour le numérique Fondé sur le principe de l'élargissement du nexus « climat et sécurité »<sup>7</sup> ce débat ne peut se traduire autrement que par la prise en compte desdits enjeux au sein des politiques de sécurité intérieure, de sécurité civile et de défense . Comme vu précédemment, « l'Union Européenne

doit montrer qu'elle sait s'organiser pour se défendre et assumer son sort de manière autonome », avec une montée en puissance d'une véritable politique commune de défense<sup>8</sup>. Le tout dans le respect des trois principes stratégiques fondamentaux de Ferdinand Foch : liberté d'action, concentration des efforts et l'économie des forces<sup>9</sup>.

### *Intelligence artificielle, durabilité et environnement.*

L'Europe doit intégrer des critères environnementaux dans les marchés publics numériques et soutenir les acteurs européens vertueux. La promotion de standards environnementaux pour les produits et services numériques est essentielle pour un développement durable. Outre la promotion du Tech4Green et son passage à l'échelle, la question de l'approvisionnement/remplacement pour certains minerais critiques est centrale (pour certaines terres rares nécessaires au numérique, il est question de 30 ans avant épuisement). Au-delà des allocations de recherche ciblant des coalitions d'acteurs européens qui doivent se multiplier, les budgets qui y sont consacrés doivent se voir restreints pour les acteurs non communautaires. Sans parler des questions géopolitiques vues précédemment.

### *Intelligence artificielle, citoyenneté et numérique pour tous.*

Lancer un vaste plan d'éducation et de formation continue sur les enjeux numériques permettra de développer la pensée critique et le esprit d'innovation chez les citoyens européens, tout en favorisant une mise à niveau des évolutions métier. Cela passe de prime abord par une appropriation accrue et des modifications du système éducatif qui prennent en compte en particulier la meilleure manière d'intégrer l'IA dans le système d'apprentissage. Ce grand plan au niveau de la République française et de l'UE d'acculturation, d'éducation et de formation continue sur tous les segments de population devra privilégier une formation

authentique et approfondie, qui peuvent conduire à un excès de confiance/défiance et à des erreurs, afin de s'assurer que les collaborateurs et les citoyens passent de logiques d'usage à celles de maîtrise du numérique. L'exemple récent de Singapour qui va investir des milliards de dollars pour favoriser les reconversions et l'adaptation des personnes de plus de 40 ans ou celui de Taïwan sont sources d'inspiration pour l'Europe.

## *Notes*

1. PURASANTA, Carlo, *L'Élan décisif*, Cherche Midi, 2022.
2. DA EMPOLI, Giuliano, *Les ingénieurs du chaos*, Gallimard, 2023.
3. <https://blog.samaltman.com/>
4. ZUBOFF, Shoshna, *L'Âge du capitalisme de surveillance*, Zulma, 2018.
5. Concept inventé par Antoinette Rouvroy et Thomas Berns.
6. GRIMONPONT, Arthur, *Algocratie : Vivre libre à l'heure des algorithmes*, Actes Sud, 2022.
7. VALANTIN, Jean-Michel, voir chapitre de cet ouvrage « De la transition écologique à la sécurité climatique : le changement climatique et ses enjeux globaux, européens et nationaux »
8. FINAZ Loïc, voir chapitre de cet ouvrage « Capacités nationales de défense de l'Europe »
9. Ibid.

**UNE EUROPE QUI ASSURE LA PROSPÉRITÉ  
GÉNÉRALE AU SERVICE DE L'ÉQUITÉ**

Une Europe sociale  
et écologique

## CHAPITRE 8

### DE NOUVELLES FRONTIÈRES POUR L'EUROPE SOCIALE

Louis-Charles Viossat

À l'occasion de la prochaine mandature du Parlement européen et de l'entrée en fonction de la nouvelle Commission européenne, faut-il enterrer corps et biens l'Europe sociale, comme l'a été récemment l'une de ses plus grandes figures, l'architecte de la « nouvelle société », l'ancien ministre de François Mitterrand et l'ancien président de la Commission européenne pendant dix ans, Jacques Delors ?

De nombreux arguments plaident en ce sens. On ne peut pas nier les progrès timides et laborieux du modèle social européen depuis les années 2000 ni l'absence de projet ambitieux clairement formulé à ce stade en la matière par les grandes familles politiques du Parlement européen, les principaux États membres et la présidente de la Commission européenne. La priorité politique et stratégique ne doit-elle pas être, au demeurant, de concentrer tous nos efforts sur les défis de sécurité alors que les conflits renaissent à l'Est et au Sud, que l'élection d'un président américain, Donald Trump, moins préoccupé par la défense de l'Europe que de l'Amérique elle-même et par la lutte avec son grand rival géostratégique, la Chine, est possible voire probable ? L'Europe ne doit-elle pas essayer de répondre aux crispations des opinions des États membres face aux phénomènes migratoires et de mettre d'abord l'accent sur l'urgence du changement climatique telle qu'évoquée dans le chapitre 9 du présent ouvrage, ce grand enjeu planétaire et existentiel du XXI<sup>ème</sup> siècle.

Le présent chapitre répond par la négative à ces questions. Après avoir rappelé l'émergence de la dimension sociale de la construction communautaire et illustré ses acquis – comme ses limites –, il analyse les obstacles et les défis auxquels l'Europe sociale a été et demeure confrontée. Il livre ensuite à la critique et au débat public – puisse-t-elle l'alimenter – des pistes de nouvelles frontières pour l'Europe sociale.

*L'Europe sociale, entre pilier de la construction communautaire et perte d'âme.*

Fruit d'un long cheminement historique, de Bismarck à la fondation de l'Organisation internationale du travail (OIT) en 1919 sur les ruines de la Première Guerre mondiale, l'Europe sociale est, depuis la signature du traité de Rome en 1957, un élément important de la construction communautaire.

Alors que les objectifs de la Communauté économique européenne (CEE) et surtout les moyens à sa disposition étaient, à l'origine, plutôt modestes, le chemin parcouru en près de sept décennies est significatif. Les bases juridiques de l'Europe sociale se sont étoffées et renforcées au fil des ans. Le modèle social européen a pris forme et a été inscrit au niveau du traité (de Rome à Lisbonne en passant par Amsterdam). Celui-ci fixe désormais – article 151 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) – des objectifs à caractère social très ambitieux : la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail permettant leur égalisation dans le progrès, le dialogue social, le développement du capital humain permettant un niveau d'emploi élevé, une protection sociale adéquate et la lutte contre les exclusions. Les droits sociaux fondamentaux ont été progressivement étendus puis inscrits dans une charte. Elle a la même valeur juridique que le traité et affirme des principes de dignité, de libertés, d'égalité,

de solidarité, de citoyenneté et de justice. Une législation fixant des règles minimales dans les domaines de la liberté de circulation ou de la santé et de la sécurité du travail en particulier a été adoptée par l'Union dans le cadre de la procédure de codécision puis transposée au fil des ans en droit national. Une large partie de notre code du travail comme de ceux des autres États membres en est désormais issue.

A partir de la fin des années 1990, l'Union européenne a fait appel à des outils visant à plus de coordination des politiques plutôt qu'à leur harmonisation. Ils ont été étendus avec la MOC (« méthode ouverte de coordination »), mode de coordination non contraignant des politiques publiques des différents États membres de l'Union européenne, au début des années 2010. Avec le « semestre européen » et le socle européen des droits sociaux adopté lors du sommet de Göteborg sur les droits sociaux en 2017, les objectifs de convergence reposant sur la fixation d'objectifs communs et la comparaison des politiques menées et des résultats atteints ont pris également davantage d'importance. En parallèle, les champs d'intervention sociale de l'Union européenne se sont diversifiés et étendus de même que ses bénéficiaires, au-delà des seuls travailleurs salariés.

L'Union a mobilisé, en outre, d'autres outils d'intervention pour bâtir l'Europe sociale. Elle a abondé, pour des montants pas négligeables, les politiques des États membres, notamment au travers du Fonds social européen et d'autres fonds structurels, et très récemment grâce à NextGenerationEU, un plan d'investissement à hauteur de 750 milliards d'euros.

L'Union a fait appel également aux partenaires sociaux et au dialogue social, un dialogue social bipartite ou tripartite, interprofessionnel ou sectoriel. Avant d'agir dans le domaine social, la Commission européenne doit consulter les partenaires sociaux (article 154 du TFUE). Ceux-ci peuvent ensuite négocier des accords qui sont mis en œuvre selon

leurs pratiques nationales. Ils peuvent également solliciter leur mise en œuvre à travers une décision du Conseil (article 155, alinéa 2 du TFUE). Les accords conclus par les partenaires sociaux européens ont porté notamment sur le télétravail (en 2002), sur le stress au travail (2004), sur le harcèlement et la violence au travail (2007), sur les marchés du travail inclusifs (2010) et sur le vieillissement et la dimension intergénérationnelle (2017).

Au total, le droit de l'Union européenne est certainement le corpus le plus important de normes internationales en matière sociale, et le plus abouti aussi, notamment parce que les règles qui émanent de l'Union créent directement des droits et des obligations pour les personnes et priment sur le droit interne.

Et l'Europe sociale a un grand nombre de succès apparents à son actif : liberté facilitée de circuler et de s'établir pour les travailleurs de l'Union et leurs familles dans n'importe quel pays de l'Union ; progression des droits sociaux en particulier en matière de santé et de sécurité au travail ; convergence d'un certain nombre d'indicateurs sociaux des pays du Sud de l'Europe (Grèce, Portugal...) sur ceux du reste de l'Union et les progrès réalisés rapidement dans les pays anciennement soviétiques de l'Europe de l'Est.

En vérité, le tableau n'est pas aussi rose que ce survol rapide pourrait le laisser penser. L'Europe sociale se heurte à de nombreuses limites.

Saluée depuis les années 1980-1990 par un Jacques Delors<sup>1</sup> et la plupart des gouvernements socio-démocrates ou de centre-gauche, mais aussi globalement par les gouvernements français, y compris de droite, l'Europe sociale est regardée avec méfiance, voire plus, par les gouvernements libéraux et beaucoup de gouvernements conservateurs, notamment à l'Est, qui y voient un projet coûteux et source

d'inefficacités économiques. Nombreux sont également les spécialistes des arcanes des politiques européennes qui n'hésitent pas à la qualifier de « mythe », « d'impasse » ou de « coquille vide ». Pourquoi tant de doutes et de critiques et sur quoi reposent-ils ?

Les politiques sociales sont toujours en Europe, de manière prédominante, la responsabilité des États membres. L'Union n'a en la matière aucune compétence exclusive comme dans le domaine de l'union douanière, du droit de la concurrence, de la politique monétaire dans la zone euro, de la politique commerciale commune ou de la conservation des ressources biologiques de la mer. Elle n'a qu'une compétence partagée dans certains domaines bien définis voire une simple compétence d'appui. Plusieurs champs importants sont également toujours soumis à la règle de l'unanimité (coordination des régimes de sécurité sociale, protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, représentation et défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers en séjour régulier) ou sont exclus de la compétence de l'Union (rémunérations, assurance maladie ou assurance retraite).

Le modèle social européen est, en pratique, la résultante d'un patchwork de procédures et d'instruments qui n'est vraiment compris et maîtrisé que par quelques élus, syndicalistes et fonctionnaires en poste à Strasbourg ou à Bruxelles. Le citoyen européen – même éclairé – est perdu dans cet écheveau qui le dépasse.

*L'Europe sociale, un objet encore trop indéterminé.*

Qu'est-ce que l'Europe sociale ou le modèle social européen d'ailleurs au fait ? On en voit bien les grandes lignes (des services publics de qualité, un haut niveau de protection sociale, un accès facile à l'éducation et à la santé

et le dialogue social) mais une définition officielle simple et partagée fait défaut : l'indétermination de l'objet nuit à sa force de séduction et d'entraînement.

Si le dialogue social est une pierre angulaire du modèle social européen, démocratie politique enrichie par la démocratie sociale, son contenu est lui-même devenu de plus en plus vague depuis une quinzaine d'années. La transposition des accords sociaux conclus entre les partenaires sociaux européens dans des conventions collectives nationales est devenue de plus en plus inégale, notamment en raison du faible taux de syndicalisation à l'Est ; elle est aussi de plus en plus complexe. Il semble difficile désormais de négocier des accords contraignants : le refus en novembre 2023 des employeurs, avec un rôle clé du Mouvement des Entreprises de France (MEDEF) dans ces tergiversations, de renégocier l'accord cadre européen de 2002 sur le télétravail est emblématique. Le dialogue social sectoriel a été entravé, pour sa part, par la Commission européenne validée par un arrêt de la cour de justice (EPSU, septembre 2021). L'idée d'un système de relations professionnelles à plusieurs niveaux et plusieurs dimensions pourrait avoir fait long feu.

Comment admettre aussi, plus de 70 ans après le traité de Rome, et près de 15 ans après celui signé à Lisbonne, les défauts majeurs de cohésion sociale et territoriale qui persistent entre États membres et au sein même de ceux-ci ? Comment accepter que 11,7% des jeunes européens soient ni en emploi, ni en formation ou en éducation ou que 21,6% des citoyens européens soient en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale<sup>2</sup> ? Comment avaliser sans états d'âme l'état d'impréparation des États membres au moment de l'arrivée d'une pandémie qui, sous une forme ou une autre, était annoncée depuis l'épidémie de SRAS et les réactions désordonnées des autorités nationales ? Pourquoi aussi n'avoir pas agi davantage et mieux pour anticiper et prévenir les multiples impacts sociaux de la mondialisation des

échanges depuis les années 1980-90 ? Sommes-nous vraiment préparés à affronter le choc de l'intelligence artificielle comme énoncé dans le chapitre du présent ouvrage qui aborde les défis technologiques auxquels fait face l'Europe aujourd'hui et à en tirer le meilleur parti pour la société, à assurer une gestion sociale anticipée et efficace de la transition verte, et à gérer la bombe démographique qui est devant nous (vieillesse rapide, dépopulation accélérée, migrations accrues...) ? On peut en douter.

Certes, après deux commissions présidées par José Manuel Barroso et une crise financière qui ont mis l'ajustement budgétaire et financier au premier plan et passé en quelque sorte l'Europe sociale – et les États-providence ou États sociaux – par pertes et profits, quelques éléments de renouveau sont apparus avec la commission Juncker puis à la faveur du choc de l'épidémie de la COVID-19 et du plan de relance NextGenerationEU pour faire face aux conséquences économiques de la pandémie.

On pense à la promesse d'un « triple A social pour l'Europe » énoncée en 2014 puis au socle européen des droits sociaux adopté en novembre 2017 au sommet social de Göteborg. Accueilli avec scepticisme par de nombreux eurodéputés, il a pourtant aidé à relancer le processus législatif et de convergence vers de meilleures conditions de vie et de travail dans l'Union. On peut citer la révision de la directive sur les travailleurs détachés qui étend la possibilité pour ceux-ci d'être couverts par des accords collectifs (2018) et la création de l'autorité européenne du travail (2019) ou la directive sur les salaires minimums (2022), cette dernière demandant aux États membres où le taux de couverture conventionnelle est inférieur à 80% d'établir un plan d'action pour développer la négociation collective.

Plus récemment (en 2022 puis en 2023), l'adoption par la Commission européenne de lignes directrices sur

l'application du droit de la concurrence européen aux accords collectifs relatifs aux conditions de travail des travailleurs indépendants sans salariés et la recommandation du Conseil du 12 juin 2023 sur le renforcement du dialogue social dans l'Union européenne sont des éléments positifs. L'Europe semble moins unijambiste qu'avant avec un agenda social davantage centré sur un équilibre entre des objectifs d'investissement social et des objectifs sociaux plus traditionnels. Ainsi, au sommet social européen de Porto de mai 2021, trois grands objectifs ont été souscrits pour 2030 : au moins 78 % des personnes âgées de 20 à 64 ans devraient avoir un emploi ; au moins 60 % des adultes devraient participer à des activités de formation chaque année et le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale devrait diminuer d'au moins 15 millions, dont au moins 5 millions d'enfants.

A la vision d'une politique sociale réparatrice et redistributrice s'est progressivement substituée dans la logique d'achèvement du marché unique, une conception plus dynamique faisant du facteur social un élément à part entière de la compétitivité européenne.

Toutefois, les difficultés à adopter une directive sur les emplois de plateformes et l'échec des partenaires à renégocier le télétravail sont des signaux toujours préoccupants pour l'avenir du modèle social européen.

### *Les obstacles sur le chemin de l'Europe sociale.*

Ce ne sont pas les seuls signaux d'alerte. En effet, les obstacles semés sur le chemin de l'Europe sociale et de la construction d'un modèle social européen perdurent et se sont même accrus au cours des dernières années.

Premier obstacle évident : la nature composite et très hétérogène de l'Europe, dès sa création où cohabitait déjà

des systèmes sociaux bismarckiens assez divers (Allemagne, Belgique, France et Italie) avec un système de type nordique (Pays-Bas). Elle a été exacerbée par les nombreux élargissements successifs. Ces élargissements, en particulier aux pays du Sud de l'Europe (Espagne, Grèce, Portugal...) puis aux pays d'Europe centrale et de l'Est, ont certes donné temporairement du grain à moudre à l'Europe sociale en fixant des objectifs de convergence à l'Union. Ils ont aussi accru les divergences au sein du Conseil européen, compliqué énormément l'harmonisation des politiques sociales, et fait obstruction à l'élargissement des compétences de l'Union à de nouveaux champs de la politique sociale, en particulier la protection sociale, qui mettent en œuvre la redistribution entre groupes sociaux.

Or les modèles sociaux nationaux ne sont pas la traduction de simples choix techniques (répartition versus capitalisation ; conditions d'accès aux prestations et aux revenus minimas et articulation entre eux...) mais le fruit de l'histoire des États-nations et de leurs institutions et de compromis complexes passés entre les groupes sociaux et les forces politiques au fil du temps.

Ces caractéristiques expliquent, par exemple, pourquoi un pays aussi avancé socialement que le Danemark s'oppose aujourd'hui par un recours auprès de la Cour de Justice de l'Union européenne à ce qui semble à beaucoup d'autres constituer un progrès social : la directive sur les salaires minimums adoptée par l'Union en octobre 2022.

La difficulté de construire un modèle social européen plus ambitieux et plus cohérent découle aussi de l'approche idéologique des gouvernements au pouvoir. Elle différerait déjà beaucoup entre socio-démocrates, libéraux de centre-droit, conservateurs chrétiens-démocrates et conservateurs populistes, qui ont fluctué au gouvernement au gré des élections. L'effacement de la social-démocratie et du

centre droit traditionnel (comme les chrétiens-démocrates allemands et comme la droite parlementaire française), qui avaient un attachement historique pour l'Europe sociale, et l'arrivée au pouvoir de gouvernements technocratiques, libéraux ou inspirés par le nationalisme, le populisme et parfois la xénophobie, sont un nouveau facteur de grippage majeur du moteur de l'Europe sociale. Ils détournent les priorités politiques et l'attention de l'opinion publique vers d'autres thématiques comme la question des frontières de l'Union, ou celle du réarmement.

Au demeurant, les crises majeures qui ont dévalé successivement sur le continent ont accru les contradictions internes à la construction européenne (crise financière, arrivée massive de migrants, Brexit, pandémie, inflation, guerres...), les différenciations préexistantes entre Nord et Sud, Est et Ouest de l'Europe et l'euro-scepticisme foncier de beaucoup d'Européens. Elles s'ajoutent aux défis structurels que sont, dans le désordre, la gestion de la poursuite de la mondialisation, la montée continue de l'individualisme consumériste, le vieillissement accéléré et la dépopulation de nombreuses régions et d'États entiers, les transitions digitales et climatiques ou l'érosion de la légitimité et du bon fonctionnement des institutions démocratiques et sociales.

Dans ce contexte, malheureusement, les personnalités politiques, les intellectuels et les groupes de réflexion et autres think-tanks qui prennent part aujourd'hui au débat public dans les États membres et à Bruxelles et qui ont une vision claire et ambitieuse du modèle social européen – et plus encore la capacité d'embarquer avec eux les citoyens – sont rarissimes. N'est pas successeur de Jacques Delors qui veut.

*Pour une nouvelle étape de l'Europe sociale : les nouvelles frontières.*

Retrouver rapidement et fermement le chemin – et la volonté – d'une relance du modèle social européen,

certes sous des formes nouvelles mais avec une ambition sans précédent, est pourtant une condition indispensable pour que des réponses viables et efficaces soient apportées aux grands enjeux du moment évoqués précédemment.

Comment l'Europe pourra-t-elle mobiliser dans la durée des centaines de millions de citoyens de toutes nationalités si le projet européen – l'idéal européen – ne s'incarne pas à leurs yeux concrètement dans les progrès continus de nos droits fondamentaux au quotidien, au premier rang desquels les droits sociaux, ni dans le progrès social, c'est-à-dire au fond dans nos valeurs de solidarité, d'humanisme et de liberté ?

Comment peut-on imaginer faire face efficacement aux défis politiques posés par l'intégration de nombreux migrants – communautaires et extra-communautaires – et aux défis d'une démographie en berne si l'on ne sait pas mobiliser toute la palette des outils de politique sociale et redonner, en particulier à la classe moyenne européenne, pivot des États-providence mais fragilisée par la mondialisation, le sens des solidarités ?

Comment penser accélérer les indispensables transitions technologiques, économiques et sectorielles pour gérer le changement climatique en laissant les impacts sociaux de côté, comme la crise agricole actuelle le démontre de façon éclatante ? Comment enfin peser stratégiquement dans le monde éclaté actuel si l'Europe n'affirme pas son exemplarité ? Quels devraient donc être les principaux objectifs poursuivis et les principales mesures à prendre ?

### *Le dialogue social et la participation citoyenne.*

D'abord, il est indispensable de donner beaucoup plus de place, de poids et de voix aux partenaires sociaux et à la société civile pour que les citoyens européens puissent

se réappropriier, ou plutôt s'approprier enfin, la question sociale dans toutes ses dimensions. Il s'agit également de construire une Europe plus démocratique, en s'inspirant des meilleures pratiques des pays de l'Europe du Nord et de notre voisin allemand ; une Europe dont les citoyens éclairés favorisent la vérité dans un débat public respectueux et pondéré.

Il revient donc aux partenaires sociaux eux-mêmes, salariés et employeurs, de lancer au niveau interprofessionnel comme au niveau sectoriel des négociations dans plusieurs domaines clés, par exemple sur le droit à la formation tout au long de la vie, sur l'égalité entre les genres dans les entreprises, sur le changement et les restructurations dans une économie bas-carbone, sur l'introduction de l'intelligence artificielle dans les processus de production et les organisations de travail ou sur la gestion prévisionnelle des compétences. Les champs de négociation interprofessionnels ou sectoriels sont nombreux. Quand les négociations échouent, la Commission devrait avoir l'obligation de proposer un texte. Et quand elles aboutissent, elle devrait avoir l'obligation de transmettre l'accord au Conseil. Un équivalent de l'agenda social à la française pourrait utilement être élaboré au plan européen, et décliné dans chaque État membre. De même, l'Union européenne devrait travailler des formes d'harmonisation des conditions du dialogue social dans les États membres.

Par ailleurs, il reste à inventer, à l'échelle de toute l'Union, des mécanismes opérationnels de participation citoyenne qui incluent des femmes et des hommes des différents États membres et à y faire appel de façon systématique pour l'élaboration des politiques sociales au niveau européen, leur mise en œuvre et leur évaluation. Enfin, à l'ère digitale et des visioconférences, les parlementaires nationaux des États membres pourraient être associés plus directement, d'une façon ou d'une autre, à la nouvelle étape de l'Europe

sociale, en délibérant ensemble et en votant au même moment, dans tous les États membres, sur les questions de nature sociale qui relèvent de leurs compétences.

*Des réponses concrètes aux conséquences sociales de la mondialisation.*

Ensuite, il est essentiel que l'Union montre aux citoyens européens qu'elle apporte des réponses efficaces et concrètes pour prévenir et réparer les conséquences sociales d'une ouverture de l'Europe au monde plus nécessaire que jamais dans le contexte géostratégique chahuté.

A cette fin, l'Union européenne devra mobiliser plusieurs outils. Afin de lutter contre le dumping social, l'introduction de clauses sociales dans les accords de commerce conclus avec les États tiers, développés et en développement, devrait être systématisée. Il faut aller plus loin que l'accord avec la Nouvelle-Zélande ou l'inclusion de clauses sociales générales (respect des conventions fondamentales de l'OIT). Un dispositif, appelé RRM (rapid response labor mechanism), inclus dans l'accord de libre-échange entre les États-Unis, le Canada et le Mexique, adopté sous l'administration Trump à l'initiative de membres démocrates du Congrès, fournit un exemple novateur et intéressant. Le RRM permet ainsi au gouvernement américain de prendre des mesures directes au niveau même des sites de production (usines) situés sur le territoire d'un autre État, en pratique aujourd'hui le Mexique, si le gouvernement estime que les travailleurs locaux n'y ont pas accès aux droits de s'organiser et de négocier. Un tel dispositif pourrait être appliqué à certains partenaires commerciaux de l'Union européenne parmi les pays en développement qui nous menacent de dumping social ou qui n'ont pas un modèle social encore satisfaisant sur tel ou tel point.

Un redimensionnement du fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM), créé en 2007, et qui vise à soutenir les travailleurs touchés par l'ouverture de l'économie à la mondialisation, s'impose aussi, en l'accroissant très significativement (seulement à ce jour 200 millions d'euros annuels pour la période 2021-2027) et en étendant son champ aux travailleurs menacés d'une perte d'emploi mais pas encore licenciés ou sans emploi.

Une poursuite et une accélération de l'harmonisation des législations sociales sont également nécessaires, ne serait-ce que pour lutter contre la concurrence par le bas entre les 27 États membres eux-mêmes, ou contre les manœuvres d'entreprises multinationales qui jouent un gouvernement contre un autre pour leurs investissements dans l'Union. Dans un contexte d'un nouvel élargissement très probable à plusieurs États comme l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie qui ont tous trois officiellement déposé leur candidature à l'Union européenne mais dont le PIB par habitant est très bas, cela ne peut pas se faire dans une Union à 27 ou à 30 et cela plaide pour des coopérations à la carte et une gouvernance à plusieurs vitesses qui permettraient à ceux des États membres qui veulent faire plus dans le domaine social de le réaliser, au cas par cas, et ceux qui ne le veulent pas ou ne le peuvent pas d'aller à leur rythme.

*Une harmonisation accrue dans le cadre d'une Europe sociale en cercles concentriques.*

L'harmonisation des législations sociales pourrait ainsi être approfondie par un groupe – ou plusieurs groupes même – de quelques pays volontaires au sein de la zone euro par exemple. Cette harmonisation pourrait porter en priorité sur les politiques en faveur de la formation et des compétences, en rendant obligatoire par exemple les démarches d'anticipation des compétences par les entreprises de plus de 500 salariés dans tous les pays de l'Union, les

politiques de l'enfance et du vieillissement, les mutations économiques liées aux nouvelles technologies (en autorisant notamment le droit de grève en solidarité à des travailleurs d'autres pays) et l'accès aux services essentiels ou l'accompagnement social de la transition écologique.

L'autorité européenne du travail (ELA) - dont le rôle est d'améliorer la coopération entre les États membres, de coordonner les inspections communes, d'effectuer des analyses et des évaluations des risques concernant des aspects liés à la mobilité transfrontière de la main-d'œuvre et d'assurer une médiation en cas de différends entre les États membres - pourrait, pour ces pays volontaires, hériter de compétences propres de contrôle dans les plus grandes entreprises de l'Union européenne. Cela sur des sujets de contrôles complexes demandant des compétences spécialisées (montages transnationaux, détachements, usages de nouvelles technologies comme plateformes d'emploi ou intelligence artificielle...).

Une procédure de « déséquilibre social excessif » pourrait également y être créée à l'image de ce qui existe en matière économique – la procédure établie par l'Union concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM) –, permettant au Conseil européen d'imposer des pénalités (jusqu'à 0,1% du PIB) dans le cas où le pays concerné refuse à plusieurs reprises de prendre des mesures de transposition ou d'harmonisation ou si les mesures sont insuffisantes pour atteindre les objectifs sociaux fixés à moyen terme, comme ceux énoncés à Porto.

Toujours au sein du premier cercle des pays qui veulent aller plus loin en matière sociale, l'harmonisation pourrait être complétée par des dispositifs redistributifs entre États membres. On pense ici au mécanisme européen de réassurance chômage, qui est évoqué depuis quelques années. Il s'agit de créer un fonds européen qui soutiendrait ceux

des régimes nationaux d'assurance chômage confrontés à une crise grave en raison d'une forte hausse du nombre de demandeurs d'emploi. En période de croissance, les États membres financeraient le fonds (à hauteur de 0,1% du PIB environ) et, en période de récession et de chômage, des financements européens seraient directement versés aux systèmes nationaux d'assurance chômage.

De façon plus ambitieuse encore, dans le prolongement de la recommandation du Conseil relative à un revenu minimum adéquat adoptée en 2023, et en s'inspirant de la proposition d'euro-dividende faite par le philosophe Philip Van Parijs, l'Union européenne pourrait instaurer un revenu minimum de 200 € par mois et par personne, quel que soit l'État membre, qui serait financé par une taxe européenne sur le revenu. Libre à chaque État de l'Union comme la France, de financer – ou non – un revenu minimum plus élevé (comme le revenu de solidarité active, le RSA). Ce serait la première prestation sociale et de solidarité véritablement européenne.

En dehors de ce premier cercle mettant en œuvre des politiques d'harmonisation, la dimension sociale serait essentiellement recentrée sur la libre circulation. Les fonds de cohésion sociale (FSE+, dispositif de financement de l'Union européenne pour soutenir les politiques sociales, l'emploi et l'inclusion) et de cohésion territoriale ne seraient plus financés par la solidarité européenne. Les aides européennes subsistantes seraient aussi subordonnées à la mise en œuvre de mesures sociales dans les États membres concernés.

Le domaine sanitaire doit faire l'objet d'un traitement à part. Pour faire face à la vulnérabilité que nos interdépendances occasionnent, la crise de la Covid-19 a permis des avancées significatives sur le papier mais qui sont beaucoup plus modestes dans la réalité car des moyens équivalent à

ceux qui existent aux États-Unis ne sont toujours pas au rendez-vous. En particulier, il faut encore muscler le mandat et les moyens de l'HERA (l'autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire) pour en faire un véritable équivalent de la *Biomedical Advanced Research and Development Authority* (BARDA).

Transformée en agence, comme l'EMA (Agence européenne du médicament) et l'ECDC (le centre européen pour la prévention et le contrôle des maladies), l'HERA devrait pouvoir intervenir en-dehors des crises sanitaires et procéder à des achats et des négociations de prix conjoints dans le cadre de la lutte contre les pénuries de médicaments et de biens médicaux. Nos capacités de production de substances actives pharmaceutiques, de médicaments, de vaccins et de contre-mesures médicales stratégiques sur le continent européen ne sont pas toujours suffisantes. Relocaliser véritablement la production sur le territoire européen passera par des incitations de marché beaucoup plus fortes pour les industriels. Confier à l'Union européenne, et vis-à-vis de tous les États membres, une compétence exclusive dans le domaine de la surveillance épidémiologique et de l'expertise sanitaire permettrait enfin de ne pas répéter l'embrouillamini apparu lors de la pandémie et de mieux protéger tous les citoyens.

### *Redonner des marges sociales aux États-nations dans l'Union.*

Les États membres, y compris dans le premier cercle des pays qui harmoniseraient plus étroitement leurs politiques, gagneraient à pouvoir accroître les mesures de solidarité concrètes au sein de leur communauté nationale et au bénéfice des plus démunis et des plus fragiles d'entre eux.

Grâce à des exemptions sectorielles des règles du marché intérieur et du droit européen de la concurrence, la

consolidation et l'investissement dans quelques grands services publics (services de santé, systèmes d'éducation) qui constituent un pilier essentiel du modèle social européen ne devraient plus pouvoir être entravés. Un plan massif d'investissement et de modernisation de ces grands services publics serait opportunément lancé par l'Union européenne.

En parallèle, des opt-out sur tels ou tels aspects de la législation sociale, qui existent ou ont existé au bénéfice de certains pays (Danemark, République tchèque, Royaume-Uni et autres), devraient pouvoir être renégociés par les États membres qui le souhaitent. Par exemple, au-delà des restrictions apportées pour le versement des prestations sociales aux résidents non-communautaires, qui sont déjà possibles bien que contestées par une frange de l'opinion dans notre pays comme on l'a vu récemment lors du vote de la loi sur l'immigration, ne pas accorder pour une durée de quelques trimestre le bénéfice de certaines prestations sociales (allocations familiales, logements...) aux résidents communautaires nouvellement installés devrait être autorisée dans les États membres qui le souhaitent quand ils sont confrontés à une immigration intra-communautaire significative (c'était le cas du Royaume-Uni sous David Cameron, et le cas de figure pourrait se reproduire avec l'élargissement à des pays pauvres tels que Géorgie, Albanie ou, bien sûr, Ukraine).

*Affirmer plus clairement notre modèle dans le concert international.*

Enfin, l'Union devrait affirmer plus clairement qu'elle ne le fait pour l'instant son modèle social et parler haut et fort dans le concert international. L'outil des accords commerciaux est essentiel de ce point de vue, comme devraient l'être le discours politique et la vision stratégique de notre modèle social européen exprimés par les représentants de

la Commission et des États membres dans les grandes enceintes internationales concernées (Assemblée générale des Nations-Unies, OMS, OIT...).

*Nos recommandations.*

*Remettre le dialogue social et la participation citoyenne au cœur du modèle social européen.*

Un agenda social européen devrait être décliné dans les différents États membres et les partenaires sociaux devraient relancer au niveau interprofessionnel et sectoriel des négociations sur des sujets comme l'économie bas-carbone ou l'intelligence artificielle. Un dispositif européen de participation citoyenne devrait être créé et mobilisé sur les questions sociales.

*Poursuivre l'harmonisation des politiques sociales dans une Europe sociale en cercles concentriques.*

L'harmonisation des législations sociales doit être poursuivie et accélérée par les États membres volontaires, et pas à 27 ni à 30. Elle doit porter en priorité sur les politiques en faveur de la formation et des compétences, sur les politiques de l'enfance, sur les mutations économiques liées aux nouvelles technologies. Elle passe aussi par un renforcement des compétences de l'autorité européenne du travail, la mise en place d'une procédure de « déséquilibre social excessif » et la mise en œuvre d'un mécanisme européen de réassurance chômage, voire un revenu minimum européen.

*Redonner parallèlement des marges de manœuvre sociales aux États nations.*

Il est important que l'Europe investisse massivement dans les grands services publics sociaux (santé, éducation, sécurité sociale...) sans être entravée. Les États membres

devraient également pouvoir introduire des règles d'opt-out (de désengagement) sur tels ou tels aspects de la législation sociale qui est particulièrement sensible pour leurs citoyens.

*Affirmer haut et fort le modèle social de l'Union européenne dans le concert international.*

Le modèle social européen qui rassemble les Européens doit être défendu et développé au plan international. Cela passe par l'inclusion de clauses sociales dans les accords commerciaux et dans une promotion plus affirmée du modèle social européen dans les enceintes internationales (Assemblée générale des Nations-Unies, OMS, OIT...).

*Notes*

1. En 2013, Jacques Delors affirmait par exemple : « le modèle social européen existe et, comme citoyens européens, nous pouvons en être fiers. Les questions sociales ne sont pas une dépense ou un coût mais l'investissement d'avenir le plus profitable. Avec l'individualisation croissante de nos sociétés, l'Europe a besoin de règles collectives ».

2. Eurostat : site consulté le 22 février 2024.

## CHAPITRE 9

# DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE À LA SÉCURITÉ CLIMATIQUE : LE CHANGEMENT CLIMATIQUE ET SES ENJEUX GLOBAUX, EUROPÉENS ET NATIONAUX

Jean-Michel Valantin

En janvier 2024, les centres de climatologie et de météorologie mettaient en évidence le franchissement du seuil climatique de  $+1,5^{\circ}$  depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle. Depuis plus d'une dizaine d'années, ce seuil est considéré par les climatologues comme ne devant pas être dépassé, sous peine que l'humanité n'entre dans une zone planétaire de danger.

Alors qu'en mars 2023 la hausse de la température planétaire moyenne était de  $+1,2^{\circ}$ , en mars 2024, le programme européen Copernicus établit qu'elles sont déjà passées à  $+1,77^{\circ}$ . Cela s'explique notamment du fait de la combinaison du changement climatique avec le phénomène cyclique El Niño. Nous sommes sur une planète que nous ne connaissons pas, qui est en train de nous devenir hostile. Les effets du cycle El Niño 2023-24 et les dynamiques propres à l'emballage climatique sont en train de nous projeter dans des réalités géophysiques inconnues.

De fait, le changement climatique est désormais une menace directe pour l'ensemble de l'humanité et des populations vivantes. Et cette menace planétaire ne cesse de s'aggraver. La menace climatique se décline en exerçant à la fois une pression chronique et croissante sur les conditions de vie<sup>1</sup>, dont le cycle de l'eau, sur les sols, sur l'océan mondial, sur la cryosphère et se manifeste sous de multiples formes. Le changement climatique se manifeste aussi sous la forme d'une multiplication et d'une intensification des événements climatiques extrêmes, comme les tempêtes, les sécheresses, les incendies, dont les mégafeux et

les inondations, qui ont un impact direct sur les personnes, les infrastructures, les récoltes, les finances et le secteur de l'assurance.

Si la fin du cycle El Niño s'accompagnera sans doute d'un retour très momentané à une température moyenne redescendant en-dessous du seuil de  $+1,5^{\circ}$ , la tendance générale s'impose partout, à tous. L'Europe et la France sont particulièrement vulnérables à ce nouveau monde, mis au défi de l'emballlement climatique, qui se combine aux autres pressions et vulnérabilités propres aux conditions de vie contemporaines, et les aggrave.

Les effets de ce dérèglement planétaire et ceux de la prolifération de crises géopolitiques et de guerres s'intriquent, transformant ces crises en catastrophes à grande échelle. En d'autres termes, il s'agit d'un enjeu de sécurité globale, dont l'importance augmente à mesure que le changement climatique s'aggrave. La France, tout comme les autres États membres de l'Union européenne et l'ensemble des États sur notre planète, subit de plein fouet les effets physiques, géopolitiques, économiques et sociaux du changement climatique.

L'atténuation du changement climatique et l'adaptation des sociétés contemporaines aux effets en cours et à venir est donc un enjeu global<sup>2</sup>, dont la prise en compte est un enjeu de sécurité globale.

### *Crises géopolitiques et dérèglement planétaire.*

Le nexus climat et sécurité est d'autant plus crucial à appréhender que la multiplication des chocs climatiques se combine à l'actuelle prolifération des guerres et des tensions géopolitiques. Cette combinaison s'opère par l'aggravation des conséquences des guerres par celles des effets du changement climatique, ainsi que par les risques politiques

induits par l'aggravation en cours et à venir de la crise migratoire et du bouleversement des littoraux du fait de la hausse du niveau de l'océan. Ainsi, depuis 2022, en Europe et dans le reste du monde, la guerre en Ukraine a déclenché une crise globale.

### *Crise géopolitique, crise climatique, crise européenne.*

Entre autres effets, malgré la suspension des droits de douane et des quotas d'importation sur les produits agricoles ukrainiens, les exportations sur les marchés internationaux de céréales ukrainiennes sont très limitées par la guerre, du fait du blocus maritime russe en mer Noire et de la destruction systématique des voies de communication terrestres. Par ailleurs, les sanctions économiques décidées par l'Union européenne, les États-Unis et le G7 ont eu un impact en 2022 sur les exportations de céréales russes, sachant que les productions agricoles russes et ukrainiennes représentent plus de 30 % des exportations de céréales. Or, en 2022 comme en 2023, une multiplication de phénomènes climatiques a touché les grandes zones de production agricole, dont le *Midwest* américain et l'Amérique latine.

Cette combinaison des effets de la guerre en Ukraine et de ceux du changement climatique devient dès 2022 l'un des moteurs de l'inflation des prix agro-alimentaires au niveau mondial<sup>3</sup>. Cette situation de tensions sur la sécurité alimentaire s'est aggravée tout au long de l'année 2022 par la multiplication de phénomènes climatiques extrêmes sur les grandes zones de production agricoles. Aussi, de fait, depuis 2022, les effets de cette crise géopolitique majeure se combinent aux effets en cascade du changement climatique.

Ainsi, et entre autres, les systèmes agricoles européens sont particulièrement sous la pression de cette aggravation des difficultés majeures qu'ils subissent déjà, ce qui menace directement la sécurité alimentaire globale, que ce soit sous

la forme de l'inflation, voire de l'accès à la nourriture.

*Enjeux climatiques, enjeux politiques : la longue crise migratoire.*

Comme l'établissent de nombreux chercheurs et institutions, dont la Commission européenne<sup>4</sup>, en Afrique, du Sahel au Soudan et jusque dans la Corne de l'Afrique et au Moyen-Orient, les multiples conflits régionaux deviennent autant de désastres en raison de la pression exercée par le climat sur les situations d'insécurité alimentaire, sur les faibles réserves en eau, ainsi que des sécheresses et de gigantesques inondations qui déclenchent le déplacement de populations entières, notamment dans la Corne de l'Afrique. Ainsi, la pression croissante exercée par le changement climatique et son aggravation du fait d'El Niño 2023-24, font émerger des conditions environnementales à l'extrême limite d'être invivables.

La combinaison entre l'appauvrissement généralisé, les conflits et l'aggravation constante de l'état du climat sont à l'origine de gigantesques mouvements migratoires vers la Méditerranée, le Maghreb et l'Europe.

Enfin, l'importance des flux ne cessant de croître, leur développement déclenche des réactions politiques de plus en plus hostiles dans les États membres de l'Union européenne. De fait, il devient très difficile de distinguer les flux de personne immigrant en Europe pour des raisons économiques « traditionnelles », de réfugiés de zones de guerre, ou fuyant des conditions climatiques et sociales insupportables. Cette arrivée soudaine d'un grand nombre de personnes devenues migrantes, aux causes entremêlées entraîne des divisions politiques nationales, qui se transposent au niveau européen, sur fond de récession économique. Partout en Europe, la hausse de cette pression migratoire est l'un des facteurs majeurs du succès croissant de nombreux partis populistes ou d'extrême droite.

### *La déferlante.*

Au-delà de ce qui vient d'être évoqué ci-dessus, l'emballement climatique est aussi en train de déstabiliser rapidement les calottes glaciaires antarctiques et groenlandaises. Si la déstabilisation de la calotte antarctique s'aggrave dans les quelques années qui viennent, du fait en particulier de la fragmentation exponentielle du glacier Thwaites, surnommé le « glacier de l'apocalypse » par de nombreux climatologues, sa déstabilisation accélérerait dramatiquement la hausse du niveau de l'océan. Celui-ci dépasserait alors largement le niveau de +1 mètre envisagé jusqu'à présent par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) pour 2100<sup>5</sup>, par rapport au niveau du début du XXI<sup>ème</sup> siècle.

Or, la hausse du niveau de l'océan est déjà telle que, partout en Europe, et notamment en France, le trait de côte est altéré et modifié. Mais la hausse touche des zones qui concentrent 10 % à 20 % des populations nationales, et qui sont densément aménagées, voire ont une importance économique vitale. Ainsi, depuis une dizaine d'années, les Pays-Bas ont lancé le Plan Delta qui vise à réaménager tout leur système de digues et de polders qui les protègent de la hausse du niveau de l'océan.

Aucun État européen, à l'exception du cas hollandais, ne s'est, à ce jour, emparé de cette menace, dont le rythme et l'ampleur risquent fort d'être beaucoup plus élevés que ce qui était encore prévu il y a quelques années.

### *De l'insécurité climatique en France.*

Si la France est déjà touchée par les effets en retour des chocs géopolitiques et climatiques, le territoire national est pris en tenaille par la mise sous pression des conditions de vie matérielles et par la multiplication des événements climatiques extrêmes.

### *Risques sur l'habitat.*

La mise sous pression des sociétés, dont la société française, s'opère en particulier par la combinaison des effets tendancielles du changement climatique avec les formes prises par l'aménagement du territoire. C'est le cas, par exemple, des effets de la sécheresse des sols qui, combinés à l'irrégularité toujours plus importante des précipitations, mettent en risque les catégories de bâtiments dits « légers », dont les maisons individuelles, les petits immeubles collectifs et les routes départementales, installés sur des sols argileux ou argilo-calcaires, du fait du risque de ce qui est communément appelé « retrait gonflement des argiles » (RGA).

Ce phénomène est induit par les effets des épisodes de précipitations et de sécheresse sur les bâtiments installés sur des sols argileux ou argilo-calcaires. La notion de RGA désigne les mouvements alternatifs (et souvent répétés dans le temps) de retrait et de gonflement du sol, respectivement associés aux phases de sécheresse et réhydratation de sols dits « gonflants » ou « expansifs ». Ces phénomènes fissurent les fondations et les murs des maisons ou des petits immeubles exposés, ce qui peut finir par les rendre inhabitables.

En France, plus de 50 % des maisons individuelles sont concernées. A l'échelle nationale, le coût moyen annuel des risques RGA était de 231 millions d'euros par an entre 1982 et 2019. Durant la période 2016-2020, il est passé à EUR 885 millions par an. Huit mille communes françaises ont été reconnues par l'État au moins une fois en état de catastrophe naturelle du fait du phénomène sécheresse. En cumulé, le coût des sécheresses sur la période 2001-2020 a représenté « un coût de EUR 13,8 milliards, soit 36 % des sinistres de tous périls »<sup>6</sup>.

La crise ne va faire que s'aggraver, car ces désordres vont vraisemblablement tripler d'ici à 2050<sup>7</sup>. D'après la Mission

Risques Naturels (MRN), portée par France Assureurs, le coût de ces sinistres est passé de EUR 400 millions par an entre 1989 et 2015 à EUR 1 milliard par an entre 2016 et 2020, avant de changer d'échelle en 2022, année qui a vu les coûts annuels passer à EUR 3,3 milliards. Il est estimé que près de la moitié des maisons individuelles du territoire national français sont touchées, dont 3,3 millions pourraient être fortement impactées par ces désordres, risquant ainsi de devenir inhabitables.

Or, la période qui s'ouvre est d'ores et déjà durablement inscrite dans une aggravation toujours plus forte du changement climatique<sup>8</sup>.

### *Le Règne du Feu.*

Du fait du passage d'extrêmes en extrêmes, le risque sécheresse se prolonge dans le risque incendie, dont la forme et les effets contemporains peuvent désormais avoir des conséquences systémiques à l'échelle tant régionale que nationale. Historiquement, les conditions naturelles induisant des survenances de feux de forêt étaient quasi-exclusivement situées au sud de la Loire, dans le sud et le sud-ouest de la France. Cependant, au cours de ces 20 dernières années, les conditions de départ et de propagation des feux de forêt se sont étendues à l'ensemble du territoire national.

Or, depuis le début du XXI<sup>ème</sup> siècle, l'évolution rapide des conditions naturelles, induite par l'aggravation du changement climatique, entraîne le déclenchement de feux de forêt, tant au nord de la Loire qu'en Europe du nord.

Cette première évolution, majeure, se combine avec l'émergence de méga-feux, dont la première occurrence a été les trois mégafeux se propageant en Gironde, durant l'été 2022. La notion de « méga-feux » qualifie des incendies dont les caractéristiques sont profondément anormales, du fait de

leur étendue (1000 ha en Europe, 10 000 ha en Amérique du Nord), de leur vitesse de propagation, leur durée, leur mode d'extension à la fois terrestre et aérien, et leur intensité thermique, qui les rendent impossibles à éteindre ou à contrôler par les forces de sécurité civile.

Aussi, l'allongement des périodes de forte chaleur, la multiplication des épisodes de sécheresse induisent une hausse de la probabilité de survenance d'incendies et de mégafeux. Il est à noter que, au XX<sup>ème</sup> siècle, la France a subi quatre épisodes exceptionnels de sécheresse du fait de leur durée et de leur intensité (1921, 1942-49, 1976, 1998-90). Depuis le début du XXI<sup>ème</sup> siècle, ce sont plus de cinq épisodes exceptionnels de sécheresse que la France a connues : en 2003, en 2011, en 2018, en 2022 et en 2023, sachant que si 2023 est l'année la plus chaude jamais enregistrée, les risques sont élevés que 2024 le soit encore plus.

A cette vulnérabilité bioclimatique s'ajoute le manque d'expérience des populations comme des autorités et des effectifs de la sécurité civile en matière de gestion de feux de forêts et de mégafeux. Aussi, face à l'extrême violence des méga incendies en Gironde en 2022, l'activation du mécanisme européen de sécurité civile a permis de mobiliser des renforts de pompiers venant de plusieurs pays européens. Pourtant, malgré cette mobilisation, l'ampleur des sinistres a failli entraîner une rupture capacitaire des moyens de la sécurité civile.

*Muets, aveugles et sourds.*

Enfin, le changement climatique menace directement les infrastructures fondamentales de la société contemporaine que sont les transports, la distribution d'électricité et les antennes relais nécessaires à la continuité d'internet.

Par ailleurs, ces trois grands réseaux sont factuellement interdépendants, ce qui renforce le caractère systémique de la réalisation des aléas sous forme de crises<sup>9</sup>, sachant que le changement climatique en multiplie les occurrences<sup>10</sup>.

Des destructions affectant ces trois réseaux en mêmes temps rendront les autorités, les collectivités et les citoyens muets, aveugles et sourds, ce qui entrainera une perte systémique des capacités de résilience du niveau national au local.

### *De l'insécurité climatique à l'insécurité bioclimatique.*

Par la perturbation du cycle hydrique, le changement climatique met en danger le taux d'humidité des sols. Or, les sols représentent 80 % de la biodiversité. Les épisodes de sécheresse et la surexploitation de la ressource en eau et leur dessiccation aggravent directement les effets induits sur la biodiversité mycélienne, microbienne, végétale et animale par la fragmentation des habitats, la pollution, la destruction et l'artificialisation de milieux naturels et la surexploitation des ressources.

Les effets en cascade du changement climatique se combinent ainsi aux moteurs de la crise de la biodiversité, qui compose le tissu vivant dont dépendent les conditions de vie les plus fondamentales de l'humanité et, *a fortiori*, de la société française, en particulier pour la production agricole.

### *Insécurité énergétique.*

La hausse de la température des cours d'eau et leur acidification ainsi que les vagues de chaleur sont une menace directe pour le parc nucléaire français. La France dépendant de son parc nucléaire pour la production de 85 % de son électricité, la maintenance évolutive et l'adaptation des réacteurs nucléaires français sont aussi urgents qu'impératifs<sup>11</sup>.

Cette urgence est d'autant plus grande que la guerre en Ukraine a déclenché une crise énergétique chronique en Europe.

### *Quelles stratégies pour quelles réponses ?*

Il est encore temps d'anticiper les enjeux liés au nexus climat et sécurité, afin d'en réduire les impacts, tout en lançant une politique d'adaptation et de résilience. Néanmoins, le préalable à cette politique nécessite l'établissement d'un consensus sur les enjeux entre les différentes forces en présence, à savoir les institutions européennes, les États, les entreprises, la société civile, la recherche, les collectivités locales et territoriales, le monde de la culture et des médias, et le monde éducatif.

Une place particulière devra être faite aux acteurs de la sécurité intérieure, de la sécurité civile et de la défense, aux assureurs et aux réassureurs, tout en réaffirmant le rôle et l'importance centraux de la recherche scientifique.

Au niveau national, le temps étant compté, les ministères de l'Intérieur, de l'Écologie et de la Défense pourraient être à l'initiative d'une structure de veille, d'alerte et d'anticipation, en travaillant de façon transversale avec les instituts de recherche, avec les collectivités, et avec les associations spécialisées. Les résultats de ces actions, en particulier sur l'adaptation des travaux sur l'adaptation et la résilience pourront être menés en commun avec les acteurs de la société civile, avec les collectivités et les entreprises, de manière à déclencher des réseaux de circulation des idées et des pratiques pour réussir l'adaptation.

Face à cette urgence, le nexus climat et sécurité devra aussi faire l'objet d'un dialogue permanent entre la France, l'Union européenne, l'OTAN, les Nations Unies et les organisations transversales comme le Conseil militaire

international sur le climat et la sécurité (International Military Council on Climate and Security – IMCCS), afin, notamment, de mettre au point un forum de haut niveau d'échanges des bonnes pratiques d'adaptation, ainsi que de solidarité face aux crises.

Par ailleurs, le risque est très élevé de voir s'installer des situations catastrophiques chroniques dans le voisinage de l'Europe, de la mer Noire à la Corne de l'Afrique, au Moyen Orient, au Maghreb, au Sahel et en Afrique de l'Ouest. Les mouvements de population massifs qui vont en résulter doivent impérativement faire l'objet d'anticipation et de coordination des politiques humanitaires, frontalières et de défense.

De cette approche combinant fermeté et humanisme active dépendra l'atténuation de la polarisation du champ politique européen entre droites et gauches extrêmes.

### *Nos recommandations.*

*Placer au centre des débats européens le nexus « climat et sécurité ».*

Le changement climatique exerce une pression toujours plus forte et plus dangereuse sur l'ensemble des vulnérabilités sociales, sanitaires, environnementales, économiques et politiques sur l'ensemble des sociétés et des États. Dans ce contexte, l'Union européenne doit non seulement, dès 2024, lancer un débat national et européen sur les enjeux du nexus « climat et sécurité », mais aussi intégrer, de façon centrale, les dits enjeux aux politiques de sécurité intérieure, de sécurité civile et de défense.

Les politiques extérieures des États membres, en coordination avec les institutions européennes, en faveur de la sécurité internationale, de l'aide au développement et à la sécurité alimentaire et du soutien et de la coopération

humanitaire, joueront donc un rôle fondamental pour rendre possible l'émergence de nouvelles stabilités qui seront essentielles pour réussir les politiques de transition énergétique et écologique.

*Renforcer les moyens scientifiques et politiques pour atténuer le changement climatique, pour accélérer la transition énergétique et écologique et pour y adapter les nations.*

Il est nécessaire de renforcer la recherche fondamentale et la recherche appliquée sur le changement climatique et sur les moyens nécessaires à la transition énergétique et écologique. La recherche doit inclure les dimensions sociales, politiques, humanitaires et géopolitiques nécessaires pour anticiper le lien entre changement climatique, migrations en cours et à venir et l'avenir des politiques migratoires.

La dimension partenariale entre les instituts de recherche, aux échelles nationales comme européennes est essentielle, tant pour gagner du temps que pour répondre aux risques de coupes brutales dans les budgets de la recherche. Ces travaux soutiendront notamment l'adaptation des infrastructures de transport, de communication et de production d'énergie, ainsi que la mise au point d'outils d'anticipation et d'alerte, afin de soutenir l'adaptation des systèmes assurantiels aux risques climatiques.

Aussi, la transition énergétique et écologique s'impose comme la nouvelle forme de l'humanisme, actuellement générateurs du changement climatique, car c'est la transformation de nos modes de vie par des processus politiques démocratiques et républicains, qui permettra de les pérenniser, tout en maintenant le statut actuel de la personne humaine tel que sous-tendu par l'humanisme européen.

*Lancer sans attendre des politiques d'adaptation au changement climatique aux niveaux européen, nationaux et territoriaux.*

Au niveau européen les plans de lutte contre le changement climatique et d'adaptation doivent faire l'objet d'une étude pour comprendre pourquoi ils suscitent un rejet violent depuis le début de la crise agricole et comment les faire évoluer pour qu'ils soient mieux appropriables au niveau des États membres.

Au niveau national, il est essentiel de soutenir les travaux éducatifs tant aux niveaux de l'éducation et des formations initiales et supérieures que de l'éducation populaire aux enjeux du nexus climat & sécurité. En France, il faut prévoir une formation obligatoire à ces enjeux pendant le Service National Universel (SNU), en partenariat avec la sécurité civile. Et dans les collectivités, il est nécessaire de mobiliser l'expertise, acquise tant par la recherche que par l'expérience, pour lancer des programmes locaux et régionaux d'adaptation et de résilience au changement climatique, qui seront propres aux réalités géographiques, sociales et politiques de chacune.

*Le nexus climat et sécurité est un enjeu qui concerne aussi les institutions de sécurité, de sécurité civile et de défense.*

Au niveau européen, il est urgent de renforcer les moyens de la sécurité civile et du mécanisme européen de sécurité civile. Au niveau national, il faut intégrer, de façon centrale et explicite, les enjeux du nexus climat et sécurité aux politiques de sécurité intérieure, de sécurité civile et de défense.

*Entreprendre de nouvelles actions visant à garantir la sécurité alimentaire des États membres de l'Union.*

L'invasion russe de l'Ukraine a montré que la sécurité alimentaire de millions de personnes pouvait être mise en péril dans le cadre d'interruption ou de perturbation d'importations de denrées alimentaires et d'engrais. Face au risque d'insécurité alimentaire, l'Union doit instaurer

des politiques de stockage de la nourriture, sur le modèle des « greniers à blé » permettant d'atténuer des crises frumentaires et alimentaires pouvant durer plus d'un an, tout en portant au niveau européen la nécessité d'établir des réseaux de solidarité alimentaire entre États membres.

## Notes

1. VALANTIN, Jean-Michel et TESTOT, Laurent (2023) *El Nino, Histoire et Géopolitique d'une Bombe Climatique*. Paris, Editions Nouveau Monde.

2. Cour des Comptes (2024) *Rapport Public Annuel 2024, L'action publique en faveur de l'adaptation au changement climatique*. Disponible sur : [www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2024](http://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2024)

3. VALANTIN, JM., “War in Ukraine, The U.S Mega drought and the Coming Global Food Crisis”, *The Red Team Analysis Society*, 1 Mai 2022, <https://redanalysis.org/2022/05/01/war-in-ukraine-megadrought-global-food-crisis-anthropocene-wars-3>

+ Organisation de coopération et de développement économiques (2022) *Effets de l'agression russe contre l'Ukraine sur les marchés agricoles et conséquences pour l'action publique*. Disponible sur : [www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/effets-de-l-agression-russe-contre-l-ukraine-sur-les-marches-agricoles-et-consequences-pour-l-action-publique-6c120154/](http://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/effets-de-l-agression-russe-contre-l-ukraine-sur-les-marches-agricoles-et-consequences-pour-l-action-publique-6c120154/).

4. Commission européenne et le Haut représentant de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité (2023) « EU proposes comprehensive new outlook on threats of climate change and environmental degradation on peace, security and defence ». Disponible sur : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_3492](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3492)

5. BERWYN, Bob (2024) “New research from Antarctica affirms the threat of the « Doomsday Glacier », but funding to keep studying it is running out” dans *Inside Climate News*. Disponible sur : <https://insideclimatenews.org/news/26022024/new-research-from-antarctica-affirms-threat-of-doomsday-glacier-but-funding-is-running-out/>

6. ARAV, Fanny et BRUNET, François-Xavier, (2022) « Cli-

mat, cyber, pandémie : le modèle assurantiel français mis au défi des risques systémiques » pour le Conseil économique, social et environnemental. Disponible sur : <https://www.lecese.fr/travaux-publies/climat-cyber-pandemie-le-modele-assurantiel-francais-mis-au-defi-des-risques-systemiques>

7. BOHLINGER, Philippe (2023) « Le retrait gonflement des argiles met les bâtiments en péril » dans Cahiers du bâtiment

8. ARAV, Fanny et BRUNET, François-Xavier, (2022) « Climat, cyber, pandémie : le modèle assurantiel français mis au défi des risques systémiques » pour le Conseil économique, social et environnemental. Disponible sur : <https://www.lecese.fr/travaux-publies/climat-cyber-pandemie-le-modele-assurantiel-francais-mis-au-defi-des-risques-systemiques>

9. RAIS ASSA, Claire et GÉRARDIN, Maxime, « Risques climatiques, Réseaux et interdépendances », *France Stratégie*, Mai 2022

10. REGHEZZA ZITT, Magali, *Paris Coule-t-il?*, Paris, Fayard, 2012

11. Cour des Comptes (2023) *L'adaptation au changement climatique du parc des réacteurs nucléaires*

Par quel contrat social sommes-nous des citoyens européens en plus d'être des citoyens français ? Autant l'émergence historique des États-nations en Europe, à commencer par l'Angleterre et la France, a été suivie d'un effort de théorisation du contrat social, autant le déploiement d'une Union européenne a pu manquer de cet accompagnement philosophique et politique susceptible de légitimer et de guider l'une des constructions politiques les plus ambitieuses et les plus inédites de l'histoire de l'humanité. A quelle fin sommes-nous réunis ? Pourquoi être ensemble plutôt que séparés ? Quel est le projet commun ? A l'aune des élections européennes, autant de questions indispensables pour tous les citoyens européens, auxquelles cet ouvrage tente d'apporter des réponses et propose un plan d'action.

Dans cet ouvrage collectif réalisé par le Laboratoire de la République, sont abordés la question de la défense de l'Europe ; celle d'une Europe puissante sur la scène internationale ; la question de la dislocation des États de l'Union ; le besoin, face à la poussée des fondamentalismes, d'une plus grande distinction entre temporel et spirituel dans l'ordre politique ; la question migratoire ; celle de l'intelligence artificielle et de son impact sur l'économie ; celle de notre destinée numérique face au développement des intelligences artificielles ; les possibilités d'une Europe sociale renforcée ; et, en complément de la question sociale, celle du changement climatique et de ses enjeux globaux et européens.

*Jean-Michel Blanquer  
Président du Laboratoire  
de la République*

