

futuribles

analyse et prospective

Égypte : le temps des réformes
L'avenir de la politique agricole
L'Union européenne
et la gouvernance mondiale

futuribles

NUMÉRO 369 • DÉCEMBRE 2010

- Le langage des heures** 3
Hugues de Jouvenel
- Égypte : le temps des réformes ?** 5
La réforme sociale et l'inexorable temporalité de l'autoritarisme
Dina el-Khawaga et Jean-Noël Ferrié
- Europe, mondialisation et gouvernance mondiale** 19
L'Union européenne entre légitimation et dissolution
Bastien Nivet
- La politique agricole commune à l'horizon 2020** 31
Six scénarios pour la PAC
Bernard Bourget
- La politique agricole commune après 2013** 45
Les enjeux et la position des acteurs
Jean-Christophe Bureau
- La science et le déni** 63
À propos du livre de Naomi Oreskes et Erik M. Conway, Merchants of Doubt
André Lebeau

TRIBUNE EUROPÉENNE

- Les Européens et l'islam** 73
Jean-François Drevet

ACTUALITÉS PROSPECTIVES

- 79
La fusion dans l'impasse ? / La flambée de la crémation / La puberté de plus en plus précoce / L'innovation dans les entreprises / États-Unis : vers un retour des visas ? / La Chine face aux pollutions / Où fait-il bon mourir ? / Baisse de la consommation de vin / Industrie pharmaceutique.

BIBLIOGRAPHIE

- 91
A. Tillie. De la démesure à l'équilibre : quel projet politique ? Diapol / H. Ayeb. La Crise de la société rurale en Égypte. La fin du Fellah ? / É. Dubuis. Sale temps pour le GIEC. Du prix Nobel aux affaires, grandeur et décadence des experts du climat / P. Beaujard, L. Berger, P. Norel (sous la dir. de). Histoire globale, mondialisations et capitalisme / H. Sarfati. Decent Pensions for Nurses / H. Coutau-Bégarie. 2030, la fin de la mondialisation ? / D. Clément et P. Papon. Vers une énergie durable ?

ABSTRACTS

102

TABLE DES MATIÈRES 2010

105

LE LANGAGE DES HEURES

L'éditorial d'Hugues de Jouvenel

Que ce soit à propos de l'avenir des retraites ou, plus généralement, de celui du système de protection sociale, j'ai régulièrement souligné dans ces colonnes que l'essentiel du problème résultait, en France, du sous-emploi endémique dont souffre le pays et d'un système fiscal pénalisant outrageusement le travail. J'y reviens une fois encore, tant il me paraît nécessaire de dénoncer le gaspillage de ressources humaines qui résulte des arbitrages ainsi effectués, tout spécialement celles des jeunes et celles des seniors qui, du fait de la réforme des retraites, risquent incidemment de voir à nouveau s'allonger la période qui sépare l'âge auquel ils quitteront leur activité professionnelle et celui auquel ils seront à même de liquider leur retraite.

J'ai maintes fois insisté sur le caractère insoutenable d'une société dans laquelle, tendanciellement, une personne sur trois se trouverait au travail et devrait supporter à titre principal la charge des prélèvements indispensables, notamment, au financement des revenus de transfert versés aux deux autres. J'y reviens une fois encore pour souligner combien ce déséquilibre me paraît préoccupant, en illustrant cette fois mon propos par un calcul, certes grossier, mais dont les résultats sont saisissants.

Je m'en explique rapidement. Je me suis efforcé de calculer le nombre d'heures travaillées par an et de le rapporter au nombre annuel d'heures d'existence pour les années 1990 et 2010. Le calcul — j'y insiste — est grossier et, pour autant qu'il ait un sens, exigerait évidemment d'être affiné. Il consiste à multiplier le nombre d'habitants comptabilisé en métropole par le nombre d'heures vécues la même année, soit un résultat de quelque 496 milliards d'heures en 1990 et quelque 550 milliards en 2010¹.

Simultanément — et au prix certes d'approximations encore plus discutables —, j'ai multiplié les effectifs d'actifs occupés par le nombre moyen d'heures qu'ils ont travaillées : ce calcul révèle que le nombre d'heures travaillées annuellement serait passé, durant la même période, d'environ 38 à 40 milliards². Une simple règle de trois, effectuée comme on l'enseigne en classe primaire, révèle que les Français auraient globalement consacré de l'ordre de 7 % de leur temps, durant cette année 2010, au travail. Et cette proportion ne cesse de décliner.

Si ce calcul était grossièrement exact, force serait de saluer leur productivité horaire ! Quel pays peut, en

1. Source : INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques), statistiques de population.

2. Source : OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), statistiques de l'emploi (nombre d'emplois x nombre moyen d'heures travaillées par an).

effet, se targuer de produire tant de richesses en si peu de temps ? Cela est tellement excitant qu'on se plaît à rêver : soit que le nombre d'heures travaillées reste constant, la question étant alors de savoir comment elles seront réparties à l'horizon 2030 ; soit que le volume d'heures travaillées continue à se réduire au même rythme qu'au cours des 20 dernières années, tandis que les effectifs de population continueront à augmenter³, 5 % d'heures travaillées suffisant alors à satisfaire, toutes choses égales par ailleurs, les besoins des Français. Est-ce crédible et soutenable ?

Soyons clairs. Je ne suis pas en train d'imaginer que, les vases communicant à la perfection et toutes les personnes étant substituables quels que soient leur âge et leurs aptitudes, il suffirait en substance de travailler tous (au moins les 16-76 ans) quelques heures par an pour générer le même volume de richesses, assurant à chacun le minimum requis pour le bien-être de tous.

Je ne fais que suggérer que nous pourrions peut-être, au regard d'un contrat social implicite aujourd'hui dominant, nous organiser autrement, être tout aussi performants sur un plan économique, sinon davantage, et moins victimes d'une segmentation sociale dont se plaignent tout autant une petite partie d'inclus, victimes d'overdose de travail et de stress, et une grande partie d'exclus de l'emploi, vivant de revenus de transfert et de petits boulots. Dénon-

cer cette dualité est facile ; y remédier est une autre affaire. Mais pourrions-nous durablement gaspiller ainsi les ressources humaines qui, en définitive, sont les seules vraies sources de richesse et d'innovation ?

Ainsi présenté, il ne saurait s'agir de travailler plus pour gagner plus ou redistribuer davantage, mais de travailler mieux, donc suivant des modalités qui soient plus en accord avec la double exigence de nos contemporains, qui accordent une importance grandissante au travail, pour autant que celui-ci réponde à des aspirations qui ne sont plus seulement matérielles mais également immatérielles, telle la réalisation de soi⁴.

Que signifie tout cela en termes pratiques ? Certainement pas qu'il faut réduire le temps de travail pour créer de l'emploi ou répartir plus équitablement la pénurie. Mais, en revanche, qu'il faut en finir avec le découpage du cycle de vie en trois phases étanches — celle des études, celle du travail et celle de la retraite. Cela signifie qu'il faut promouvoir de nouvelles formes d'existence au cours desquelles peuvent coexister, ou interférer, les différents temps de vie : celui du travail, celui des études, celui des loisirs, qu'il soit consacré à sa famille, à ses voisins, à l'entretien de liens sociaux sans lesquels plus aucune société ne peut exister, ou au développement de nouvelles activités qui contribueront, à leur tour, à la création de richesses supplémentaires. ■

3. Voir BLANPAIN Nathalie, CHARDON Olivier. « Projections de population à l'horizon 2060 ». *INSEE Première*, n° 1320, octobre 2010.

4. Voir BRÉCHON Pierre et TCHERNIA Jean-François (sous la dir. de). *La France à travers ses valeurs*. Paris : Armand Colin, 2009.

Égypte : le temps des réformes ?

LA RÉFORME SOCIALE ET L'INEXORABLE
TEMPORALITÉ DE L'AUTORITARISME

PAR DINA EL-KHAWAGA ET JEAN-NOËL FERRIÉ ¹

Quand nos lecteurs auront en main ce numéro de Futuribles, les élections législatives du 28 novembre 2010 auront eu lieu en Égypte, sans doute sans trop de conséquences pour le pouvoir en place depuis 1981. Car si le peuple égyptien n'est pas exempt de soubresauts et descend volontiers dans la rue, depuis quelques années, quand la situation ne lui convient pas (en témoignent, par exemple, les « émeutes de la faim » en 2008), cela ne va jamais jusqu'à menacer le régime d'Hosni Moubarak. Le président égyptien, au demeurant, tend à lâcher du lest (ayant accepté par exemple, en 2005, des élections présidentielles pluripartites) et son fils, Gamal, pressenti pour lui succéder, compte parmi l'aile réformatrice du parti en place.

Pour éclairer ces questions souvent méconnues, cet article décrypte le contexte particulier de la politique intérieure égyptienne. Il souligne notamment le rapport fort différent au temps que peut avoir un régime autoritaire tel que celui d'Hosni Moubarak, comparé aux régimes démocratiques. Ce dernier, sans refuser la libéralisation politique du pays, avance à pas lents, alors que son fils serait plutôt enclin à accélérer le rythme des réformes. Ancienne et nouvelle gardes ont en commun de vouloir apporter à la société égyptienne des réponses efficaces à ses demandes pour pérenniser le régime, avec pour particularité, chez les réformateurs, la préconisation d'un contrat social visant à jeter de nouvelles bases de fonctionnement à la société civile. Reste à savoir laquelle des deux branches aura gain de cause et à quel horizon... S.D. ■

1. Respectivement professeur à l'université du Caire ; et directeur de recherche au CNRS (Centre national de la recherche scientifique), unité de service et de recherche 3136 du CNRS, Centre Jacques Berque (Rabat) et CERI (Centre d'études et de recherches internationales, Sciences Po Paris).

On se représente souvent l'Égypte comme une Cocotte-Minute prête à exploser. Pourtant, si l'on considère rétrospectivement l'histoire contemporaine du pays, de telles explosions sont rares et, quand elles ont lieu, de portée limitée. Techniquement parlant, la révolution de 1952 est d'abord un coup d'État militaire. Depuis, le régime en place, à travers des modifications constantes — notamment la sortie du socialisme nassérien et l'arrimage au bloc occidental —, est toujours largement parvenu à contrôler les mécontentements de la population et à faire face à quelques explosions de colère plus ou moins spontanées, comme ce fut le cas lors des émeutes de 1977, initialement causées par l'abandon de la subvention de certains produits et qu'une partie de l'opposition d'alors avait tenté de récupérer sans y parvenir.

Sans entrer dans les détails de la vie politique et de la structuration sociale du pays, deux points doivent être soulignés qui expliquent ce contraste

BRÈVE CHRONOLOGIE DE L'HISTOIRE POLITIQUE RÉCENTE DE L'ÉGYPTÉ

- ▶ 23 juillet 1952 : coup d'État du Mouvement des officiers libres, conduit notamment par Néguib et Nasser, qui lance la révolution de 1952 aboutissant au renversement du roi d'Égypte Farouk 1^{er}.
- ▶ 18 juin 1953 : proclamation de la république d'Égypte dont Néguib est le premier président.
- ▶ 1954-1970 : ère Nasser marquée par une politique économique socialiste, une politique panarabe hostile à Israël et une participation au mouvement des non-alignés.
- ▶ 1970-1981 : ère Sadate marquée par le lancement de l'*Infitah* (l'ouverture économique et le début de la libéralisation) et l'entrée en négociations de paix avec Israël (accords de Camp David en 1978).
- ▶ 1981-..... : ère Moubarak marquée par une forte alliance avec les États-Unis en politique internationale, une certaine montée de l'islamisme à l'intérieur du pays, mais aussi un semblant d'ouverture politique puisque de premières élections multipartites se sont tenues en 2005.

Futuribles

entre l'image mouvante et parfois chaotique que peut donner la société égyptienne, et la stabilité du régime. Premièrement, il n'existe pas de structures oppositionnelles stables pouvant appuyer ou relayer un mouvement social (y compris les Frères musulmans). Deuxièmement, la tendance profonde de la population est à la recherche de palliatifs plutôt qu'à la protestation, ce qui a pour effet de diminuer une partie de la pression qui, sans cela, s'exercerait fortement sur les gouvernants ².

Les élections législatives du 28 novembre 2010 et les élections présidentielles (prévues en septembre 2011) donnent, sans doute, lieu à de nombreuses péripéties, mais celles-ci se déroulent sur l'arrière-plan de la stabilité d'ensemble du régime. Au demeurant, la seule question accompagnant ces échéances

2. Voir FERRIÉ Jean-Noël. *L'Égypte entre démocratie et islamisme. Le système Moubarak à l'heure de la succession*. Paris : Autrement (Mondes et nations), 2008.

n'est pas de savoir si celui-ci se maintiendra, mais si Hosni Moubarak se représentera ou pas³ — ce qui ne dépend que de son envie et de sa santé — et, secondairement, si son fils lui succèdera ou si, éventuellement, une autre solution interne au régime prévaudra. Mais, quoi que fassent les Frères musulmans et les opposants, le régime restera et imposera son choix en 2011. Ce n'est donc pas dans le court terme que la pérennité du régime risque d'être mise en cause. C'est plutôt dans sa gestion de moyen terme et dans sa capacité à créer un consensus positif autour de lui. De là vient l'importance de la réémergence de la question sociale.

Dès la seconde partie du XIX^e siècle, les élites égyptiennes se préoccupent de la réforme de la société, c'est-à-dire de la transformation des cadres de référence et des pratiques de la population. Cette orientation est, pour une large part, intellectuelle mais s'actualise aussi dans des réalisations ponctuelles. Le développement de sociétés de bienfaisance dès cette époque en témoigne. Toutefois, ce n'est que tardivement que cette question prend la forme d'un contrat politique, probablement après la révolution de 1952. Par contrat politique, on entend que l'État procure aux citoyens un certain nombre de prestations et qu'en échange, ceux-ci acceptent, positivement ou négativement, son *leadership*. Par soutien positif, on entend que la population se considère comme partie prenante de ce que font les gouvernants, comme c'était le cas durant la période nassérienne ; par soutien négatif, on entend que la population adopte une attitude neutre, ne remettant pas en cause le droit des gouvernants à gouverner, sans pour autant s'estimer partie prenante de ce qu'ils font. C'est globalement le cas depuis la présidence d'Anouar el-Sadate.

On pourrait aussi parler de consensus actif ou de consensus passif, de consensus positif ou de consensus négatif. Une précision, le terme « contrat » est métaphorique. Il ne correspond pas à un engagement explicite des gouvernants, sauf (et jusqu'à un certain point) durant la période nassérienne. Le « contrat », c'est simplement la croyance ou l'espoir chez les gouvernants que, si les gouvernés reçoivent un minimum de satisfactions, ils les laisseront gouverner en paix. Cette attitude n'est pas propre aux régimes autoritaires — dans les régimes démocratiques, les gouvernants veillent aussi à accorder des satisfactions aux gouvernés afin de demeurer en place — mais elle prend chez ceux-ci une forme particulière, puisque les temporalités visées sont extrêmement différentes. Les gouvernants autoritaires veulent rester en place indéfiniment ; les gouvernants démocratiques ne souhaitent que survivre à la prochaine élection.

Le traitement de la question sociale apparaît donc étroitement lié au management des intérêts potentiellement conflictuels des uns et des autres. Il

3. Arrivé au pouvoir en 1981, à la mort d'Anouar el-Sadate, Hosni Moubarak est né en 1928. Il aura donc 83 ans au terme de son actuel mandat. Son fils cadet, Gamal, dont la place ne cesse de s'affermir au sein du parti au pouvoir, le PND (Parti national démocratique, dont son père est également président), sans pourtant devenir dominante, fait figure de successeur potentiel depuis une dizaine d'années.

LES FRÈRES MUSULMANS EN ÉGYPTÉ

« Les Frères musulmans » est une organisation panislamiste fondée en 1928 en Égypte par Hasan el-Banna, avec comme objectifs une renaissance islamique, la lutte contre l'influence occidentale et l'instauration de la *charia*. Elle a rapidement essaimé ces idées dans les pays à majorité musulmane du Moyen-Orient, au Soudan et dans une moindre mesure en Afrique du Nord, et a établi des ramifications jusqu'en Europe (ce qui la fait parfois qualifier de « nébuleuse »). Certains groupes de partisans se sont constitués en mouvements indépendants, comme par exemple le Jama'a al-islamiya en Égypte ou encore le Hamas dans les territoires palestiniens. Au fil du temps, elle a intégré parmi ses objectifs la lutte contre l'État d'Israël (même si ses différentes branches ont depuis condamné le recours à la violence en dehors de la Palestine). Les Frères musulmans sont assez hostiles à l'égard des États arabes laïcs, comme l'Égypte.

Dans ce pays (qui est pourtant leur berceau), l'organisation n'a plus de statut légal. Bien que disposant officiellement de 88 députés (sur 454) à l'Assemblée du peuple (ce qui fait d'eux le premier groupe d'opposition), les Frères musulmans font face à un problème de stratégie politique. La confrérie, qui fait passer un message religieux (islamisa-

tion des mœurs, de l'habillement et de la culture) trouvant un large écho dans la société, ne parvient pas à transformer en succès politique cette sympathie, ce malgré un important réseau de membres (et accessoirement le lancement, en septembre 2010, de son propre réseau social sur Internet : « Ikhwanbook », inspiré de Facebook).

Son principal problème est son statut au sein de l'État égyptien qui fait d'elle une organisation tolérée mais non légale. Cela lui permet de présenter des candidats indépendants aux élections législatives mais jamais sous son étiquette. Ce handicap tient au refus du pouvoir égyptien d'assister à la création d'un parti politique des Frères musulmans, une clôture de l'espace politique dans le pays qui entrave aussi le développement d'alternatives laïques. De fait, il semblerait que les Frères musulmans ne progressent plus autant qu'il y a quelques années dans le pays, incapables de prendre l'initiative face à un pouvoir qui entretient avec eux une politique de la carotte et du bâton, relâchant de temps en temps la pression pour les utiliser comme soupape à la colère populaire, puis resserrant la vis en arrêtant, torturant ou éliminant certains de ses membres.

Futuribles

Sources : *Encyclopédie Universalis* ; AFP (Agence France-press) ; voir aussi TERNISIEN Xavier. *Les Frères musulmans*. Paris : Fayard, 2005, 363 p.

serait, toutefois, inexact de n'y voir que cela. La question sociale bénéficie aussi de la diffusion des *standards* internationaux et de leur puissant effet de synchronisation des référents de l'action gouvernementale. Être au pouvoir, c'est ainsi tout à la fois mettre en œuvre des normes que l'on croit nécessaires et, en même temps, en user instrumentalement pour y demeurer. On ne peut proprement pas distinguer les deux, de sorte que le cynisme politique absolu — celui que l'on prête facilement aux gouvernants autoritaires — est plutôt un lieu commun qu'une réalité. En Égypte, le retour de la question s'inscrit donc à la fois dans une contrainte politique et dans une contrainte cognitive. Nous allons tout d'abord en préciser le contexte et les contours puis tenter d'en évaluer la portée.

L'Égypte de la succession lente

Tous les régimes autoritaires ont un rapport au temps différent des régimes démocratiques, où les gouvernants doivent conduire des politiques publiques sous la contrainte d'élections rapprochées. Ceux-ci sont parfois soumis à l'urgence, comme lors des crises sanitaires ou des catastrophes naturelles, et sont évalués dans le court terme sur la rapidité et l'efficacité de leurs réactions. En cas de mécontentement de la population, ce n'est pas l'équilibre du régime qui est en cause mais la possession d'une majorité parlementaire. Dans les régimes autoritaires, si les gouvernants ne risquent pas d'être soumis aux aléas de la contrainte électorale, puisqu'ils truquent les élections, les risques qu'ils encourent en cas de déséquilibre politique ne se limitent pas à la perte de la majorité. C'est le régime qui est en cause. Il en découle une gestion des équilibres politiques privilégiant les assises sociales du régime par rapport à la gestion des fluctuations de l'opinion. La conséquence en est la tendance à éviter ou à diluer les réformes dans le temps, afin qu'elles ne risquent pas d'emporter les bases du régime.

L'Égypte offre un exemple remarquable de cette tendance à la dilution des changements. La libéralisation de l'économie y a débuté dans les années 1990 et n'est pas achevée 20 ans après. Pareillement, le pays est entré dans une période de succession depuis les élections législatives de 2000 qui ont vu l'arrivée sur la scène politique du fils du président, Gamal Moubarak⁴. Il est à la fois porteur d'un projet de réforme du parti au pouvoir, le Parti national démocratique (PND), présidé par son père, et d'un projet, bien plus vaste, de réforme libérale de l'Égypte, qu'il promeut depuis le Comité des politiques du parti, qu'il dirige. Ce projet inclut un volet politique mais se concentre sur les questions économiques et sociales.

Toutefois, bien que la montée en puissance de Gamal Moubarak n'ait pu se faire qu'avec le soutien de son père, plus qu'un doute demeure sur le succès de son éventuelle candidature. Ce doute est, pour une large part, la conséquence du fait que, si le président soutient les réformateurs réunis autour de son fils, il ne leur permet pas de l'emporter. L'ancienne garde, regroupant les plus anciens cadres du parti, continue à occuper des places importantes, notamment le secrétariat général. C'est elle qui gère les élections. Rapidement dit, elle se caractérise par l'adoption d'une position médiane par rapport aux réformes promues par les réformateurs. Bien que proche des milieux d'affaires (ce qui est, du reste, le cas de la classe politique depuis Sadate), elle veut éviter l'adoption de mesures potentiellement déstabilisatrices du point de vue social.

Il n'en découle pas qu'elle soutient *a contrario* la libéralisation politique. En fait, ses positions apparaissent très proches du *tempo* politique du chef de l'État : des réformes lentes, privilégiant le maintien des équilibres acquis

4. Hosni Moubarak est devenu président en 1981, à la suite de l'assassinat d'Anouar el-Sadate. En 2005, il brigua son cinquième mandat. Les prochaines élections présidentielles auront lieu en 2011. Il n'est pas exclu qu'il y soit encore candidat.

par rapport à l'espoir d'une meilleure situation impliquant des déséquilibres. Pourtant, il ne faudrait pas lire cette bipolarité comme l'effet d'une hésitation. Il est clair qu'Hosni Moubarak recherche depuis plusieurs années à accélérer les réformes tout en évitant les déséquilibres. L'orientation de sa campagne présidentielle de 2005, la première impliquant une élection au suffrage universel direct⁵, en témoigne. Et de ce point de vue, les réformateurs comme l'ancienne garde lui sont utiles. Il joue des deux bien plus qu'il n'hésite entre eux. En d'autres termes, il souhaite accélérer les réformes sans atteindre la vitesse souhaitée par les réformateurs.

S'orienter vers les réformes implique — de quelque manière qu'on le considère — d'envisager le présent depuis les nécessités du futur. Cela témoigne de la conviction qu'un certain état de choses ne peut durer sans dommages. Une telle conviction est, en fait, bien plus une croyance qu'autre chose.

Cette croyance pourra paraître surprenante quand on considère nos propres croyances communes concernant l'autoritarisme. Nous croyons, en effet, qu'il résulte de certaines convictions antidémocratiques plus ou moins structurées. C'est rarement le cas. L'autoritarisme égyptien est entièrement dénué de convictions autoritaires. Les élites égyptiennes font, certes, preuve d'une certaine tendance au paternalisme — c'est-à-dire qu'elles pensent savoir mieux que le peuple ce qui est bon pour lui et entendent le mettre en œuvre — mais, outre que cette tendance ne leur est pas spécifique — les attitudes récentes du gouvernement français vis-à-vis de la vaccination contre la grippe A ou de la réforme des retraites en offrent deux exemples —, elle n'est pas en tant que telle constitutive d'une gouvernance autoritaire (même si l'esprit de la démocratie y apparaît malmené).

De plus, la seule référence des gouvernants est la démocratie. Ils ne sont porteurs d'aucune alternative. Ils la proclament et s'en réclament. Cela ne suffit pas à faire d'eux des démocrates vertueux (ou même convaincants), mais cela suffit à établir que leur univers de référence est celui de la démocratie, c'est-à-dire, *a minima*, qu'ils gouvernent, sinon totalement par le peuple, du moins pour lui, qu'ils en sont d'une manière ou d'une autre les mandants et qu'ils ne réfutent pas ce statut. En d'autres termes, c'est l'idée de représentation qui domine. Cela apparaît de manière manifeste dans l'organisation de la réforme du parti au pouvoir conduite par le fils du chef de l'État : elle vise à rapprocher le parti de la population et à augmenter sa représentativité comme sa capacité de proposition, afin que ces candidats puissent être choisis par les électeurs pour des raisons positives. Rapidement dit, il y a une tendance lourde de la part des gouvernants autoritaires égyptiens (comme, du reste, de la plupart de leurs semblables) à se caler sur le jeu de rôles élus / électeurs en usage dans les démocraties. Le fonctionnement du Parlement

5. Jusqu'en 2005, les présidents égyptiens étaient désignés par l'Assemblée du peuple et confirmés par un référendum.

égyptien en offre un autre exemple, avec ses débats parfois vifs et son juridisme constants. Les députés, comme dans nos démocraties, s'y adressent, par-delà l'hémicycle, aux citoyens, les prenant à témoin, bref mettent en scène une dépendance entre les gouvernants et la population.

Une telle assimilation du régime à sa référence — même si elle n'induit pas une démocratie de plein exercice — a au moins comme conséquence de toujours le mettre en situation de rechercher l'équivalent d'une légitimité électorale. Il est ainsi notable que les élections législa-

tives se tiennent de manière régulière en Égypte et que, même si le PND y est toujours largement vainqueur, la distribution des sièges n'est pas dénuée de *suspense*. En 2000, le PND n'a obtenu qu'un peu plus de 30 % des votes et n'est parvenu à retrouver sa large majorité qu'en incorporant les « indépendants », membres du PND n'ayant pas été investis, ou notables sans appartenance politique ; en 2005, les Frères musulmans ont remporté plus de 80 sièges. En somme, l'autoritarisme égyptien contient un peu de cette incertitude dont on nous dit qu'elle est consubstantielle à la démocratie ⁶.

Ce contexte référentiel et ses conséquences institutionnelles — l'existence d'un régime représentatif même si les élections sont truquées — possèdent des effets contraignants sur la manière d'envisager l'évolution du régime. Les réformateurs — comme d'autres générations politiques — sont aussi les produits de cette contrainte, parce que leurs propositions partent de ce qu'ils en sont arrivés à tenir comme allant de soi lors de leur socialisation politique. C'est sur une base commune qu'ils divergent de l'ancienne garde. Ils partagent l'idée que l'autoritarisme n'est pas une solution, qu'il s'agit d'un arrangement plutôt que d'un ordre, mais ils ne croient pas que cet arrangement puisse durer indéfiniment.



6. Voir, par exemple, SANTISO Javier. « La démocratie incertaine. La théorie des choix rationnels et la démocratisation en Amérique latine ». *Revue française de science politique*, vol. 43, n° 6, 1993.

Soyons clairs, ceci ne signifie pas que le régime égyptien est un régime en transition. Un régime en transition est un régime dans lequel les gouvernants œuvrent à se dessaisir de leur pouvoir. Ce n'est pas davantage une transition bloquée, parce qu'il n'y a tout simplement jamais eu démocratisation, c'est-à-dire de processus visant précisément à transférer le pouvoir à d'autres par le biais d'une élection libre et compétitive. Nous avons affaire à une libéralisation, c'est-à-dire à un desserrement des dispositifs de contrôle des gouvernants. Ce desserrement est, pour une large part, la conséquence de l'assurance acquise par ceux-ci qu'ils ne risquent pas d'être sérieusement mis en cause, tant par les oppositions de gauche que par les oppositions islamistes ⁷.

En ce sens, la libéralisation est une conséquence de la consolidation autoritaire ⁸. Elle débute sous la présidence de Sadate — on citera notamment le retour au multipartisme en 1977 ⁹ — et s'interrompt à la fin de celle-ci ¹⁰. Elle revient à l'ordre du jour avec Hosni Moubarak, qui met notamment en œuvre, lors de son arrivée au pouvoir, une libéralisation significative de l'espace public ¹¹, s'interrompt dans les années 1990 — quand débute la politique d'ajustement structurel ¹² — et reprend dans les années 2000. Nous avons donc bien affaire à des élites qui ont en commun de ne pas chercher à mettre en place une transition mais plutôt de vouloir modifier le positionnement du régime vis-à-vis de la population en se donnant la démocratie comme perspective asymptotique plutôt que comme but effectif.

D'une certaine manière, le cadre de référence est le même mais la démarche est radicalement différente. Là où les gouvernants des régimes démocratiques cherchent à bénéficier d'une majorité électorale, les gouvernants des régimes autoritaires cherchent à bénéficier d'un consensus positif de moyen terme qui n'implique pas nécessairement de s'en remettre à l'élection. Dans cette configuration, le social prend un intérêt particulier, puisqu'il passe pour rendre possible la formation d'un consensus. C'est en quelque sorte une variation sur la posture bismarckienne consistant à donner une protection sociale aux ouvriers afin de neutraliser les mouvements sociaux.

7. Voir FERRIÉ Jean-Noël. « Gouvernants et opposition en Afrique du Nord ». In *État des résistances dans le Sud 2010. Monde arabe*. Paris : Syllepsis (Alternatives Sud), 2010.

8. Sur cette consolidation, voir CAMAU Michel. « Remarques sur la consolidation autoritaire et ses limites ». In BOUTALEB Assia, FERRIÉ Jean-Noël et REY Benjamin (sous la dir. de). *L'Autoritarisme dans le monde arabe. Autour de Michel Camau et Luis Martinez*. Le Caire : CEDEJ (Centre d'études et de documentation économiques, juridiques et sociales) (coll. Débats), 2005.

9. Qui avait été supprimé par Nasser.

10. Celui-ci supportant de moins en moins bien les critiques de l'opposition et des milieux intellectuels consécutives à sa politique de paix avec Israël.

11. Suivant le principe que l'on peut parler librement (y compris dans les médias), à condition que cela n'ait aucune conséquence politique. En d'autres termes, la sphère publique est déconnectée de la sphère privée.

12. Il s'agit, comme le montre Eberhard Kienle, d'une période de délibéralisations par lesquelles les gouvernants entendent se prémunir des conséquences sociales de leur politique économique. Voir KIENLE Eberhard. *A Grand Delusion: Democracy and Economic Reform in Egypt*. Londres : I.B. Tauris, 2001.

En bref, c'est la croyance chez les gouvernants que, si les gouvernés reçoivent un minimum de satisfactions, ils les laisseront gouverner en paix pour des raisons positives. Cette attitude garantirait la stabilité du régime.

En d'autres termes, les réformateurs rêvent d'une démocratie asymptotique là où l'ancienne garde se contenterait, elle, d'un consensus négatif, c'est-à-dire d'administrer la

neutralité. Les premiers pensent que bouger comporte moins de risques que ne pas bouger et les seconds, au contraire, que ne pas bouger comporte moins de risques. Sans doute la différence entre les deux attitudes tient-elle au fait que le rapport des uns et des autres à l'avenir n'est pas le même : les réformateurs se projettent dans un avenir où l'égalisation des modes de gouvernance et des référents de l'action publique rend difficile d'imaginer la survie d'un autoritarisme alliant la modération et l'ingénierie policière — pour l'ancienne garde, l'avenir n'a pas la même durée. Mais ceci ne nous dit pas si, en pratique, l'attitude rationnelle des réformateurs est plus raisonnable ou plus libérale (politiquement) que celle l'ancienne garde.

Égypte : quelques indicateurs socio-économiques

Population (2008)	81,53 millions d'habitants*
Population urbaine (2008)	42,7 % de la population totale*
Croissance démographique annuelle (2008)	+ 1,81 %*
PIB (produit intérieur brut) par habitant (en parité de pouvoir d'achat) (2008)	5 416,4 dollars internationaux courants*
Taux de chômage (2009)	9 % de la main-d'œuvre totale***
Taux de croissance économique 2009-2010	5,3 %***
Taux de pauvreté (2008)	21,6 % de la population totale**
Espérance de vie à la naissance (2008)	70,2 ans*
Taux d'alphabétisation (2010)	80,7 %**
Part de l'agriculture dans le PIB	15,5 %***
Part de l'industrie dans le PIB	32,1 %***
Part des services dans le PIB	52,4 %***

Futuribles

Sources : * « Perspectives Monde » (outil pédagogique des grandes tendances mondiales depuis 1945), université de Sherbrooke (Québec), site Internet <http://perspective.usherbrooke.ca> ; ** *Egypt Human Development Report 2010. Youth in Egypt: Building our Future*. New York : PNUD, 2010 ; *** PNUD et UbiFrance pour le ministère français des Affaires étrangères.

La réforme sociale est-elle une réforme ?

Comment cette réforme est-elle mise en œuvre ? C'est l'appel à forger un « nouveau contrat social », figurant en couverture du rapport national du PNUD de 2005¹³, qui marque la rupture entre l'ancienne garde et les réformateurs. Il fait office de déclencheur. La nouveauté du rapport est qu'il dépasse le débat sur le maintien des « gains socialistes » issus de la période

13. PNUD (Programme des Nations unies pour le développement). *Egypt Human Development Report 2005. Choosing our Future: Towards a New Social Contract*. New York : PNUD, 2005.

nassérienne. Il soulève, en effet, un problème d'un autre type se posant depuis les acquis mêmes de la libéralisation : les fruits de la croissance économique demeurent inaccessibles aux plus pauvres et la qualité de leur vie est loin de s'améliorer. Nous avons ainsi affaire à une nouvelle approche se voulant explicitement « développementaliste » et inspirée par le mouvement international rassemblé autour des mesures de la qualité de vie et de l'impératif de réduction de la pauvreté.

Cette approche est également épousée par des économistes, politologues et sociologues égyptiens, qui se veulent politiquement libéraux. Ils ont en commun avec les partisans du libéralisme économique une sorte de lassitude vis-à-vis de la conception de l'État-providence centralisant l'offre des services sociaux, comme de la croyance qu'il en découle un équilibre ; c'est cet équilibre sur lequel l'ancienne garde continue à vouloir établir (au moins partiellement) la stabilité du régime. Les uns et les autres veulent moderniser et rationaliser les dépenses sociales en s'inspirant de ce qui a été fait en Amérique latine ou dans le Sud-Est asiatique. Ils appellent donc à un « contrat social » en vue de libérer la société civile de multiples contraintes légales, bureaucratiques et politiques, et en soulignant la capacité de cette dernière à contribuer à l'offre des services sociaux. C'est pourquoi ils vantent les bienfaits du partenariat entre État, secteur privé et société civile où chacun contribuerait, non pas au maintien des gains socialistes, mais au comblement des besoins grandissants, nés de la croissance économique puisque, même relancée, celle-ci ne parvient pas à réduire les inégalités sociales.

Les contributions respectives de chacun des trois pôles dans l'offre et l'amélioration des services sociaux restent volontairement fluides et assez vaguement réparties dans les rapports successifs du PNUD depuis 2005. C'est résolument autour de 2007 que la reformulation de la question sociale adopte un langage nouveau. Ce n'est pas une coïncidence, puisque c'est aussi l'année de la restructuration massive du PND à l'initiative des réformateurs. Nettement plus techniciste, cette reformulation opère un travail de recadrage conceptuel ; de nouvelles notions font surface pour conjuguer contrat social, partenariat public-privé avec le point focal du Comité des politiques : encourager l'investissement afin d'augmenter le taux de croissance économique. Les développements que connaît la production de sens au sein de la Banque mondiale au cours de la même phase sont d'une importance majeure. La critique du « consensus de Washington ¹⁴ » et le déplacement de l'intérêt de la réalisation de la croissance économique vers les effets bénéfiques aux pauvres qu'elle peut engendrer, deviennent les nouveaux mots d'ordre.

C'est ainsi que la question sociale est débattue suivant de nouvelles appellations telles que les « retombées redistributives de la croissance » (*trickle-down effects*), la « croissance pro-pauvres » (*pro-poor growth*), « les politiques

14. Selon lequel il faudrait donner la priorité aux réformes économiques (dérégulation, privatisation, diminution du poids de l'État et des dépenses publiques), la stabilité politique et le développement venant ensuite (NDLR).

de ciblage géographique de la pauvreté » ou « la cartographie de la pauvreté ». Ainsi, de nouvelles institutions sont établies et d'autres vont voir leur mandat redéfini, tels le nouveau ministère égyptien de la Solidarité sociale et le ministère de l'Investissement. De même, des accords et un plan quinquennal couvrant la période 2007-2011 sont signés entre le gouvernement, la Banque mondiale et le PNUD, afin de poursuivre les OMD (Objectifs du millénaire pour le développement). Enfin, des initiatives nationales voient le jour autour de la révision de la distribution des subventions, de la mise en œuvre d'un projet pilote de CCT (*Conditional Cash Transfer*) dans un quartier populaire ou encore autour d'un autre programme plus ambitieux ciblant la réduction de la pauvreté dans les « Mille villages les plus pauvres en Égypte ».

Plus qu'une adoption des *standards* requis par les agences internationales, il faut voir, dans cette nouvelle stratégie, les bases d'une reformulation de la question sociale en Égypte. Une reformulation qui ne se contente pas d'avancer la place de l'Égypte dans tel ou tel rapport de développement humain ou de croissance économique : une reformulation qui fera de la pauvreté (sa mesure, ses indicateurs) son thème principal, lorsqu'il s'agira d'évoquer la dimension sociale des politiques publiques formulées par le parti au pouvoir, approuvées par les instances législatives et mises en œuvre par le gouvernement.

Les réformateurs chantent les louanges de la longue équation : « Investissement, croissance, création de l'emploi, réduction de la pauvreté, qualité de vie, équité et bien-être ». Leur force n'est pas toujours due à leurs ressources financières ou à leurs liens avec la famille présidentielle. C'est leurs compétences en matière d'économie de marché et leur connaissance du monde de l'entreprise qui les place au-dessus de la mêlée. Leur savoir en termes de définition, mise en œuvre et évaluation des politiques, leur capacité à négocier avec les représentants des agences donatrices et à s'approprier leur mode de travail, leur donnent du poids et les font apparaître comme les détenteurs d'une science crédible parmi une foule d'amateurs dont le seul capital se réduit à savoir acheter le vote, encadrer les populations ou canaliser les protestations.

Dans ce cadre, c'est le Comité des politiques qui constitue, non seulement le modèle archétypal de ce nouveau profil des professionnels du politique, mais aussi la tête pensante de la libéralisation économique et de la formulation des nouveaux fondements de légitimité. C'est, ensuite, le groupe économique du gouvernement dirigé par Ahmed Nazif, comprenant les quatre ministres de l'Investissement, des Finances, du Développement économique, et de l'Industrie et du Commerce, qui s'occupe de la mise en œuvre, sous forme de programmes, initiatives ou projets, des idées du premier groupe. Évidemment, les tâches s'entremêlent sans cesse. À ces nouveaux professionnels du politique, il faut ajouter une armée d'experts et d'institutions : économistes, démographes, statisticiens, juristes et sociologues prenant la tête de *think-tanks*, de nouvelles agences gouvernementales ou de nouvelles unités d'étude. Ils gèrent les dossiers, suggèrent des modèles et des méthodologies, conçoivent des programmes et des enquêtes, tant à partir de leurs

places dans la fonction publique que sous le label flexible de la « société civile ». Ce label couvre le large spectre allant des conseils nationaux des femmes, de la jeunesse, de la population ou des droits de l'homme jusqu'aux associations comme la Future Generation Foundation, lancée par Gamal Moubarak pour former la jeunesse à l'emploi et à l'entrepreneuriat. Le troisième niveau est constitué des fonctionnaires et des militants au niveau des municipalités et des gouvernorats.

Cette cartographie des acteurs est nécessaire pour comprendre comment s'est mis en place le programme « Mille villages les plus pauvres en Égypte ». Conçu pour devenir le programme phare du Comité des politiques et du gouvernement, il en devient en même temps le laboratoire d'expérimentation. Le ciblage géographique des villages commence sous l'auspice du ministère de l'Investissement. La Banque mondiale finance, en 2007, une enquête afin de produire une méthodologie de mesure de la concentration géographique de la pauvreté, de ses raisons et de son impact sur la qualité de vie (santé, nutrition, éducation, emploi) et de mettre en place les cartes géographiques de la pauvreté ; les données de cette enquête sont croisées avec les précédentes données (2007) de l'enquête nationale du marché de l'emploi de la CAPMAS (Central Agency for Public Mobilization And Statistics) et du recensement de 2006. Le résultat en est l'usage affiné de 37 indicateurs qui permettent de cibler les mille villages les plus pauvres et d'y désigner un million de familles définies comme étant elles-mêmes les plus pauvres. L'enjeu est d'importance : ces villages totalisent 4,9 millions d'individus, représentant 54 % de l'ensemble des pauvres en milieu rural et 42 % des pauvres à l'échelle nationale. C'est un travail colossal qui utilise tout l'arsenal, non seulement du ministère, mais aussi de la CAPMAS, de l'Institut national de planification et des gouvernorats.

La machine ne s'arrête pas là. Vient ensuite le rôle du ministère du Logement, de l'Équipement et de la Ville qui, muni des milliards du budget de l'État qui lui sont alloués, en plus des *Stimulus Packages* de 13 milliards de livres égyptiennes (environ 1,64 milliard d'euros) empruntés aux banques lors de la crise financière mondiale, va mettre en place le plan d'action. C'est en termes de plan quinquennal que le ministère lance son énorme chantier de construction de routes, d'équipements sanitaires, d'écoles, d'hôpitaux et de logements économiques comme étant les conditions requises et nécessaires à l'amélioration de la qualité de vie de ces populations ciblées. Les instances locales auront aussi leur rôle à jouer : publiques, elles vont servir d'organes d'embauche, de contrôle et de supervision de l'avancement du projet ; civiles, elles vont initier des projets de logements ou entreprendre de fournir des stages de formation technique et artisanale au sein des villages faisant partie de l'opération, en vue de les préparer aux demandes de micro-crédits pour lancer leurs micro-entreprises locales.

Ce qui est frappant dans ces mises en œuvre de la réforme sociale, c'est somme toute le réductionnisme inhérent à l'application de principes de vaste portée. On parle de « nouveau contrat social », mais l'on ne vise que les pauvres ; on vise les pauvres, mais l'on se focalise sur des pauvres parti-

culiers, ceux des « Mille villages les plus pauvres en Égypte ». De plus, la part de l'expérimentation apparaît dominante, puisqu'il s'agit de se donner les moyens de comprendre un phénomène et d'essayer des solutions sur un groupe test. Elle nous amène à réfléchir sur la conception que les réformateurs eux-mêmes se font de la temporalité de l'action réformatrice. S'il est clair que ceux-ci se distinguent de l'ancienne garde sur la question des bases de la stabilité du régime, il n'est pas clair qu'ils s'en distinguent (ou du moins avec la même ampleur) sur la temporalité de l'action politique.

Pourquoi ? Parce que des réformes sociales expérimentales et même la lutte contre la pauvreté ne peuvent concerner qu'une part limitée de la population. Si le but des réformateurs est de créer un consensus positif, c'est-à-dire de proposer une politique sociale satisfaisante pour le plus grand nombre — en d'autres termes, faire du contrat social la base d'un contrat de gouvernance —, cette manière de procéder ne peut que prendre du temps, donc repousser à plus ou moins long terme le moment où le consensus sera atteint. Ce qui veut dire que les réformateurs s'inscrivent dans la durée.

Une telle politique est envisageable. C'est à bien des égards celle qui a lieu au Maroc : une accumulation de changements réfléchis et ponctuels, précédés d'une réorientation conceptuelle, plutôt qu'une réforme de vaste ampleur. Toutefois, le Maroc bénéficie d'emblée d'une temporalité longue de l'action gouvernementale, celle de la durée du règne ¹⁵. En Égypte, la temporalité retenue par les réformateurs, bien que semblant se caler sur le cycle politique — à cause de la réforme du parti —, et donc sur le temps relativement court des rythmes électoraux, se cale, en fait, comme au Maroc, sur le long terme que s'octroient les régimes dont les dirigeants, pour une raison ou pour une autre, ne dépendent pas de l'élection. S'ils envisagent l'avenir d'une manière différente de la vieille garde et s'ils considèrent qu'un contrat social est nécessaire à moyen terme pour que le régime dure, ils ne se sentent pas pour autant tenus par le temps. C'est l'effet inexorable des situations autoritaires.

15. Voir FERRIÉ Jean-Noël. « Maroc. La première décennie de Mohammed VI : la réforme à effet immédiat et la réforme à effet différé ». In CHARILLON Frédéric et DIECKHOFF Alain (sous la dir. de). *Afrique du Nord-Moyen-Orient. Entre recompositions et stagnation. 2010-2011*. Paris : La documentation Française (Mondes émergents), 2010.

Europe, mondialisation et gouvernance mondiale

L'UNION EUROPÉENNE
ENTRE LÉGITIMATION ET DISSOLUTION

PAR BASTIEN NIVET ^I

L'Union européenne (UE) est au centre de toutes les critiques depuis déjà plusieurs mois. Les espoirs, nés de la ratification du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, de voir l'UE s'imposer sur la scène internationale ont été déçus ; l'UE s'enlise, incapable de s'assumer et de se faire entendre. Un contexte qui mène Bastien Nivet à poser la question de la pertinence de l'Union comme niveau décisionnel et de sa contribution dans la gestion des affaires étrangères.

Pour ce faire, il s'appuie ici sur deux notions, la mondialisation et la gouvernance mondiale, qui bien qu'elles soient « galvaudées » et largement « controversées », note l'auteur, restent très utiles pour saisir la conjoncture actuelle. En élargissant sa réflexion sur le système politique européen à l'action politique internationale, Bastien Nivet montre, en effet, en quoi l'UE aurait pu, et pourrait encore, devenir un acteur décisif au niveau mondial.

« Dans un système international en quête de mise en cohérence entre ce qui peut se décider à l'échelle mondiale, ce qui peut se décider au niveau des continents et des États, et la prise en compte des réalités locales, l'UE bénéficie de solides expériences politiques et institutionnelles à faire valoir », souligne-t-il, avant de se pencher, au regard de ce constat, sur les raisons de son effacement. Est-il provisoire et accidentel, s'interroge-t-il, ou le symptôme d'un malaise plus profond ? T.P. ■

1. Bastien Nivet est docteur en science politique, professeur associé à l'École de management Léonard de Vinci (Paris-La Défense) et chercheur associé à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS).

« En crise ² », « en panne ³ », « à l'épreuve ⁴ » : les qualificatifs ne manquent pas pour décrire une Union européenne (UE) en grande difficulté ces derniers mois. Ce vent de pessimisme est le reflet en négatif des espoirs que la ratification du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009 avait fait naître : espoirs d'une repolitisation de l'UE une fois les débats institutionnels tranchés ; espoirs d'un sursaut de dynamisme et d'activisme en réponse à la crise économique et financière internationale ; espoirs d'une légitimation de l'UE en tant qu'acteur et niveau décisionnel utile dans un contexte international lourd de menaces et d'incertitudes, mais en quête de régulation et de coopération internationales.

À ces espoirs ont fait place une suite de mises en difficulté flagrantes de l'UE. Échec de l'UE à faire émerger un consensus lors de la conférence de Copenhague sur le climat ⁵, crise de l'euro et de la Grèce, échec du sommet de Toronto ⁶. S'ils ne sont pas tous imputables à l'UE, ils sont, en revanche, le reflet de son incapacité à répondre aux fonctions

fondamentales dont citoyens comme dirigeants européens l'investissent traditionnellement : faire ce que les États ne peuvent pas faire seuls ; contribuer à réformer les relations interétatiques et le système international ; offrir des protections autant que des opportunités et atouts aux États, entreprises et citoyens européens ; produire de la sécurité et de la stabilité politiques et économiques dans un contexte international potentiellement instable.

Sur ces différents enjeux, les errements actuels de l'UE reposent la question de la pertinence de l'UE comme niveau décisionnel et de sa contribution dans la gestion des affaires mondiales. L'UE est-elle paradoxalement en train d'imploser ou de s'évanouir, au moment même où incertitudes économiques et financières et besoins de solutions communes aux grands défis internationaux viendraient *a priori* offrir un contexte de prédilection pour cet acteur international hybride et novateur ? Les difficultés actuellement rencontrées par l'UE sont-elles conjoncturelles ou ne sont-elles que les symptômes avant-

2. BOSSUAT Gérard. « Avec la volonté politique, l'Europe peut faire face aux crises qu'elle traverse ». Entretien paru dans *Le Monde*, 9 mai 2010.

3. Voir, par exemple, CHAOUAD Robert. « L'Union européenne en panne d'avenir ». *Affaires-stratégiques.info*, 18 juin 2010.

4. Voir, par exemple, FRÉMEAUX Philippe et DUVAL Guillaume. « L'Europe à l'épreuve ». *Alternatives économiques*, pratique n° 38, avril 2009.

5. Tenue à Copenhague du 7 au 18 décembre 2009, cette conférence associant gouvernements, organisations non gouvernementales (ONG), institutions internationales, etc., n'est parvenue qu'à adopter une déclaration d'intention sans aucun objectif précis et encore moins contraignant, signalant son échec.

6. Tenu à Toronto les 26 et 27 juin 2010, le dernier sommet en date du G20 (comprenant les pays du G8 — les États-Unis, le Japon, l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Italie, le Canada et la Russie —, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, la Chine, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique, l'Arabie Saoudite, l'Afrique du Sud, la Corée du Sud, la Turquie et l'Union européenne) n'est lui aussi parvenu qu'à proclamer une déclaration d'intention non contraignante, là où certains espéraient des décisions précises de réforme en profondeur du système financier international.

coureurs d'une maladie plus profonde du système politique européen ?

Autant de questions exigeant de repenser l'action politique de l'UE à l'aune des modifications de son environnement international qu'impliquent la mondialisation et l'émergence balbutiante de nouvelles formes de gouvernance mondiale.

Mondialisation et gouvernance mondiale

Mobiliser deux notions aussi galvaudées et controversées que la mondialisation et la gouvernance mondiale pour introduire une réflexion sur le rôle international de l'UE peut paraître étonnant. Mais parce qu'elles occupent des fonctions descriptives et symboliques évidentes dans les discours politiques et les analyses sur les recompositions en cours de la scène mondiale, et parce que leurs imprécisions et apports conceptuels reflètent une difficulté à repenser la politique internationale qui entre en résonance avec les difficultés actuelles de l'UE, elles nous semblent ici utiles.

Repenser la scène internationale

Notion insaisissable et surmobilisée s'il en est, la mondialisation permet néanmoins de rendre compte de plusieurs phénomènes, auxquels l'UE et ses États membres sont confrontés⁷. Stade ultime de l'internationalisation du capitalisme, la mondialisation décrit un monde de flux, un monde déterritorialisé⁸ dans lequel des relations économiques et financières ne connaissant plus de frontières sont devenues les facteurs déterminants des autres enjeux internationaux. Processus de compression des espaces et du temps, la mondialisation décrit ensuite un monde « réduit », dans lequel la circulation de l'information, des idées, des biens et des capitaux s'accélère, et les distances se raccourcissent. La mondialisation décrit aussi un monde où les deux premiers phénomènes entraînent une atténuation des différences, particularités et disparités locales à l'échelle du globe⁹.

Processus de renforcement des interdépendances avérées ou perçues,

7. Il ne saurait être question d'effectuer ici une synthèse de la très vaste littérature sur le sujet. Signalons notamment : ROBERTSON Roland. *Globalization: Social Theory and Global Culture*. Londres : Sage, 1992, 224 p. ; LAROCHE Josepha. « La mondialisation, lignes de force et objets de recherche ». *La Revue internationale et stratégique*, n° 47, 2002, pp. 118-132 ; LAROCHE Josepha (sous la dir. de). *Mondialisation et gouvernance mondiale*. Paris : IRIS (Institut de relations internationales et stratégiques)-PUF (Presses universitaires de France), 2003, 259 p. ; ADDA Jacques. *La Mondialisation de l'économie. Genèse et problèmes*. Paris : La Découverte, 2006, 256 p. ; FORRESTER Viviane. *L'Horreur économique*. Paris : Fayard, 1996, 215 p. ; GEMDEV (Groupement d'intérêt scientifique pour l'étude de la mondialisation et du développement). *Mondialisation. Les mots et les choses*. Paris : Karthala, 1999, 358 p.

8. Bien que cette déterritorialisation soit en particulier constatée dans les champs économique et financier, elle fait aussi écho dans une certaine mesure dans les champs politique et géopolitique. Voir, par exemple, BADIE Bertrand. *La Fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*. Paris : Fayard, 1995, 276 p.

9. Elle est aussi néanmoins propagation et diffusion de la diversité, la diffusion des idées, cultures, etc., se faisant plus facilement qu'auparavant, et tout mouvement d'uniformisation produisant des résistances pouvant favoriser à terme le maintien d'identités ou spécificités locales.

la mondialisation renvoie également l'image d'un monde « fini » et de « progrès », dans lequel tout défi pour une partie du globe l'est pour le reste du monde dans son ensemble, si bien que seule une gestion commune des défis internationaux devient possible. Processus de multiplication des vulnérabilités et incertitudes, la mondialisation évoque, à l'inverse, l'image d'un monde chaotique, puisque les interdépendances signifient aussi une impossibilité d'échapper aux crises et risques transnationaux, d'où qu'ils émanent et quels qu'ils soient.

Porteuse de fantasmes, la mondialisation sert, peut-être enfin, à décrire le monde tel que l'on se plaît à le percevoir — et à le craindre — autant que le monde réel¹⁰. Elle permet néanmoins de saisir la multiplicité, la volatilité et la complexité des facteurs et phénomènes à prendre en compte en matière de politique internationale, de souligner la remise en cause de paradigmes classiques des relations internationales, comme la centralité des États et de leurs relations, ou la primauté du politique sur l'économique dans la gestion des affaires internationales et des rapports de puissance.

Comme en écho à cette perte de repères, de cadres fixes, à cette image de chaos, la notion de gou-

vernance mondiale, à première vue aussi confuse et donc peu utile que la mondialisation¹¹, souligne quant à elle le besoin de créer des modes de gestion des affaires internationales qui soient à la hauteur de ces défis.

Modalité de gestion d'un espace international commun anarchique, la gouvernance mondiale illustre à ce titre une tendance à « faire de la politique internationale par d'autres moyens », c'est-à-dire autrement que dans le cadre étriqué de rencontres interétatiques ou d'organisations internationales classiques. C'est ainsi que peut être qualifiée de gouvernance internationale de l'économie et de la finance l'ensemble — certes incertain — formé par les États, le Fonds monétaire international (FMI), le G20, des organisations régionales et non gouvernementales, etc. Elle est « la somme des nombreuses différentes façons dont les individus et les institutions publiques et privées gèrent leurs affaires communes. [...] Elle inclut des institutions formelles [...] ainsi que des arrangements informels que populations et institutions acceptent ou perçoivent comme étant dans leur intérêt¹². »

La gouvernance mondiale illustre donc deux défis simultanés : d'une part, la nécessaire gestion politique

10. BOYER Robert. « Les mots et les réalités ». In CORDELLIER Serge (sous la dir. de). *Mondialisation, au-delà des mythes*. Paris : La Découverte, 2000, 176 p.

11. Parmi la littérature florissante sur la notion de gouvernance, signalons ici : ROSENAU James N. *Along the Domestic-foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge : Cambridge University Press, 1997, 488 p. ; LAMY Pascal. « La gouvernance, utopie ou chimère ? » *Études*, n° 402, février 2005, pp. 153-161 ; CHEVALIER Jacques. « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? » *Revue française d'administration publique*, n° 105-106, 2003, pp. 203-217 ; LAROCHE Josepha (sous la dir. de). *Op. cit.*, 2003 ; GRAZ Jean-Christophe. *La Gouvernance de la mondialisation*. Paris : La Découverte, 2008, 122 p.

12. CARLSSON Ingvar et RAMPHAL Shridath (sous la dir. de). *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford : Oxford University Press, 1995, 432 p.

de défis transnationaux complexes et parfois constitués en zones grises de la mondialisation, et d'autre part, l'intégration d'une multitude d'acteurs de natures et aux aspirations différentes. Pour ce faire et par extension, la gouvernance est aussi « une méthode ou un mécanisme de régulation d'une vaste série de problèmes ou conflits, par laquelle / lequel les acteurs parviennent régulièrement à des décisions mutuellement satisfaisantes ou contraignantes, à travers la négociation et la coopération ¹³ ».

Elle est donc une nouvelle façon de faire de la politique correspondant à une « capacité de décision d'un genre nouveau, fruit de la négociation permanente entre parties prenantes, entre acteurs sociaux, dans le cadre d'une entreprise, d'un État, d'une ville, ou autour d'un problème à résoudre ¹⁴ ».

Le contexte international actuel, marqué simultanément par un système économique et financier dominant, mais au bord de l'implosion, et une incapacité des acteurs potentiellement en charge des affaires économiques et financières internationales à produire des initiatives concertées fortes et décisives, témoigne d'un inquiétant déficit de gouvernance ¹⁵.

Vers une redéfinition de l'action politique internationale ?

Les recompositions en cours de la scène mondiale, synthétisées par les notions de mondialisation et de gouvernance mondiale, appellent un renouvellement de l'action politique internationale touchant tous les acteurs internationaux, étatiques ou non, et conditionnant la pertinence politique — ou non — de l'UE sur la scène internationale.

En ce qui concerne les États, après leur attaque en règle entre le milieu des années 1980 et la fin des années 1990, où tout ce qui remettait en cause leur centralité ¹⁶ était perçu comme vertueux, légitime et démocratique ¹⁷, nous vivons désormais (retour au réalisme et crise obligent) le temps plus réaliste de leur réhabilitation, au motif notamment que « la faiblesse des États est aujourd'hui au nombre des obstacles à une gouvernance efficace, tant à l'échelon national qu'au niveau international. Pour le bien des peuples et dans l'intérêt de nos objectifs communs, nous devons tout faire pour renforcer la capacité des États de gouverner et non continuer à les ébranler ¹⁸. »

13. SCHMITTER Philipp. « Réflexions liminaires à propos du concept de gouvernance ». In GOBIN Corinne et RIHOUX Benoît (sous la dir. de). *La Démocratie dans tous ses états. Systèmes politiques entre crise et renouveau*. Louvain-la-Neuve : Bruylant, 2000, 240 p.

14. LAMY Pascal. *Op. cit.*, p. 154.

15. Le même diagnostic pouvant être posé sur les questions environnementales, alimentaires, etc.

16. Organisations non gouvernementales (ONG), Organisation des Nations unies (ONU), institutions internationales, « société civile », etc.

17. Pour une remise en cause de cette pensée dominante de la fin des années 1990, voir VÉDRINE Hubert. « Refonder la Politique étrangère de la France ». *Le Monde diplomatique*, décembre 2000.

18. Source : ONU. « Mondialisation et gouvernance ». www.un.org/french/millenaire/sg/report/chap2.html.

L'heure est aujourd'hui à penser leur adaptation, à redéfinir leur rôle national et mondial, davantage qu'à leur disparition tant annoncée, mais jamais réalisée : « [...] les États doivent prendre davantage conscience du double rôle qui est le leur dans notre monde planétaire. En plus des responsabilités qu'ils assument envers leur population, ils sont collectivement les gardiens de notre existence sur cette planète, que nous avons tous en partage. Malgré les bouleversements institutionnels qui sont souvent liés à la mondialisation, aucune autre entité ne saurait rivaliser avec l'État ou le remplacer ¹⁹. »

Exclus des relations internationales par le caractère transnational et déterritorialisé du « monde mondialisé », les États y sont donc réintroduits dès lors qu'il s'agit de repenser la gestion politique d'un tel système international ²⁰, et la représentation et l'intérêt des citoyens, car la question « qui gouverne quoi, comment et au nom de qui ? » demeure brûlante. La clarification du partage de la légitimité et de la responsabilité politiques et démocratiques entre les États et les autres acteurs internationaux, grande perdante de la mondialisation et des errements de la gouvernance mondiale, est aujourd'hui urgente.

Elle est rendue à la fois nécessaire et difficile par la très grande com-

plexité des conditions de prise de décisions politiques, économiques et sociales dans le monde d'aujourd'hui, complexité posant un double défi politique majeur. D'une part, la recherche d'une cohérence de l'action politique entre les niveaux local, national, continental et mondial, entre les sphères institutionnelles et non institutionnelles, et entre une multitude d'enjeux interconnectés et complexes, dont une myriade d'acteurs prétendent être cogestionnaires. D'autre part, la recherche d'une légitimité et d'une représentativité optimale des acteurs de la gouvernance mondiale vis-à-vis des populations ²¹.

Gestion de la crise et panne relative des discussions sur les enjeux environnementaux et alimentaires sèment actuellement des doutes sur la capacité des différents acteurs et niveaux décisionnels internationaux à résoudre l'équation consistant à prendre des décisions et opérer des choix efficaces et légitimes, dans le sens d'un intérêt commun, dans un monde complexe et interdépendant. Tout se passe comme si, les cadres conceptuels traditionnels des relations internationales ayant sauté, chacun feignait de ne pas voir l'urgence d'une clarification du partage des responsabilités internationales et d'un renforcement de la légitimité et de la cohérence des décisions prises à tous les niveaux et sur tous les grands enjeux de la scène mondiale.

19. Source : *ibidem*.

20. Même les organisations financières internationales, autrefois pourfendeuses des États, invitent désormais parfois à un renforcement des appareils étatiques.

21. La démocratisation de la gouvernance mondiale par l'intégration d'un grand nombre et d'une grande diversité d'acteurs non étatiques ou supraétatiques est porteuse d'autant d'interrogations que de solutions : qui sont ces acteurs ? Qui représentent-ils ? Sont-ils plus légitimes et efficaces que des États incarnés par des gouvernements démocratiquement élus ? Comment parvenir à accorder leurs compétences, positions et intérêts divergents ?

L'Union européenne légitimée ?

Dans ce contexte, l'UE est souvent investie d'atouts qui pourraient, suffisamment bien exploités, lui permettre de devenir un acteur décisif du système international dans les années et les décennies à venir, et d'aider ainsi ses États membres à s'adapter à ces nouvelles réalités internationales. À bien des égards, le système politique qu'elle incarne est déjà une expérience de cette nouvelle façon de faire de la politique que reflètent les défis actuels de la mondialisation et de la gouvernance mondiale.

Une gouvernance multi-niveaux en gestation ?

Dans un environnement international exigeant de mettre en cohérence le mondial et le local, sans oublier les niveaux continental et étatique, l'UE est prédisposée, par son histoire, sa nature, et son ordre institutionnel et juridique, à tirer son épingle d'un jeu international imposant l'émergence d'une gouvernance multiniveaux. Définie comme recouvrant « des systèmes non hiérarchiques de négociation, de régulation et d'administration politiques allant au-delà de l'acception traditionnelle de l'État souverain comme arène ultime de prise de décision et de résolution des conflits ²² », cette idée de gouvernance multiniveaux illustre le besoin de concilier, conjurer et faire travailler ensemble des niveaux décisionnels différents, pour

tirer le meilleur parti de leurs capacités et légitimités respectives.

Or, l'UE est justement l'un des modèles les plus aboutis de gouvernance multiniveaux. Elle s'additionne aux États membres sans les supplanter. Elle intègre les acteurs et entités infraétatiques au système décisionnel complexe qu'elle met en place. Elle joue, à l'inverse, la carte des autres organisations régionales et des organisations internationales à vocation mondiale, dont elle est un interlocuteur reconnu. Bref, elle intègre, dans un même ensemble politico-institutionnel, une multitude de niveaux décisionnels dont chacun peut avoir sa pertinence selon la politique concernée, voire les enjeux précis de telle ou telle politique à un moment donné.

Dans un système international en quête de mise en cohérence entre ce qui peut se décider à l'échelle mondiale — au sein des grandes instances internationales que sont, par exemple, le système des Nations unies, le FMI ou l'Organisation mondiale du commerce (OMC) —, ce qui peut se décider au niveau des continents et des États, et la prise en compte des réalités locales, l'UE bénéficie de solides expériences politiques et institutionnelles à faire valoir. Elle peut, à ce titre, être un atout considérable pour ses États membres dans un monde en quête d'intégration « verticale ».

L'UE est aussi un système abouti de la tendance au cosmopolitisme politique et institutionnel que font émerger la mondialisation et les besoins de gouvernance mondiale ; cos-

22. CHRISTIANSEN Thomas. « Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multi-level Governance ». *EUI [European University Institute] Working Papers*, Robert Schuman Centre, n° 96/53, 1996, p. 13.

mopolitisme induisant notamment une très grande quantité et une très grande hétérogénéité des acteurs parties prenantes à la décision politique. À l'intégration verticale de la gouvernance mondiale s'ajoute une intégration horizontale, affectant la multitude d'acteurs hétérogènes potentiellement concernés ou compétents sur un enjeu de décision donné. Le nombre et la diversité des acteurs présents lors d'une conférence internationale comme celle de Copenhague sur l'environnement en décembre 2009 en est l'illustration.

Dans ce contexte, l'UE a, là encore, des atouts permettant de tirer pleinement profit de cette nouvelle manière de faire des relations internationales. Elle prend en compte, depuis des décennies, aussi bien des acteurs institutionnels, comme les États ou les régions, que des acteurs privés, comme les *lobbies*, entreprises ou organisations non gouvernementales. Ses procédures décisionnelles, souvent qualifiées d'opaques, sont, en revanche, on ne peut plus poreuses à des acteurs non institutionnels ²³.

Dans un environnement international, où la complexité et la multiplicité des enjeux transnationaux à gérer appellent une intégration horizontale destinée à tirer profit au maximum des compétences, connaissances et capacités de l'ensemble des acteurs internationaux, l'UE pourrait

émerger comme un élément moteur, parce qu'elle est capable et volontaire pour mettre en réseau ces acteurs, et accepter cette intégration horizontale. Une intégration que même les grands États membres n'ont pas toujours la capacité d'influencer efficacement.

L'UE, acteur avant-gardiste ?

L'UE est aussi l'un des acteurs les plus actifs dans les processus en cours de modification de la façon de faire des relations internationales qu'impliquent les interdépendances internationales ²⁴.

Enjeux environnementaux de plus en plus pressants, retombées sans fin et sans frontières de la crise économique et financière ne sont que les signaux les plus récents et visibles de l'existence de telles interdépendances. Lesquelles impliquent, de la part des acteurs internationaux, une capacité à agir en réseau, à nouer des coopérations, et à développer des partenariats politiques, couvrant et conjuguant une grande diversité d'enjeux politiques.

Acteur coopératif et multilatéral par nature, l'UE peut déjà se targuer d'acquis importants comme « créateur et gestionnaire d'interdépendances et de coopérations internatio-

23. Ce qui participe de leur opacité...

24. La notion d'interdépendance, telle que conceptualisée et popularisée notamment par KEOHANE Robert O. et NYE Joseph S. (*Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston : Little Brown, 1977, 300 p.), permet de rendre compte du fait que « le paradigme stato-centré ne fournit pas une base adéquate pour étudier la politique mondiale en transformation, [...] il ne décrit pas les configurations complexes de coalitions entre acteurs de type différent » (KEOHANE Robert O. et NYE Joseph S. *Transnational Relations and World Politics*. New York : Harvard University Press, 1972, p. 386.), et que de nouvelles dynamiques de coopération (ou de non-conflit) qualifiées « d'interdépendances complexes » sont à l'œuvre, les acteurs internationaux dépendant les uns des autres pour la défense de leurs intérêts, voire pour leur survie.

nales ». Des initiatives comme le partenariat euro-méditerranéen²⁵ ou le partenariat UE-ACP (Afrique Caraïbes Pacifique)²⁶, malgré leurs défauts, illustrent une réelle capacité de l'UE à développer des cadres originaux de gestion des interdépendances, dans lesquels sont discutés et négociés les enjeux à la fois économiques, politiques, humains et environnementaux.

Ces partenariats ont été les précurseurs d'une action internationale mêlant relations interétatiques et régionales, acteurs institutionnels et non gouvernementaux, prise en compte des aspirations et réalités locales, tout comme des principes et engagements mondiaux. Une expérience avant l'heure de ce qui est aujourd'hui attendu d'une rénovation de la gouvernance mondiale.

L'UE est ainsi, à bien des égards, légitimée par les évolutions en cours de la scène internationale. Outil potentiellement porteur pour ses États membres, dans les recompositions en cours des relations internationales qu'illustrent les enjeux de mondialisation et de gouvernance mondiale, l'Union européenne renvoie

pourtant actuellement l'image d'un acteur incertain et mis en difficulté.

L'Europe au risque de la dissolution ?

Paradoxalement, ce qui aurait pu être « l'heure de l'Europe²⁷ » se transforme, jusqu'à présent, en lent effacement de celle-ci. Un effacement qui peut être analysé comme provisoire et accidentel²⁸, mais aussi comme le symptôme d'un malaise plus profond pouvant conduire à une lente dissolution politique de l'UE.

Petite mondialisation à l'échelle d'un continent : quelle pertinence ?

Bien que la comparaison ait souvent servi de grille d'analyse négative à la description de la nature et des fonctions de l'UE, cette dernière ressemble, à certains égards, à une petite mondialisation à l'échelle d'un continent.

Le pari historique d'un grand marché intérieur européen, atteint

25. Officiellement lancé lors de la conférence de Barcelone en novembre 1995, le partenariat euro-méditerranéen entre l'UE et les pays des rives méridionale et orientale de la Méditerranée se veut à la fois cadre de coopération, de négociation, et d'intégration économique et commerciale, et enceinte de dialogue et de coopération politiques. Là encore, ces dernières sont souvent en deçà des espérances.

26. Partenariat entre l'UE et 77 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), issu des conventions successives de Lomé (de 1975 à 1990) et de Cotonou (2000), régissant la coopération entre les parties sur l'ensemble des dossiers d'intérêt commun et couvrant aussi bien la politique commerciale que des coopérations politiques, bien que ces dernières demeurent souvent décevantes.

27. Annoncée par l'ancien ministre des Affaires étrangères luxembourgeois, Jacques Poos, au moment de l'implosion de la fédération yougoslave en 1991, « l'heure de l'Europe » sonne comme le symbole des espoirs éternellement déçus placés dans l'Union européenne, tant cet espoir avait été suivi d'un fiasco diplomatique et d'un constat d'échec retentissant.

28. Les analyses mettant en avant la personnalité des personnes en place ou la nécessité d'attendre que les réformes institutionnelles du traité de Lisbonne donnent leur pleine mesure, s'intègrent, par exemple, dans cette catégorie.

par-delà les espérances ²⁹, n'est cependant plus perçu comme porteur, et est même menacé dans sa légitimité et son bien-fondé. Quelle est la pertinence d'une libéralisation des échanges à l'échelle européenne, alors que les échanges se jouent désormais à une échelle mondiale, elle aussi largement désentravée ? Plus encore, les espoirs de voir le marché intérieur s'accompagner de progrès social ne se sont pas toujours concrétisés, car il est toujours plus facile d'obtenir un consensus européen sur la question de l'ouverture économique que sur des normes sociales élevées.

La perception de l'UE comme acteur d'une baisse du niveau de sécurité et de protection économique et social des entreprises et des citoyens européens s'est dès lors répandue. Elle peut être dévastatrice pour les institutions européennes, sans un réel renouvellement des politiques européennes ³⁰. Bien que reposant parfois autant sur des fantasmes que sur des réalités, cette image d'une UE ne protégeant pas des dangers et risques de la mondialisation, mais participant au contraire de l'accélération de leur propagation, possède des fondements réels.

Si l'UE n'apparaît pas ou plus comme un niveau décisionnel atténuant les risques et incertitudes, tout en démultipliant les opportunités et l'influence de ses membres, elle perdra sa pertinence, en tant que maillon indispensable entre l'espace national et l'espace mondial, aux yeux

de ses États membres et des citoyens. L'absence de direction ³¹ européenne dans la crise économique et financière, l'incapacité de l'UE à peser de façon décisive sur les agendas du G20 ou les négociations environnementales internationales, et l'absence de politique sociale européenne sont ici autant de signaux négatifs.

L'Europe : quelles responsabilités et légitimités politiques ?

À l'image d'une gouvernance mondiale en quête de clarification, le système politique européen, pourtant riche de règles juridiques et porteur d'un ordre institutionnel défini, autorise une dangereuse confusion des responsabilités politiques, s'il n'est pas correctement utilisé par ses composantes.

On connaissait de longue date la propension des États à se défausser de leurs responsabilités ou de décisions impopulaires en arguant d'un « ce n'est pas moi, c'est Bruxelles » facile, décomplexant, irresponsable, et souvent... faux. On connaît désormais, fait nouveau, le « ce n'est pas Bruxelles, c'est Paris, Londres, Berlin ou Washington », permettant aux institutions européennes de ne pas jouer pleinement leur rôle, de refuser d'assumer leurs responsabilités ou de prendre des risques politiques. En s'en remettant tour à tour aux capitales européennes, au G20 et aux institutions financières internatio-

29. Comme en atteste, par exemple, la part du commerce intra-européen dans les économies des États membres.

30. Comme en ont attesté les débats publics français en vue du référendum du 29 mai 2005 sur le traité constitutionnel européen.

31. Direction dans le sens à la fois de *leadership* et d'orientation, voie suivie.

nales, les institutions européennes — Conseil de l'UE et Commission européenne, en particulier — ont contribué à dévaluer leur pertinence comme niveau de décision politique. L'effacement et le manque d'initiative relatifs de la Commission Barroso II ³² contribuent évidemment fortement à cette dégradation.

Le comportement des États membres, individuellement ou via le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne, non exempt de reproches, s'y ajoute. Un activisme renouvelé des États membres n'a, bien entendu, rien de néfaste en soi et peut même, en certaines occasions, redynamiser l'UE ³³, à condition toutefois d'être porteur de projets communs rassembleurs et opérationnels, et non de déclarations d'intention tous azimuts non suivies d'action. En produisant de l'inconsistance et de l'incohérence, en mettant en avant les limites de la solidarité européenne dans un contexte international exigeant l'exact inverse, le « retour des États », depuis un an, dans le fonctionnement de l'UE participe de la délégitimation de l'UE davantage que de son renforcement.

Il accentue ainsi le sentiment de confusion sur les lieux où s'exerce la décision politique aujourd'hui, sans produire, en contrepartie, de l'efficacité politique, menaçant à terme le peu de légitimité démocratique traditionnellement attribué à l'UE.

L'UE, l'opinion publique et la démocratie : une rencontre improbable ?

L'UE est enfin confrontée de plein fouet à la difficulté d'accorder efficacité politique, légitimité et reconnaissance démocratique.

La question du rapport de l'UE aux citoyens est souvent méprisée par les élites politiques nationales, au motif que les enjeux européens ne sont pas décisifs pour les échéances électorales nationales, et que les opinions publiques européennes sont dans l'ensemble « permissives » à l'égard de la construction européenne. Paradoxalement, ces mêmes élites politiques insistent, dans leur majorité, sur le caractère incontournable de l'échelon décisionnel européen, sur son impact décisif pour les États et leurs politiques. L'UE préfigurerait-elle ainsi une façon de faire de la politique en vertu de laquelle le citoyen a d'autant moins de prise sur un niveau décisionnel que celui-ci est politiquement déterminant ? La faculté avec laquelle les populismes prospèrent dans plusieurs pays de l'UE devrait conduire à renoncer à ce genre d'irresponsabilité politique.

Une irresponsabilité qui peut aussi saper, à terme, le fondement même de l'UE et amener sa dissolution non pas formelle, mais politique. Les États survivent de fait et malgré tout comme niveaux déci-

32. La deuxième Commission présidée par José Manuel Durão Barroso est officiellement entrée en fonction le 10 février 2010.

33. Sur les questions de sécurité et de défense, l'initiative franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998, puis les initiatives des Conseils européens successifs ont ainsi été les moteurs décisifs de ce vaste chantier européen, l'un des secteurs de coopération les plus dynamiques de l'UE ces dernières années.

sionnels : l'échec ou la perte de légitimité et d'efficacité politique ne s'y traduit souvent que par des renversements de majorité. Mais l'UE n'a, elle, rien d'évident et de naturel comme lieu où s'exerce la décision politique, où se confrontent et se coordonnent les intérêts différents des États et des autres acteurs. Autrement dit, elle n'existe qu'en acte et n'a rien de légitime « en soi » sur le plan politique. Contrairement aux États, elle doit faire en permanence la preuve de son utilité dans le contexte de la mondialisation et comme maillon nécessaire de la gouvernance mondiale. La pratique politique européenne récente ne prête pas, de ce point de vue, à l'optimisme.



L'Union européenne ne va jamais aussi bien ni aussi mal que l'on veut bien le croire. Si la période actuelle est porteuse de diagnostics très sombres quant à la capacité de l'UE

à répondre aux défis auxquels elle doit faire face, c'est peut-être en partie parce que des attentes démesurées ont été placées en elle dans un passé récent. La signification de son actuelle atonie dans un contexte international justifiant pourtant, à bien des égards, son histoire, sa nature et ses politiques, ne saurait être sous-estimée. L'UE, tout comme les gouvernements des États membres, est dépositaire d'une parcelle de la gestion politique des affaires internationales et ne peut, à ce titre, faire l'économie d'une adaptation aux évolutions de son environnement. Il en va de son efficacité et de sa crédibilité.

Mais, contrairement aux États, il en va aussi de sa survie en tant que lieu où s'exerce la décision politique légitime, tant l'UE n'existe qu'en acte et que par la validation par d'autres acteurs de son existence, de ses décisions et de sa légitimité. Elle est, au final, au défi de se réinventer comme un projet avant tout politique et démocratique, ce qui était bien sa fonction initiale. ■

ERRATUM

Dans le précédent numéro de *Futuribles* (n° 368, novembre 2010), les éléments de légende du **graphique 3, p. 59, de l'article de Gilbert Cette « L'Allemagne et la zone euro »**, ont été inversés : les histogrammes bordeaux représentent la demande intérieure, et les gris la demande extérieure.

Veuillez nous excuser de cette erreur.

La rédaction de *Futuribles*

La politique agricole commune à l'horizon 2020

SIX SCÉNARIOS POUR LA PAC

PAR BERNARD BOURGET ¹

Née du traité de Rome, la politique agricole commune (PAC) européenne a toujours occupé une place essentielle dans la construction européenne, en particulier à ses débuts, dans un contexte de pénurie alimentaire qui poussait au développement de la productivité agricole. Mais victime de son succès, la PAC a fini par entraîner des dépenses budgétaires énormes, notamment dans les années 1980 où elle mobilisait une très grande partie du budget communautaire. D'où les réformes successivement mises en place en 1992, 1999 et surtout 2003, visant notamment à revoir les modalités d'aide à la production agricole, la politique en matière de prix agricoles et la logique générale (faire plus de place à la qualité nutritionnelle et à la gestion durable de l'environnement) ; des réformes sensibles et âprement négociées, dont la mise en œuvre doit se poursuivre jusqu'en 2013.

Dans ce contexte et dans la mesure où la France est particulièrement concernée par la PAC, un groupe de travail interministériel français, piloté par Bernard Bourget, s'est lancé, en 2009-2010, dans un exercice de prospective sur l'avenir de la PAC à l'horizon 2020, c'est-à-dire au-delà de l'échéance de 2013 au terme de laquelle une nouvelle réforme est prévue pour la PAC. Bernard Bourget, après une brève présentation de la démarche et de la méthode suivies, nous livre ici les grands enseignements de cet exercice, et développe en particulier six scénarios possibles pour la PAC en 2020 selon diverses hypothèses retenues en matière d'environnement, d'alimentation, de soutien des revenus agricoles, de concurrence internationale, etc. S.D. ■

1. Membre du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), coordonnateur du rapport *Prospective « PAC 2020 »* (Paris : ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, rapport du CGAAER n° 1889, avril 2010, 61 p.).

La politique agricole commune (PAC) occupe une place importante dans la construction européenne. La part du budget de l'Union européenne qui lui est attribuée (40 %) en fait une cible privilégiée pour ses détracteurs bien que les crédits de la PAC ne représentent que 0,4 % du produit national brut (PNB) de l'ensemble des États membres, et que cette politique ait beaucoup évolué depuis sa mise en place dans les années 1960.

Or, les engagements pris par le Conseil européen des 24 et 25 octobre 2002, pour assurer le financement de la PAC après les deux élargissements de l'Union européenne à 12 nouveaux États membres, arrivent à échéance en 2013, en même temps que l'actuelle programmation du budget de l'Union européenne. Une nouvelle réforme de la PAC est donc prévue avant la fin de l'année 2013.

Cet article présente la démarche suivie et les résultats obtenus dans le cadre de la prospective « PAC 2020 » réalisée par un groupe de travail interministériel français (agriculture, économie et écologie), que j'ai piloté au nom du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), entre le printemps 2009 et le premier trimestre 2010², et auquel a été étroitement associé le Centre d'études et de prospective du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche.

La démarche suivie

L'horizon retenu est l'année 2020, qui correspond à l'échéance de la prochaine programmation financière de l'Union européenne devant couvrir les années 2014 à 2020. Pour conduire cette prospective, le groupe de travail a choisi la méthode des scénarios. L'exercice a comporté quatre phases :

1. Une revue des travaux récents consacrés à l'avenir de la PAC.
2. L'identification des principaux enjeux pour la PAC d'ici 2020.
3. La phase principale qui s'est déroulée en deux temps :
 - d'abord, l'identification et l'analyse des variables clefs permettant de bâtir les scénarios ;
 - ensuite, l'élaboration des scénarios, à partir des hypothèses des variables clefs retenues pour chacun d'eux, et leur exploration.
4. Les premiers enseignements des scénarios.

Dans le cadre de cet exercice de prospective, une estimation des financements de la PAC a été effectuée pour chaque scénario et déclinée par grandes rubriques (paiements directs, gestion des marchés, aides contractuelles, aides alimentaires aux consommateurs). Le chiffrage a été établi à partir du budget 2007 et du choix d'un taux d'inflation de 1,7 %. Les mon-

2 . Le rapport *Prospective « PAC 2020 »* peut être consulté sur le site Internet du ministère français de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport-cgaaer1889_prospective_pac2020.pdf.

tants, calculés d'abord en euros constants, ont ensuite été convertis en euros courants : ils sont récapitulés dans le tableau 3 (à la fin de cet article).

Une revue de travaux récents sur l'avenir de la PAC

La première grande réforme de la PAC a eu lieu en 1992 : elle a remplacé le soutien des prix, qui prévalait depuis 1962 et avait engendré des excédents coûteux, par l'attribution d'aides directes aux agriculteurs permettant de compenser les baisses de prix et d'assurer le soutien de leurs revenus (voir encadré ci-dessous).

Depuis lors, la PAC a connu de nouvelles adaptations, avec la création d'un second pilier consacré au développement rural en 1999 et le découplage des aides directes des productions en 2003.

LA PAC, D'HIER À AUJOURD'HUI

La politique agricole commune (PAC) a été mise en place en 1962 à partir des cinq objectifs que lui avait assignés l'article 39 du traité de Rome :

- accroître la productivité de l'agriculture,
- assurer un niveau de vie équitable à la population agricole,
- stabiliser les marchés,
- garantir la sécurité des approvisionnements,
- assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

Elle a d'abord pris la forme d'organisations communes de marché (OCM) par grandes productions (céréales, viandes bovine et ovine, produits laitiers, vins, fruits et légumes). Chaque OCM comportait un prix d'objectif par produit, un système d'intervention, et des protections aux frontières matérialisées par des prélèvements variables à l'importation et l'octroi de restitutions pour l'exportation des excédents sur les marchés mondiaux. Ce système, qui assurait des prix stables aux agriculteurs européens et a permis un développement considérable des productions agricoles au cours des années 1960 et 1970,

a débouché au début des années 1980 sur la constitution d'excédents de plus en plus coûteux pour le budget communautaire. En outre, l'exportation de ces excédents à l'aide de subventions (les restitutions) a entraîné des réactions de la part des grands pays exportateurs de produits agricoles, en particulier des États-Unis.

Pour limiter la production laitière, un régime de quotas laitiers a été mis en place dès 1984.

La première grande réforme de la PAC est intervenue en 1992. Elle a essentiellement consisté à remplacer la garantie des prix par un soutien direct au revenu des agriculteurs, en baissant fortement les prix garantis et en compensant ces baisses par des aides directes.

La réforme de 1992 a permis la conclusion, en 1994, du cycle de l'Uruguay des négociations commerciales multilatérales, qui avait débuté en 1986. L'accord de Marrakech, qui a conclu ces négociations, a remplacé les prélèvements variables à l'importation par des droits de douane soumis à réduction. Il a également réduit les aides à l'exportation.

En 1999, dans le cadre de l'Agenda 2000, la substitution du soutien des prix par celui du revenu a été amplifiée, et les mesures autres que celles relatives à la gestion des marchés et les aides directes, qui constituent le premier pilier de la PAC, ont été regroupées dans un second pilier appelé « développement rural ». Ce second pilier de la PAC rassemble à la fois les aides à l'installation et à la modernisation, les mesures environnementales et les indemnités compensatoires des handicaps naturels, ainsi que les aides à la diversification économique et à la qualité de la vie dans les zones rurales.

Une nouvelle réforme importante de la PAC est intervenue en 2003 avec le découplage d'une grande partie des aides directes par rapport aux productions, et le regroupement de ces aides en un paiement unique par exploitation.

En 2008, le « bilan de santé » de la PAC a poursuivi le découplage des aides directes et augmenté les moyens du deuxième pilier, dont les objectifs ont été étendus à de nouveaux défis tels que le changement climatique, la biodiversité et la gestion de l'eau. Quant aux OCM par produits, elles ont été regroupées dans une OCM unique en 2007.

B.B.

La dernière réforme, qualifiée de « bilan de santé » de la PAC, est intervenue en 2008 sous la présidence française : elle s'inscrivait dans le prolongement de celle de 2003. Elle a aussi été l'occasion d'engager les premières réflexions sur l'avenir de la PAC après 2013.

L'examen de nombreux travaux qui ont alors été consacrés à l'avenir de la PAC a mis en évidence les principales convergences et divergences, tant sur les objectifs que sur les moyens de la PAC.

Trois objectifs font l'objet d'un large consensus : la prise en compte de l'environnement, le soutien de l'agriculture des zones difficiles et une attention plus forte à la qualité nutritionnelle des aliments. Trois autres objectifs sont controversés : la place du développement rural dans la PAC, le rôle de la PAC dans la gestion des marchés et l'autosuffisance alimentaire de l'Union européenne.

En ce qui concerne les moyens de la PAC, les divergences concernent surtout le budget, la séparation entre un premier et un second pilier, le devenir et la répartition des aides directes, qui représentent actuellement plus des deux tiers des crédits de la PAC.

Ces travaux contiennent aussi des propositions pour répondre aux nouveaux défis qui portent principalement sur : l'innovation et la diffusion des connaissances, la mise en place de fonds mutuels ou d'assurances sur le chiffre d'affaires ou le revenu pour atténuer les effets de la volatilité des prix, la rémunération des biens publics, ainsi que les questions relatives au changement climatique et à l'énergie.

Les enjeux de la PAC d'ici 2020

Le groupe de travail a identifié une dizaine d'enjeux dont les plus importants sont :

- le budget de la PAC dans un contexte difficile pour les États membres ;
- les questions relatives à l'environnement, à l'énergie et au changement climatique ;
- l'alimentation au titre à la fois de la sécurité alimentaire et des équilibres nutritionnels, qui prennent une place croissante dans les attentes des consommateurs ;
- la régulation des marchés qui est revenue au premier plan des préoccupations des agriculteurs après la forte volatilité des prix agricoles constatée depuis 2007 ;
- le rôle accru du Parlement européen qui a, depuis la mise en œuvre du traité de Lisbonne, un pouvoir de codécision sur l'ensemble du budget de la PAC (premier et deuxième piliers), alors que sa compétence était auparavant limitée au second pilier ;
- la montée en puissance des nouveaux États membres de l'Europe centrale et orientale qui font de plus en plus entendre leur voix.

Huit variables clefs retenues

Pour bâtir les scénarios, huit variables clefs ont été retenues et analysées selon une grille commune portant successivement sur les indicateurs pertinents, les acteurs concernés, la

rétrospective de la variable, les hypothèses d'évolution de la variable. Ces huit variables clefs sont :

LE BUDGET DE LA PAC EN 2010

56 milliards d'euros se répartissant en :

- 43 milliards pour le premier pilier, dont 4 milliards pour les interventions sur les marchés agricoles et 39 milliards pour les aides directes ;
- 13 milliards pour le second pilier (développement rural).

Pour la période 2010-2013, les crédits de la PAC devraient se répartir ainsi :

- 7 % pour les mesures de marché,
- 69 % pour les aides directes,
- 24 % pour le développement rural.

B.B.

A) le budget de la PAC et sa place dans le budget européen, ainsi que le cofinancement ;

B) l'environnement et le climat ;

C) l'alimentation (dans sa dimension nutritionnelle) ;

D) le soutien au revenu et la gestion des marchés ;

E) l'organisation économique ;

F) les relations entre l'agriculture et la société ;

G) les territoires ;

H) les concurrents internationaux.

S'agissant des négociations commerciales en cours à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dans le cadre du cycle de Doha, qui devraient se conclure avant 2020, le contenu du volet agricole n'a pas été retenu comme variable clef dans la mesure où la marge de manœuvre de la Commission européenne est désormais très étroite.

De même, l'impact du futur élargissement de l'Union européenne sur le budget de la PAC à l'horizon 2020 n'a pas été pris en compte, car il devrait être faible avec une perspective limitée à la Croatie.

Chacune des variables clefs retenues a fait l'objet de plusieurs hypothèses d'évolution (entre deux et quatre) qui sont récapitulées dans le tableau 1.

Six scénarios contrastés

À partir des hypothèses avancées pour les huit variables clefs, six scénarios ont été élaborés en choisissant les hypothèses les plus pertinentes de chaque variable. La description de chaque scénario a été effectuée en deux temps : d'abord l'image en 2020, puis la trajectoire 2010-2020. Le budget de chaque scénario a ensuite été évalué en euros courants.

Le scénario I, « Tendancier »

C'est le scénario de référence qui s'inscrit dans le prolongement des évolutions qu'a connues la PAC depuis une dizaine d'années. Il conduit à une généralisation du découplage des aides directes et à une réduction progressive de ces aides, non seulement en raison de la baisse du budget de la PAC, mais aussi pour :

— d'une part, augmenter les crédits du deuxième pilier (développement rural) en portant le taux de prélèvement des aides directes de 10 % en 2013 à 20 % en 2020 ;

— d'autre part, faire passer de 10 % à 20 % les montants que les États membres peuvent prélever sur les aides découplées qui leur sont attribuées pour les affecter, tout en restant dans le premier pilier, à des actions spécifiques en faveur de productions fragiles, comme la production ovine en France, ou pour développer des programmes de gestion des risques climatiques, sanitaires et éventuellement économiques.

Le scénario tendancier ne bouleverserait pas les équilibres de la PAC, tout en offrant aux États membres la possibilité de prendre des mesures adaptées à la diversité des situations agricoles nationales, dans le cadre à la fois du premier pilier et du second. Toutefois, la baisse progressive des aides directes obligerait les agriculteurs à de fortes adaptations et ne permettrait pas de ralentir le rythme de diminution du nombre des agriculteurs (moins 2,5 % à 3 % par an).

Tableau 1 — Variables clefs et hypothèses retenues

A. Budget européen, budget de la PAC, cofinancement	A1. Reconstitution du budget de la PAC	A2. Baisse tendancielle et cofinancement obligatoire	A3. Baisse tendancielle et cofinancement facultatif	A4. Forte baisse du budget de la PAC
B. Environnement et climat	B1. Renforcement tendanciel des réglementations environnementales	B2. Rémunération publique des services environnementaux	B3. Marchandisation de l'environnement	B4. Priorité climatique et énergétique
C. Alimentation	C1. Hypothèse tendancielle	C2. Déséquilibres alimentaires	C3. Nutrition et développement durable	
D. Soutien au revenu, gestion des marchés	D1. Quasi-disparition du premier pilier de la PAC	D2. Forte baisse des paiements directs et stabilisation des revenus à la canadienne	D3. Baisse modérée des paiements directs	D4. Forte baisse des paiements directs avec ajustement en fonction des PPA*
E. Organisation économique	E1. Retour en arrière	E2. <i>Statu quo</i>	E3. Alignement sur les mieux-disants	E4. Améliorations ponctuelles
F. Relations agriculture / société	F1. La question agricole marginalisée	F2. Mobilisation autour de la sécurité alimentaire	F3. Renationalisation et territorialisation de la PAC	F4. L'alliance des Verts et des libéraux
G. Territoires	G1. Hypothèse tendancielle	G2. Territorialisation		
H. Concurrents internationaux	H1. Croissance et libéralisation	H2. Autonomie alimentaire et régionalisation	H3. L'Europe fortement concurrencée	

*PPA : parités de pouvoir d'achat.

Le scénario II, « Mise en cause de la PAC »

C'est un scénario de rupture forte par rapport à la situation actuelle de la PAC. Il s'inspire des orientations préconisées par le mémorandum néerlandais de 2008 sur les perspectives de la PAC à l'horizon 2020³. Il conduit à une réduction très forte des aides directes, ramenées en 2020 à 60 euros par hectare dans une première hypothèse, au lieu de 241 euros par hectare en moyenne en 2007 dans l'Union européenne (270 euros en 2010), ou même à leur élimination complète dans une seconde hypothèse encore plus radicale.

Ce scénario se traduit par une baisse drastique du budget de la PAC (divisé par plus de deux dans la première hypothèse et par quatre dans la seconde). C'est le scénario le plus pénalisant pour les agriculteurs européens, dont le revenu dépend, en grande partie, des aides directes, puisqu'elles représentent actuellement, en moyenne européenne, 40 % du revenu brut agricole.

3. *European Agricultural Policy 2020: The Dutch Outlook*. La Haye : ministère néerlandais de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité alimentaire, 2008.

Il se traduirait par une forte réduction du nombre des exploitations agricoles (d'au moins 50 % en 10 ans) et par une grande séparation entre :

- des entreprises agricoles performantes, mais peu nombreuses ;
- des exploitations qui se maintiendraient en valorisation des productions spécifiques (appellations d'origine, agriculture biologique) ;
- des exploitations marginales qui survivraient dans des conditions difficiles.

Quant aux productions, elles se concentreraient dans les zones les plus favorables.

Le scénario III, « Régionalisation de la PAC »

Ce troisième scénario conduit également à une baisse importante du budget de la PAC (un tiers), nettement moindre toutefois que celle du scénario précédent. Le montant moyen des aides directes financées sur le budget communautaire est réduit à 125 euros par hectare en euros courants.

En contrepartie de cette baisse, les États membres et les régions sont incités à prendre, au moins en partie, le relais du budget communautaire pour cofinancer aussi bien les mesures du deuxième pilier que les aides directes du premier pilier, dans la limite de plafonds différenciés par région pour tenir compte des écarts importants de niveau de vie dans l'Union européenne élargie.

Le scénario de la régionalisation conduirait à une adaptation des mesures de la PAC aux spécificités régionales et locales, mais également à une mise en concurrence des territoires à l'avantage des régions les plus riches.

Dans certaines régions, le retour au local serait marqué par la valorisation des produits régionaux et des circuits courts. Dans d'autres régions, c'est l'intensification agricole et le développement des biocarburants qui seraient favorisés.

Le scénario IV, « Priorité à la gestion des risques »

Ce quatrième scénario est focalisé sur la stabilisation des revenus des agriculteurs confrontés à une volatilité accrue des prix des produits agricoles dans un contexte de large ouverture du marché communautaire sur l'extérieur. Il consiste à redéployer une partie importante de l'enveloppe budgétaire allouée aux aides directes découplées vers un système de compensation des fortes baisses de marges des exploitations agricoles les mauvaises années, par des aides contracycliques. Il s'inspire du programme canadien de stabilisation du revenu appelé « agri-stabilité ». Ce scénario implique une flexibilité interannuelle du budget de la PAC (entre 46,5 et 56,5 milliards d'euros) ou, en cas d'impossibilité de mettre en place le dispositif au niveau européen, un cofinancement pour les États membres souhaitant l'appliquer.

Tableau 2 — Hypothèses retenues pour chaque variable dans les six scénarios

Variable	Scénario I - Tendanciel	Scénario II - Mise en cause de la PAC	Scénario III - Régionalisation de la PAC	Scénario IV - Priorité à la gestion des risques	Scénario V - Refondation environnementale de la PAC	Scénario VI - Politique agricole et alimentaire commune
A. Budget européen, budget de la PAC, cofinancement	A3. Baisse tendancielle et cofinancement facultatif	A4. Forte baisse du budget de la PAC	A3. Baisse tendancielle et cofinancement facultatif	A3. Baisse tendancielle et cofinancement facultatif	A1. Reconstitution du budget de la PAC	A1. Reconstitution du budget de la PAC
B. Environnement et climat	B1. et B2. Renforcement tendanciel des réglementations environnementales, et rémunération publique des services environnementaux	B4. Priorité climatique et énergétique	B1. et B2. Renforcement tendanciel des réglementations environnementales, et rémunération publique des services environnementaux	B3. Marchandisation de l'environnement	B2. Rémunération publique des services environnementaux	B1. et B2. Renforcement tendanciel des réglementations environnementales, et rémunération publique des services environnementaux
C. Alimentation	C1. Hypothèse tendancielle	C1. Hypothèse tendancielle	C3. Nutrition et développement durable	C1. Hypothèse tendancielle	C3. Nutrition et développement durable	C3. Nutrition et développement durable
D. Soutien au revenu, gestion des marchés	D3. Baisse modérée des paiements directs sans prise en compte de l'emploi	D1. Quasi-disparition du premier pilier de la PAC	D3. Baisse modérée des paiements directs et prise en compte de l'emploi	D3. et D2. Baisse modérée des paiements directs et stabilisation des revenus à la canadienne	D4. Forte baisse des paiements directs avec ajustement PPA*	D3. Baisse modérée des paiements directs
E. Organisation économique	E2. <i>Statu quo</i>	E1. Retour en arrière	E3. Alignement sur les mieux-disants	E2. <i>Statu quo</i>	E4. Améliorations ponctuelles	E2. <i>Statu quo</i>
F. Relations agriculture / société	F3. Renationalisation et territorialisation de la PAC	F1. La question agricole marginalisée	F3. Renationalisation et territorialisation de la PAC	F2. Mobilisation autour de la sécurité alimentaire	F2. Mobilisation autour de la sécurité alimentaire	F2. Mobilisation autour de la sécurité alimentaire
G. Territoires	G1. Hypothèse tendancielle	G2. Territorialisation	G2. Territorialisation	G2. Territorialisation	G1. Hypothèse tendancielle	G2. Territorialisation
H. Concurrents internationaux	H3. L'Europe fortement concurrencée	H1. Croissance et libéralisation	H3. L'Europe fortement concurrencée	H3. L'Europe fortement concurrencée	H2. Autonomie alimentaire et régionalisation	H3. L'Europe fortement concurrencée

*PPA : parités de pouvoir d'achat.

La flexibilité du soutien accordé aux agriculteurs leur permettrait de faire face à la volatilité des prix, sans subir de fortes baisses de leurs revenus comme celles qu'ils viennent de connaître, et donc de préserver leur potentiel de production.

Ce soutien flexible devrait aussi être mieux apprécié des contribuables que les aides directes actuelles, dont le montant ne tient pas compte des fluctuations interannuelles des revenus agricoles.

Le scénario V, « Refondation environnementale de la PAC »

Ce scénario répond aux attentes d'un grand nombre de citoyens européens et d'organisations non gouvernementales, en faisant de l'environnement une véritable priorité de la PAC. Il se caractérise par une réorganisation des crédits de la PAC en trois niveaux :

- un premier niveau de soutien agronomique et environnemental de base avec une aide directe dé耦plée de 132 euros par hectare ;
- un deuxième niveau de rémunération pour des services environnementaux mondiaux comme la lutte contre le changement climatique, ou territorialisés tels que la protection des captages d'eau potable ; les moyens financiers de ce second niveau sont les plus importants ;
- un troisième niveau qui encourage des démarches collectives de projets permettant la transition vers des systèmes d'agriculture durable.

La refondation environnementale de la PAC remplacerait les droits à primes par une contractualisation des soutiens à l'agriculture et faciliterait un ajustement plus fin des mesures aux enjeux locaux.

De nouveaux systèmes de production et de nouvelles filières plus efficaces sur le plan agroécologique devraient voir le jour dans le cadre des démarches collectives.

La production agricole européenne serait surtout orientée vers le marché intérieur, mais la balance commerciale agroalimentaire de l'Union européenne serait maintenue grâce au développement des cultures de légumineuses, qui permettrait de réduire la dépendance de l'Union européenne en protéines végétales importées pour l'alimentation animale, et à l'exportation de produits à plus forte valeur ajoutée.

Le scénario VI, « Politique agricole et alimentaire commune »

Ce dernier scénario vise à répondre aux attentes des consommateurs concernant la qualité nutritionnelle des aliments et à garantir l'accès à une alimentation saine à l'ensemble des Européens. Il se caractérise par une double évolution des outils de la PAC :

Tableau 3 — Récapitulatif des financements de la PAC par scénario									
		Budget 2020							
		Budget 2007	Scénario I – Tendanciel	Scénario IIA – Mise en cause de la PAC	Scénario IIB – Suppression des DPU**	Scénario IIC – Régionalisation	Scénario IIV – Priorité à la gestion des risques	Scénario V – Refondation environnementale	Scénario VI – Politique agricole et alimentaire commune
En euros courants		53,5	54,5	24	13,75	37,5	46,5/56,5	60	60,7
En % du PIB de l'UE		0,39	0,31	0,14	0,08	0,21	0,26/0,32	0,34	0,34
Paiement direct (hors cofinancement)	Montant global	41	35,6	10,2	0	21,25	32,3	22,5	35,7
	Montant moyen/ha*	241	210	60	0	125	190	132	210
	Harmonisation d'un pays à l'autre	#	#	=	-	#	#	#	=
Montant global des aides de gestion de marché		2	1,4	1,25	1,25	1,25	0,5	1,25	1
Montant global des aides territoriales, environnementales aux agriculteurs		10	17	12,5***	12,5***	15	0	35	20
Montant global des aides contracycliques		0	0	0	0	0	14/24	0	0
Montant global des aides alimentaires aux consommateurs		0,5	0,5	0	0	0	0	1,25	4
*Base de 170 millions d'hectares (ha).									
**DPU : droits à paiement unique.									
***Hors politique climatique.									

— une redistribution des aides attribuées aux agriculteurs vers les produits, tels que les fruits et légumes, et les modes de production, comme l'élevage à l'herbe, qui sont les plus favorables au bon équilibre nutritionnel des aliments ;

— un redéploiement d'une partie du budget de la PAC vers des actions ciblées, d'une part en faveur de la santé des consommateurs, comme l'extension de la distribution de fruits et légumes dans le cadre de la restauration collective (cantines scolaires, restaurants universitaires, hôpitaux...), d'autre part pour renforcer les moyens du programme européen d'aide aux plus démunis.

L'extension des programmes de distribution des fruits et légumes dans le cadre de la restauration collective, et le redéploiement des aides agricoles donneraient un nouvel élan à ce secteur. Les élevages à l'herbe devraient aussi profiter de la redistribution des aides agricoles.

L'accroissement des moyens du programme européen d'aide aux plus démunis ferait des associations caritatives, comme « Les Restaurants du

cœur » ou les banques alimentaires, les premiers bénéficiaires des crédits de la PAC, et du droit à l'alimentation un véritable objectif de cette politique européenne.

Quelques enseignements de la prospective « PAC 2020 »

En ce qui concerne la démarche, le choix de la méthode des scénarios a permis d'explorer un large éventail de futurs possibles pour la PAC, malgré un horizon assez proche (2020), et de leur donner un caractère vivant, tout en garantissant la cohérence de l'exercice dans l'articulation des variables clefs pour chaque scénario.

Pour que chacun puisse se forger sa propre opinion sur les six scénarios, le groupe de travail ne les a pas hiérarchisés. Il est cependant clair que ces six scénarios ne présentent pas tous le même attrait.

Le scénario de mise en cause de la PAC serait fatal pour nombre d'agriculteurs européens. Ce scénario serait aussi préjudiciable à l'environnement et aux équilibres territoriaux, en favorisant la concentration des productions agricoles dans les régions les plus riches et leur abandon dans les zones défavorisées.

Le scénario de régionalisation de la PAC semble, au premier abord, assez séduisant, dans la mesure où il permet de tenir compte de la diversité des situations régionales de l'agriculture en Europe, de renforcer le rôle des régions européennes et de régler les problèmes budgétaires de l'Union européenne en transférant une grande partie des dépenses agricoles aux régions. Cependant, comme l'ont montré des travaux récents sur les *Länder* allemands ⁴, un tel scénario irait à l'encontre de l'objectif de cohésion territoriale de l'Union européenne, en favorisant les régions riches. Il serait évidemment plus défavorable à la France qu'aux pays tels que l'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie, qui ont des régions plus puissantes.

Le scénario tendanciel présente l'avantage de se placer dans la continuité de la PAC actuelle et d'offrir aux agriculteurs, qui ont dû s'adapter à des changements importants de cette politique depuis 1992, un cadre stable pour qu'ils puissent inscrire leur action dans la durée. Il ne permettrait cependant pas de répondre correctement aux nouvelles attentes tant des agriculteurs, pour faire face à la volatilité croissante des prix, que de la société en matière d'environnement et de qualité nutritionnelle des aliments.

Le scénario qui accorde la priorité à la gestion des risques répond à une préoccupation forte des agriculteurs, en compensant leurs baisses de reve-

4. BERRIET-SOLLIEC Marielle, LE ROY Anne et TROUVÉ Aurélie. « Territorialiser la politique agricole pour plus de cohésion ? » *Économie rurale*, n° 313-314, septembre-décembre 2009.

nus les plus mauvaises années (la baisse des revenus agricoles de 2009 par rapport à 2008 a été supérieure à 30 % dans 13 régions françaises), dans un contexte de libéralisation des échanges qui ne permet plus de stabiliser les prix agricoles au sein de l'Union européenne. La PAC se rapprocherait ainsi des politiques agricoles nord-américaines (États-Unis et Canada) qui privilégient le soutien des revenus, au moyen d'aides contracycliques, par rapport à la stabilisation des prix. Cependant, la flexibilité du budget européen que ce scénario implique risque d'être difficile à obtenir. C'est pourquoi l'application du principe de subsidiarité devrait plutôt conduire l'Union européenne, dans le prolongement du bilan de santé de 2008, à cofinancer ce dispositif avec les États membres qui souhaiteraient le mettre en œuvre.

Les deux derniers scénarios sont ceux qui sont le plus en phase avec les nouvelles attentes de la société en matière d'environnement et de qualité nutritionnelle des aliments. Ce sont aussi les plus coûteux (60 milliards d'euros courants).

Le scénario de refondation environnementale de la PAC correspond bien aux propositions énoncées depuis de nombreuses années par les associations de protection de la nature.

Mais le scénario d'une politique agricole et alimentaire commune est le plus novateur, car il fait une large place aux consommateurs. Par l'importance qu'il accorde à la qualité nutritionnelle des aliments et à l'aide alimentaire pour les plus démunis, ce dernier scénario renforce la légitimité de la PAC et la rapproche de la politique agricole américaine, sans toutefois prétendre y consacrer autant de moyens, loin s'en faut.

C'est dans une synthèse d'orientations s'inspirant du scénario tendanciel et des trois derniers scénarios (priorité à la gestion des risques, refondation environnementale, et politique agricole et alimentaire commune) que l'avenir de la PAC est à envisager d'ici 2020.

ENTREPRISES ET TERRITOIRES AU DÉFI DE L'INNOVATION ET DE LA COMPÉTITIVITÉ

ÉTUDE EN SOUSCRIPTION / FUTURIBLES INTERNATIONAL

L'association Futuribles International lance une étude prospective sur les entreprises et territoires au défi de l'innovation et de la compétitivité en Europe, à l'horizon 2020-2030

Périmètre et objectifs de l'étude

Cette étude s'attachera à identifier, à partir de cas concrets, les **facteurs clefs de succès durables** et les **facteurs d'échecs** dans la **stratégie et le management des entreprises**, ainsi que leurs répercussions au niveau des territoires : quels sont les rôles respectifs des modes d'organisation, des stratégies adoptées, des méthodes de management et de gestion des ressources humaines, des politiques d'investissement et de partenariats, etc. ?

La réflexion sera menée en quatre temps :

- ▶ Élaboration d'un **document de cadrage** général dressant un état des lieux du système productif français en dynamique, et rendant compte de ses forces et faiblesses. Les conséquences au niveau du territoire seront analysées.
- ▶ Une **enquête** destinée à identifier en France, en Europe et dans le monde, les **bonnes pratiques**, les facteurs clefs de succès des entreprises, ainsi que, inversement, les causes de leur déclin ou de leur stagnation. Cette enquête sera menée aussi bien dans des secteurs dits de pointe que dans des secteurs plus traditionnels. Elle portera sur des entreprises de tailles différentes, avec une attention particulière aux petites et moyennes entreprises (PME) et à leurs possibilités de croissance. Une relation sera aussi cherchée entre dynamique d'entreprises et dynamique territoriale.
- ▶ Sur la base de ce recueil de cas, constituant le deuxième rapport de l'étude, sera établie une **typologie des facteurs clefs et de leurs combinaisons en différentes bonnes pratiques** jouant un rôle essentiel dans la performance globale des entreprises, la pérennité de leur succès et le développement du territoire. Chaque fois, les implications et conséquences territoriales (développement, niveau et qualité de vie, résilience...) seront analysées. Une **étude monographique** prenant appui, autant que possible, sur une entreprise ou une grappe d'entreprises s'étant avérée emblématique, sera ensuite réalisée.
- ▶ Un **rapport de synthèse et de recommandations** sera établi sur la base de ce travail, et marquera l'achèvement du chantier.

Cette étude sera conduite par des experts de haut niveau et en étroite intelligence avec les organismes souscripteurs, qui seront réunis à chaque étape de la démarche.

Directeurs de l'étude : Hugues de Jouvenel et André-Yves Portnoff

Comité scientifique regroupant une dizaine de personnalités

Tarif : 15 000 euros hors taxes*

**Tarif préférentiel pour les membres de Futuribles International : 13 500 euros hors taxes (membres associés) ; 11 250 euros hors taxes (membres partenaires).*

Pour souscrire, contacter Lucie de Villepin, tél. 33 (0)1 53 63 37 74 / lvillepin@futuribles.com

La politique agricole commune après 2013

LES ENJEUX ET LA POSITION DES ACTEURS

PAR JEAN-CHRISTOPHE BUREAU ¹

Deuxième volet du dossier que consacre Futuribles, dans ce numéro, à la politique agricole commune (PAC), cet article de Jean-Christophe Bureau présente les grands enjeux de la PAC et la position des principaux acteurs européens (États, organisations environnementales, syndicats agricoles, etc.) en la matière.

Déplorant des débats trop superficiels sur les enjeux pourtant essentiels de la PAC dans un contexte de demande agricole en hausse dans le monde et d'efforts croissants en faveur de l'environnement, J.-C. Bureau rappelle dans un premier temps comment on en est arrivé là. Il montre ainsi le cheminement qui a conduit le Conseil européen à réformer la PAC à compter de 1992 pour tenter de mettre fin à l'inadéquation devenue structurelle entre offre et demande de produits agricoles, et la tendance croissante (avec les réformes de 2003 et 2008) à « responsabiliser » les États dans la gestion des aides agricoles. Il présente ensuite la position des principaux États concernés ainsi qu'un certain nombre de propositions avancées par des organisations non gouvernementales ou des think-tanks, en prévision de la prochaine étape, prévue en 2013 : mettre l'accent sur les « biens publics », inciter à des actions positives de l'agriculture en matière environnementale, plutôt qu'accorder des soutiens exclusivement centrés sur la production ou les prix agricoles.

L'auteur dégage enfin quelques perspectives d'évolution pour la PAC après 2013, dans un contexte institutionnel inédit donnant au Parlement européen un rôle accru, au détriment du Conseil et de la

1. Professeur à AgroParisTech, auteur notamment de *La Politique agricole commune* (Paris : La Découverte [Repères], 2007).

Commission européenne. Entre les partisans d'un retour à la régulation des marchés et ceux qui estiment que ça relève d'une autre époque, ceux qui veulent mettre fin aux aides directes (et sous quelle forme ?), les nouveaux et les anciens membres de l'Union, les pays où le secteur agricole ne représente presque rien et ceux dont l'économie repose principalement sur ce secteur, la cacophonie n'est pas loin. Peut-on réellement espérer une réforme ambitieuse en la matière ? S.D. ■

Avec la fin du cadre budgétaire en cours dans l'Union européenne (UE), le financement de la politique agricole commune (PAC) n'est plus assuré au-delà de 2013. Si cela vaut pour l'ensemble des politiques européennes, cette échéance est particulièrement importante pour la PAC tant cette dernière représente une part élevée des dépenses de l'UE et tant sont forts les désaccords sur l'agriculture. L'échéance budgétaire cristallisera sans doute nombre de confrontations plus fondamentales sur la spécificité du secteur, sur l'intérêt de maintenir une politique communautaire dans ce domaine, sur les modalités que celle-ci doit prendre et sur le niveau de son financement.

Le (non-)débat sur les objectifs

Avant de parler budget, il eût semblé nécessaire de s'entendre sur des objectifs à long terme. En particulier sur ce que nous, Européens, voulons comme agriculture et alimentation. Mais contrairement à ce qui avait été mis en place pour les grandes réformes précédentes, comme celles de 1992, 1999 ou de 2003, la Commission n'a pas réussi à lancer un débat de fond. Ses propositions de l'automne 2010 ont été tardives et sans grande ambition. À la décharge de la Commission, avec 27 États membres, des structures désormais extrêmement hétérogènes, des priorités elles-mêmes très divergentes, il est devenu au fil du temps de plus en plus difficile de définir des objectifs communs de long terme. Si le Parlement a débattu de grandes orientations, en particulier sur les aides, les textes qui ont été adoptés semblent surtout tenter de préserver les intérêts actuels, sans toujours avoir la cohérence nécessaire pour fonder la politique de demain.

L'échéance de 2013 est pourtant proche, d'autant plus que le traité de Lisbonne, qui a donné au Parlement européen pouvoir de codécision avec le Conseil dans le domaine de l'agriculture, rallonge considérablement les procédures d'adoption des textes. Plusieurs États, la France en particulier, ont bien tenté de susciter ce débat depuis quelques années. Mais les déclarations intergouvernementales, à l'instar de « l'Appel de Paris » de 22 États membres en 2009, n'ont été communes que lorsqu'elles n'avaient guère de contenu concret. La position de chaque État membre vis-à-vis de la PAC semble toujours autant relever de la défense d'intérêts nationaux, en particulier de leur retour budgétaire ou de la préservation d'acquis favorables à tel ou tel groupe de pression.

L'APPEL DE PARIS

À l'issue d'une réunion tenue en France le 11 décembre 2009, 22 États membres de l'Union européenne (tous sauf le Danemark, les Pays-Bas, Malte, le Royaume-Uni et la Suède) ont signé une déclaration commune : l'« Appel de Paris pour une politique agricole et alimentaire commune », visant à relancer le débat sur la politique agricole commune (PAC) et à rappeler sa place stratégique dans la politique de l'Union. Les choix politiques mis en avant s'articulent autour de quatre grands axes :

- le choix d'un modèle alimentaire européen marqué par une très grande diversité ;
- la nécessité d'aider les agriculteurs à mieux faire face à la volatilité du marché et à construire des stratégies économiques leur permettant d'être

gagnants dans toutes les filières de production alimentaire en Europe ;

- la nécessité de relever le défi environnemental pour favoriser une agriculture durable ;
- la nécessité d'assumer les choix collectifs de l'Union en matière de sécurité alimentaire et sanitaire, de préservation de l'environnement, d'équilibre des territoires, de respect des normes (y compris dans les produits importés)...

Il s'agit là, bien sûr, d'un affichage politique de la part de la France (à l'initiative de cet appel), visant à replacer les enjeux agricoles au cœur des discussions européennes. Malheureusement, le débat ne semble pas avoir pris et l'Appel de Paris ne semble pas avoir été entendu ni suivi d'effets tangibles.

Futuribles

Du côté de la société civile, le débat a certes davantage cherché à discuter les orientations de long terme. *Think-tanks*, organisations non gouvernementales, ainsi qu'une frange d'organisations agricoles et de propriétaires fonciers ont mis sur la table des propositions qui abordent franchement les questions de fond, et certaines ont été reprises par des groupes parlementaires ou ont percolé au sein de la Commission. Il n'en reste pas moins que ce débat sur la PAC après 2013 risque d'être abordé sous un angle essentiellement budgétaire. Et que le compromis trouvé risque de dépendre de considérations conjoncturelles, comme la capacité financière d'États membres en phase de désendettement forcé, ou encore le niveau à l'instant donné des prix et des revenus agricoles.

Ceci est d'autant plus regrettable que l'agriculture apparaît sous un angle nouveau. Il y a seulement quelques années, la PAC était vue comme un coûteux vestige du passé, ou au mieux comme une politique de transition nécessaire pour accompagner un ajustement inéluctable des effectifs agricoles vers la très faible part du produit intérieur brut que représente ce secteur. Depuis, l'Union a accueilli la Pologne et la Roumanie, où la population agricole représente respectivement 15 % et 30 % des actifs. Surtout, la crise alimentaire de 2007-2008 et la flambée des prix mondiaux ont donné une image plus stratégique de ce secteur.

Les enjeux autour de la ressource agricole, pourvoyeuse potentielle d'énergie mais aussi de précurseurs de molécules diverses dans un monde post-pétrole, apparaissent alors que l'appétit des grands pays émergents pour les ressources inquiète. La sécurisation des approvisionnements, que ce soit

CALENDRIER DES NÉGOCIATIONS SUR LA PAC

► Fin 2010 : communication de la Commission européenne sur le devenir de la PAC après 2013 et début du débat budgétaire.

► Mi-2011 : proposition d'un paquet législatif ; discussions et amendements par le Parlement européen et le Conseil des ministres européens de l'Agriculture.

► Fin 2012-début 2013 : adoption des propositions.

Et en toile de fond de tout cela, se poursuivront, dans le cadre de l'OMC (Organisation mondiale du commerce), les négociations multilatérales sur le commerce (y compris de produits agricoles) débutées en 2001 : le cycle de Doha.

Futuribles

Source : « Les recherches pour l'avenir de la PAC » (dossier). *INRA Magazine*, n° 14, octobre 2010, p. II, Institut national de la recherche agronomique (Paris).

par des contrats à long terme ou des investissements directs dans des terres agricoles, est devenue une préoccupation. Si la sécurité alimentaire n'est pas ici un enjeu aussi prégnant qu'elle ne l'est pour la Chine ou l'Égypte, l'Europe prend conscience que cet aspect ne peut être ignoré. De plus, les fluctuations de prix mondiaux observées ces dernières années posent de tels problèmes aux opérateurs, que cela remet d'actualité la question du degré souhaitable de régulation des marchés. Enfin, alors que la disparition de la biodiversité s'emballa, que les zones humides sont détruites à un rythme effrayant en Europe, que la ressource en eau se raréfie et que l'on prend la mesure des problèmes d'érosion des sols, des voix s'élèvent

pour dire que la véritable sécurité alimentaire consisterait à adopter des pratiques de gestion de long terme, préservant fertilité des sols, eau et capacité de pollinisation². La question du bien-fondé des sommes données aux agriculteurs et celle des contreparties que la société est en droit d'attendre d'eux ne peut plus être éludée.

Comment en est-on arrivé là ?

La PAC est l'une des premières politiques communautaires et c'est aussi la plus ambitieuse : la dépense agricole a représenté plus de 80 % du budget communautaire dans le passé et en représente toujours plus de 40 %. Elle trouve ses fondements dans le traité de Rome de 1957. Celui-ci définit des principes généraux, comme la libre circulation des biens et la préférence communautaire, et assigne des objectifs à la PAC, en particulier l'accroissement de la productivité du secteur, l'amélioration des revenus et l'approvisionnement des consommateurs européens à des prix raisonnables. Ces objectifs n'ont jamais été officiellement révisés même si des déclarations successives du Conseil ont par la suite mis davantage l'environnement et le développement rural au centre de la PAC.

2. THURSTON Jack. « L'agriculture doit protéger les ressources du continent au lieu de les épuiser ». *Le Monde*, 30 janvier 2010, p. 18.

Cette absence de révision formelle des objectifs de la PAC, y compris dans le récent Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, n'est pas qu'anecdotique. Elle révèle l'ampleur des désaccords sur les fondements mêmes de la politique. Ainsi, en 2008, des États membres ont refusé même d'envisager signer une déclaration commune du Conseil proposée par la présidence française car elle contenait une référence à la préférence communautaire (référence abandonnée dans des versions ultérieures qui n'ont pas pour autant recueilli l'unanimité des 27 membres). Le fait que soit devenue taboue une expression qui reste officiellement un des principes centraux de la PAC est révélateur des désaccords sur les objectifs mêmes.

À entendre nombre d'organisations agricoles et une partie de la classe politique française, les problèmes auxquels font face les agriculteurs viendraient des réformes qui, depuis 20 ans, ont profondément modifié la PAC. Si celle-ci est aujourd'hui beaucoup moins interventionniste et si elle repose sur des aides directes plus que sur une gestion des prix et des quantités, il y a de bonnes raisons. Ceux qui déplorent cette orientation et critiquent la Commission européenne pour l'avoir initiée ne peuvent ignorer la façon dont les compromis au sein du Conseil avaient dévoyé les objectifs initiaux de la PAC et amené à une situation de crise structurelle dans les années 1970 et 1980. Un retour en arrière n'est pas inutile.

Rappel historique

Pour les principales productions (céréales, viande bovine, lait, etc.), la PAC historique mise en place au début des années 1960 reposait à la fois sur une forte protection à la frontière et sur des prix garantis, fixés par décision politique, en pratique par le Conseil. Rappelons que ce dernier, qui avait tout pouvoir en matière de PAC jusqu'à la fin 2009, est la réunion des ministres de l'Agriculture c'est-à-dire une émanation des États membres. Cette garantie de prix était rendue possible par le système d'intervention. Dès que le prix de marché tombait en dessous d'un prix minimal, des achats publics étaient mis en œuvre automatiquement pour faire remonter les cours, l'ensemble du système étant rendu possible par une protection douanière qui empêchait les produits étrangers de bénéficier de l'intervention.

Cette politique, alliée à un niveau de prix élevé et un progrès technique rapide, donna de fortes incitations à produire. Elle permit une croissance de la production européenne, en particulier de céréales, et ne tarda pas à produire des excédents. À partir des années 1970, la consommation de céréales européennes chuta du fait de ces prix élevés et de la disponibilité de substituts vers lesquels se tourna massivement l'alimentation animale, comme le manioc ou les sous-produits de la transformation du maïs américain. Les importations de ces substituts aux céréales crurent fortement. La PAC se retrouva dans une situation paradoxale où les prix élevés incitaient à la production de biens qui ne trouvaient plus preneurs car ils étaient trop chers.

De plus, l'élimination des quantités achetées à l'intervention, qui ne pouvaient être remises sur le marché européen sous peine de faire chuter les

prix que l'on voulait soutenir, nécessitait des subventions pour les exporter sur des marchés tiers ou les utiliser comme matière première industrielle. Ces subventions qui s'ajoutaient à des coûts de stockage, se révélèrent désastreuses pour le budget européen qui connut des crises récurrentes au cours des années 1980. Ces exportations subventionnées déprimaient les marchés mondiaux de céréales, de viande bovine, de poudre de lait et de beurre. Non seulement, ceci nécessitait encore plus de subventions (pour couvrir la différence entre ces prix mondiaux bas et le prix d'intervention), mais cela provoqua une guerre commerciale avec les autres grands pays exportateurs qui précipita une chute des cours mondiaux dans les années 1980, contribuant également à la destruction des agricultures dans certains pays en développement.

Il y avait deux façons de rétablir un équilibre entre offre et demande. La première, qui fut mise en place en 1984 dans le secteur du lait était de plafonner la production par des quotas individuels, ce qui évitait de baisser les prix. La seconde était la baisse des prix d'intervention, ce qui aurait eu pour conséquences d'accroître la consommation et de freiner la production. Pendant près de deux décennies, le Conseil ne put se résoudre à baisser de manière significative les prix institutionnels des céréales ou des viandes. La cause en était certes les pressions des intérêts agricoles, mais plus encore le processus de décision communautaire. En effet, chaque pays membre avait (et a toujours) intérêt à pousser à des politiques ambitieuses dans des domaines qui lui maximisent son retour budgétaire, dans la mesure où cette politique est financée par l'ensemble des contribuables européens. Cette maximisation du retour budgétaire amenait la France à défendre des politiques ambitieuses dans les céréales. Mais la même stratégie, poursuivie par la Grèce pour le coton, par l'Italie pour l'huile d'olive, par l'Espagne pour les fruits à coque, etc., se révélait coûteuse pour tous. Elle provoquait l'irritation continue d'États qui refusèrent de financer ce qu'ils considéraient comme une gabegie, d'où l'âpre négociation d'un rabais à la contribution budgétaire britannique en 1984.

Le temps des réformes

Au début des années 1990, la Commission réussit à réunir un semi-consensus pour enfin s'attaquer au problème d'inadéquation structurelle de l'offre à la demande. La réforme, initiée en 1992 puis renforcée en 1999, reposait sur une forte baisse du prix garanti pour les céréales. Des aides directes, basées sur le nombre d'hectares de céréales, d'oléagineux (colza, tournesol, etc.) et de protéagineux, furent données aux producteurs. Au-delà d'une certaine taille des exploitations, ces aides étaient conditionnées à l'obligation de laisser des surfaces en jachère (gel obligatoire qui fut supprimé en 2009). Le but était de limiter les quantités produites et donc les budgets consacrés à subventionner l'exportation d'excédents. Dans le secteur de la viande bovine, les prix garantis furent abaissés et des aides à la tête de bétail furent là aussi accordées. Cette baisse des prix des céréales permit une reconquête importante du marché intérieur et les céréales européennes remplacèrent peu à peu les produits de substitution dans l'alimentation des animaux. Ceci se

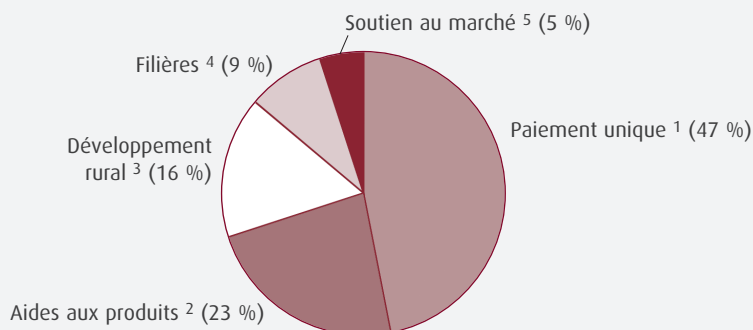
traduisit par une baisse des coûts de stockage et de subventions à l'exportation, et une forte chute des budgets correspondants. Parallèlement, les paiements directs firent croître le budget agricole, mais ceci peut être vu comme un transfert vers le contribuable d'une dépense subie auparavant par le consommateur qui soutenait les producteurs via des prix élevés.

En 1999, l'Agenda 2000 fixa de nouveaux objectifs à la PAC, et légitima l'idée que la politique agricole devait encourager une agriculture « multifonctionnelle », d'où l'idée de « second pilier ». Ce terme général regroupe l'ensemble des mesures qui visent à promouvoir d'autres fonctions à côté des rôles traditionnels de l'agriculture comme la production de matières premières : contribuer à l'aménagement du territoire, entretenir terres et paysages, maintenir la biodiversité, par exemple. Plus généralement, à la seule politique agricole s'est substituée une politique de développement rural, terme volontairement assez vague dans le langage communautaire pour contenir les mesures agro-environnementales, les aides à l'amélioration de la qualité, l'installation des jeunes, etc. Le règlement sur le développement rural entré en vigueur en 2000 traduit cette évolution. Aujourd'hui, derrière les budgets consacrés au développement rural, on trouve surtout des aides à des mesures de protection de l'environnement par les agriculteurs dans les pays d'Europe du Nord et des aides à la modernisation des structures chez les nouveaux membres.

Une réforme supplémentaire, en 2003, suivie par plusieurs réformes sectorielles entre 2003 et 2006, et par la réforme dite du « bilan de santé » en 2008, a poursuivi l'orientation amorcée en 1992. Un point central a été de « découpler » les aides de la PAC, c'est-à-dire de couper le lien entre les sommes reçues et la quantité effectivement produite. Les aides sont désormais regroupées dans un « paiement unique » qui est octroyé sans avoir obligation de produire. Si cela paraît choquant pour l'opinion publique, il y avait au départ une forte rationalité pour ce faire. Ces aides sont des compensations pour des baisses de prix antérieures, et il n'y avait pas lieu de faire en sorte qu'elles induisent artificiellement des productions, empêchant par exemple la production de baisser en période d'excédents. D'autre part, ce découplage permet d'éviter les distorsions de concurrence dont se plaignent les pays tiers : une fois découplées, ces aides qui ne sont plus des paiements à la production deviennent plus difficilement critiquables et attaquables dans le cadre multilatéral. Les réformes de 2003 et 2008 ont aussi réduit le rôle de l'intervention sur les marchés. Riz, orge, seigle, poudre de lait et beurre, maïs, etc., ont vu l'intervention rendue inactive ou les prix garantis abaissés. Les réformes stabilisent également un plafond budgétaire pour le premier pilier. Si les prévisions donnent à penser que les dépenses agricoles de marché dépasseront des plafonds annuels fixés, celles-ci sont alors réduites.

Les réformes de 2003 et 2008 donnent aussi des moyens supplémentaires au second pilier de la PAC. La modulation consiste à prélever un pourcentage sur les aides à destination des exploitations qui en reçoivent le plus. Ce prélèvement a permis de réorienter des ressources vers les mesures en faveur de l'environnement, de la qualité des produits, de la gestion des risques

Répartition des soutiens européens à l'agriculture en France en 2008



1. Aides découplées.

2. Aides couplées : primes de maintien des troupeaux de vaches allaitantes, primes à la brebis et à la chèvre, aides compensatoires à l'hectare et autres paiements liés aux produits.

3. Second pilier : maîtrise des pollutions, cessations d'activité, indemnité de compensation de handicaps naturels, mesures agro-environnementales, aménagement de l'espace rural, transformation et commercialisation de produits agricoles, activités hippiques.

4. Organisation des filières, aide à la qualité des produits, aide alimentaire, gestion des aléas, sécurité sanitaire.

5. Restitutions à l'exportation, dépenses d'intervention, aide à l'écoulement des produits sur le marché intérieur et autres soutiens de marché.

N.B. : les postes 1, 2 et 5 sont financés uniquement sur fonds communautaires, les postes 3 et 4 sont cofinancés par la PAC et les États membres.

Futuribles

Source : « Les recherches pour l'avenir de la PAC » (dossier). *INRA Magazine*, n° 14, octobre 2010, p. IV, Institut national de la recherche agronomique (Paris).

et de l'aménagement du milieu rural. De plus, la réforme de 2003 conditionne les aides directes du premier pilier (le paiement unique) au respect de bonnes pratiques. Le non-respect de directives communautaires en matière d'environnement, de normes sociales, de bien-être animal, peut désormais se traduire par des baisses des aides distribuées au producteur.

Les réformes de 2003 et 2008 introduisent également une plus grande autonomie des États membres. Ils disposent d'une très grande marge de manœuvre pour définir les modalités d'allocation des paiements uniques du premier pilier. La France a par exemple choisi une allocation en fonction d'une base historique individuelle, quitte à perpétuer la distribution très inégale des soutiens entre exploitations et entre régions. D'autres pays ont choisi un système d'aide unique par hectare. Certains, comme l'Allemagne, sont partis d'une base historique, politiquement moins difficile, mais ont fait converger les aides vers un système unique au terme d'une période de transition, malgré les délicats transferts entre agriculteurs que cela implique.

Depuis 2009, chaque État membre dispose de très larges degrés de flexibilité en ce qui concerne les arbitrages entre des aides soutenant les revenus ou des aides soutenant le développement rural. En cumulant différents articles du règlement actuel (règlement 73/2009), il peut en fait choisir les

règles de transfert de droits à paiement correspondants, définir les critères nationaux de conditionnalité, transférer des aides entre les deux piliers, et même « recoupler » certaines aides à des productions particulières. Bref, en pratique, la subsidiarité est déjà considérable dans le domaine des aides directes. La France, par exemple, aurait les moyens juridiques de réorienter presque à sa guise les deux tiers des aides directes du paiement unique, en particulier en faveur de mesures pro-environnementales, si elle le désirait (ce qui n'est absolument pas le cas). La distinction entre premier et second pilier vient désormais surtout d'un mode d'administration très différent des crédits et du fait que le premier pilier est financé intégralement par le budget communautaire, alors que les mesures du second pilier doivent être accompagnées d'une part de cofinancement national.

Les débats sur l'avenir de la PAC

L'échéance de 2013 approchant, plusieurs États et un nombre encore plus important de *think-tanks* et d'organisations non gouvernementales ont mené des études et soumis des propositions de réforme de la PAC. Un important travail mené pour le Parlement européen a permis de recenser les principales et d'en faire une analyse économique chiffrée ³.

La position des principaux États concernés

Plusieurs États membres se sont prononcés pour des réductions drastiques des budgets agricoles (Royaume-Uni, Suède, Danemark, Estonie, République tchèque). Selon eux, la meilleure façon de laisser les agriculteurs bénéficier du potentiel de production agricole de l'Europe est de leur permettre de répondre librement à la demande mondiale, qui devrait continuer à croître sous l'action combinée de la croissance démographique et des usages non alimentaires comme les biocarburants et la chimie verte. Le Royaume-Uni, opposant historique de la PAC depuis son adhésion en 1973, dispose d'un atout, le rabais à sa contribution budgétaire, unanimement condamné par les autres États. Dans la négociation à venir, le gouvernement britannique vendra sûrement chèrement la fin de ce rabais contre une forte baisse des dépenses agricoles.

L'idée d'une renationalisation de la PAC face à l'hétérogénéité des situations après l'élargissement — et l'hétérogénéité des dispositions à payer des États pour leurs agriculteurs — est fortement mise en avant par les Pays-Bas comme le Royaume-Uni. À l'opposé, les gouvernements français et polonais souhaitent soutenir les revenus et la production agricoles via le budget européen, maintenir une forte protection, des outils de régulation publique et des budgets ambitieux. C'est aussi la position finlandaise, même si elle insiste davantage sur le ciblage des aides vers les régions défavorisées, ainsi

3. *The Single Payment Scheme After 2013: New Approaches, New Targets*. Bruxelles : Parlement européen (direction générale des Politiques internes de l'Union), 2010.

que celle de la Hongrie et de la Roumanie, pays qui apprécient le flux croissant de paiements agricoles qui leur sont destinés (les aides aux nouveaux membres doivent augmenter jusqu'à converger avec celles des anciens membres en 2013).

Un autre point de divergence est la réorientation des aides vers des biens publics. Les gouvernements de la Suède, des Pays-Bas et du Royaume-Uni prônent ouvertement un redéploiement vers la rémunération de services à la société que procureraient les agriculteurs, au moins si est établi l'intérêt, une plus-value communautaire par rapport à un financement national. Les Pays-Bas ont ainsi présenté des propositions très concrètes prévoyant une réorientation de la politique agricole vers la rémunération de services « verts » (environnementaux) et « bleus » (gestion de l'eau ⁴).

À l'inverse, les pays avec une forte population de petits agriculteurs comme la Roumanie, la Pologne et la Grèce ne se sentent pas en mesure de conditionner les aides à des bonnes pratiques en particulier environnementales. Ces pays ne sont pas non plus favorables à un redéploiement des budgets vers le second pilier de la PAC, voie sur laquelle se sont davantage engagées l'Autriche, l'Écosse ou la Suède. Pologne et Roumanie plaident, à l'instar de la France, pour des budgets ambitieux, des aides moins liées à des conditions environnementales et sans cofinancement national. La convergence avec la position française trouve néanmoins ses limites dans le fait que ces pays visent à un fort redéploiement des aides qui ne peut se faire qu'au détriment des budgets agricoles bénéficiant à la France.

La contribution de la société civile à la réflexion

Parmi les nombreuses propositions émanant d'organisations non gouvernementales de la société civile, émerge un consensus sur le fait que « l'argent public doit aller à la fourniture de biens publics ». Dans la théorie économique, les biens publics décrivent des biens dont la consommation par un individu n'exclut pas la consommation par un autre individu et qui ne sont pas rémunérés à leur juste valeur sociale. Ici, le terme signifie davantage un ensemble de services que l'agriculture rend à la société ⁵. Récemment, plusieurs groupes de travail, dont certains sous l'égide de la Commission, ont tenté de donner une liste et un contenu plus précis à ces différents

4. SER (Sociaal-Economische Raad). *CAP Reform and Public Services of Agriculture*. La Haye : SER (*Advisory Report*), 2008.

5. Le terme « biens publics » a pris le relais de la « multifonctionnalité » de l'agriculture, concept longuement débattu dans les années 1990 mais désormais difficile à utiliser. En effet, alors même que la Commission avait réussi à faire accepter par nombre de pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) l'idée de rémunérer un ensemble de services rendus à la société par l'agriculture, au nom du rôle « multifonctionnel » de celle-ci, les ministères de l'Agriculture des États membres les plus conservateurs ont largement décrédibilisé ce discours, et rendu ce terme politiquement inutilisable en tentant de défendre prix garantis, droits de douane et subventions à l'exportation au nom de cette multifonctionnalité...

biens publics ⁶. On y retrouve la contribution de l'agriculture au paysage, qui est réelle ; la promotion de la biodiversité (plus grande sur des zones d'agriculture extensive que dans des zones abandonnées) ; la qualité et la disponibilité de l'eau, des sols ; la lutte contre le changement climatique, la réduction des émissions et le stockage de carbone dans les sols ; la résilience aux incendies et aux inondations ; voire des concepts plus extensibles comme la « vitalité rurale » ou la « sécurité alimentaire ».

Pour nombre d'organisations non gouvernementales et une partie de la gauche syndicale agricole, la PAC devrait évoluer vers une politique de rémunération de services fournis par les agriculteurs, vers l'aide au maintien d'une agriculture extensive dans des zones défavorisées. Cette idée est largement partagée par les milieux académiques, pour qui soutenir un groupe particulier comme les agriculteurs n'a pas de légitimité, à moins de rémunérer leurs externalités positives ou la production de biens publics. Dans les débats en cours, il faut souligner les contributions des organisations environnementales européennes ⁷. Leurs fédérations européennes, comme dans le cas de BirdLife ou du WWF, ont acquis ces dernières années une remarquable expertise sur les questions agricoles. Elles proposent des architectures précises pour la future PAC qui mettent l'accent sur la rémunération de fonctions positives de l'agriculture en matière de biodiversité, de protection de l'eau et des sols, mais aussi en matière de valorisation de paysages et de maintien d'un tissu rural, en particulier dans des zones à « haute valeur naturelle ». Les organisations de propriétaires fonciers se révèlent ouvertes à l'idée de rémunérer des services. Elles sont associées, au niveau européen, à des organisations agricoles représentant plutôt des producteurs de grande taille. Ainsi des propositions communes de l'European Landowners Organisation et de BirdLife, à la fin 2009, ont montré que les lignes de fracture ont évolué sur le plan politique.

Dans quelques pays, il y a apparemment convergence entre cette vision d'une PAC comme un ensemble de contrats pour des services collectifs, et celle des syndicats agricoles. C'est le cas en Suède où des organisations agricoles ont développé une proposition commune de la future PAC avec les milieux écologistes, associant également l'Église. Dans la plupart des pays, néanmoins, cette évolution de la PAC vers une politique environnementale reste en opposition avec la vision du syndicalisme agricole majoritaire. Ces syndicats agricoles défendent des aides aux revenus agricoles ou à la production, qui sont selon eux légitimes pour compenser des coûts salariaux supérieurs et des normes plus strictes qu'à l'étranger (en particulier sur les organismes

6. BALDOCK David, HART Kaley et COOPER Tamsin. *The Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union*. Londres : IEEP (Institute for European Environmental Policy) (rapport préparé pour la direction générale Agriculture et Développement rural de l'UE), décembre 2009.

7. *Proposal for a New EU Common Agricultural Policy*. Publication commune de BirdLife International, European Environmental Bureau, European Forum on Nature Conservation and Pastoralism, International Federation of Organic Agriculture Movements-EU Group, WWF (World Wide Fund for Nature), décembre 2009, site Internet <http://cap2020.ieep.eu/assets/2010/6/10/NGO-CAP-proposal.pdf>.

génétiqnement modifiés et le bien-être animal). S'il y a un accord pour défendre des budgets agricoles ambitieux, il semble néanmoins qu'au niveau européen, les syndicats agricoles majoritaires aient des difficultés à élaborer des propositions communes dès que l'on dépasse les généralités. En France, Wallonie, Espagne et dans les nouveaux États membres, les principales organisations agricoles résistent à toute évolution vers des paiements environnementaux. Ces organisations souhaitent pour la plupart que les budgets restent majoritairement dans un système d'aide à la production ou tout au moins aux producteurs.

Les consommateurs européens ont pour préoccupation des prix stables et ne sont pas réticents à des organisations de marché, même s'ils craignent au final devoir payer l'addition de prix élevés que font planer les incitations publiques aux regroupements des producteurs. Échaudés par la période de prix élevés en 2007 et 2008, où elles ont eu l'impression de payer deux fois en tant que consommateurs et contribuables, ces organisations ont émis l'idée d'une dégressivité des aides en fonction des conditions de prix, rejoignant ainsi la position exprimée par des dirigeants de coopératives.

De nombreux *think-tanks* ont publié leurs propositions. On y retrouve des groupes très libéraux, tenants de la suppression de la PAC, souvent britanniques ou néerlandais. Mais la plupart d'entre eux sont plus mesurés et reconnaissent l'intérêt d'une régulation des marchés. Il y a une forte convergence de points de vue sur le fait que, à terme, la seule justification à des aides aux agriculteurs ne peut venir que de rémunérations de services, là encore en termes de biodiversité, paysage, bonne gestion des eaux et des sols. Seuls quelques *think-tanks* polonais et des institutions satellites des syndicats majoritaires français semblent partisans d'un retour aux aides à la production et au soutien des prix par l'État. Les propositions de clubs de réflexion fédéralistes sont en général assez cohérentes avec celles des organisations environnementales⁸.

Les perspectives

Le débat sur la PAC après 2013 s'ouvre dans un contexte de crise économique qui assèche les budgets nationaux. Il s'ouvre aussi dans une situation de faibles revenus dans certains secteurs agricoles comme l'élevage, d'une forte volatilité des cours et, plus généralement, d'un questionnement sur la validité des paradigmes économiques qui remet en avant la régulation des marchés.

Sur le plan institutionnel, la situation est également inédite. Le Parlement européen a désormais un rôle déterminant. Or, il est difficile d'anticiper sur ses futures orientations. La Commission agricole semble très soucieuse des intérêts de la profession, mais ses positions ne seront peut-être pas suivies par l'ensemble du Parlement, soucieux, lui, de dégager des ressources pour

8. BUREAU Jean-Christophe et MAHÉ Louis-Pascal. *CAP Reform Beyond 2013: An Idea for a Longer View*. Paris : Notre Europe (*Studies & Research* n° 64), mai 2008.

LES EUROPÉENS ET LA PAC

Selon les résultats d'un Eurobaromètre récent, une très grande majorité d'Européens (83 %) considère que l'Union européenne doit continuer à subventionner ses agriculteurs. Par ailleurs, ils estiment à 70 % que le budget consacré à la PAC est adéquat ou insuffisant, une proportion en augmentation significative par rapport à l'enquête de 2007.

Il existe bien sûr des différences entre pays : les pays du Sud et de l'Est estiment généralement que le budget est insuffisant, tandis que ceux d'Europe du Nord considèrent souvent qu'il est trop élevé (voir graphique).

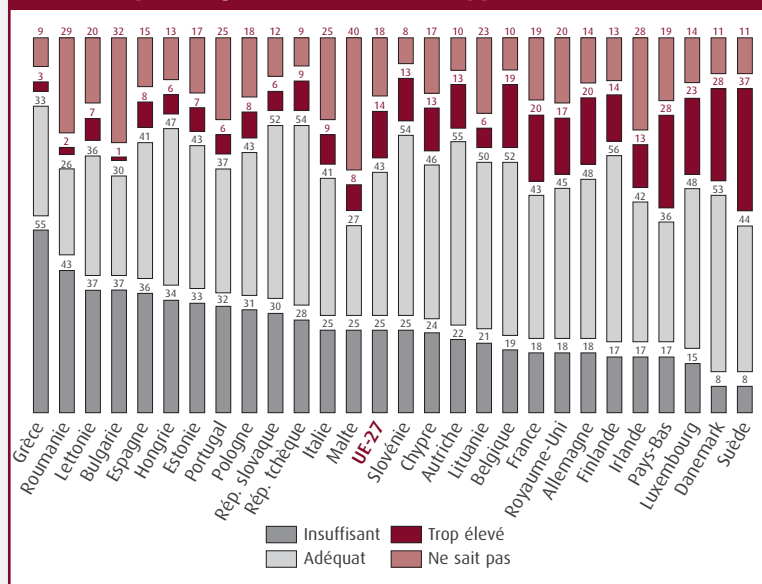
Interrogés sur l'avenir de l'aide financière aux agriculteurs, 39 % des répondants pensent qu'elle devrait augmenter dans les 10 prochaines années, 33 % qu'elle devrait être identique, et seu-

lement 14 % aimeraient que le budget soit diminué (avec, là encore, des variations importantes selon les pays). Par rapport aux résultats de l'enquête de 2007, il convient de noter une importante augmentation du nombre de répondants qui estiment que l'aide financière devrait être augmentée (+ 10 points).

Ces résultats en apparence très favorables à la PAC sont à relativiser par le fait que les Européens, en réalité, ne connaissent pas cette politique, son fonctionnement complexe et ses enjeux : si deux personnes interrogées sur cinq déclarent avoir entendu parler de la PAC, seuls 13 % estiment en avoir une idée claire. Dans ces conditions, un vrai débat citoyen sur l'avenir de la PAC apparaît difficile.

Futuribles

Comment jugez-vous le budget de l'Union européenne pour l'agriculture et le développement rural ?



Source : « Les Européens, l'agriculture et la PAC ». Eurobaromètre spécial, n° 336, mars 2010.

des politiques nouvelles. Un rôle accru du Parlement présente l'intérêt d'apporter une bouffée de démocratie dans les décisions jusqu'ici prises par le Conseil, qui ont souvent été la somme d'égoïsmes nationaux. Mais plane le risque du syndrome américain, où le Congrès détient tout le pouvoir ou presque en matière agricole, souvent pour le pire comme en témoigne la *Farm Bill* de 2008, passée avec une majorité telle que le veto de l'administration a pu être contourné. Cet empilement de mesures clientélistes à destination de tous les *lobbies* montre que la représentation parlementaire n'est pas non plus à l'abri d'une capture par des intérêts particuliers. La Commission, qui a été historiquement la force de proposition impulsant les réformes de la PAC depuis 1992, semble appelée à jouer davantage un rôle technique et le Parlement semble soucieux de réduire son influence politique. Au niveau du Conseil, les pays les plus libéraux ont intérêt à retarder un débat de fond sur la PAC pour le poser en termes budgétaires lors de la négociation des perspectives financières pour l'après-2013. L'évolution du calendrier semble jouer en leur sens.

Dans ce contexte, on peut relever plusieurs points d'achoppement potentiels. Le premier est la gestion des marchés. Certains considèrent que l'on est allé trop loin dans la voie de la dérégulation et que l'on avait sous-estimé les conséquences négatives, en particulier en termes de volatilité des prix. La France a rallié plusieurs États membres à cette vision, malgré le caractère vague de toutes les déclarations communes censées indiquer une convergence de vues. Ces positions soulèvent le scepticisme de pays comme le Danemark et la Suède, qui voient mal comment revenir à une régulation des marchés sans tomber dans les dérapages de la PAC du passé.

Plusieurs voies ont été proposées pour amortir les effets de la volatilité des prix agricoles, maintenant répercutés aux producteurs de manière assez directe⁹. Le recours plus général aux instruments de couverture privés fait consensus. Mais il n'y a pas de consensus pour revenir vers une intervention publique plus ambitieuse. Ni pour mettre en place des instruments assurantiels garantissant un revenu minimal, comme ceux qui prévalent aux États-Unis. Ni même pour financer des programmes d'assurance récolte au niveau communautaire. La plupart des États membres pensent que ces instruments sont potentiellement trop coûteux.

L'idée d'ajuster le niveau des aides en fonction des prix séduit des fonctionnaires et des parlementaires européens. Néanmoins, la Commission comme nombre d'économistes font valoir que derrière cette apparente bonne idée se cachent nombre d'effets pervers : imprévisibilité budgétaire incompatible avec la fixité du cadre européen (le programme *Average Crop Revenue Election*, ACRE, américain nécessite en théorie de pouvoir mobiliser d'une

9. PERRIN Daniel (rapporteur). *Mission relative à l'amélioration de la gestion des aléas économiques en agriculture. Synthèse des analyses et des conclusions du groupe de travail animé par la mission IGF [Inspection générale des finances]/CGAAER [Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux]*. Paris : IGF / CGAAER, 2010, site Internet www.euractiv.fr/sites/default/files/02-_rapport_gestion_des_aleas_economiques.pdf.

LA POLITIQUE AGRICOLE AUX ÉTATS-UNIS

Renouvelée tous les quatre à six ans, la *Farm Bill* est la loi-cadre de la politique agricole des États-Unis. Elle définit les politiques fédérales dans les domaines agricole et agroalimentaire. C'est une loi à portée générale, comprenant principalement des programmes de soutien des prix et des revenus des exploitants (limités à certaines grandes cultures), de protection de l'environnement et de conservation des terres et des eaux, de développement rural, de maîtrise des risques (surtout l'assurance des cultures et des revenus), de crédit aux opérateurs, de recherche, et d'aide alimentaire (nationale comme internationale).

Les *Farm Bills* de 1938 (*Agricultural Adjustment Act*) et de 1949 (*Agricultural Act*) constituent les lois fondamentales de cette politique. L'idée maîtresse a toujours été de préserver les agriculteurs des aléas du marché tout en maintenant les capacités exportatrices des États-Unis.

La dernière *Farm Bill* a été votée le 22 mai 2008 : il s'agit du *Food, Conservation and Energy Act*, qui définit la politique agricole américaine pour la période 2008-2012 et autorise des dépenses à hauteur de 307 milliards de dollars US sur cinq années fiscales à partir du 1^{er} octobre 2008. Les grands axes sont les suivants :

- **L'aide alimentaire**, qui accapare la plus grande partie du budget des « programmes de nutrition » (environ 209 milliards de dollars US sur cinq ans, portés à 215 milliards par l'ajout de 6 milliards pour 2010 dans le plan de relance Obama).

- **Les soutiens directs aux revenus** des producteurs agricoles. Ils sont de trois types et concernent essentiellement les grandes cultures : les aides directes dé-couplées (5 milliards de dollars US par an), perçues sans conditionnalité ni modulation ; les aides compensatoires (183 millions de dollars US en 2010),

liées aux prix du marché et donc variables, qui assurent un paiement compensatoire sur la totalité de la récolte lorsque le prix de marché est inférieur au prix garanti ; les aides contracycliques (1 milliard de dollars US en 2010), liées aux prix de marché et donc variables, elles sont égales à la différence entre le « prix effectif » (somme du prix moyen de marché et des aides directes dé-couplées) et un prix d'objectif fixé dans la loi agricole (l'augmentation actuelle des cours des produits agricoles pourrait en réduire significativement le montant au cours des prochaines années). Le président Obama propose pour 2011 une nouvelle formule consistant à réduire de 25 % le plafond des paiements directs par agriculteur et à durcir les conditions d'éligibilité pour bénéficier de ces aides. Mais une telle réduction des soutiens directs viserait plus à limiter les aides distribuées aux grosses exploitations qu'à réellement réduire le budget des soutiens internes. Ceci étant, même si le Congrès s'est déjà déclaré opposé à cette mesure, ces possibles coupes budgétaires dénotent une volonté de rééquilibrage des aides aux agriculteurs, qui n'est pas sans intérêt alors que commencent les premières auditions pour la *Farm Bill* de 2012.

- **Les assurances agricoles** : distribuées par des compagnies d'assurances privées, elles couvrent l'essentiel des productions végétales et offrent une couverture plus exacte des risques de baisse des revenus, comparées aux soutiens. L'aide fédérale intervient via une participation aux frais administratifs des compagnies, la prise en charge d'une partie du coût des polices individuelles et la réassurance d'une partie des contrats. Parallèlement à ces dispositifs, le nouveau programme ACRE (*Average Crop Revenue Election*) de la *Farm Bill* 2008 propose aux agriculteurs, sur une base volontaire qui les engage pour toute la durée de la loi, jusqu'en 2012, une assurance sur l'évolution de

leur chiffre d'affaires en contrepartie d'une réduction des soutiens habituels. Enfin, la *Farm Bill* introduit un programme nouveau d'indemnisation des victimes de calamités agricoles (SURE : *Supplemental Revenue Assistance*).

— **Le soutien des biotechnologies**, notamment par l'évaluation des risques et le renforcement de la sécurité des produits issus des biotechnologies, par la formation des agriculteurs à utiliser les nouveaux produits biotechnologiques dans leur système de culture, et par le développement et la commercialisation internationale des produits dérivés de ces technologies.

S'ajoutent à tout cela le soutien à la recherche sur les biocarburants, une politique de développement rural visant à

revitaliser certains territoires (par le biais de subventions de prêts pour favoriser le logement, les petites entreprises, les « services publics », la couverture Internet...), ainsi qu'une action forte en faveur de la sécurité alimentaire mondiale.

Compte tenu du poids des États-Unis dans le domaine agricole (premier exportateur mondial devant l'Union européenne), le pays est au cœur de la plupart des discussions en matière agricole, tant au sein de l'Organisation mondiale du commerce (où ils sont souvent critiqués) qu'au niveau européen (dont ils sont le grand rival commercial). Il faudra donc étudier de près les discussions à venir sur la prochaine *Farm Bill*.

Futuribles

Sources : « États-Unis d'Amérique. Contexte agricole et relations internationales ». Note de l'ambassade de France à Washington, 14 mai 2010 ; MURPHY Sophia et SUPPAN Steve. « La *Farm Bill* 2008 et l'Agenda de Doha ». Minneapolis : Institute for Agriculture and Trade Policy, 25 juin 2008 ; « Historique et présentation de la politique agricole américaine - *Farm Bill* ». *Inter-réseaux Développement rural*, 23 février 2009, site Internet www.inter-reseaux.org/IMG/article_PDF/article_a4309.pdf.

année sur l'autre plus de 10 milliards de dollars US) ; nécessité de revenir à des aides par produits, ce qui va à l'encontre de 20 ans de réforme et poserait des problèmes au niveau multilatéral ; impossibilité de conditionner les aides ainsi incertaines au respect de bonnes pratiques ; inutilité de faire transiter par un intermédiaire public des arbitrages intertemporels qu'un agriculteur peut réaliser lui-même à partir d'un flux d'aides fixes...

Quant à la réduction de la volatilité des prix agricoles, ces mêmes économistes expriment leur scepticisme et la naïveté qu'il y aurait à mobiliser des ressources budgétaires pour contrecarrer les marchés¹⁰. Ceci d'autant plus que l'utilisation croissante de biens agricoles dans la production de biocarburants a conduit indirectement à indexer le prix de certaines matières végétales sur celui du pétrole. Compter stabiliser les marchés pétroliers avec le budget de la PAC relève, il est vrai, d'une certaine candeur. Au total, que ce soit de la faute du manque d'imagination des économistes ou de réelles contraintes exercées par les forces de l'offre et de la demande, il est peu probable que la PAC future aille très loin dans l'encadrement des marchés.

10. WRIGHT Brian. *International Grain Reserves and Other Instruments to Address Volatility in Grain Markets*. Washington, D.C. : Banque mondiale (*Policy Research Working Paper* n° 5028), 2009.

Est aussi mise en avant l'idée de renforcer le pouvoir des producteurs agricoles face à un secteur aval concentré, qui lui confisque ses gains de productivité et lui fait encaisser le coût des aléas. Là non plus, la nécessité d'aménagements aux règles de la concurrence ne fait pas consensus parmi les États membres. Du côté des économistes, on fait valoir que protéger un secteur faisant face à un oligopole en lui donnant un pouvoir de marché, ne fait que créer un phénomène bien connu sous l'anglicisme de *double marginalization*, c'est-à-dire une multiplicité des rentes de concurrence qui, au total, est supportée par le consommateur. Et que dans les secteurs où la demande est élastique, cela peut entraîner un effondrement de la consommation, déjà observable dans le secteur des fruits qui bénéficie d'entorses à la concurrence pour favoriser les groupements de producteurs.

L'autre gros dossier est celui des aides directes. Il paraît difficile de mettre fin aux paiements directs actuels dans un avenir proche. Ne serait-ce que parce que ces paiements sont encore en phase de montée en puissance chez les nouveaux membres. Néanmoins, des ajustements, de manière à ce que ces aides reflètent moins les situations passées et soient plus harmonisées entre pays européens et régions, semblent inéluctables. Une réorientation partielle de ces aides vers des biens publics est également souhaitée par beaucoup. Le degré dans lequel cette réorientation aura lieu sera un gros enjeu des débats. Les formes institutionnelles que cela prendra (transferts du budget du premier vers le second pilier, fusion des deux piliers, création d'un troisième, procédure de contrat individuel plutôt que « droit à prime », etc.) également, même si les propositions de la Commission à l'automne 2010 soufflent le froid sur tout projet de réforme ambitieux. Pourtant, le second pilier dans sa forme actuelle semble trouver ses limites du fait de la lourdeur administrative de contrats comme les mesures agro-environnementales. En revanche, l'asymétrie entre un soutien aux revenus et au marché financé par le contribuable européen, et un développement rural cofinancé introduit un biais contre les mesures environnementales, peu utilisées par les nouveaux membres et les pays méditerranéens, biais qu'il est nécessaire de réduire.

La brièveté des échéances amènera peut-être à passer directement à une phase de négociation budgétaire sur des enveloppes nationales. Cela aurait l'avantage de laisser une grande liberté à chaque État pour définir son utilisation, et donc de résoudre les désaccords très profonds qui existent en ce domaine. Le danger est une renationalisation très poussée de la PAC qui risque de créer des distorsions de concurrence au sein de l'Europe. Mais devant l'hétérogénéité des structures, des climats, des objectifs politiques et des situations économiques, la politique agricole peut-elle encore rester aussi commune à 27 qu'elle ne l'était avec les six membres fondateurs ?

L'ENSEIGNEMENT ET LA FORMATION À L'HORIZON 2025

ÉTUDE EN SOUSCRIPTION / FUTURIBLES INTERNATIONAL

L'association Futuribles International lance une étude prospective sur les systèmes français d'éducation et de formation. À quels défis ces systèmes seront-ils confrontés au cours des 15 prochaines années ? Quelles innovations peuvent être envisagées pour y répondre ?

Périmètre et objectifs de l'étude

La **formation continue** et l'**enseignement dit initial** (primaire, secondaire, supérieur) sont difficilement fongibles : leurs objectifs, leurs publics, les structures, les modes de gestion et de financement sont très différents. Néanmoins, à l'horizon de 15 ans, ces différents « systèmes » seront **confrontés à des défis communs**.

La réflexion sera menée en quatre temps :

- ▶ **L'élaboration d'un document de cadrage** présentant un état des lieux synthétique des systèmes d'éducation et de formation en France, document qui s'attachera à repérer les principaux défis auxquels devront faire face les systèmes d'enseignement et de formation à l'horizon de 15 ans, mais également à établir un diagnostic de leurs forces et de leurs faiblesses.
- ▶ Une **analyse rétrospective et prospective des principaux déterminants** (démographiques, économiques, sociaux, culturels, scientifiques et techniques, etc.) qui apparaissent porteurs de transformations profondes des objectifs suivis par les structures d'enseignement et des modalités d'apprentissage.
- ▶ Un **repérage international des innovations** dans le domaine de l'éducation et de la formation, susceptibles de stimuler la réflexion sur les nécessaires réformes (paramétriques ou structurelles) des systèmes français d'enseignement et de formation.
- ▶ Une **réflexion prospective d'ensemble** croisant les défis posés aux systèmes d'éducation ou de formation, et les actions innovantes qui pourraient être engagées pour y répondre dans le contexte français.

Cette étude sera conduite par des experts de haut niveau et en étroite intelligence avec les organismes souscripteurs qui seront réunis à chaque étape de la démarche.

Directeur de l'étude : François de Jouvenel

Comité scientifique regroupant une dizaine de personnalités

Tarif : 15 000 euros hors taxes*

**Tarif préférentiel pour les membres de Futuribles International : 13 500 euros hors taxes (membres associés) ; 11 250 euros hors taxes (membres partenaires).*

RENSEIGNEMENTS / SOUSCRIPTION

François de Jouvenel : tél. 33 (0)1 53 63 37 77 / fjouvenel@futuribles.com

Cécile Désaunay : tél. 33 (0)1 53 63 37 78 / cdesaunay@futuribles.com

La science et le déni

À PROPOS DU LIVRE DE NAOMI ORESKES
ET ERIK M. CONWAY, *MERCHANTS OF DOUBT* ¹

PAR ANDRÉ LEBEAU ²

En juin 2010, est sorti aux États-Unis un ouvrage très instructif sur la façon dont une poignée de scientifiques influents est parvenue, au cours de ces 50 dernières années, à semer la confusion dans l'opinion publique de ce pays sur certaines questions scientifiques, dans le seul but de servir des intérêts économiques ou politiques particuliers. André Lebeau a lu cet ouvrage, Merchants of Doubt, pour Futuribles. Il en présente ici les grandes lignes et montre combien ces quelques scientifiques ont manipulé l'opinion et parfois jeté le discrédit sur des faits pourtant scientifiquement établis, sans aucune réelle légitimité scientifique, mais simplement parce qu'ils connaissaient les rouages de la machine médiatique et pouvaient les instrumentaliser pour servir leur « cause ».

Qu'ils agissent pour le compte d'industriels du tabac, de producteurs d'engrais ou d'autres polluants, ou à des fins idéologiques (anti-communisme, par exemple), c'est la logique du déni qui les anime. Comprendre cette logique est essentiel, d'autant plus que ce type de pseudoscientifiques tend à s'en prendre désormais au débat sur le réchauffement climatique (qui fait pourtant l'objet d'un quasi-consensus du côté des scientifiques) et qu'il ne faudrait pas qu'ils retardent la mise en place de régulations aujourd'hui indispensables et déjà si compliquées à organiser à l'échelle internationale. S.D. ■

1. ORESKES Naomi et CONWAY Erik M. *Merchants of Doubt: How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming*. New York : Bloomsbury Press, 2010, 369 p.

2. Professeur honoraire au Conservatoire national des arts et métiers (Paris), ancien directeur général de Météo France et ancien vice-président de l'Organisation météorologique mondiale.

L'histoire des avancées de la science est riche de conflits avec les structures détentrices du pouvoir, quelle que soit leur nature, politique, économique ou religieuse. Galilée et Giordano, par les conceptions qu'ils cherchaient à promouvoir, se sont heurtés au plus puissant et au plus riche des organismes qui existaient de leur temps, l'Église catholique. Non qu'ils aient attaqué directement ses intérêts séculiers, mais ils ont mis en cause le fondement dogmatique sur lequel sa puissance était édiflée.

De nos jours, ce type de conflit est toujours présent, mais il a pris d'autres formes. Avec l'affaiblissement de la puissance de l'Église, l'Inquisition et le bûcher des hérétiques ont disparu. Les lieux de pouvoir ont changé et les dogmes qui s'affrontent — communisme, libéralisme — ne sont plus religieux bien qu'ils soient toujours idéologiques. Il n'y a plus guère que les créationnistes pour tenter de perpétuer, par leur déni du darwinisme, des conflits d'un autre âge.

Aujourd'hui, dans la plupart des domaines, les avancées de la connaissance scientifique ne heurtent pas le pouvoir. Certaines en sont éloignées parce qu'elles n'ont, dans le présent du moins, aucune relation directe avec les progrès de la technique. Il en va ainsi, par exemple, des aspects théoriques et expérimentaux de la physique des particules ou de l'astrophysique. Dans le cas le plus fréquent, les progrès de la science alimentent directement ceux de l'industrie. Par là même, ils possèdent un fumet agréable aux na-

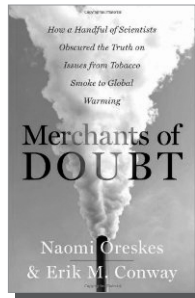
rines du pouvoir politique et ils sont encouragés comme une source majeure d'innovation.

Cependant, dans un certain nombre de secteurs, tout intermédiaire technique entre la science et le pouvoir politique est absent. Ce dernier est alors conduit à agir directement sur la base de l'information que lui fournissent les institutions scientifiques. Les actions requises ont le plus souvent la nature de précautions qui obligent à des inflexions dans la pratique de l'activité technico-économique. Les régulations qui s'imposent ainsi peuvent heurter de puissants inté-

rêts économique-financiers, et affecter les relations établies entre les détenteurs de ces intérêts et le pouvoir politique. Il s'agit, dans les exemples analysés par les auteurs de *Merchants of Doubt*, de l'industrie du tabac avec les tabagismes actif et passif, des opérateurs de centrales thermiques dans

le cas des pluies acides, des producteurs de chlorofluorocarbones (CFC) avec l'altération de la couche d'ozone, de l'industrie des pesticides dans les atteintes à la biodiversité, et des industries des combustibles fossiles dans le cas du climat. Tous concernent les effets d'une détérioration de l'environnement, très locale dans le cas du tabac, globale dans le cas du climat.

Il existe d'autres catégories d'effets qui sont engendrés par les avancées des sciences biologiques, mais les auteurs ne les abordent pas. À l'exception des organismes génétiquement modifiés (OGM) végétaux, les problèmes qu'ils soulèvent, clo-



nage, sélection génétique, relèvent plus de l'éthique et des dogmes religieux que de l'économie.

La logique du déni

Il n'est pas aisé de résumer en quelques pages un ouvrage où la réflexion se fonde sur une trame historique soigneusement établie, qui embrasse plus d'un demi-siècle.

Les objectifs immédiats des démarches de déni sont aisés à identifier. Il s'agit, en chaque cas d'espèce, de défendre les intérêts d'une catégorie particulière d'intérêts industriels et économiques. Mais sous la diversité des secteurs concernés se dissimule un facteur d'unité qui est la nature de l'intervention requise de l'État. Les dommages engendrés ont le caractère d'externalités négatives affectant de larges secteurs de la société. L'intervention a donc la nature d'une régulation nouvelle conçue pour limiter ou supprimer ces dommages. Les mesures prises pour combattre, par des interdictions, les tabagismes actif et passif en sont des exemples. L'uniformité des méthodes du déni trouve ainsi son origine profonde dans cette unité du rôle attendu de l'État. C'est la régulation étatique qu'il s'agit de bloquer en l'attaquant à sa source : la connaissance scientifique. Le moyen de le faire est d'instiller le doute sur les fondements scientifiques de l'action.

Or le consensus scientifique est vulnérable par nature à des remises en cause. Comme l'écrivent Naomi Oreskes et Erik Conway, « la promotion du doute fonctionne parce

que nous pensons que la science concerne des faits — des faits froids, durs, définis [...] C'est une erreur. Il y a toujours des incertitudes dans toute science vivante. » Ainsi, « le doute est crucial pour la science [...], mais il la rend aussi vulnérable à une présentation faussée, parce qu'il est aisé d'abstraire les incertitudes de leur contexte et de créer l'impression que rien n'est assuré ». Un mémorandum écrit par un responsable de l'industrie du tabac en 1969 illustre cette démarche : « Le doute est notre produit parce qu'il est le meilleur moyen de combattre le “noyau de faits” qui existe dans l'esprit du grand public ³. »

Les méthodes

Le grand intérêt de *Merchants of Doubt* est de montrer par quelles méthodes et avec quels moyens cette présence du doute inhérente à la connaissance scientifique a été exploitée à des fins qui ne sont nullement scientifiques mais politiques. Il existe, sur plus d'un demi-siècle, une étonnante unité de la démarche d'exploitation systématique du doute. Elle se réduit à un procédé fondamental : faire mettre la science en cause par la science elle-même, ou en tout cas par ce qui en prend les apparences.

Il faut pour cela trouver des acteurs qui disposent d'une crédibilité scientifique et qui adhèrent à la démarche. Il faut ensuite qu'ils puissent agir, non sur la communauté scientifique, mais sur le pouvoir politique, soit directement, soit par le relais de l'opinion publique.

3. B&W (Brown & Williamson). *Smoking and Health Proposal*, 1969 (BN 680 561778, Legacy Tobacco Documents Library), cité par Naomi Oreskes et Erik Conway.

Il faut donc donner aux scientifiques que l'on a enrôlés les moyens, et singulièrement les moyens financiers, de leur action.

Il ne serait guère habile que la défense d'intérêts industriels soit confiée à des scientifiques directement stipendiés ; on a donc construit des intermédiaires. La méthode consiste à créer des organismes prétendument scientifiques, fondations, *think-tanks*, qui servent de relais aux sources de financement, c'est-à-dire aux entreprises déterminées à investir pour protéger leurs intérêts particuliers. C'est en somme la technique des sociétés écrans qui prolifèrent dans le domaine financier.

L'archétype de ces institutions relais est le George Marshall Institute créé par l'industrie du tabac, qui porte le nom de l'architecte de la reconstruction européenne après la Seconde Guerre mondiale. Le général Marshall aurait ainsi barré la route à l'expansion communiste en Europe occidentale et c'est à ce titre que l'on mobilise sa mémoire. Il existe de nombreuses structures analogues qui ont fleuri sur les différents conflits d'intérêts du dernier demi-siècle.

La cible de cette démarche n'est évidemment pas la communauté scientifique, qu'elle n'est guère susceptible d'influencer. Il s'agit de s'adresser directement à l'opinion publique et au pouvoir politique ; les publications scientifiques qui se soumettent à la procédure de revue par des pairs ne sont pas un outil approprié. Outre que leur lectorat est étroit et qu'elles sont impénétrables au grand public, l'expertise scientifique qui serait nécessaire pour les utiliser n'est pas dans la détermination des acteurs du déni.

Deux sortes de moyens sont couramment utilisés : la publication de rapports et de brochures dont le niveau est adapté à une large audience, et l'accès direct aux grands médias.

La production d'une abondante littérature est le fait de nombreuses structures bâties sur le modèle du Marshall Institute. Sous leur travestissement scientifique, elles atteignent un large public fait non seulement de citoyens ordinaires, mais aussi de représentants du pouvoir législatif ou exécutif, plus ou moins enclins, par leurs options politiques, à prêter une attention complaisante aux thèses négationnistes.

Une autre démarche est orientée vers l'utilisation des médias. Elle s'appuie sur l'extension à la controverse scientifique d'une prescription éthique qui s'applique aux options politiques. Cette *Fairness Doctrine* établie en 1949, en conjonction avec la montée de la télévision, requiert que des temps égaux soient alloués aux deux parties d'une controverse politique. Elle s'applique aisément à un système politique bipartisan comme celui des États-Unis. Mais la transposition de cette prescription éthique au domaine scientifique ne va pas de soi car la structure logique du domaine n'est pas la même. Dans le premier cas, le débat sur ce que la société doit être ou faire trouve son issue soit dans un compromis soit dans la victoire de l'un des partis ; dans le second cas, il est clos en dernier ressort par un arbitre extérieur, la nature, et dans un sens qui n'est nullement influencé par les parties à la controverse.

Comme l'écrivent les deux auteurs : « Imaginez de donner un accès égal à la question de savoir si la Terre tourne autour du Soleil, si

les continents se déplacent ou si l'ADN contient de l'information génétique. Ces questions sont depuis longtemps réglées dans l'esprit des scientifiques. » Il peut exister des opinions diverses dans un débat scientifique, mais ce débat ne peut progresser que par les méthodes et la pratique de publication propres à la communauté scientifique. En telle matière, le recours à l'opinion publique est stérile. Cependant, on peut comprendre que pour les médias, chez qui la controverse est source d'audience, la *Fairness Doctrine* appliquée à la science ait des attraits.

Il ne suffit pas de créer les institutions qui conduisent l'action de déni et de les financer. Il faut aussi leur donner une crédibilité et, pour cela, les appuyer sur la caution active de scientifiques possesseurs d'une grande notoriété.

Merchants of Doubt identifie une « poignée de scientifiques », généralement âgés, dont les noms reviennent à tous les chapitres de cette longue histoire. Ce sont singulièrement Frederik Seitz, Fred Singer, William Nierenberg et Robert Jastrow, qui tous « ont servi à des niveaux élevés de l'administration de la science où ils ont connu des amiraux, des généraux, des *congressmen* et des sénateurs, voire des présidents. Ils ont aussi été en contact avec les médias, de sorte qu'ils savent comment obtenir une couverture de presse pour leurs vues, et comment mettre les médias sous pression s'ils ne l'obtiennent pas. Ils utilisent leur crédit scientifique pour se présenter comme des autorités et ils utilisent

cette autorité pour discréditer toute science qui ne leur plaît pas. »

L'existence même de ce groupe pose deux questions : qu'ont-ils en commun et qu'est-ce qui les motive ? Naomi Oreskes et Erik Conway relèvent qu'« au cours de plus de 20 années, ces hommes n'ont fait à peu près aucune recherche originale dans aucun des domaines sur lesquels ils ont pesé. Ils furent des chercheurs éminents, mais quand ils se sont attachés aux sujets dont nous écrivons l'histoire, ils ont pour l'essentiel attaqué le travail et la réputation d'autres chercheurs. En fait, sur chaque question, ils se sont positionnés à l'opposé du consensus scientifique. » Ce sont « mes scientifiques » a dit d'eux George W. Bush.

Reste à déterminer les ressorts de leur choix politique. Les auteurs de *Merchants of Doubt* en voient l'origine dans leur engagement scientifique au cours de la guerre froide. Seitz, par exemple — un président de la National Science Academy de 1962 à 1969 —, fut l'un des brillants jeunes hommes qui participèrent au projet Manhattan ⁴. Au cours de sa grande carrière, il a constamment été associé à la lutte de la démocratie occidentale contre le communisme.

Après la fin de la guerre froide et l'effondrement de l'Union soviétique, l'engagement politique de ces chercheurs a pris une autre forme, celle de la lutte contre toute forme de communisme « rampant » visant, selon eux, à attaquer la société libérale de l'intérieur en renforçant le rôle régulateur de l'État. Un propos de Fred Singer éclaire très bien cette

4. À l'origine de la mise au point de la première bombe atomique (NDLR).

attitude : « Et puis, il y a probablement ceux qui ont leur propre agenda caché — pas seulement “sauver l’environnement” mais changer notre système économique. » Dans cette vision du danger environnementaliste — un arbre vert avec des racines rouges —, les démarches de dérégulation deviennent la cible centrale parce qu’elles matérialisent la pente glissante vers le communisme. Il faut donc les combattre et le moyen de le faire est de nier l’existence des externalités négatives qui s’attachent à certaines activités technico-économiques. Cette négation des dommages appuyée sur un langage scientifique, forme ainsi le principe d’unité commun aux secteurs très divers qui les engendrent, de l’industrie du tabac à la consommation des combustibles fossiles, en passant par la production des CFC. Il rassemble des scientifiques d’horizons divers qui ont en commun le même fondamentalisme ultralibéral.

Le livre de Naomi Oreskes et Erik Conway est centré sur les États-Unis et ne prend guère en considération le reste du monde, sauf quand il traite du problème climatique. L’extension à l’Europe de cette réflexion n’irait pas sans difficultés parce que deux facteurs d’unité du mouvement négationniste américain font défaut, le système politique bipartisan et l’existence d’un pouvoir central fort sur lequel se concentrent les attaques. Il serait cependant intéressant de rechercher, particulièrement dans le débat climatique, quels en sont les aspects européens qui reflètent la structure générale des conflits américains.

Un bilan

Quel bilan peut-on faire de ces 50 années et quelles leçons en tirer ?

La plupart des controverses qui ont marqué les dernières décennies sont closes parce que la nature est intervenue assez clairement pour mettre fin au débat. Il en va ainsi des effets du tabagisme, du trou dans la couche d’ozone, des pluies acides et de l’usage immodéré du DDT (dichloro-diphényl-trichloréthane). Dans chacun de ces cas, les négationnistes se sont trouvés du mauvais côté de la barrière. Dans le cas de la *Space Defense Initiative*, qui est d’une nature nettement différente, la question s’est trouvée réglée, ou en tout cas repoussée *sine die*, par l’effondrement de l’Union soviétique.

Reste ouverte la question du climat qui, par nature, est mondiale et qui ne met pas en cause seulement des intérêts particuliers — ceux des industries des combustibles fossiles — mais surtout les perspectives de croissance économique d’immenses bassins de population, la Chine et l’Inde. Le débat qui fait rage reflète tout à la fois l’extrême complexité scientifique du problème climatique et la puissance des enjeux. Comme chacun le sait, il s’est focalisé récemment sur une mise en cause du GIEC (Groupe intergouvernemental d’experts sur l’évolution du climat), accusé tout à la fois de laxisme scientifique et de prise de position partisane.

Le GIEC possède un immense mérite, celui de faire travailler en vue d’un objectif commun — la compréhension du climat — la quasi-totalité des scientifiques qualifiés dans ce domaine. Il a une faiblesse fondamentale qui est de mêler inextricablement la dimension scientifique et les dimensions politiques du problème. Dans un domaine où la nature n’a pas encore

parlé de façon suffisamment nette, c'est-à-dire perceptible par l'homme de la rue, il serait souhaitable que, dans cette structure internationale, l'établissement des faits, qui est une tâche scientifique, soit complètement séparé de l'analyse de leurs conséquences sociétales et de la préconisation des actions requises qui sont une tâche politique.

Rappelons que l'erreur concernant le rythme du retrait des glaciers hi-

malayens — qui a jeté un bruyant discrédit sur le GIEC en 2009-2010 — est le fait non du groupe I qui étudie les principes physiques du changement climatique, mais du groupe II qui étudie la vulnérabilité de la société et son adaptation au changement climatique. Il y a là un regrettable mélange des genres, rendu possible par le fait que l'organisation adoptée n'isole pas clairement les dimensions du problème qui relèvent des sciences de la nature.

LE GIEC FACE À LA CONTROVERSE SUR LA FONTE DES GLACIERS

Dans son rapport de 2007 ¹, le GIEC (Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat) annonçait la possible disparition des glaciers de l'Himalaya en 2035. L'information, erronée, a donné lieu à une polémique sur la crédibilité scientifique des travaux du GIEC qui, après enquête, a reconnu son erreur.

En effet, dans le rapport du groupe II du GIEC, un paragraphe cite le cas des glaciers himalayens, affirmant que si l'augmentation des températures se poursuit au rythme actuel, « la probabilité pour eux de disparaître en 2035 ou peut-être avant est très élevée » (p. 938). Cette échéance de 2035 avait dès 2007 surpris la plupart des glaciologues, dans la mesure où les glaciers du massif de l'Himalaya sont trop volumineux pour fondre aussi vite. Fin 2009, la controverse a gagné les médias grand public suite à la parution d'un article du *Sunday Times* faisant écho à l'étonnement de glaciologues réunis par l'American Geophysical Union ².

Après enquête, le GIEC a expliqué l'origine de cette erreur : la source indiquée était un rapport du WWF (Fonds mondial pour la nature) datant de 2005, lequel avait repris l'information du *New Scientist*. Or, ce journal n'est pas une revue scientifique à comité de lecture mais un magazine de vulgarisation scientifique. Qui plus est, l'auteur de l'article avait cité un chercheur indien, Syed Hasnain, qui affirme n'avoir jamais été consulté par les experts du GIEC.

Murari Lal, l'auteur du passage controversé dans le rapport du GIEC, reconnaît lui-même ne pas être un spécialiste du sujet et n'avoir pas vu l'erreur. Une erreur qui pourrait aussi relever d'une malheureuse coquille. En effet, dans un rapport de 1996 commandé par l'UNESCO ³, on faisait état d'une possible disparition de tous les glaciers de basse latitude (dont ceux de l'Himalaya font partie) en 2350

1. *Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Genève : GIEC, 2007.

2. LEAKE Jonathan. « IPCC Wrongly Linked Global Warming to Natural Disasters ». *The Sunday Times*, 24 janvier 2010.

3. KOTLYAKOV Vladimir M. *Variations of Snow and Ice in the Past and at Present on a Global and Regional Scale*. Paris : UNESCO (Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture), 1996.

(anagramme de 2035) : « Les glaciers hors des régions polaires décroîtront rapidement, à des taux catastrophiques, et leur surface totale diminuera de 500 000 à 100 000 kilomètres carrés en 2350. » Or, ces chiffres indiquant la réduction de la surface globale sont bien ceux cités dans le rapport du GIEC.

Quoi qu'il en soit, le GIEC a reconnu son erreur et admis que « les procédures n'[avaie]nt pas été appliquées correctement ». Bien évidemment, cette « boulette » a donné du grain à moudre aux climatosceptiques pour souligner le manque de crédibilité du travail de ces experts.

Mais à cet égard, il est bon de noter que le passage relatif à la disparition des glaciers de l'Himalaya en 2035 n'existe que dans le rapport du groupe de travail II, chargé non pas du bilan des recherches scientifiques sur le climat mais de l'étude de la « vulnérabilité des systèmes socio-économiques et naturels aux changements climatiques » et des « conséquences de ces changements et [des] possibilités d'adaptation ». En revanche, la disparition des glaciers himalayens n'apparaît nulle part dans le rapport du groupe I, chargé, lui, de « l'évaluation des aspects scientifiques du système climatique et de l'évolution du climat », ni même dans la synthèse finale remise aux décideurs mondiaux. Pointer cette erreur de date est donc louable, mais en tirer des conclusions sur les compétences du groupe I et les travaux scientifiques dont il dresse le bilan relève un peu d'un amalgame douteux.

Futuribles

Sources : GOUDET Jean-Luc. « Le GIEC admet une grosse erreur sur la fonte des glaciers himalayens ». *Futura-Sciences*, 21 janvier 2010, site Internet www.futura-sciences.com ; « IPCC Statement on the Melting of Himalayan Glaciers ». Communiqué de presse du GIEC, 20 janvier 2010, Genève.

Voir aussi l'analyse critique, par André Lebeau, du livre d'Étienne Dubuis, *Sale temps pour le GIEC. Du prix Nobel aux affaires, grandeur et décadence des experts du climat* (Lausanne : éditions Favre, 2010), en p. 93 de ce numéro.

Quelques interrogations

Les analyses de *Merchants of Doubt* débouchent sur deux questions d'une vaste portée.

En premier lieu, quels comportements peut adopter la communauté scientifique pour réduire sa vulnérabilité aux attaques fondées sur l'exploitation intéressée du doute ?

La revue *Nature* a ouvert récemment ses colonnes à une « Opinion » de Naomi Oreskes et Erik Conway sur ce thème ⁵.

Une seconde question, d'une portée plus générale, est celle des effets — positifs ou négatifs — que peut avoir un accroissement du poids des régulations étatiques sur le dynamisme économique, et singulièrement sur le processus d'innovation. Assimiler l'extension de ces régu-

5. ORESKES Naomi et CONWAY Erik M. « Defeating the Merchants of Doubt ». *Nature*, vol. 465, 10 juin 2010, pp. 686-687.

lations à un « communisme rampant » relève à l'évidence d'une pensée sommaire. Il n'y a aucun rapport entre un processus d'étatisation de l'économie et l'exercice d'une fonction régaliennne dans un État démocratique. Naturellement, on ne saurait s'étonner que les détenteurs d'un pouvoir économique utilisent ce ressort émotionnel pour se préserver de toute atteinte à la niche écologique dans laquelle ils sont installés. C'est le ressort fondamental du conservatisme que pratiquent toutes les formes de pouvoir.

Mais ces considérations laissent de côté la question essentielle des relations entre les contraintes qu'introduit toute régulation, et le dynamisme du processus d'innovation. Le peu qu'en disent ici les auteurs ne fait qu'effleurer cette question.

C'est en définitive à une réflexion sur ce sujet que conduit la lecture de *Merchants of Doubt*, sujet d'autant plus actuel que la montée des régulations environnementales est inéluctable. ■

FUTURIBLES INTERNATIONAL - 9 et 10 DÉCEMBRE 2010

PROSPECTIVE DES VALEURS, DES MODES DE VIE ET DE LA CONSOMMATION DES MÉNAGES

ANIMATEURS

Bruno Hérault, chef du Centre d'études et de prospective, ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche ; **Nicolas Herpin**, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique, Observatoire sociologique du changement, Sciences Po Paris ; **Hugues de Jovenel**, directeur général du groupe Futuribles ; **Thibault Le Carpentier**, directeur d'Obsand ; **Jean-François Tchernia**, directeur de Tchernia études conseil ; **Daniel Verger**, chef de l'unité Méthodes statistiques de l'INSEE ; et **Charles Wassmer**, directeur de L'Œil prospectif.

OBJECTIFS

Cette formation repose sur un **triple parti pris** s'agissant de l'évolution des valeurs, des modes de vie et de la consommation des ménages : croiser systématiquement les variables quantitatives et qualitatives ; croiser la dimension des valeurs et celle des comportements ; examiner la consommation et les modes de vie à l'aune tant de l'offre que de la demande. Elle entend ainsi **contribuer au développement d'une véritable prospective des valeurs, des modes de vie et de la consommation** des ménages, indispensable à la conduite tant des entreprises que des collectivités territoriales.

PROGRAMME

- Valeurs et comportements en prospective
- Tendances et mutations de la société française (évolutions des rapports sociaux, des rapports à l'espace et des rapports aux temps)
- Valeurs : concepts, tendances d'évolution et impact sur les comportements et les modes de vie
- Évolution des valeurs et comportements de la postmodernité
- Grandes tendances de la consommation des ménages (vertus et limites des enquêtes de l'INSEE ; rétrospective et éléments de prospective)
- Conséquences de l'évolution de la consommation sur le commerce et la distribution (évolutions des pratiques de courses et des formes de commerce, et avenir du commerce à l'horizon 2020-2030)

PRIX

Les frais de participation sont de 1 200 euros HT, soit 1 435,20 euros TTC*, payables lors de l'inscription à Futuribles International (déclaré organisme de formation). Ils comprennent la participation à l'ensemble de la formation, les déjeuners et le dossier de base remis aux participants.

RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES

Programme détaillé consultable sur le site Internet www.futuribles.com/formation.html ou envoyé sur demande auprès de Corinne Roëls, Futuribles International, 47, rue de Babylone - 75007 Paris - France • Tél. : 33 (0)1 53 63 37 71
Fax : 33 (0) 1 42 22 65 54 • E-mail : croels@futuribles.com

*Remise de 10 % en cas d'inscription multiple dès la deuxième participation, dispense de frais pour les membres partenaires de Futuribles International et remise de 50 % pour les membres associés (valable pour une personne par formation).

Les Européens et l'islam

PAR JEAN-FRANÇOIS DREVET ¹

Presque 10 ans après les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, perpétrés par le groupe islamiste Al-Qaïda, et dans un contexte économique difficile depuis bientôt 40 ans dans certains pays européens, il semblerait que se développe, en Europe, une vague d'islamophobie. En témoigne notamment la montée de partis populistes ou d'extrême droite, y compris dans des pays à réputation plutôt tranquille comme la Suède. Mais cette tendance de l'opinion publique à une certaine crispation à l'égard des musulmans, que nous décrit ici Jean-François Drevet, trouve aussi son origine dans un renforcement de la pression intégriste d'une partie (certes minoritaire mais très visible) des musulmans d'Europe, qui tend à vouloir imposer la charia aux ressortissants européens d'obédience islamique.

Or, la charia (loi islamique), dans un grand nombre des règles qu'elle préconise, entre en contradiction avec les grands principes du droit européen, à commencer par ceux de la Convention européenne des droits de l'homme. Il semble donc urgent, comme le souligne cette tribune, de réfléchir aux « accommodements » possibles entre la pratique religieuse des musulmans d'Europe et l'application des lois européennes, et de clarifier les différents points qui posent problème, à l'échelle de l'Union. C'est sans doute là la seule voie possible pour décourager les entreprises fondamentalistes et permettre aux musulmans de pratiquer leur religion en accord avec les principes démocratiques de l'Union européenne. S.D. ■

1. Ancien fonctionnaire à la Commission européenne. Les propos exprimés ici n'engagent que leur auteur.

La montée de la pression intégriste

Sous des formes assez similaires, presque tous les pays européens, même ceux qui n'ont pas de passé colonial, sont confrontés à la montée des revendications intégristes.

Après avoir été longtemps passive ou indifférente, l'opinion publique écoute avec un intérêt grandissant les discours alarmistes des politiciens qui évoquent l'« islamisation de l'Europe », réclamant des interdictions (de la *burqa* en France, des minarets en Suisse², du Coran aux Pays-Bas) et des limitations à l'immigration et au regroupement familial. À La Haye, la campagne contre l'islam du populiste Geert Wilders lui a assuré 16 % des sièges au Parlement et la possibilité de faire prendre en compte une partie de son programme par le nouveau gouvernement, qu'il soutiendra sans y participer. Dans les autres pays, y compris les nordiques³, la tendance est similaire, sans être encore parvenue au même résultat. Même en Amérique du Nord, où les musulmans sont encore peu nombreux, les déclarations hostiles se multiplient.

À l'évidence, cette suspicion grandissante est en partie le produit du terrorisme et des autres actions extrémistes menées au nom de l'islam,

largement répercutées par les médias. À la différence des attentats meurtriers que certains pays européens ont connus autrefois⁴, l'opinion ressent ceux perpétrés par les « jihadistes » comme une menace globale, même si ce sont les musulmans qui en sont les victimes les plus nombreuses⁵. Même quand elle ne fait pas appel à la violence, la poussée intégriste lui est souvent associée, dans un amalgame qui englobe indistinctement les femmes voilées et les poseurs de bombes.

Le désarroi de l'opinion est aussi le résultat de la faiblesse des réactions initiales des grands partis, qui ont tardé à évaluer correctement la dimension du problème. Outre-Rhin, entre le président de la République qui estime que « l'islam fait partie de l'Allemagne » et la chancelière qui affirme que « nous nous sentons liés aux valeurs chrétiennes. Celui qui n'accepte pas cela n'a pas sa place ici⁶ », on perçoit la difficulté des plus hautes autorités de l'État à prendre position.

En voulant rester « politiquement correcte » et par souci de ne pas faire le jeu du populisme, la classe politique a ouvert un boulevard à l'extrême droite, qui espère récolter les fruits de son investissement. Le discours xénophobe est maintenant repris par certains ténors de la droite

2. Voir DREVET Jean-François. « Les minarets, la Suisse et l'Europe ». *Futuribles*, n° 360, février 2010, pp. 69-74.

3. Le parti d'extrême droite suédois vient pour la première fois d'obtenir un siège au Parlement. Le populisme est également en forte progression au Danemark (13,9 %) et en Norvège (23 %).

4. Le 2 août 1980 à 10h35, une bombe a explosé dans la salle d'attente de la gare de Bologne, tuant 85 personnes et en blessant plus de 150, dans un attentat aveugle conçu pour faire le plus de victimes possible. Au terme d'une enquête de 15 ans, la Cour de cassation italienne a établi la responsabilité de mouvements néofascistes dissous.

5. Par exemple, les affrontements entre les deux branches de l'intégrisme en Irak, les chiites soutenus par le gouvernement de Téhéran et les sunnites soutenus par Al-Qaïda, sont à l'origine d'une partie importante des 98 000 à 107 000 civils irakiens tués entre 2003 et 2010 (estimation de l'organisation non gouvernementale Iraq Body Count Project).

6. Cités dans *Le Monde* du 19 octobre 2010.

classique, notamment en France et en Italie. La gauche a été la plus naïve, d'abord en niant l'existence du problème, puis en lui trouvant des excuses ou des accommodements. Une partie de son camp ne semble toujours pas consciente des pressions qui s'exercent sur les musulmans et indirectement sur l'ensemble de la société.

Dans tous les cas, la sous-estimation des moyens ⁷ et de la virulence de la propagande islamiste ⁸ place les pouvoirs publics en position de faiblesse. Quand ils réagissent, ils sont accusés de porter atteinte à la liberté religieuse ou d'opprimer encore davantage une population défavorisée. Ils sont taxés d'« islamophobie », comme on pouvait, il n'y a pas si longtemps, être coupable d'« antisoviétisme primaire » quand on avait l'audace de trouver quelques défauts au paradis soviétique. Les musulmans modérés, livrés sans défense à la pression des extrémistes, se résignent à voiler leurs femmes et à réislamiser leurs pratiques, plus souvent pour avoir la paix que par conviction. À des degrés divers, cette évolution est sensible dans presque tous les pays européens où les communautés musulmanes sont assez fortement concentrées, notamment dans les grandes villes.

Une idéologie totalitaire ?

L'Europe est confrontée à une demande insistante de reconnaître la *charia* ⁹ comme source de législation

pour les musulmans, à l'exemple de nombreux pays du tiers-monde, y compris là où l'islam n'est pas majoritaire. Dans une Union européenne qui pratique la reconnaissance mutuelle, c'est-à-dire que les jugements dans un État membre sont exécutoires dans toute l'Union, ce n'est pas un enjeu secondaire. Il ne s'agit plus seulement, comme on l'a vu avec la directive dite Bolkestein ¹⁰, d'un risque de nivellement par le bas des droits des travailleurs, mais d'une éventuelle remise en cause de principes juridiques fondamentaux, comme l'égalité des citoyens devant la loi.

Même parmi les musulmans modérés, on ne trouvera pas grand monde pour critiquer la *charia*, admise comme un système légal et coutumier global qui s'impose de manière collective sur l'État et la société. Originaires de pays où l'islam est majoritaire sinon exclusif, les intégristes la revendiquent comme cadre juridique de référence au nom de la liberté religieuse et de la démocratie.

Selon ses détracteurs, il s'agit d'un retour en arrière, aux privilèges du religieux dans les sociétés d'Ancien Régime, dont l'Occident a mis deux siècles à se dégager. Certains remontent encore plus loin dans l'histoire : même au Moyen Âge il existait une différenciation entre le spirituel et le temporel, qui n'est pas présente dans la *charia*. Ceux qui utilisent un vocabulaire moderne la qua-

7. Son financement provient de fondations largement alimentées par les monarchies pétrolières du Golfe.

8. Là aussi, le rôle des pays du Golfe et notamment de l'Arabie Saoudite a été largement sous-estimé.

9. Ensemble des normes doctrinales, culturelles, morales et relationnelles édictées par l'islam. Le terme utilisé en arabe dans le contexte religieux signifie « chemin pour respecter la loi divine ».

10. Directive Services (2006/123/CE) relative aux libertés d'établissement des prestataires de service et libre circulation des services dans le marché intérieur, dite « directive Bolkestein » car proposée initialement par l'ancien commissaire européen au Marché intérieur Frits Bolkestein, adoptée en 2006.

lifient tout simplement d'idéologie totalitaire.

Nous nous limiterons ici à une brève analyse de quelques aspects de son contenu, dont l'impact sur l'Europe suscite de nombreuses controverses : les châtiments islamiques, les prescriptions alimentaires et le statut personnel.

Plusieurs pays, en partie musulmans, ont rétabli les peines prévues par le Coran, par exemple au Soudan et dans le nord du Nigeria, et d'autres, comme l'Arabie Saoudite, n'ont jamais cessé de les appliquer, y compris à des ressortissants étrangers, dont des citoyens européens¹¹. Les menaces de mort contre les apostats¹² sont exécutables partout dans le monde, ce qui oblige les polices européennes à des efforts importants pour protéger les personnalités menacées¹³. Pourtant, il semble difficile d'obtenir, même de militants islamistes très occidentalisés, une condamnation sans appel de ces pratiques, comme on a pu le voir avec certaines déclarations ambiguës sur les bienfaits de la lapidation¹⁴.

Le débat sur les prescriptions alimentaires a été parfois envenimé par les extrémistes, qui voulaient traquer les produits dérivés du porc jusque dans les médicaments. Le caractère exclusif des normes *halal*, qui empêchent les produits certifiés de cohabiter avec d'autres, par exemple dans les restaurants, et les controverses au sujet de

l'abattage rituel avec les défenseurs des droits des animaux témoignent des difficultés d'une approche tolérante. Comme avec la finance islamique, on assiste à la prolifération de labels fantaisistes, qui montre qu'il n'est pas aisé de concilier des lois religieuses d'un autre âge avec les réalités économiques et sociales d'un pays moderne.

Les problèmes les plus difficiles à résoudre portent sur le droit familial, car la législation islamique en matière de divorce, d'héritage et de garde des enfants est tout à fait divergente avec les lois en vigueur en Europe. Or, du fait de ses origines et de la fréquence de la double nationalité, une partie importante de la population musulmane européenne a eu recours à ce cadre juridique et souhaite continuer à le faire.

Quels seraient les accommodements raisonnables ?

Dans l'Union européenne, la *charia* n'est en vigueur que pour les questions de statut personnel concernant les musulmans grecs, en application du traité de Lausanne¹⁵. La minorité turque de Thrace occidentale dispose pour cela de tribunaux islamiques, tout en ayant la possibilité de recourir à une juridiction civile. Ce régime particulier est strictement balisé par des accords bilatéraux gréco-turcs et par la législation hellénique.

11. En Arabie Saoudite, la peine de mort est couramment appliquée à des étrangers de confession musulmane. Des Européens convaincus d'avoir consommé ou vendu de l'alcool ont reçu des coups de fouet.

12. C'est ce que prévoit la *charia* pour le musulman qui renonce à sa religion.

13. Par exemple l'écrivain Salman Rushdie (plutôt en tant que blasphémateur qu'apostat) et la femme politique Ayaan Hirsi Ali (qui s'est proclamée athée).

14. Voir les écrits des frères Ramadan en 2003-2004.

15. Les articles 37 à 45 du traité de Lausanne permettent aux minorités, grecque en Turquie et musulmane en Grèce, de conserver le statut personnel propre à leur religion.

Dans la logique du droit coutumier, afin de désencombrer les tribunaux civils, les pays de tradition anglo-saxonne acceptent le recours aux lois religieuses pour traiter de problèmes de droit privé, dans le cadre de procédures d'arbitrage. Au Canada, où cette possibilité existe depuis longtemps pour les chrétiens et les juifs, des tribunaux islamiques ont été autorisés à rendre des arrêts en fonction de la *charia*, et ensuite confirmés par des tribunaux civils. Mais cette procédure a donné lieu à de nombreux abus, dénoncés par les associations féministes : des pressions familiales pour obliger les femmes à se plier à des arbitrages religieux très désavantageux par rapport à la loi civile (la répudiation à la place d'un divorce), une gestion parfois sexiste des cas de violence domestique, le droit de garde des enfants refusés aux mères, etc.) En 2005, l'Ontario a donc décidé de retirer toute valeur légale aux décisions des tribunaux religieux.

Aux États-Unis, un système similaire est encadré par le *Federal Arbitration Act*, qui prévoit des recours auprès des tribunaux civils. Les événements du 11 septembre 2001 ont suscité de nombreuses réactions émotionnelles, qui ont fait passer une période difficile aux musulmans américains, qui ne sont pas très nombreux (1,3 à 2,5 millions d'habitants selon les sources, moins de 1 % de la population totale). Depuis, comme au Canada, le débat concerne la portée des

« accommodements raisonnables », avec aussi une impatience croissante vis-à-vis des revendications islamistes. Ainsi le *speaker* républicain de la Chambre des représentants Newt Gingrich a dénoncé « l'infiltration de la loi islamique » et préconise une loi fédérale interdisant de donner une valeur juridique à la *charia* ¹⁶.

Au contraire, bien que largement critiqué par la presse britannique, Rowan Williams, archevêque de Canterbury, s'est déclaré en février 2008 en faveur d'accommodements entre la loi britannique et la *charia* ¹⁷, répondant ainsi au vœu de 40 % des musulmans britanniques ¹⁸, à qui le système en vigueur au Royaume-Uni a permis plus qu'ailleurs de maintenir leur identité communautaire.

Les pays d'Europe continentale sont dans une situation différente, en raison d'une conception plus systématique du droit et de la pratique de la laïcité dans certains d'entre eux. Mais ils éprouvent de grandes difficultés à résister aux pressions des associations intégristes. Comme ailleurs, les contradictions entre les lois des pays d'origine et d'accueil concernant le statut personnel sont une source de problèmes récurrents. Après la satisfaction de certaines revendications (le port du voile, des menus *halal* dans les écoles, des heures de piscine réservées aux femmes), la tendance est partout à la méfiance : les exigences toujours accrues des intégristes provoquent un raidissement des autorités

16. « Une des choses que je vais suggérer aujourd'hui, c'est une loi fédérale affirmant qu'aucune cour, à aucun endroit des États-Unis, et quelles que soient les circonstances, n'est autorisée à considérer la *charia* comme un substitut possible à la loi américaine » (déclaration de Newt Gingrich à l'American Enterprise Institute, le 29 juillet 2010, traduction Futuribles).

17. « Il y a de l'espace pour trouver ce qui serait un accommodement constructif avec certains aspects de la loi musulmane, comme nous le faisons déjà avec d'autres aspects de la loi religieuse » (déclaration à la BBC [British Broadcasting Corporation] en février 2008, traduction Futuribles).

18. En février 2006, suivant un sondage d'opinion du *Daily Telegraph*.

et déstabilisent la population musulmane tout entière.

Ce qui doit être clarifié

Dans un arrêt de 2003, assez peu connu en France, la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg a clairement indiqué que la *charia* était incompatible avec les principes fondamentaux de la démocratie¹⁹. Cette position est d'autant plus significative qu'elle a été prise en réponse à une plainte d'un parti islamiste turc²⁰, donc dans une controverse entre musulmans. Sa jurisprudence peut être utilisée par les États européens pour rendre plus efficace leur législation dans ce domaine.

Les intégristes utilisent habilement le cadre de la démocratie et de la liberté religieuse pour demander des droits qui leur sont totalement contraires, puisqu'ils conduisent dans les faits à réduire les libertés individuelles, notamment celles des femmes. Ils utilisent les failles de la législation, souvent désarmée face à de telles exigences, afin de faire avancer leurs revendications. Dans beaucoup de cas, les réactions à ces pressions ont paru trop ciblées (en France, la loi sur le foulard et l'interdiction de la *burqa*), ce qui les a fait passer, à tort ou à raison selon les points de vue, pour discriminatoires.

Il se trouve que de nombreux pays européens disposent d'une législation antidiscriminatoire assez développée, ainsi que d'une jurisprudence étendue, y compris contre des manifestations non systématiques de racisme et de sexisme. Or, la *charia* abonde en discriminations généralisées et en formes institutionnalisées d'intolérance, notamment en fonction de l'appartenance religieuse et du sexe. Sans aller aussi loin que Newt Gingrich, une mise à jour appropriée des textes législatifs européens aurait pour effet de décourager les entreprises des intégristes, tout en permettant aux musulmans de vivre leur différence dans un contexte apaisé et conforme à la démocratie et à l'état de droit.

Mais il est important que la remise en ordre ne soit pas trop tardive. Compte tenu de l'évolution de la démographie européenne et de la religion dominante d'une grande partie des immigrants potentiels, elle accueillera inévitablement une population musulmane d'importance croissante. Il est donc grand temps qu'elle favorise l'émergence d'un islam européenisé, compatible avec les valeurs démocratiques, dont le rayonnement sera un facteur d'évolution pour les pays musulmans eux-mêmes. ■

19. Arrêt de la Grande Chambre du 13 février 2003 : « la Cour reconnaît que la *charia*, reflétant fidèlement les dogmes et les règles divines édictés par la religion, présente un caractère stable et invariable. Lui sont étrangers des principes tels que le pluralisme dans la participation politique ou l'évolution incessante des libertés publiques. La Cour relève que, [...] les déclarations [...] qui contiennent des références explicites à l'instauration de la *charia* sont difficilement compatibles avec les principes fondamentaux de la démocratie, tels qu'ils résultent de la Convention [européenne des droits de l'homme], comprise comme un tout. Il est difficile à la fois de se déclarer respectueux de la démocratie et des droits de l'homme et de soutenir un régime fondé sur la *charia*, qui se démarque nettement des valeurs de la Convention, notamment eu égard à ses règles de droit pénal et de procédure pénale, à la place qu'il réserve aux femmes dans l'ordre juridique et à son intervention dans tous les domaines de la vie privée et publique conformément aux normes religieuses [...]. »

20. Le Refah (Parti de la prospérité), ancêtre de l'AKP (Parti de la justice et du développement), actuellement au pouvoir en Turquie, qui avait été interdit par le gouvernement. La Cour a estimé que cette mesure était justifiée.

IDÉES & FAITS PORTEURS D'AVENIR

La fusion dans l'impasse ?

L'exploitation de l'énergie dégagée par la fusion des noyaux d'atomes d'hydrogène, la fusion thermonucléaire, semble une filière prometteuse, explorée depuis les années 1950. Mais si sa faisabilité a été démontrée en laboratoire, elle se heurte encore à de sérieux obstacles. La voie choisie pour réaliser la fusion est celle du confinement magnétique dans un réacteur appelé Tokamak : un plasma de deutérium et de tritium (des isotopes de l'hydrogène) est confiné dans une chambre en forme de tore par des champs magnétiques très élevés et porté à très haute température (200 millions de degrés Celsius).

L'ampleur des problèmes à résoudre a conduit à lancer un programme de coopération internationale baptisé ITER (*International Thermonuclear Experimental Reactor*, ce sigle signifiant la voie en latin...), qui compte sept membres : la Chine, la Corée du Sud, l'Inde, le Japon, la Russie, l'Union européenne (UE) et les États-Unis. Le coût total de construction de la machine, construite à Cadarache (en France, dans les Bouches-du-Rhône, sur un site du Commissariat à l'énergie atomique) avait été estimé, en 2006, à cinq milliards d'euros.

Alors que les travaux de génie civil étaient terminés, début 2010, il est apparu qu'ITER rencontrait de sé-

rieuses difficultés financières qui ont conduit à revoir le scénario de sa construction. En effet, un grand nombre de modifications au schéma initial ont été recommandées, en particulier pour la stabilisation du plasma (pour éviter que des turbulences et des bouffées explosives ne détériorent l'enceinte) et pour extraire le combustible usagé. Le coût de la machine atteindrait 14 milliards d'euros au minimum, soit près du triple du devis initial, et un conseil extraordinaire d'ITER, en juillet 2010, a entériné ce nouveau budget avec un scénario par étapes : le premier plasma devrait être obtenu en 2019, soit avec près de trois ans de retard, les expériences de fusion avec le deutérium et le tritium n'étant lancées qu'en 2028. L'addition est salée pour l'UE, qui finance 45 % du programme à travers l'Euratom : elle devra ajouter 1,4 milliard d'euros à sa contribution, qui seront redéployés de fonds du Programme-cadre pour la recherche et de l'agriculture, non sans réticence du Parlement européen. La France devant prendre à sa charge 20 % de la contribution de l'UE, les quatre départements de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur et la région elle-même ont été très sollicités pour financer le programme (à hauteur de 467 millions d'euros) dont elles espèrent des retombées.

Si les résultats d'ITER ne sont pas attendus avant 2030 — une percée de

la technique du confinement inertiel (avec des lasers très performants tels que le laser Mégajoule construit à Bordeaux pour simuler le comportement des bombes H) modifierait la donne —, la saga de la fusion pose en fait un problème de fond : celui du choix des techniques énergétiques du futur. La fusion est trop souvent présentée par ses partisans comme le Saint-Graal de l'énergie permettant à la planète d'accéder à une source d'énergie inépuisable (celle utilisée par le Soleil), mais elle est un pari scientifique et technique dont les enjeux et les risques (un échec possible causé par l'instabilité du plasma et les difficultés de récupération de l'énergie) mériteraient d'être débattus en toute clarté.

De fortes critiques ont d'ailleurs été portées contre ITER à l'occasion de la « révision » de son devis, nombre de chercheurs estimant qu'il est un pari scientifique inutile privant de moyens d'autres secteurs de la recherche. La fusion ne résoudra probablement pas les problèmes énergétiques de la planète avant la fin du siècle, et les « experts » du domaine se sont régulièrement trompés, depuis 50 ans, dans leurs prévisions de percée de la fusion. Ses perspectives doivent donc être mises en balance avec celles des recherches sur les nouvelles filières de la fission nucléaire (se débarrasser des déchets, utiliser les surgénérateurs, des pistes étudiées dans un récent rapport du Massachusetts Institute of Technology [MIT] sur les combustibles nucléaires¹) et sur les énergies renouvelables, mais une réflexion stratégique fondée sur une prospective de la recherche sur l'énergie est

rarement entreprise en France et en Europe.

La fusion thermonucléaire est loin d'être un long fleuve tranquille et les difficultés d'ITER ne sont pas une raison suffisante pour renoncer à cette aventure. Toutefois, si les perspectives de son coût devaient encore grimper dans les deux années à venir (ce que l'on ne doit pas exclure), il serait alors nécessaire de remettre le programme complètement à plat car ITER risquerait alors de se muer en impasse.

*Pierre Papon,
brève issue du système Vigie*

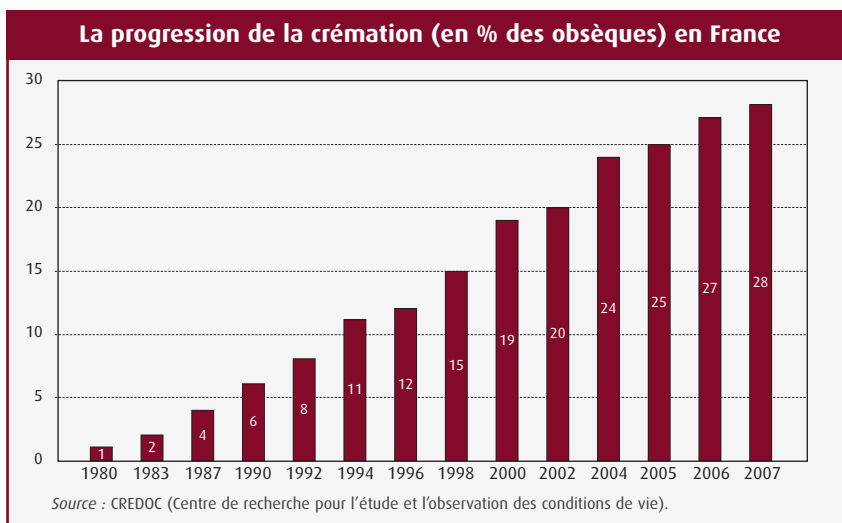
Sources : HAIGNERÉ Claudie, BIGOT Bernard. « Le programme ITER. Une coopération inter-gouvernementale européenne réussie dans le domaine des sciences et techniques ». *Futuribles*, n° 339, mars 2008. pp. 29-44 ; BRUMFIEL Geoff. « Financial Meltdown Imperils Reactor ». *Nature*, vol. 465, 3 juin 2010, pp. 532-533.

La flambée de la crémation

La crémation progresse en France depuis une trentaine d'années, une progression à mettre en relation avec la préférence majoritaire, exprimée par la population aujourd'hui en vie (dont celle qui est encore très éloignée de l'échéance ultime), pour ce choix qui, partant, relègue peu à peu l'inhumation. Ce recours accru à la crémation, appelé donc encore à grandir, a pour conséquence une transformation de la place et du rôle des cimetières, et traduit de profondes transformations des mentalités et des représentations.

Ainsi, la crémation en France connaît une croissance régulière depuis la fin des années 1970. D'une conception extrêmement minoritaire, voire marginale (souvent associée aux réprou-

1. *The Future of the Nuclear Fuel Cycle: An Interdisciplinary MIT Study*. Cambridge (Mass.) : MIT, 2010.



vés ou autres libres penseurs), ce choix s'est répandu.

En un quart de siècle, le taux de crémation a été multiplié par plus de 25. De moins de 1 % des choix pour le corps des défunts en 1980, la crémation a concerné en 2007 28 % des obsèques. Les pratiques funéraires se sont ainsi rapidement et radicalement transformées.

Cette évolution rapide a des répercussions notables sur le marché des pompes funèbres. Elle en aura sur l'avenir de la place des cimetières dans les villes et les campagnes. Les cimetières communaux ou intercommunaux constituent des équipements de service public indispensables à toute commune. Ils renferment également, pour beaucoup, un patrimoine reflétant l'histoire culturelle et sociale de la ville, mais aussi souvent un patrimoine végétal qu'il convient de mettre en valeur. Les cimetières sont une ressource pour préserver, voire renforcer la biodiversité des territoires. D'un point de vue prospectif, il s'agit désormais de les repenser pour les intégrer davantage dans les politiques

d'aménagement urbain et de développement durable, tout en adaptant la gestion et en améliorant la qualité des services offerts en réponse aux demandes nouvelles¹.

La progression française de la crémation, en rupture avec une tradition plus que millénaire d'inhumation, accompagne de profondes transformations liées à la mort. Celle-ci survient désormais majoritairement à l'hôpital (trois quarts des décès) et non plus au domicile. Elle n'est plus affaire sociale de la collectivité, mais affaire d'hommage privé. Par ailleurs, le corps lui-même n'est plus apprécié de la même manière. De mieux en mieux connu, toujours sublimé pendant la jeunesse, il devient un aspect redouté de la vieillesse. L'image de sa décomposition dans le tombeau

1. Voir, à ce sujet précis, l'étude accompagnant le colloque « Cimetières de la région parisienne : portrait, évolution et place dans la métropole urbaine », organisé par l'APUR (Atelier parisien d'urbanisme) à Paris le 19 octobre 2010 (site Internet www.apur.org/evenement/colloque-cimetieres-region-parisienne-portrait-evolution-et-place-dans-metropole-urbaine).

est repoussée par la possibilité immédiate de le voir aussitôt disparaître. Plus prosaïquement, la crémation serait 30 % moins coûteuse que l'inhumation. Enfin, cette cérémonie ultime, avec ses services et produits associés, semble plus respectueuse de l'environnement.

À l'avenir, si l'on en croit les futurs concernés (autrement dit les personnes vivantes), la crémation pourrait même devenir majoritaire. En s'appuyant sur ce qu'envisent actuellement les vivants, on estime que la part de la crémation dans les obsèques pourrait dépasser la barre symbolique des 50 % en 2030, parachevant ainsi une mutation totale.

Selon une enquête Ipsos réalisée à l'automne 2010 pour les services funéraires de la ville de Paris, les Français optent maintenant en majorité pour la crémation lorsqu'ils pensent à l'organisation de leurs obsèques. Ils sont exactement 52 % à choisir cette technique funéraire, contre 48 % qui restent attachés à l'inhumation. S'ils devaient organiser les obsèques d'une personne très proche, les Français ne feraient pas tout à fait les mêmes choix. Moins de la moitié (47 %) opteraient alors pour la crémation.

D'importantes différences existent entre croyants et non-croyants en la matière. Les premiers, qui représentent 58 % de l'échantillon, optent à 59 % pour l'inhumation lorsqu'ils se prononcent sur l'organisation de leurs propres obsèques. À l'inverse, la crémation est très nettement majoritaire (67 %) chez les personnes athées et non croyantes, qui constituent 41 % de l'échantillon.

Julien Damon

Sources : RECOURS Fanette. « Les Français souhaitent un rite funéraire moins ostentatoire et

plus centré sur l'intime ». *Consommation et modes de vie*, n° 223, octobre 2009, CREDOC (Paris) ; MERCIER Étienne, LAMA Amandine. « Les Français préfèrent désormais la crémation à l'inhumation pour leurs propres obsèques ». Étude Ipsos, 30 septembre 2010.

La puberté de plus en plus précoce

Selon une étude publiée en août 2010 par la revue américaine de médecine *Pediatrics*¹, près de 15 % des petites filles américaines présentent des signes de puberté dès l'âge de sept ou huit ans (développement des seins, poils pubiens...).² Ce taux monte à plus de 23 % chez les petites filles noires, alors qu'il n'est « que » de 10 % chez les petites filles blanches (et de 15 % chez les hispaniques). Ces cas de puberté précoce seraient plus fréquents qu'avant d'après les auteurs de l'étude, qui ont comparé leurs résultats avec ceux de travaux similaires menés il y a 10 et 30 ans. Selon les données de la biologiste américaine Sandra Steingraber, la moitié des petites filles américaines présenteraient des premiers signes de puberté dès l'âge de 10 ans³.

Une autre étude, menée par des chercheurs danois en 2009 auprès de jeunes Européennes, avait abouti aux mêmes conclusions : en 2006, le dé-

1. BIRO Frank M., GALVEZ Maida P., GREENSPAN Louise C. *et alii*. « Pubertal Assessment Method and Baseline Characteristics in a Mixed Longitudinal Study of Girls ». *Pediatrics*, vol. 126, n° 3, septembre 2010, pp. 583-590.

2. Étude menée sur 1 239 petites filles à New York, à San Francisco et dans l'Ohio.

3. STEINGRABER Sandra. *The Falling Age of Puberty in US Girls: What We Know, What We Need to Know*. San Francisco : Breast Cancer Fund, 2007.

veloppement des seins chez les petites filles commençait en moyenne à 9 ans et 10 mois, soit un an plus tôt qu'en 1991.

Parallèlement, selon Sandra Steingraber, entre 1830 et 1960, en Europe, l'âge moyen des premières règles aurait diminué de deux à trois mois tous les 10 ans, passant, sur l'ensemble de la période, de 17 à 13 ans. Depuis les années 1970, ce seuil se serait globalement maintenu au sein de la population européenne. Cette évolution de long terme est généralement expliquée par l'amélioration de l'alimentation et de l'état de santé des petites filles, qui leur permet d'être matures sexuellement de plus en plus jeunes.

Cependant, la précocité croissante de la puberté et, surtout, les écarts observés entre les catégories de population au cours des dernières décennies pourraient avoir d'autres causes plus préoccupantes, telles que le développement de l'obésité infantile et l'impact de certains éléments chimiques présents dans l'alimentation ou les produits d'hygiène.

Ainsi, aux États-Unis où les petites filles ont leurs premières règles plus jeunes qu'en Europe, depuis 40 ans, l'âge moyen de ces premières règles aurait continué à diminuer de trois à quatre mois. Il atteint aujourd'hui 12,6 ans pour les petites filles blanches, 12,1 ans pour les petites filles noires et 12,2 ans pour celles d'origine hispanique.

Selon certains chercheurs, les écarts constatés selon les catégories sociales traduiraient avant tout l'exposition des petites filles noires et hispaniques à une alimentation déséquilibrée (trop riche en graisses et en sucre) et à certaines conditions de vie.

Par ailleurs, une corrélation forte existerait entre puberté précoce et

présence dans les urines de polluants comme les phénols, les phytoestrogènes et les phtalates.

Même si les causes précises de l'avancée récente de l'âge des premières règles ne sont pour l'instant pas déterminées, de plus en plus de chercheurs envisagent donc qu'elles ne soient pas naturelles, qu'elles ne traduisent plus une amélioration mais bien une dégradation des conditions de vie.

Surtout, les conséquences de cet essor des pubertés précoces pourraient s'avérer préoccupantes. En premier lieu, la prise en charge, notamment par les écoles, de ces petites filles qui n'en sont déjà plus exigera certaines adaptations : les cours d'éducation sexuelle deviendront peut-être nécessaires dès l'école primaire et les cas de grossesse précoce pourraient aussi s'accroître mécaniquement. En second lieu, l'avancée de l'âge des premières règles, et donc de l'exposition aux hormones sexuelles, accroît le risque des jeunes filles concernées de développer un cancer (du sein notamment) ou des problèmes cardiaques⁴. Selon certaines estimations, les femmes qui ont été pubères à 13 ans auraient 50 % plus de risques d'avoir un jour un cancer du sein que celles qui l'ont été à 16 ans.

Plusieurs incertitudes sont également soulevées par cette évolution biologique. Ainsi, après l'apparition des premières règles, la croissance des filles a tendance à ralentir, puis à s'arrêter (au bout de 18 mois en moyenne) : faut-il alors s'attendre à ce que les petites filles réglées plus jeunes soient plus petites, ou qu'elles grandissent plus vite ?

4. *Ibidem*.

Alors que l'âge moyen de la puberté chez les garçons reste, lui, relativement stable, quels seront les impacts du décalage de maturité sexuelle entre les jeunes ?

Par ailleurs, faut-il envisager une avancée « biologique » de l'âge de la ménopause et des conséquences associées, notamment en termes de fertilité ? En effet, pour rappel, chaque femme dispose d'un stock limité d'ovules (indispensables à la fécondation), qui pourrait être épuisé plus rapidement s'il est entamé plus tôt.

Mais ne serait-il pas logique d'anticiper aussi qu'un seuil puisse bientôt être atteint dans cette avancée permanente de l'âge de la puberté ? Des enquêtes plus approfondies sur cette question font jusqu'à présent cruellement défaut...

*Cécile Désaunay,
brève issue du système Vigie*

L'innovation dans les entreprises

Une entreprise de taille importante a davantage tendance à innover si l'on en croit les données françaises présentées dans une étude récente ¹ : 77 % des sociétés de 250 salariés ou plus innoveront, contre 40 % des sociétés de 10 à 49 personnes. Les chiffres présentés par l'INSEE ne permettent pas d'affirmer que plus la société est grande, plus elle innove. Toutefois, on observe que la part du chiffre d'affaires correspondant aux produits nouveaux

1. Voir BOUVIER Anthony, « Les sociétés innovantes de 10 salariés ou plus. Quatre sur dix entre 2006 et 2008 ». *INSEE Première*, n° 1314, octobre 2010, INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques).

lancés sur le marché est de 2,4 % pour les très petites entreprises (10 à 49 salariés), 5,4 % pour les petites (50 à 249 salariés) et 7,3 % pour les entreprises de 250 personnes ou plus.

Contrairement à une idée souvent émise, les très grandes entreprises de stature internationale innovent tant pour les produits que dans l'organisation. Une société dont le marché est situé — en partie — à l'étranger, innove plus qu'une entreprise à dominante locale (66 % contre 39 %). En revanche, ce que ne dit pas cette étude, c'est que les entreprises locales qui innovent moins subissent de plus en plus chez elles la concurrence des innovants venus d'ailleurs !

Michel Drancourt

États-Unis : vers un retour des visas ?

Depuis le 8 septembre 2010, voyager aux États-Unis depuis l'Europe implique le paiement d'une taxe de 14 dollars US. Cette nouvelle mesure s'inscrit dans une longue série de rebondissements qui rendent la perspective d'un voyage touristique aux États-Unis plus longue, plus complexe, plus coûteuse et plus incertaine.

La majorité des citoyens européens sont pourtant exemptés de visa pour les voyages inférieurs à 90 jours. Les citoyens bulgares, chypriotes, polonais et roumains sont néanmoins encore soumis à une obligation de visa, malgré des demandes récurrentes de l'Union européenne (UE) pour leur intégration au programme d'exemption. *A contrario*, tous les citoyens américains peuvent voyager librement dans l'UE pour de courtes durées.

Depuis le 11 septembre 2001, les États-Unis ont instauré des mesures

de plus en plus restrictives et attendant de manière croissante aux libertés individuelles des voyageurs visitant le pays. En 2004, ils ont tout d'abord demandé l'accès aux données servant aux réservations de vol contenues dans le *Passenger Name Record* (PNR) des compagnies aériennes, pour détecter les « passagers à risque ». La même année a été instauré le programme *US-Visit* imposant le relevé des empreintes digitales et la prise d'une photographie à l'entrée dans le pays. Les données récoltées sont systématiquement enregistrées et intégrées dans une base de données. En 2005, les États-Unis ont imposé le passeport biométrique à tous les passagers exemptés de visa. Les données biométriques sont, elles aussi, systématiquement enregistrées et intégrées dans une base de données.

S'inspirant du visa électronique australien, le Department of Homeland Security a instauré une autorisation électronique préalable des voyageurs par le biais du système ESTA (*Electronic System for Travel Authorization*). En vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009, la procédure est relativement complexe et, une fois l'autorisation accordée, l'accès au territoire américain n'est pas garanti. Bien que les Américains s'en défendent, ce système d'enregistrement ressemble fortement à une procédure de demande de visa revisitée. L'autorisation ESTA doit d'ailleurs être renouvelée tous les deux ans, sauf changement de statut (nom, sexe) ou de nationalité.

Le 4 mars 2010, le président Obama a signé le *Travel Promotion Act*, voté au Congrès en 2009 et instaurant une taxe de 10 dollars US sur les passagers dispensés de visa, aux fins de promouvoir le tourisme, auxquels s'ajoutent 4 dollars US qui financent le fonctionnement du système ESTA.

Depuis le 8 septembre, sous un régime transitoire, le paiement est requis pour valider la demande d'enregistrement. Il semble toutefois assez étonnant, voire contre-productif, de vouloir taxer les touristes, dans le but même de promouvoir le tourisme. Par ailleurs, le paiement n'est possible que par carte de crédit, et limité aux détenteurs de cartes Visa, Mastercard, American Express et Discovery, quatre compagnies basées aux États-Unis. Grâce au *Patriot Act*, les agences de sécurité américaines pourraient utiliser les données bancaires ainsi récoltées. Par ailleurs, la réciprocité étant la base de toute relation bilatérale, en l'absence de système similaire visant les voyageurs américains, les citoyens européens sont clairement défavorisés.

En raison des mesures successivement imposées aux voyageurs étrangers, dans une logique sécuritaire, la liberté de voyager se voit fortement réduite, et ce nouveau système d'enregistrement payant s'apparente fortement à un visa, malgré les dénégations américaines.

Les citoyens européens ainsi sont manifestement défavorisés par cette mesure, en l'absence de système équivalent visant les voyageurs américains. Sur la base du principe de réciprocité, l'UE pourrait établir des mesures de restriction similaires. Lors de l'instauration d'ESTA, l'UE avait déjà mis en garde les États-Unis contre la réintroduction déguisée d'un visa. Cette fois, la Commission européenne a déclaré étudier les mesures opportunes, y compris un ESTA européen. À Bruxelles, on espère toutefois que les États-Unis reviendront sur cette taxe, et le sujet sera abordé lors de la rencontre des ministres européens et américain de l'Intérieur prévue ce mois de décembre 2010. Comme cer-

tains l'ont suggéré, si une taxe similaire était imposée à l'entrée dans l'espace européen, elle pourrait être une première source de financement autonome pour le budget de la Commission européenne.

Maxime Roclere

La Chine face aux pollutions

« Si on ne peut pas respirer sans subir les mauvaises odeurs ou boire de l'eau propre, à quoi bon faire de la supercroissance ? » Cette phrase est celle d'un vieux chercheur chinois qui a traversé les crises de son pays, à propos d'une des multiples rivières polluées qui charrient des déchets de toutes sortes dans tout le territoire chinois.

Récemment, un accident dans une mine d'or de la compagnie Zijin Mining a provoqué, en Chine, la mort d'une masse de poissons qui aurait permis de nourrir plus de 70 000 personnes pendant un an. Certes, le gouvernement annonce des projets ambitieux pour réduire les pollutions, mais les sommes envisagées pour le faire (280 milliards de yuans par an, soit un peu moins de 30 milliards d'euros, qui pourraient doubler d'ici à 2015), pour importantes qu'elles soient, sont fort éloignées des sommes prévues pour favoriser la croissance économique du pays. De plus, il faut inscrire au débit les coûts des pollutions (santé, dégradation des cultures et autres pertes induites) et les chutes de productivité qui en résultent.

Pour autant qu'on le sache, les accidents dus aux pollutions en Chine provoquent des réactions parfois violentes de la population. On a assisté en 2009 au retrait d'un programme important d'installation d'usines chi-

miques combattues par des milliers de personnes.

Les responsables chinois sont très conscients des inconvénients des pollutions. On en a la confirmation avec les mesures prises lors des manifestations internationales (Jeux Olympiques ou expositions), consistant généralement à limiter l'activité industrielle pendant leur durée. Mais ils sont soumis à deux obligations contradictoires : l'impératif de croissance économique pour faire face aux besoins d'une forte population, et les exigences écologiques. Si l'on est pessimiste, on voit mal l'issue possible. Si on préfère voir les verres à moitié pleins, on peut rappeler que pour assurer un développement durable, il faut qu'il y ait développement, car la mise aux normes de la « durabilité » exige des investissements techniques et d'organisation. En poussant un peu le raisonnement, on peut rappeler que le développement durable suppose la prospérité.

M.D.

Source : *Bloomberg BusinessWeek*, 3 octobre 2010.

Où fait-il bon mourir ?

Quels pays offrent les meilleures conditions de fin de vie aux malades ? D'après une étude réalisée par la fondation britannique Lien¹, ce sont les pays anglo-saxons, alors que la Chine et l'Inde figurent parmi les moins généreux en la matière. Ce classement, peut-être contestable, a le mérite de

1. *The Quality of Death: Ranking End-of-life Care across the World*. Londres : *The Economist Intelligence Unit / Lien Foundation*, 2010, 39 p.

pointer du doigt certaines insuffisances dans ce domaine.

Ainsi, selon cette étude de la fondation Lien, réalisée dans 30 pays de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) et 10 pays pour lesquels des données étaient disponibles, le Royaume-Uni, l'Australie et les États-Unis prodiguent à leurs malades en fin de vie les soins les plus complets, les plus adaptés et les plus abordables financièrement.

Le classement général des pays (ci-contre) repose sur quatre critères : l'existence, la disponibilité, le coût et la qualité des soins palliatifs, composés de plusieurs indicateurs. L'un d'entre eux concerne par exemple l'accessibilité des soignants spécialisés et des médicaments contre la douleur. Or, selon l'Organisation mondiale de la santé, environ cinq milliards de personnes dans le monde n'ont pas accès à ce type de médicaments.

Selon les auteurs, le Royaume-Uni fait figure de « pionnier » dans le domaine des soins palliatifs, auquel d'importants moyens ont été consacrés depuis plusieurs décennies. De même, la présence de la Hongrie au 11^e rang s'explique par la mise en place de programmes spécifiques depuis plusieurs années.

Les États-Unis se distinguent quant à eux par l'abondance et la qualité des soins palliatifs disponibles, mais aussi par leur coût, qui n'est pas pris en charge par l'État mais par les patients (ou leur assurance s'ils en ont une).

La France est classée 12^e, alors que certains pays européens comme la Finlande (28^e), l'Italie (24^e) et le Danemark (22^e) se trouvent, de

Indice de « qualité de la mort » : classement de 40 pays selon les conditions de fin de vie offertes aux malades

1 Royaume-Uni (7,9)	21 Rép. tchèque (5,2)
2 Australie (7,9)	22 Danemark (5,1)
3 Nouvelle-Zélande (7,7)	23 Japon (4,7)
4 Irlande (6,8)	24 Italie (4,4)
5 Belgique (6,8)	25 Islande (4,3)
6 Autriche (6,6)	26 Espagne (4,2)
7 Pays-Bas (6,3)	27 Slovaquie (4,2)
8 Allemagne (6,2)	28 Finlande (4,1)
=9 Canada (6,2)	29 Grèce (4,0)
=9 États-Unis (6,2)	30 Afrique du Sud (3,8)
11 Hongrie (6,1)	31 Portugal (3,8)
12 France (6,1)	32 Corée du Sud (3,7)
13 Norvège (6,0)	33 Malaisie (3,7)
14 Taiwan (6,0)	34 Turquie (2,8)
15 Pologne (6,0)	35 Russie (2,8)
16 Suède (5,9)	36 Mexique (2,7)
17 Luxembourg (5,7)	37 Chine (2,3)
18 Singapour (5,5)	38 Brésil (2,2)
19 Suisse (5,4)	39 Ouganda (2,1)
20 Hong Kong (5,3)	40 Inde (1,9)

Lecture : à gauche, le rang ; entre parenthèses, l'indice.

Source : *The Economist Intelligence Unit*, 2010.

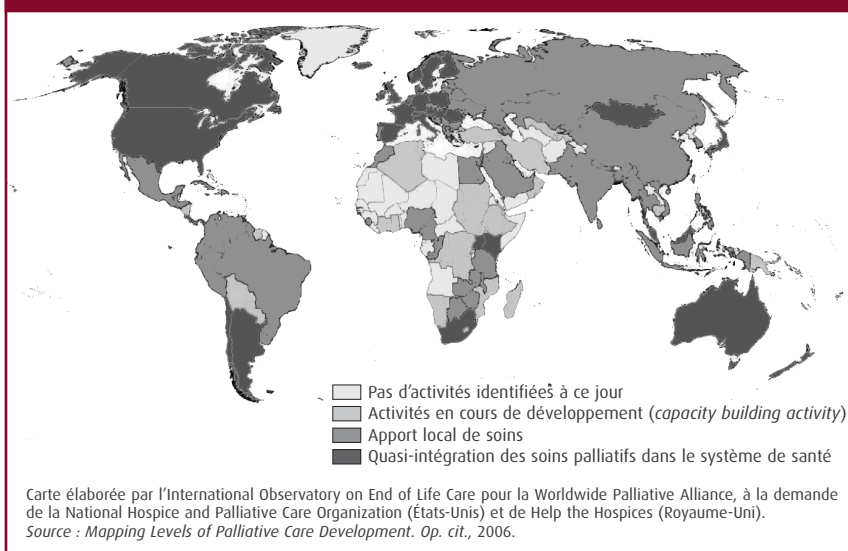
manière surprenante, en queue de classement.

Les pays les plus mal notés sont notamment la Chine, l'Inde, le Brésil et le Mexique. Dans ces pays, les soins palliatifs médicalisés sont rares ou peu accessibles.

Au total, sur les 40 pays pris en compte, seuls 11 disposent d'une politique nationale spécifique pour les soins palliatifs (dont quatre en cours de mise en place).

Une étude réalisée en 2006 par la Worldwide Palliative Care Alliance, une organisation non gouvernementale britannique, aboutissait à des conclusions similaires. Sur les 234 pays analysés, la moitié disposaient de services de soins palliatifs accessibles au plus grand nombre, mais seuls 35 (soit 15 %) avaient véritablement intégré les soins de fin de vie dans leur

Niveau de développement des soins palliatifs dans le monde, 2006



système de santé national (condition importante pour démocratiser l'accès à de tels soins) ².

Selon la fondation Lien, les différences entre les pays en termes de disponibilité et de qualité des soins palliatifs s'expliquent en grande partie par les investissements réalisés par les États dans ce domaine, qui peuvent eux-mêmes être liés au rapport à la mort prédominant dans chaque société. Ainsi, en Chine, la mort constitue un véritable tabou dans la sphère privée, ce qui complique la mise en place de soins spécifiques pour les malades en fin de vie : la majorité de la population ignore l'existence de maisons de retraite médicalisées et leur utilité.

À l'inverse, la plupart des sociétés occidentales sont dominées par la vo-

lonté d'essayer d'éviter la mort, en guérissant à tout prix, au lieu d'apprendre à accompagner le malade jusqu'à la mort sans douleur.

Cependant, les États-Unis, en dépit de l'influence forte de la morale religieuse, susceptible d'orienter certains débats sur la fin de la vie, se trouvent en tête du classement, ce qui relativise l'importance de cette variable. La question du coût des soins, notamment, semble tout aussi déterminante dans l'accès aux soins en fin de vie.

Dans de nombreux pays, les budgets publics alloués aux soins de la fin de vie restent limités, et les patients ou leur famille doivent souvent recourir à des services privés et au bénévolat. En particulier, dans certains pays africains, où la mort fait partie du quotidien, les réseaux informels d'entraide assurent l'essentiel des soins aux malades en fin de vie.

Actuellement, aux États-Unis, les trois quarts des malades bénéficient de soins palliatifs décèdent à leur

2. WRIGHT Michael, WOOD Justin, LYNCH Tom, CLARK David. *Mapping Levels of Palliative Care Development: A Global View*. Lancaster : International Observatory on End of Life Care, 2006.

domicile. Mais, parce que ces traitements prodigués chez le patient sont souvent plus coûteux que ceux délivrés dans un établissement médical, ils pourraient devenir moins fréquents à l'avenir. À moins que, comme à Taiwan, le recours aux technologies ne se développe : visiophone, moniteurs contrôlant l'état de santé du patient...

Alors que les besoins en soins palliatifs augmenteront mécaniquement dans le monde sous l'effet du vieillissement démographique, des choix différents pourraient être réalisés dans ce domaine selon les pays. En France, l'Institut national d'études démographiques (INED) mène actuellement un projet de recherches sur les « conditions et pratiques médicales relatives à la fin de vie », dont les résultats devraient être révélés à la fin de l'année 2010³.

*C.D.,
brève issue du système Vigie*

3. Voir la présentation du projet sur le site de l'INED : « Conditions et pratiques médicales relatives à la fin de vie en France », site Internet : www.ined.fr/fr/recherches_cours/projets_recherche/projets_phares/bdd/projet/P0110/.

Baisse de la consommation de vin

En France, la consommation annuelle moyenne de vin par habitant était en 1975 de 104 litres par an. Selon Viti¹ (octobre 2010) et les statistiques professionnelles, elle ne serait plus que de 49 litres par an.

1. Observatoire spécialisé dans le domaine viticole, site Internet www.viti-net.com.

Nous assistons à deux mouvements en sens contraire. La consommation mondiale a tendance à augmenter parce que des pays non consommateurs commencent à le devenir, à l'instar de la Chine. Mais à l'intérieur des pays consommateurs, on note une baisse sensible alors que la surface des vignobles dans le monde ne cesse de croître.

Quant aux échanges, ils sont importants, surtout en direction des États-Unis. Le premier fournisseur extérieur y est l'Italie dont les ventes augmentent. Le deuxième est l'Australie dont les ventes baissent. Il en va de même pour les autres fournisseurs dont le Chili, la France et l'Argentine.

Difficile donc de tracer des perspectives vraiment fiables dans ce domaine, d'autant que la nature des vins évolue beaucoup. Par exemple, la demande de vin rosé croît.

La seule remarque générale que l'on peut faire est que le marché des vins se divise de plus en plus en deux segments : celui des consommateurs à budget élevé qui dépensent beaucoup pour une consommation restreinte, et celui de la consommation quotidienne à prix limité. Aux producteurs de faire leur choix. Mais il est vraisemblable que les vins les moins chers seront achetés sur place ou en vrac, et que les vins à forte rentabilité seront le résultat d'une sélection de plus en plus sévère.

M.D.

Industrie pharmaceutique

De 5,8 milliards à 42,6 milliards d'euros hors taxes (base 2000) : c'est la progression du chiffre d'affaires de

l'industrie pharmaceutique en France entre 1970 et 2009. Et elle est sans doute appelée à se poursuivre, la tendance s'étant accentuée ces dernières années.

Avant toute discussion sur la santé et l'évolution des dépenses sociales en France, il faudrait faire largement connaître des données de cette importance.

En effet, elles illustrent ce que l'on constate depuis des années. Les activités liées à la santé alimentent de plus en plus l'économie, l'industrie et les services. D'où l'importance de ressources à mobiliser pour investir. À

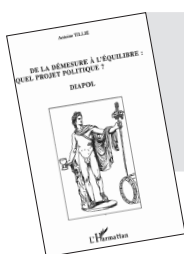
force de vouloir baisser le prix des médicaments pour réduire aujourd'hui (en vain souvent) le déficit de la Sécurité sociale, on risque d'assécher l'autofinancement nécessaire aux nouvelles recherches dans le domaine pharmaceutique.

Or, si ces recherches ne sont pas menées en France, elles le seront aux États-Unis ou en Inde, et les Français, ou les Européens, se plaindront de voir les emplois se multiplier ailleurs.

M.D.

Source : « La production de médicaments ». Les Échos, 28 octobre 2010.

ANALYSES CRITIQUES & COMPTES RENDUS



TILLIE Antoine

***De la démesure à l'équilibre :
quel projet politique ? Diapol***

Paris : L'Harmattan, 2010, 202 p.

Face aux crises qui se multiplient dans tous les domaines, le politique est devenu impuissant, affirme Antoine Tillie en guise d'introduction à cet essai. Les réformes sont indispensables, mais les politiques ne possèdent pas le courage nécessaire pour les réaliser. Partant de ce constat, l'auteur propose de mener une réflexion sur les valeurs fondamentales qui dictent les comportements individuels et collectifs, afin de comprendre comment l'homme pourrait envisager plus d'intelligence et de sobriété.

Il rappelle tout d'abord l'importance de la culture pour l'homme, qui lui permet d'exprimer des visions d'un « mieux-être ». Il regrette que la culture, à l'ère moderne, ait été progressivement écartée des sphères techniques et économiques. Réintroduire une dimension culturelle dans les réflexions sur les grandes questions contemporaines permettrait en effet, selon Antoine Tillie, de réintroduire de l'imaginaire et d'envisager différents horizons, différents futurs possibles.

Aujourd'hui, l'idée même de progrès serait dévalorisée et aurait été remplacée par le concept de changement, qui traduit l'indifférence et le manque d'ambitions associés à l'avenir et à la vie humaine en général.

L'auteur analyse ensuite la place de l'éthique en politique, qui se traduit notamment par une exigence croissante de mesure : alors que les hommes prennent conscience de la nécessité de fixer des seuils pour maintenir les grands équilibres naturels (humains, écologiques...), ils s'imposeront d'eux-mêmes, selon l'auteur, des limites à leurs droits. Autrement dit, si aujourd'hui le « toujours plus » a tendance à dicter les comportements individuels et collectifs, à l'avenir, un contrôle des libertés pourrait prévaloir. Il prône d'ailleurs la mise en place d'un capitalisme « bien tempéré », qui empêcherait les accumulations excessives de richesses entre les mains d'un petit nombre de privilégiés.

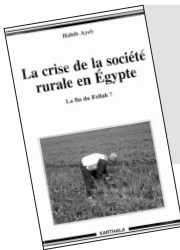
La récente crise économique mondiale, explique Antoine Tillie, est en effet révélatrice de la crise sociale que

traverse l'humanité : en refusant de fixer des limites à ses activités, notamment économiques, l'homme se rend directement responsable des dérives de ce secteur.

Pour conclure, l'auteur propose une « feuille de route » pour l'action individuelle et collective dans les années

à venir : il propose de réinventer l'abondance (en repensant le « suffisant »), de travailler moins (ou autrement) pour vivre mieux, et de conserver une certaine « jeunesse intellectuelle » dans la réflexion et l'action politique.

Cécile Désaunay



AYEB Habib

La Crise de la société rurale en Égypte La fin du Fellah ?

Paris : Karthala, 2010, 197 p.

L'Égypte est un don du Nil, certes, mais que serait-elle sans ses paysans ? Ce sont bien eux qui, depuis des millénaires, façonnent ce paysage si particulier de la vallée du Nil. Ce sont aussi ces mêmes paysans qui contribuent à nourrir une population qui a connu une transition démographique brutale : de quelque 25 millions d'habitants au début des années 1950, cette population est passée à plus de 80 millions aujourd'hui.

En dépit de leur contribution à l'histoire, mais aussi au bien-être des hommes d'aujourd'hui, par les biens qu'ils produisent et les paysages qu'ils façonnent, les paysans égyptiens (fellahs) ne semblent pas avoir été logés au cœur des priorités politiques récentes. Ainsi vivent-ils bien souvent aux marges d'une société qu'ils ont pourtant portée et qu'ils continuent à servir. Ce sont bien eux les premières victimes de la pauvreté hydraulique et alimentaire.

La pauvreté, quand elle affecte les campagnes, semble par trop discrète pour être prise en compte dans les po-

litiques publiques. Toutefois, la « révolte des assoiffés » en 2007 a alerté sur le problème de l'accès à l'eau potable des populations. De même, la crise alimentaire de 2007-2008 a souligné le degré de dépendance alimentaire de l'Égypte ce qui, en creux, est le signe d'un échec des politiques agricoles récentes. Cela suffira-t-il pour revoir les politiques de développement en cours ? Rien ne paraît moins sûr.

Il semble sûr, en revanche, que les politiques foncières et hydrauliques récentes ont contribué à diminuer l'accès des paysans à la terre et à l'eau. C'est la thèse fort passionnante d'Habib Ayeb, fin connaisseur de l'Égypte, pour qui les politiques mises en œuvre depuis l'Infitah (libéralisation) jusqu'à nos jours ont tendu à déposséder une grande partie de la paysannerie égyptienne de ses ressources productives.

Particulièrement symptomatique de cette stratégie politique largement empreinte de libéralisme a été la contre-réforme agraire de 1992, qui a sonné l'heure de la « revanche des propriétaires ». En déplaçant les loyers agricoles, nombre de fellahs se sont re-

trouvés dans l'incapacité de cultiver des terres dont le coût est ainsi devenu rédhibitoire, sans compter que le système de transmission qui prévalait de fait entre générations de fermiers a été supprimé.

Imaginée pour mettre en œuvre une mobilité foncière, cette politique a effectivement contribué à reconcentrer les terres. Or, ni une politique sociale ni encore moins une politique industrielle capable de fournir des solutions de sortie (exit options) aux paysans sans terre n'ont été envisagées pour accompagner un tel processus. C'est désormais le problème de l'accès à la terre qui se repose en Égypte, sans pour autant que la reconcentration foncière n'ait réellement apporté de réponses en termes de sécurité alimentaire, au contraire semble-t-il. Et, selon l'auteur, ce n'est pas la bonification de nouveaux espaces en plein désert qui semble apporter un début de réponse sur le plan de la sécurité alimentaire.

Si la terre est marquée au sceau de la dépossession, pour une part non négligeable des paysans, il en est de même pour l'eau. Là aussi, selon l'auteur, le vent de réformes économiques envisageant une tarification déguisée ainsi que des évolutions techniques (le recours à la motopompe, notamment), sans accompagnement économique

correct, semble disqualifier des pans entiers d'une paysannerie qui, comme sur la question foncière, se trouve ainsi, pour l'accès à l'eau, frappée par un processus d'appropriation inégale.

Plus que cela, comme l'affirme notamment Habib Ayeb, « en passant du système traditionnel des sakias à celui des motopompes, la communauté des irrigants est passée d'un système où les besoins déterminaient l'accès à l'eau (volume et temps d'accès) à un système où ce sont les moyens qui l'imposent et le limitent. »

Tout cela contribue à envoyer nombre de fellahs grossir les villes où, en l'absence d'opportunités économiques dans bien des cas, ils découvrent l'insécurité alimentaire en plus de la pauvreté. Alors que les crises alimentaires sont appelées à se reproduire, et que rien de nouveau ne paraît s'offrir à eux du point de vue économique et social, la fin des fellahs semble ainsi sonner pour eux l'heure de la faim.

À tous ceux qu'intéressent les questions de développement, nous ne saurions que conseiller la lecture de ce livre où le souci de la précision et de l'analyse de l'auteur sert sa recherche de justice.

Pierre Blanc



DUBUIS Étienne

Sale temps pour le GIEC. Du prix Nobel aux affaires, grandeur et décadence des experts du climat

Lausanne : éditions Favre (Débat public), 2010, 184 p.

L'échec de la conférence de Copenhague, précédé et suivi d'une mise en cause de la qua-

lité des travaux du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC), voire de l'intégrité de leurs auteurs, a suscité un énorme

volume de livres et de publications, le plus souvent engagés d'un bord ou de l'autre, et dans lesquels on trouve toutes les formes, y compris les plus extrêmes, que peut prendre la polémique. Un parti de mesure et d'objectivité est le premier mérite du livre d'Étienne Dubuis. À peine peut-on y discerner, çà et là, les marques de l'agacement que cause à l'auteur le comportement de certains des acteurs de la pièce tragi-comique dont la conclusion n'est pas encore atteinte.

Le fil historique des événements et des étapes qui ont conduit à la situation actuelle forme la trame du livre, depuis les origines du débat en 1972 jusqu'à la conflagration de 2009 dont le GIEC est le centre.

En contrepoint de ce fil historique soigneusement établi, l'auteur analyse les mécanismes qui ont conduit à l'échec. Le niveau le plus superficiel de ces mécanismes est l'existence d'erreurs factuelles dans le dernier rapport du GIEC : erreur, par exemple, sur le rythme de retrait des glaciers himalayens (et d'ailleurs sur la surface attribuée à ces glaciers, 500 000 km² alors qu'ils n'en couvrent que 33 000). Cette erreur serait vénielle si, d'une part, elle n'avait altéré la partie correspondante du Résumé à l'intention des décideurs et si, d'autre part, elle ne trouvait son origine dans un rapport du WWF (Fonds mondial pour la nature) qui est une organisation engagée. Elle participe ainsi d'une suspicion plus générale sur l'objectivité des rédacteurs, alimentée initialement par le piratage illégal des mails de l'université d'East Anglia.

Mais ce n'est là que la surface des choses. L'auteur s'est attaché à démontrer les mécanismes plus profonds qui ont conduit à ces errements. Pour l'es-

sentiel, il en identifie deux. Le premier est la hâte constante avec laquelle ont été conduits les travaux du GIEC, hâte dont la source est la volonté d'ajuster le rythme de ses travaux au calendrier politique. Étienne Dubuis cite un propos de Richard Lindzen, climatologue de réputation mondiale et opposant déclaré aux méthodes du GIEC : « Chaque fois que les scientifiques se retrouvent sous la pression des politiques pour donner des réponses qu'ils sont incapables de fournir, ils violent leur intégrité de chercheur. » Cette pression du calendrier politique sur le GIEC n'a pas cessé de s'exercer depuis que l'altération du climat a été perçue comme porteuse d'enjeux politiques majeurs.

Mais en outre, et c'est l'aspect le plus profond du problème, cette pression du politique sur le scientifique est inhérente à la structure même du GIEC dont la nature est ambiguë. Cette ambiguïté a été voulue délibérément par ses pères fondateurs et, en particulier, par son premier président, le climatologue suédois Bert Bolin, dans le dessein d'articuler étroitement la décision politique à la connaissance scientifique. Elle fait du GIEC un organisme qui n'est ni exactement scientifique ni purement politique ; il est conçu pour influencer l'action politique.

Cela se reflète dans son organisation en trois groupes de travail : le premier est censé établir les faits climatiques et les deux autres traitent des impacts sur la société, puis des mesures nécessaires pour les atténuer ou s'y adapter. Du groupe I aux groupes II et III, on s'éloigne de la science et on se rapproche de l'action politique, mais la responsabilité du GIEC reste globale. Elle le met en contact avec les luttes, les idéologies

et les conflits qui traversent le monde politique.

Étienne Dubuis analyse cette interaction devenue progressivement dominante sur une organisation qui occulte, derrière une unité de façade, une dispersion entre des tâches qui requièrent des qualifications très différentes. Il est d'ailleurs tout à fait remarquable que l'erreur énorme sur le retrait des glaciers himalayens soit le fait du groupe II, censé apprécier les impacts, et non du groupe I qui aurait possédé l'expertise nécessaire pour établir le fait scientifique.

Cette interaction mal contrôlée du scientifique et du politique est parfaitement illustrée par un propos de Jean-Pascal van Ypersele, vice-président du GIEC, que cite Étienne Dubuis : « Les gouvernements étant associés à ses rapports du début à la fin, de l'établissement de la table des matières à la moindre ligne du Résumé à l'intention des décideurs, ils peuvent difficilement se distancier de leurs contenus par la suite. » Elle se montre à plein dans le discours du président du GIEC à l'ouverture de la conférence de Copenhague, évoquant « une action

qui est requise de manière urgente sur la base de l'estimation scientifique du changement climatique présentée dans le quatrième rapport du GIEC ». Ainsi le GIEC ne se borne pas à « dire la science », il prescrit l'action, ce qui est la tâche du politique.

Cette profonde équivoque sur le rôle du GIEC l'afflige de deux vulnérabilités. L'une affecte la cohésion interne de la communauté scientifique dont il organise les travaux et qui se sent manipulée en fonction d'objectifs politiques, l'autre l'expose à des attaques extérieures qui visent à le discrediter et dont la source est politique.

Ces faiblesses du GIEC sont profondes et appellent une importante réforme qui établisse une relation maîtrisée entre la connaissance et l'action. Comme l'écrit l'auteur : « C'est déjà beaucoup de demander à la science "ce qui est", même s'il s'agit là de son objet naturel. Mais il est hors de propos de lui demander "ce qui doit être", soit quelles décisions doivent être prises et quels choix accomplis sur la base de ce que nous croyons savoir. »

André Lebeau



BEAUJARD Philippe / BERGER Laurent / NOREL Philippe (sous la dir. de)

Histoire globale, mondialisations et capitalisme

Paris : La Découverte (coll. Recherches), 2009, 502 p.

Cet ouvrage collectif s'inscrit dans le droit fil du livre de Kenneth Pomeranz *La Grande Divergence*, paru aux États-Unis en 2000, mais dont la version française vient seulement de sortir avec 10 ans de retard (Paris : Albin Michel, 2010).

À l'évidence, le basculement actuel du centre de gravité mondial vers l'Asie interpelle les historiens et les théoriciens de l'économie, et relance l'intérêt des études sur le système monde, cher à Fernand Braudel. Dans cet ouvrage, Philippe Beaujard, Jerry Bentley, Jack Goody, Thomas Hall et Chris-

topher Chase-Dunn se penchent sur les processus pluriséculaires d'intégration continentale. Michel Aglietta, Giovanni Arrighi, Robert Denemark, Barry Gills, Beverly Silver et Immanuel Wallerstein auscultent les crises successives du capitalisme mondial. Laurent Berger, Jack Goldstone, Philippe Norel, Kenneth Pomeranz et Roy Bin Wong cherchent une corrélation entre les crises de créativité connues comme « efflorescences » et les processus de mondialisation.

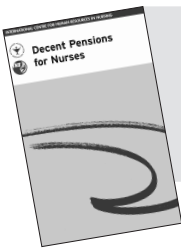
La tonalité générale de ces contributions tourne autour du concept de « transition hégémonique », c'est-à-dire de retournement périodique du cycle séculaire qui voit s'imposer puis décliner un mode global d'organisation des échanges et de division du travail. Ces pulsations s'accompagnent d'une redistribution des hégémonies régionales et de la remise en cause des systèmes culturels et institutionnels qui étaient supposés à la base de ces situations hégémoniques. Elles voient les périphéries s'émanciper des cœurs qui les contrôlaient, libérant de nouvelles

énergies créatrices et contournant les limites malthusiennes qui introduisaient des rendements décroissants dans les zones dominantes.

La description des mécanismes d'engorgement qui précipitent la réorientation et décentralisation de l'accumulation de capital¹ — notamment la baisse des rendements sur l'investissement productif, l'endettement des États et l'épuisement des gains de productivité et des avantages monopolistiques liés au progrès technique — est d'une grande actualité, si l'on pense à la renaissance de l'Asie, aux difficultés rencontrées par la superpuissance américaine, à l'atonie économique et politique d'une Europe naguère hégémonique et à la perte de confiance des marchés dans la solvabilité de nombreux États.

Pierre Bonnaure

1. FRIEDMAN Kajsa Ekholm et FRIEDMAN Jonathan. *Modernities, Class, and the Contradictions of Globalization: The Anthropology of Global Systems*. Lanham : AltaMira Press, 2008.



SARFATI Hedva

Decent Pensions for Nurses

Genève : International Centre for Human Resources in Nursing, 2010, 92 p.

Cette monographie, établie pour le Conseil international des infirmières par Hedva Sarfati, traite des retraites des infirmières dans une approche internationale. Au-delà des considérations sur les retraites futures des infirmières, ce rapport devrait intéresser un large lectorat. Il comporte, en effet, une indéniable dimension

prospective puisque les infirmières sont emblématiques de catégories de plus en plus larges de la population qui arrivent à l'âge de la retraite après des carrières professionnelles qualifiées d'atypiques.

Atypiques, les infirmières le sont de plusieurs points de vue. D'abord, elles sont des femmes. Cette caracté-

ristique, somme toute assez banale, demeure un facteur de non-normalité dans un monde du travail encore majoritairement masculin. Les femmes connaissent des interruptions ou des réductions de temps de travail plus fréquentes que les hommes pour cause de maternité ou, de façon plus large, du fait de leur rôle de soutien familial. Ensuite, le travail des infirmières est marqué par une forte pénibilité due aux tâches physiques qu'elles ont à accomplir et à leur rythme de travail (travail de nuit et lors des jours fériés notamment). De fait, les infirmières sont, plus que d'autres catégories professionnelles, des travailleurs à temps partiel, notamment à l'approche de l'âge de la retraite.

La prise en compte souvent a minima de ces contraintes et modes de vie singuliers dans le calcul des pensions des infirmières, cumulé à leur départ souvent précoce à la retraite, les confronte plus que d'autres catégories professionnelles au risque de pensions réduites, et donc de pauvreté. Les réformes récentes ou actuelles des retraites privées et publiques dans la plupart des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) accroissent ce risque puisqu'elles tendent à réduire les pensions et à allonger les périodes de cotisation.

Dans ce contexte, que peuvent faire les infirmières et leurs organisations pour protéger leurs droits à la retraite et garantir un juste niveau de revenu ?

C'est à cette question que la monographie d'Hedva Sarfati s'attache à répondre, tout en élargissant fortement le champ. La démarche est en entonnoir : une première partie établit un panorama des réformes des systèmes de retraite, et du contexte

économique et social dans lequel elles interviennent. La seconde partie est centrée sur l'analyse du cas des infirmières et s'appuie sur les réponses apportées par leurs différentes organisations nationales à un questionnaire envoyé par le CII (Conseil international des infirmières).

Cette partie présente également les perspectives des retraites, leur sensibilité à la conjoncture économique, et invite les infirmières à participer, de façon plus active, à la définition et à la gestion de leurs dispositifs de retraite. Des annexes et des encadrés au cours du texte permettent, fort utilement, de clarifier les concepts utilisés et les modes de fonctionnement des différents systèmes de retraite.

Par de nombreux aspects, la situation professionnelle des infirmières et donc les problématiques de leur retraite sont emblématiques de celles de catégories grandissantes de population dans les pays de l'OCDE. Ainsi en est-il, par exemple, du vieillissement : 40 % des infirmières actuellement au travail dans les pays de l'OCDE devraient se retirer dans les 10 ans qui viennent.

Les infirmières sont aussi exemplaires des secteurs où existent des difficultés croissantes de recrutement pour cause de salaires bas cumulés à des conditions de travail exigeantes. Autre situation problématique et enjeu d'avenir : la mobilité professionnelle des infirmières met l'accent sur les progrès qu'il reste à accomplir sur la portabilité des droits à la retraite, entre pays (notamment entre pays développés et en développement) ou entre employeurs, notamment lors de passages entre le privé et le public.

Comment réduire les risques de pensions trop faibles pour les infir-

nières et plus largement pour les catégories de travailleurs « atypiques » ? Par la meilleure prise en compte dans les pensions des soins accordés aux enfants et aux personnes dépendantes, par des rémunérations plus élevées (notamment dans certains pays), par la possibilité de réduire son temps de travail dans les années qui précèdent la retraite, enfin par des montants de retraite revalorisés.

Ces réponses des infirmières rejoignent des aspirations largement partagées. Hedva Sarfati va cependant plus loin et propose sept grandes directions à suivre pour répondre effectivement à ces enjeux. Mentionnons notamment la nécessité de profonds

aménagement des conditions de travail, celle aussi d'améliorer la portabilité des droits, de repenser le lien entre niveaux de cotisation et montants des pensions, d'assurer un montant de pension minimum décent, ou encore de faciliter l'accès des infirmières aux fonds d'épargne privés. Il faut également, dit Hedva Sarfati, que les infirmières disposent d'une meilleure information sur leur retraite et d'une bonne compréhension des mécanismes. L'éducation à ces sujets hautement techniques est la condition première pour que les infirmières soient effectivement partie prenante des réformes de leur système de retraite.

François de Jouvenel



COUTAU-BÉGARIE Hervé

2030, la fin de la mondialisation ?

Perpignan : Artège (Tempora), 2009, 136 p.

Hervé Coutau-Bégarie, directeur d'études à l'École

pratique des hautes études, s'est fait connaître par d'importants livres de géopolitique. D'emblée, il nous prévient que la prospective est ici indispensable car « il est vital d'essayer de savoir quel sera l'environnement de la France dans les prochaines décennies, à quels défis et à quelles menaces elle sera confrontée, de quels moyens elle pourra éventuellement disposer pour y faire face » (p. 19). Mais elle comportera fatalement des lacunes : le rapport *Réflexions* pour 1985, réalisé sous la direction de Pierre Massé et publié en 1964, n'est-il pas passé à côté de la révolution micro-informatique, des chocs pétroliers et

de l'essor du Japon comme puissance économique ?

L'étude se concentre sur ce que l'auteur connaît le mieux, à savoir la sécurité politico-militaire de la France d'ici 2030, vue sous l'angle des tendances à long terme (démographie, environnement, économie, culture au sens large) et de scénarios contrastés sur la répartition mondiale de la puissance. Tout cela apparaît fort classique, mais il se trouve que 2030 représente une sorte de date de péremption au-delà de laquelle le système perd progressivement sa résilience et finira par subir « une crise systémique qui ébranlera le monde entier et ouvrira la voie » à ce que l'auteur appelle la postmondialisation (p. 24). Une fata-

lité inévitable, car « dans un monde de ressources finies et de désordres géopolitiques grandissants, ce système n'est pas viable : la planète ne supportera pas une extension mondiale du mode de vie américain » (p. 48).

Ajoutons que cette étude est menée dans une perspective souverainiste. L'auteur a donc tenu à poser en axiome que la France existera encore en 2030 au sein d'une entité européenne, ce qui nous permet de mieux comprendre les priorités qu'il affiche. J'en vois quatre, présentées de façon non hiérarchisée : la disparition de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN, p. 128), le maintien d'une force de frappe française (elle est d'« une utilité persistante », p. 92), la vigilance face à l'augmentation des flux migratoires, dangereuse pour « le maintien de la cohésion nationale et la préservation de la sécurité intérieure » (p. 35), et enfin l'arrêt de la dérive des finances publiques, sinon « impossible de conserver une véritable politique étrangère et de défense » (p. 126). J'ai failli rajouter, en cinquième position, la réalisation d'une Europe-puissance, mais H. Coutau-Bégarie ne l'a pas inscrite dans ses préconisations. Il semble compter plutôt sur une crise majeure permettant « une refondation du système européen autour de coopérations renforcées entre les États plutôt qu'autour de la Commission » (p. 114).

La deuxième moitié de l'ouvrage, où il s'agit d'envisager « l'évolution du monde du point de vue de Sirius », utilise comme cadre d'analyse la classification formulée par Raymond Aron dans *Les Dernières Années du siècle* (Paris : Julliard, 1984, 249 p.). Il y distinguait le système interétatique, le

système économique et la société internationale générant des rapports transnationaux d'ordre idéologique, culturel et religieux. Hervé Coutau-Bégarie a eu l'idée de compléter ce schéma par une quatrième composante, le système supra-étatique, qui cherche à faire adopter des normes universelles contraignantes. Cette dernière venue du système mondial¹ n'est évidemment pas bien vue de l'auteur, qui tient à préciser (p. 29) que la sécurité dont il traite n'a rien à voir avec la version nouvelle qui y met « tout et n'importe quoi, de la protection de l'environnement à la protection des minorités sexuelles » (p. 29).

Quant aux droits de l'homme, ils « sont loin d'avoir le même impact [que les normes religieuses] sur les comportements des fidèles » (p. 53), et il conclut que les efforts visant à empêcher « la violence de s'exprimer dans la guerre classique » font que celle-ci s'exprime désormais de façon anarchique et anomique. Affirmation audacieuse, car on voit mal en quoi le fait de laisser le champ libre à la « guerre classique » aurait été plus économe en vies humaines. L'auteur a d'ailleurs l'honnêteté de reconnaître que ces vies perdues par « anarchie et anomie » iront croissant pour deux raisons (pp. 71 et 77) : d'une part, « une évolution entamée depuis près d'un siècle mais dont on commence tout juste à prendre conscience, à sa-

1. Encore que la « véritable révolution copernicienne » (expression du philosophe politique italien Norberto Bobbio), que représente le fait d'avoir posé l'être humain comme porteur de droits, remonte à 1690, date du *Second Traité sur le gouvernement civil* de John Locke. Voir CAZES Bernard. « Les droits de l'homme selon Bobbio : une utopie en devenir ». *Futuribles*, n° 333, septembre 2007, pp. 89-94.

voir la brutalisation du monde ² », et d'autre part, « la dégradation du statut des minorités ³ », qui devrait s'accroître dans les deux ou trois prochaines décennies.

L'évolution géopolitique d'ici 2030, H. Coutau-Bégarie la synthétise en notant d'abord que le retour à un système bipolaire est très improbable, mais le relatif déficit d'hégémonie des États-Unis les obligera à « redécouvrir les vertus du multilatéralisme », ce qui n'est pas mal vu... On peut alors envisager un scénario optimiste de coopération au sein d'un directoire de grandes puissances. En revanche, si l'antagonisme entre États-Unis et Chine s'aggrave, il y aurait plutôt émergence de blocs régionaux s'affrontant pour accéder à des ressources de plus en plus recherchées. L'évolution dépendrait alors de la capacité des principaux pôles de puissance à maintenir une stabilité durable, ce qui pourrait dépendre crucialement du rythme auquel les États fragiles d'Afrique et du Moyen-Orient vont ou non disparaître : soit la déstabilisation du Sud reste limitée, et c'est un modèle dit d'équilibre qui prévaudra ; soit elle s'étend, et l'on verrait naître un système anarchique, que Jean-Christophe Rufin avait imaginé, dès 1991, dans son livre *L'Empire et les nouveaux barbares* (Paris : J.-C. Lattès, 2001 [1991]).

2. C'est l'historien américain George Mosse qui a le premier observé ces phénomènes. Voir MOSSE George L. *De la Grande Guerre au totalitarisme. La brutalisation des sociétés européennes*. Paris : Hachette Littérature, 2003 (*Fallen Soldiers: Reshaping the Memory of the World Wars*. New York : Oxford University Press, 1990).

3. Par exemple, la quasi-disparition des chrétiens en Turquie (1 % aujourd'hui contre 15 % en 1900).

Essayons maintenant de répondre à la question : « Peut-on concevoir une prospective d'inspiration souverainiste ? » On conviendra aisément qu'une prospective d'inspiration souverainiste ne différerait guère d'une prospective d'inspiration non souverainiste (« fédéraliste », dirait l'auteur) quant à la nécessité d'une meilleure maîtrise des finances publiques⁴. Sur l'immigration, H. Coutau-Bégarie se montre très alarmiste, mais il aurait dû préciser comment les chiffres cités en page 35 ont été calculés. Concernant les deux derniers points — OTAN et force de dissuasion —, je pense qu'une prospective « fédéraliste » les traiterai probablement dans une optique d'Europe-puissance et hésiterai, en tout cas, à liquider l'OTAN face à un « partenaire stratégique » tel que Vladimir Poutine⁵. La partie purement géopolitique, avec ses six modèles de sécurité, constitue une bonne base de discussion.

Personnellement, je n'aperçois que deux points de divergence qui n'appellent pas, je crois, de longs commentaires. L'un est que si vraiment deux décennies seulement nous séparent du grand chambardement, il serait imprudent d'attendre 2030 pour relever le défi. Deuxièmement, il me semble qu'à voir la façon désinvolte dont l'auteur parle de la question des droits de l'homme dans son livre, c'est le pamphlétaire plutôt que le scholar qui s'exprime.

Bernard Cazes

4. Ajoutons qu'elles auraient aussi peu de chances l'une que l'autre d'être suivies d'effets.

5. Voir THOM Françoise. « Le partenariat stratégique franco-russe : inutile et incertain ». *Commentaire*, n° 130, été 2010, pp. 319-324.



CLÉMENT Daniel / PAPON Pierre

Vers une énergie durable ?

Paris : Le Pommier / Universciences, 2010, 372 p.

L'énergie, en devenant à la fois indispensable et de plus en plus rare, représente aujourd'hui un « problème de société », constatent Daniel Clément et Pierre Papon. Dans cet ouvrage, publié à l'occasion de l'ouverture de l'exposition permanente « Énergies » à la Cité des sciences et de l'industrie à Paris, les deux auteurs, commissaires de l'exposition, rappellent les principaux défis auxquels le monde devra faire face pour assurer ses besoins énergétiques à l'avenir.

À l'échelle mondiale, 80 % de la consommation d'énergie sont assurés par les combustibles fossiles (pétrole, charbon, gaz), ce qui pourrait poser des problèmes d'approvisionnement et de gestion des émissions de CO₂ au cours des 50 prochaines années. Cette tendance s'accélère avec la demande croissante des pays en développement, et notamment de la Chine, qui est devenue, en 2009, le plus gros consommateur mondial d'énergie et le plus gros émetteur de CO₂ (22 % des émissions mondiales).

La France, qui ne couvre actuellement que la moitié de ses besoins énergétiques, est donc contrainte d'importer l'autre moitié, pour un montant de 38 milliards d'euros en 2009, une facture qui pourrait encore s'alourdir à l'avenir. Dans le cadre de l'Union européenne, la France s'est engagée

à assurer 23 % de sa consommation d'énergie grâce à des énergies renouvelables d'ici 2020, ce qui impliquera, selon les auteurs, de faire des choix (quelles énergies ?) et des investissements importants.

Daniel Clément et Pierre Papon proposent ensuite de tirer quelques leçons de l'histoire énergétique de l'humanité, et rappellent en particulier que les transitions énergétiques ont toujours été longues, car elles impliquent de dépasser des blocages technologiques, industriels et sociaux.

Puis, ils s'intéressent aux technologies qui pourraient permettre de diversifier les ressources énergétiques et / ou de limiter les émissions de gaz à effet de serre, mais dont la commercialisation et la rentabilité ne sont pour l'instant pas assurées : géothermie, captage et stockage du CO₂, piles à combustible...

Enfin, les auteurs imaginent trois scénarios pour 2030 : la demande mondiale en énergie et les émissions de CO₂ associées continuent d'augmenter au même rythme qu'actuellement ; un accord international est mis en place pour diminuer la consommation énergétique, notamment celle d'énergies fossiles ; une crise économique mondiale durable entraîne mécaniquement une baisse de la demande mondiale en énergie.

Cécile Désaunay

Voir aussi l'analyse, par André Lebeau, du livre de Naomi Oreskes et Erik M. Conway, *Merchants of Doubt* (New York : Bloomsbury Press, 2010, 369 p.), p. 63 de ce numéro.

futuribles - no. 369 - December 2010

Egypt: Time for Reform? Social Reform and the Unyielding Timescales of Authoritarianism

Dina el-Khawaga and Jean-Noël Ferrié

By the time this issue of *Futuribles* reaches its readers, the legislative elections of 28 November 2010 will have taken place in Egypt, probably with little consequence for the government that has been in power since 1981. For though the Egyptian people is not exempt from the occasional convulsion and has, for some years, been willing to go on to the streets when it is unhappy with its situation (as witness the “hunger riots” of 2008), this never goes so far as to threaten Hosni Mubarak’s regime. Incidentally, the Egyptian president is tending now to make concessions (having accepted, for example, multiparty presidential elections in 2005) and his son, Gamal, who has been sounded out as his successor, is seen as being on the reforming wing of the ruling party.

To throw light on these matters, which are often poorly understood, Dina el-Khawaga and Jean-Noël Ferrié unpick for us here the particular context of Egyptian domestic politics. They stress, among other things, the very different attitude an authoritarian regime like Hosni Mubarak’s can have to time, by comparison with democratic regimes. While not standing out against the political liberalization of the country, the current regime is advancing only slowly, whereas Mubarak’s son would be inclined to speed up the pace of reform. Both the old and new guards are at one in wishing to provide effective responses to Egyptian society’s demands, so as to perpetuate the regime, but the difference among the reformers is their concern to advocate a “social contract” providing new foundations for the operation of civil society. It remains to be seen which of the two wings of the regime will win out and at what date...

Europe, Globalization and Global Governance: The European Union Between Legitimation and Dissolution

Bastien Nivet

For many months now, the European Union (EU) has been the butt of all criticism. The

hopes of seeing the EU make its presence felt on the international scene – hopes born of the ratification of the Lisbon Treaty on 1 December 2009 – have been dashed. The EU has lost its way; it is incapable of asserting itself and making its voice heard. This is a context that leads Bastien Nivet to raise the question the relevance of the Union as a decision-making instance and to problematize its contribution in the conduct of foreign affairs.

In doing so, he bases himself on two notions, globalization and global governance, which, though “overused” and widely “controversial”, as he notes, remain very useful for grasping the current conjuncture. Widening his thinking on the European political system to international political action, Nivet shows, in fact, how the EU could have – and still might – become a decisive player at the global level.

“In an international system seeking coherence between what can be decided on a global scale, what can be decided at continent or state level, and the consideration of local realities, the EU has solid political and institutional experience on which to draw,” he stresses, before turning, in the light of this remark, to the reasons why it has been eclipsed. Is that eclipse temporary and accidental, he asks, or the symptom of a deeper malaise?

The Common Agricultural Policy through to 2020: Six Scenarios for the CAP

Bernard Bourget

The European Common Agricultural Policy (CAP), which came out of the Treaty of Rome, has always occupied a key place in European construction. It did so particularly at Europe’s beginnings, in a context of food shortage that inspired a drive for agricultural production. In the end, however, the CAP became a victim of its own success and occasioned enormous levels of expenditure, particularly in the 1980s when a huge part of the community budget was devoted to it. Hence the reforms successively introduced in 1992, 1999 and, most importantly, 2003,

aimed largely at revising the forms of assistance given to agricultural production, agricultural pricing policy and the general logic of the programme (lending greater weight to nutritional quality and the sustainable management of the environment). These were tangible reforms produced in tough negotiations and they are due to run until 2013.

In this context, and insofar as France is particularly concerned by the CAP, a French interdepartmental working group embarked in 2009/10 on a foresight exercise on the future of the CAP to 2020 – in other words, beyond the 2013 deadline when a new CAP reform falls due. This was under the leadership of Bernard Bourget. After a brief presentation of the approach and method employed, Bourget gives an account here of the main lessons learned from this exercise and, in particular, develops six possible scenarios for the CAP in 2020, depending on various assumptions made about the environment, food needs, support for agricultural incomes and international competition etc.

The Common Agricultural Policy after 2013: The Issues and the Position of the Actors

Jean-Christophe Bureau

This article by Jean-Christophe Bureau, the second strand in *Futuribles's* dossier on the Common Agricultural Policy (CAP), outlines the issues raised by that policy and the main European actors involved (states, environmental organizations, farming unions etc.).

Bemoaning the fact that, in a context of rising world agricultural demand and intensified action on environmental matters, debate on the essential issues raised by the CAP has so far been too superficial, J.-C. Bureau begins by looking back over how we arrived at this situation. He indicates the path which, from 1992 onwards, led the European Council to reform the CAP, in an attempt to end what had become a structural mismatch between the supply and demand of agricultural produce, and describes the growing trend (with the reforms of 2003 and 2008) to vest responsibility for the management of agricultural subsidies in the member states. He goes on to present the positions of the main states concerned, together with a certain number of proposals advanced by non-governmental organizations or think-tanks in respect of the next stage, which is set to begin in 2013. These involve emphasizing "public goods" and encouraging the agricul-

tural sector to act positively in environmental matters, rather than granting support centred exclusively on production or agricultural prices.

Lastly, Bureau identifies a number of possible ways forward for the CAP after 2013 in an unprecedented institutional context in which the European Parliament has a greater role, to the detriment of the Council and the European Commission. With some advocating a return to market regulation and others believing such a policy belongs to the past, while yet others wish to put an end to direct subsidy altogether (or to change its form); with differences of perspective between new and old members of the Union; and with countries where the agricultural sector is almost non-existent figuring alongside others where the economy is largely based on that sector, there is a danger of the debate degenerating into chaos. Can we really hope for an ambitious reform to emerge?

Science and Denial: On Merchants of Doubt by Naomi Oreskes and Erik M. Conway

André Lebeau

In June 2010 a highly instructive book appeared in the USA on the way a handful of influential scientists have managed, over the last 50 years, to spread confusion within public opinion on a number of scientific questions, with the sole aim of serving specific economic or political interests. André Lebeau has read this book, *Merchants of Doubt: How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming* (New York: Bloomsbury Press, 2010) for *Futuribles*. He outlines its argument here, showing the extent to which these few scientists have manipulated opinion and, at times, cast discredit on scientifically established facts, without any real scientific legitimacy, but merely because they knew how to handle the media machine and could harness it to their "cause".

Whether acting for tobacco magnates, for the producers of fertilizers or other pollutants, or simply for ideological ends (e.g. anti-communism), it is the logic of denial that drives them. It is essential to understand this logic, particularly as these types of pseudo-scientists are now tending to focus on the debate on global warming (over which there is a virtual consensus among scientists) and they must not be allowed to delay regulation, which is both essential and, even as

things stand, complicated to organize on an international scale.

Europeans and Islam

Jean-François Drevet

Almost 10 years after the 11 September 2001 attacks carried out by the Islamist Al-Qaeda group in the United States, and in an economic context that has been difficult in some European countries for almost 40 years, it would seem that a wave of Islamophobia is developing in Europe. This is attested by the rise of populist or extreme right-wing parties even in countries with relatively peaceable reputations, such as Sweden. But this tendency for public opinion to show a certain tension towards Muslims, described here by Jean-François Drevet, also has its origin in additional pressure from

part of the Muslim population of Europe (a minority part, but a very "visible" one) that increasingly wants to impose *sharia* law on European nationals of Islamic faith.

Now, in a great number of its precepts, *sharia* (Islamic) law comes into contradiction with the broad principles of European law, beginning with those of the European Convention on Human Rights. There seems, then, to be an urgent case, as this column stresses, for reflecting, on a Europe-wide basis, on possible "accommodations" between the religious practice of Europe's Muslims and the application of European laws, and for clarifying the various points where problems arise. This is probably the only way to discourage fundamentalist initiatives and enable Muslims to practice their religion in keeping with the democratic principles of the European Union. ■

Futuribles is a monthly independent transdisciplinary policy oriented journal (11 issues a year), also available in electronic form on the *Futuribles* website. Its objective is to provide its readers with a better understanding of contemporary societies dynamics, those facts, ideas and trends shaping their medium and long term possible futures.

Chief Editor : Hugues de Jouvenel

Futuribles : 47, rue de Babylone, 75007 Paris, France. - Tel. : 33 (0)1 53 63 37 70
Fax : 33 (0)1 42 22 65 54 - E-Mail : revue@futuribles.com - Website : www.futuribles.com

futuribles

TABLE DES MATIÈRES 2010

Liste par auteurs

- ARNOULD Jacques
« Les créationnistes à l'assaut de l'Europe ? » N° 364, juin 2010, pp. 31-44
- AZNAR Guy et ELY Stéphane
« L'émergence des idées. Créativité et prospective : des démarches complémentaires ». N° 366, septembre 2010, pp. 25-41
- BARON Catherine
« L'eau en Afrique : disponibilité et accès ». N° 359, janvier 2010, pp. 33-56
- BARZACH Michèle et CHANTEREAU Sylvie
« La lutte contre le paludisme. Une victoire à portée de main ». N° 363, mai 2010, pp. 31-45
- BICHOT Jacques
« Les pyramides de Madoff. L'imposture de Bernard Madoff en révèle bien d'autres ». N° 359, janvier 2010, pp. 57-71
« Amorcer la réforme des retraites ». N° 363, mai 2010, pp. 77-95
- BLANCHET Didier
« Retraites : retours sur le constat ». N° 365, juillet-août 2010, pp. 23-36
- BONNAURE Pierre
« Le second souffle de la robotique ». N° 368, novembre 2010, pp. 39-54
« L'euro et l'Union à la croisée des chemins ». N° 368, novembre 2010, pp. 61-65
- BOURGET Bernard
« La politique agricole commune à l'horizon 2020. Six scénarios pour la PAC ». N° 369, décembre 2010, pp. 31-43
- BUREAU Jean-Christophe
« La politique agricole commune après 2013. Les enjeux et la position des acteurs ». N° 369, décembre 2010, pp. 45-61
- CAZES Bernard
« Ne serait-il pas temps de sevrer l'Europe ? À propos du rapport *Towards a Post-American Europe* ». N° 360, février 2010, pp. 47-50
« La géographie d'abord. À propos de l'article de Robert Kaplan "The Revenge of Geography" ». N° 363, mai 2010, pp. 63-69
- CETTE Gilbert
« L'Allemagne et la zone euro. La stratégie allemande de croissance économique et la cohésion de la zone euro ». N° 368, novembre 2010, pp. 55-60
- CHANTEREAU Sylvie et BARZACH Michèle
« La lutte contre le paludisme. Une victoire à portée de main ». N° 363, mai 2010, pp. 31-45

CHARPENTIER François

« Retraites : répartition ou capitalisation ? La crise financière et économique renouvelle le débat ». N° 365, juillet-août 2010, pp. 37-51

COQUET Bruno

« Les intermittents du spectacle. Un régime d'assurance chômage avantageux et discutable ». N° 367, octobre 2010, pp. 5-23

« Assurance chômage et emplois précaires. Contrats courts et segmentation du marché du travail en France : le rôle paradoxal de l'assurance chômage ». N° 368, novembre 2010, pp. 23-37

COURSON Jacques (de)

« Prospective et politique. Ou ce que les hommes politiques m'ont appris sur la prospective ». N° 361, mars 2010, pp. 57-66

CUSIN François

« De la fonctionnalité à l'accès. Vers le remplacement des biens matériels par des services en réseau ? » N° 360, février 2010, pp. 5-20

CUSIN François et DAMON Julien

« Les villes face aux défis de l'attractivité. Classements, enjeux et stratégies urbaines ». N° 367, octobre 2010, pp. 25-45

DAB William et TESTUT Nina

« Le risque de pandémie grippale : 2009 et après... » N° 363, mai 2010, pp. 13-30

DAMON Julien

« L'éducation financière. Une innovation sociale en plein développement ». N° 361, mars 2010, pp. 43-50

DAMON Julien et CUSIN François

« Les villes face aux défis de l'attractivité. Classements, enjeux et stratégies urbaines ». N° 367, octobre 2010, pp. 25-45

DANIEL Jean-Pierre

« Le rôle de l'assurance dans l'économie. Ses effets d'entraînement et de frein sur les activités économiques » N° 360, février 2010, pp. 35-46

DAVID Bernard

« Recherche, innovation et stratégie nationale. Quand des wagons de priorités cachent la locomotive stratégique... » N° 360, février 2010, pp. 51-68

DELBOSC Anaïs et PERTHUIS Christian (de)

« L'Europe et la tarification du carbone. Quelques éléments de cadrage ». N° 361, mars 2010, pp. 15-24

DELFRAISSY Jean-François et MOATTI Jean-Paul

« La recherche sur les maladies infectieuses. La recherche mondiale biomédicale : entre négligences et priorités ». N° 363, mai 2010, pp. 47-61

DRANCOURT Michel

« L'Europe, un nain politique ? (2) Feu les États ! Plaidoyer pour l'Europe ». N° 367, octobre 2010, pp. 53-57

DREVET Jean-François

« Onze ans d'euro, et après ? » N° 359, janvier 2010, pp. 73-79

« Les minarets, la Suisse et l'Europe ». N° 360, février 2010, pp. 69-74

« La faisabilité d'un impôt européen ». N° 361, mars 2010, pp. 67-74

« L'Europe et les services publics ». N° 362, avril 2010, pp. 69-75

« Cohésion territoriale et solidarité communautaire ». N° 363, mai 2010, pp. 97-102

« La politique européenne de cohésion. De la cohésion économique et sociale à la cohésion territoriale ». N° 364, juin 2010, pp. 79-84

- « La coopération transnationale ». N° 365, juillet-août, pp. 131-135
 « L'Arménie et l'Europe ». N° 366, septembre 2010, pp. 71-77
 « L'impuissance des institutions ». N° 367, octobre 2010, pp. 59-63
 « Une Europe fédérale est-elle évitable ? » N° 368, novembre 2010, pp. 67-72
 « Les Européens et l'islam ». N° 369, décembre 2010, pp. 73-78
- EL-KHAWAGA Dina et FERRIÉ Jean-Noël
 « Égypte : le temps des réformes ? La réforme sociale et l'inexorable temporalité de l'autoritarisme ». N° 369, décembre 2010, pp. 5-17
- ELY Stéphane et AZNAR Guy
 « L'émergence des idées. Créativité et prospective : des démarches complémentaires ». N° 366, septembre 2010, pp. 25-41
- FERRIÉ Jean-Noël et EL-KHAWAGA Dina
 « Égypte : le temps des réformes ? La réforme sociale et l'inexorable temporalité de l'autoritarisme ». N° 369, décembre 2010, pp. 5-17
- GROSSE François
 « Le découplage croissance / matières premières. De l'économie circulaire à l'économie de la fonctionnalité : vertus et limites du recyclage ». N° 365, juillet-août 2010, pp. 99-124
- HAMAYON Stéphane
 « Les régimes spéciaux de retraite. La situation en France à l'issue des réformes engagées ». N° 365, juillet-août 2010, pp. 53-73
- KARSENTY Alain
 « Payer pour les forêts tropicales ? Vers un régime international des forêts fondé sur leur conservation rémunérée ». N° 361, mars 2010, pp. 25-41
- LACAZE Dominique
 « Albert Robida, explorateur du XX^e siècle. Les innovations techniques (1) ». N° 366, septembre 2010, pp. 61-70
 « Albert Robida, explorateur du XX^e siècle. L'invention d'une société (2) ». N° 367, octobre 2010, pp. 65-76
- LAMBALLE Alain
 « Le Pakistan au cœur des tensions ». N° 362, avril 2010, pp. 15-35
 « Asie centrale : l'eau, source de convoitises ». N° 366, septembre 2010, pp. 43-60
- LAVILLE Bettina
 « Copenhague : mélancolie de la lucidité ». N° 362, avril 2010, pp. 5-13
- LE ROY Pierre
 « Comment mesurer le bonheur ? » N° 362, avril 2010, pp. 37-49
- LEBEAU André
 « L'Europe, un nain politique ? (1) L'Europe en marche contre les résistances nationales ». N° 367, octobre 2010, pp. 47-51
 « La science et le déni. À propos du livre de Naomi Oreskes et Erik M. Conway, *Merchants of Doubt* ». N° 369, décembre 2010, pp. 63-71
- LEBRUN Chantal
 « Avatar, vous avez dit avatar ? » N° 365, juillet-août 2010, pp. 125-129
- MOATTI Jean-Paul et DELFRAISSY Jean-François
 « La recherche sur les maladies infectieuses. La recherche mondiale biomédicale : entre négligences et priorités ». N° 363, mai 2010, pp. 47-61

- MORGAN Nicole
« Les civilisations sont-elles mortelles ? » N° 359, janvier 2010, pp. 5-13
- NIVET Bastien
« Europe, mondialisation et gouvernance mondiale. L'Union européenne entre légitimation et dissolution ». N° 369, décembre 2010, pp. 19-30
- PAILLARD Sandrine et TREYER Sébastien
« Nourrir la planète : deux scénarios. Agrimonde et le débat sur l'avenir de l'agriculture et de l'alimentation à l'échelle mondiale ». N° 364, juin 2010, pp. 45-63
- PAPON Pierre
« L'anticipation des ruptures. La prospective des sciences et techniques, et l'identification précoce des zones de rupture ». N° 366, septembre 2010, pp. 5-24
- PARANT Alain
« Vieillesse et protection sociale. La retraite : un défi parmi d'autres ». N° 365, juillet-août 2010, pp. 75-97
- PERTHUIS Christian (de)
« Quel avenir pour la taxe carbone en France ? Les choix économiques après la censure du Conseil constitutionnel ». N° 361, mars 2010, pp. 5-14
- PERTHUIS Christian (de) et DELBOSC Anaïs
« L'Europe et la tarification du carbone. Quelques éléments de cadrage ». N° 361, mars 2010, pp. 15-24
- PORTNOFF André-Yves
« Sun Tzu, stratège du XXI^e siècle. À propos du livre *Sun Tzu. Stratégie et séduction* ». N° 361, mars 2010, pp. 51-55
« Internet : unions et désillusions ». N° 363, mai 2010, pp. 71-76
« Le retour à l'industrie. Quand l'Europe se réveillera ». N° 364, juin 2010, pp. 5-23
- QUINET Émile
« L'argent ne fait pas le bonheur. Réflexions autour du rapport de la commission Stiglitz ». N° 362, avril 2010, pp. 51-55
- SAINTENY Guillaume
« Fiscalité et développement durable. L'occasion manquée de la réforme de la taxe professionnelle en France ». N° 364, juin 2010, pp. 65-77
- SIMON Nicolas
« Le défi des maladies infectieuses ». N° 363, mai 2010, pp. 5-12
- SOYEUX Annie
« La lutte contre le gaspillage. Quel rôle face aux défis alimentaires ? » N° 362, avril 2010, pp. 57-67
- STOFFAËS Christian
« La crise : l'erreur des économistes ». N° 364, juin 2010, pp. 25-29
- SUKUP Viktor
« Les Caraïbes face à l'avenir ». N° 360, février 2010, pp. 21-34
- TABUTEAU Didier
« L'avenir de l'assurance maladie. Un enjeu politique majeur pour la France ». N° 368, novembre 2010, pp. 5-22
- TESTUT Nina et DAB William
« Le risque de pandémie grippale : 2009 et après... » N° 363, mai 2010, pp. 13-30
- TREYER Sébastien et PAILLARD Sandrine
« Nourrir la planète : deux scénarios. Agrimonde et le débat sur l'avenir de l'agriculture et de l'alimentation à l'échelle mondiale ». N° 364, juin 2010, pp. 45-63

- VALASKAKIS Kimon
« La démocratie et ses mythes. L'urgence d'une démocratie intelligente ». N° 359, janvier 2010, pp. 15-31
- VOIRE Arnould (d')
« Les systèmes de retraite en Europe ». N° 365, juillet-août 2010, pp. 5-22

Liste par thèmes

Agriculture

- BOURGET Bernard
« La politique agricole commune à l'horizon 2020. Six scénarios pour la PAC ». N° 369, décembre 2010, pp. 31-43
- BUREAU Jean-Christophe
« La politique agricole commune après 2013. Les enjeux et la position des acteurs ». N° 369, décembre 2010, pp. 45-61
- KARSENTY Alain
« Payer pour les forêts tropicales ? Vers un régime international des forêts fondé sur leur conservation rémunérée ». N° 361, mars 2010, pp. 25-41
- LAMBALLE Alain
« Asie centrale : l'eau, source de convoitises ». N° 366, septembre 2010, pp. 43-60
- PAILLARD Sandrine et TREYER Sébastien
« Nourrir la planète : deux scénarios. Agrimonde et le débat sur l'avenir de l'agriculture et de l'alimentation à l'échelle mondiale ». N° 364, juin 2010, pp. 45-63

Biologie. Aliments. Santé

- BARZACH Michèle et CHANTEREAU Sylvie
« La lutte contre le paludisme. Une victoire à portée de main » N° 363, mai 2010, pp. 31-45
- DAB William et TESTUT Nina
« Le risque de pandémie grippale : 2009 et après... » N° 363, mai 2010, pp. 13-30
- MOATTI Jean-Paul et DELFRAISSY Jean-François
« La recherche sur les maladies infectieuses. La recherche mondiale biomédicale : entre négligences et priorités ». N° 363, mai 2010, pp. 47-61
- PAILLARD Sandrine et TREYER Sébastien
« Nourrir la planète : deux scénarios. Agrimonde et le débat sur l'avenir de l'agriculture et de l'alimentation à l'échelle mondiale ». N° 364, juin 2010, pp. 45-63
- PAPON Pierre
« L'anticipation des ruptures. La prospective des sciences et techniques, et l'identification précoce des zones de rupture ». N° 366, septembre 2010, pp. 5-24
- SIMON Nicolas
« Le défi des maladies infectieuses » N° 363, mai 2010, pp. 5-12
- SOYEUX Annie
« La lutte contre le gaspillage. Quel rôle face aux défis alimentaires ? » N° 362, avril 2010, pp. 57-67
- TABUTEAU Didier
« L'avenir de l'assurance maladie. Un enjeu politique majeur pour la France ». N° 368, novembre 2010, pp. 5-22

Cadre institutionnel

BICHOT Jacques

« Les pyramides de Madoff. L'imposture de Bernard Madoff en révèle bien d'autres ». N° 359, janvier 2010, pp. 57-71

BONNAURE Pierre

« L'euro et l'Union à la croisée des chemins ». N° 368, novembre 2010, pp. 61-65

BUREAU Jean-Christophe

« La politique agricole commune après 2013. Les enjeux et la position des acteurs ». N° 369, décembre 2010, pp. 45-61

COURSON Jacques (de)

« Prospective et politique. Ou ce que les hommes politiques m'ont appris sur la prospective ». N° 361, mars 2010, pp. 57-66

DAVID Bernard

« Recherche, innovation et stratégie nationale. Quand des wagons de priorités cachent la locomotive stratégique... » N° 360, février 2010, pp. 51-68

DELBOSC Anaïs et PERTHUIS Christian (de)

« L'Europe et la tarification du carbone. Quelques éléments de cadrage ». N° 361, mars 2010, pp. 15-24

DRANCOURT Michel

« L'Europe, un nain politique ? (2) Feu les États ! Plaidoyer pour l'Europe ». N° 367, octobre 2010, pp. 53-57

DREVET Jean-François

« La faisabilité d'un impôt européen ». N° 361, mars 2010, pp. 67-74

« L'Europe et les services publics ». N° 362, avril 2010, pp. 69-75

« La coopération transnationale ». N° 365, juillet-août, pp. 131-135

« L'impuissance des institutions ». N° 367, octobre 2010, pp. 59-63

« Une Europe fédérale est-elle évitable ? » N° 368, novembre 2010, pp. 67-72

EL-KHAWAGA Dina et FERRIÉ Jean-Noël

« Égypte : le temps des réformes ? La réforme sociale et l'inexorable temporalité de l'autoritarisme ». N° 369, décembre 2010, pp. 5-17

LEBEAU André

« L'Europe, un nain politique ? (1) L'Europe en marche contre les résistances nationales ». N° 367, octobre 2010, pp. 47-51

NIVET Bastien

« Europe, mondialisation et gouvernance mondiale. L'Union européenne entre légitimation et dissolution ». N° 369, décembre 2010, pp. 19-30

PERTHUIS Christian (de)

« Quel avenir pour la taxe carbone en France ? Les choix économiques après la censure du Conseil constitutionnel ». N° 361, mars 2010, pp. 5-14

TABUTEAU Didier

« L'avenir de l'assurance maladie. Un enjeu politique majeur pour la France ». N° 368, novembre 2010, pp. 5-22

VALASKAKIS Kimon

« La démocratie et ses mythes. L'urgence d'une démocratie intelligente ». N° 359, janvier 2010, pp. 15-31

Commerce

CUSIN François

« De la fonctionnalité à l'accès. Vers le remplacement des biens matériels par des services en réseau ? » N° 360, février 2010, pp. 5-20

Conditions économiques. Recherche économique. Systèmes économiques

BICHOT Jacques

« Les pyramides de Madoff. L'imposture de Bernard Madoff en révèle bien d'autres ». N° 359, janvier 2010, pp. 57-71

CETTE Gilbert

« L'Allemagne et la zone euro. La stratégie allemande de croissance économique et la cohésion de la zone euro ». N° 368, novembre 2010, pp. 55-60

CUSIN François

« De la fonctionnalité à l'accès. Vers le remplacement des biens matériels par des services en réseau ? » N° 360, février 2010, pp. 5-20

DANIEL Jean-Pierre

« Le rôle de l'assurance dans l'économie. Ses effets d'entraînement et de frein sur les activités économiques » N° 360, février 2010, pp. 35-46

DREVET Jean-François

« Onze ans d'euro, et après ? » N° 359, janvier 2010, pp. 73-79

« Cohésion territoriale et solidarité communautaire ». N° 363, mai 2010, pp. 97-102

GROSSE François

« Le découplage croissance / matières premières. De l'économie circulaire à l'économie de la fonctionnalité : vertus et limites du recyclage ». N° 365, juillet-août 2010, pp. 99-124

KARSENTY Alain

« Payer pour les forêts tropicales ? Vers un régime international des forêts fondé sur leur conservation rémunérée ». N° 361, mars 2010, pp. 25-41

LE ROY Pierre

« Comment mesurer le bonheur ? » N° 362, avril 2010, pp. 37-49

QUINET Émile

« L'argent ne fait pas le bonheur. Réflexions autour du rapport de la commission Stiglitz ». N° 362, avril 2010, pp. 51-55

STOFFAËS Christian

« La crise : l'erreur des économistes » N° 364, juin 2010, pp. 25-29

Coopération internationale. Relations internationales

BARZACH Michèle et Chantereau Sylvie

« La lutte contre le paludisme. Une victoire à portée de main ». N° 363, mai 2010, pp. 31-45

BONNAURE Pierre

« L'euro et l'Union à la croisée des chemins ». N° 368, novembre 2010, pp. 61-65

BOURGET Bernard

« La politique agricole commune à l'horizon 2020. Six scénarios pour la PAC ». N° 369, décembre 2010, pp. 31-43

- BUREAU Jean-Christophe
« La politique agricole commune après 2013. Les enjeux et la position des acteurs ». N° 369, décembre 2010, pp. 45-61
- CAZES Bernard
« Ne serait-il pas temps de sevrer l'Europe ? À propos du rapport *Towards a Post-American Europe* » N° 360, février 2010, pp. 47-50
« La géographie d'abord. À propos de l'article de Robert Kaplan "The Revenge of Geography" ». N°363, mai 2010, pp. 63-69
- CETTE Gilbert
« L'Allemagne et la zone euro. La stratégie allemande de croissance économique et la cohésion de la zone euro ». N° 368, novembre 2010, pp. 55-60
- CUSIN François et DAMON Julien
« Les villes face aux défis de l'attractivité. Classements, enjeux et stratégies urbaines ». N° 367, octobre 2010, pp. 25-45
- DRANCOURT Michel
« L'Europe, un nain politique ? (2) Feu les États ! Plaidoyer pour l'Europe ». N° 367, octobre 2010, pp. 53-57
- DREVET Jean-François
« Onze ans d'euro, et après ? » N° 359, janvier 2010, pp. 73-79
« Les minarets, la Suisse et l'Europe ». N° 360, février 2010, pp. 69-74
« La faisabilité d'un impôt européen ». N° 361, mars 2010, pp. 67-74
« L'Europe et les services publics ». N° 362, avril 2010, pp. 69-75
« Cohésion territoriale et solidarité communautaire ». N° 363, mai 2010, pp. 97-102
« La politique européenne de cohésion. De la cohésion économique et sociale à la cohésion territoriale ». N° 364, juin 2010, pp. 79-84
« La coopération transnationale ». N° 365, juillet-août, pp. 131-135
« L'Arménie et l'Europe ». N° 366, septembre 2010, pp. 71-77
« L'impuissance des institutions ». N° 367, octobre 2010, pp. 59-63
« Une Europe fédérale est-elle évitable ? » N° 368, novembre 2010, pp. 67-72
« Les Européens et l'islam ». N° 369, décembre 2010, pp. 73-78
- EL-KHAWAGA Dina et FERRIÉ Jean-Noël
« Égypte : le temps des réformes ? La réforme sociale et l'inexorable temporalité de l'autoritarisme ». N° 369, décembre 2010, pp. 5-17
- KARSENTY Alain
« Payer pour les forêts tropicales ? Vers un régime international des forêts fondé sur leur conservation rémunérée ». N° 361, mars 2010, pp. 25-41
- LAMBALLE Alain
« Le Pakistan au cœur des tensions ». N° 362, avril 2010, pp. 15-35
« Asie centrale : l'eau, source de convoitises ». N° 366, septembre 2010, pp. 43-60
- LAVILLE Bettina
« Copenhague : mélancolie de la lucidité ». N° 362, avril 2010, pp. 5-13
- LEBEAU André
« L'Europe, un nain politique ? (1) L'Europe en marche contre les résistances nationales ». N° 367, octobre 2010, pp. 47-51
- MORGAN Nicole
« Les civilisations sont-elles mortelles ? » N° 359, janvier 2010, pp. 5-13
- NIVET Bastien
« Europe, mondialisation et gouvernance mondiale. L'Union européenne entre légitimation et dissolution ». N° 369, décembre 2010, pp. 19-30

PAILLARD Sandrine et TREYER Sébastien
 « Nourrir la planète : deux scénarios. Agrimonde et le débat sur l'avenir de l'agriculture et de l'alimentation à l'échelle mondiale ». N° 364, juin 2010, pp. 45-63

SUKUP Viktor
 « Les Caraïbes face à l'avenir ». N° 360, février 2010, pp. 21-34

Culture. Société

ARNOULD Jacques
 « Les créationnistes à l'assaut de l'Europe ? » N° 364, juin 2010, pp. 31-44

AZNAR Guy et ELY Stéphane
 « L'émergence des idées. Créativité et prospective : des démarches complémentaires ». N° 366, septembre 2010, pp. 25-41

BONNAURE Pierre
 « Le second souffle de la robotique ». N° 368, novembre 2010, pp. 39-54

COQUET Bruno
 « Les intermittents du spectacle. Un régime d'assurance chômage avantageux et discutable ». N° 367, octobre 2010, pp. 5-23

CUSIN François
 « De la fonctionnalité à l'accès. Vers le remplacement des biens matériels par des services en réseau ? » N° 360, février 2010, pp. 5-20

CUSIN François et DAMON Julien
 « Les villes face aux défis de l'attractivité. Classements, enjeux et stratégies urbaines ». N° 367, octobre 2010, pp. 25-45

DAB William et TESTUT Nina
 « Le risque de pandémie grippale : 2009 et après... » N° 363, mai 2010, pp. 13-30

DAMON Julien
 « L'éducation financière. Une innovation sociale en plein développement ». N° 361, mars 2010, pp. 43-50

DREVET Jean-François
 « Les minarets, la Suisse et l'Europe ». N° 360, février 2010, pp. 69-74
 « L'Europe et les services publics ». N° 362, avril 2010, pp. 69-75
 « Les Européens et l'islam ». N° 369, décembre 2010, pp. 73-78

LACAZE Dominique
 « Albert Robida, explorateur du XX^e siècle. Les innovations techniques (1) ». N° 366, septembre 2010, pp. 61-70
 « Albert Robida, explorateur du XX^e siècle. L'invention d'une société (2) ». N° 367, octobre 2010, pp. 65-76

LE ROY Pierre
 « Comment mesurer le bonheur ? » N° 362, avril 2010, pp. 37-49

LEBEAU André
 « La science et le déni. À propos du livre de Naomi Oreskes et Erik M. Conway, *Merchants of Doubt* ». N° 369, décembre 2010, pp. 63-71

LEBRUN Chantal
 « Avatar, vous avez dit avatar ? » N° 365, juillet-août 2010, pp. 125-129

MORGAN Nicole
 « Les civilisations sont-elles mortelles ? » N° 359, janvier 2010, pp. 5-13

- PORTNOFF André-Yves
« Sun Tzu, stratège du XXI^e siècle. À propos du livre *Sun Tzu. Stratégie et séduction* ». N° 361, mars 2010, pp. 51-55
« Internet : unions et désillusions ». N° 363, mai 2010, pp. 71-76
- QUINET Émile
« L'argent ne fait pas le bonheur. Réflexions autour du rapport de la commission Stiglitz ». N° 362, avril 2010, pp. 51-55
- SOYEUX Annie
« La lutte contre le gaspillage. Quel rôle face aux défis alimentaires ? » N° 362, avril 2010, pp. 57-67
- SUKUP Viktor
« Les Caraïbes face à l'avenir ». N° 360, février 2010, pp. 21-34
- TABUTEAU Didier
« L'avenir de l'assurance maladie. Un enjeu politique majeur pour la France ». N° 368, novembre 2010, pp. 5-22
- VALASKAKIS Kimon
« La démocratie et ses mythes. L'urgence d'une démocratie intelligente ». N° 359, janvier 2010, pp. 15-31
- YVOIRE Arnaud (d')
« Les systèmes de retraite en Europe ». N° 365, juillet-août 2010, pp. 5-22

Démographie. Population

- BICHOT Jacques
« Amorcer la réforme des retraites ». N° 363, mai 2010, pp. 77-95
- BLANCHET Didier
« Retraites : retours sur le constat ». N° 365, juillet-août 2010, pp. 23-36
- CAZES Bernard
« La géographie d'abord. À propos de l'article de Robert Kaplan "The Revenge of Geography" ». N° 363, mai 2010, pp. 63-69
- CHARPENTIER François
« Retraites : répartition ou capitalisation ? La crise financière et économique renouvelle le débat ». N° 365, juillet-août 2010, pp. 37-51
- CUSIN François et Damon Julien
« Les villes face aux défis de l'attractivité. Classements, enjeux et stratégies urbaines ». N° 367, octobre 2010, pp. 25-45
- DREVET Jean-François
« La politique européenne de cohésion. De la cohésion économique et sociale à la cohésion territoriale ». N° 364, juin 2010, pp. 79-84
- HAMAYON Stéphane
« Les régimes spéciaux de retraite. La situation en France à l'issue des réformes engagées ». N° 365, juillet-août 2010, pp. 53-73
- PARANT Alain
« Vieillesse et protection sociale. La retraite : un défi parmi d'autres ». N° 365, juillet-août 2010, pp. 75-97
- PORTNOFF André-Yves
« Internet : unions et désillusions ». N° 363, mai 2010, pp. 71-76

YVOIRE Arnauld (d')

« Les systèmes de retraite en Europe ». N° 365, juillet-août 2010, pp. 5-22

Éducation. Formation

ARNOULD Jacques

« Les créationnistes à l'assaut de l'Europe ? » N° 364, juin 2010, pp. 31-44

AZNAR Guy et ELY Stéphane

« L'émergence des idées. Créativité et prospective : des démarches complémentaires ». N° 366, septembre 2010, pp. 25-41

DAMON Julien

« L'éducation financière. Une innovation sociale en plein développement ». N° 361, mars 2010, pp. 43-50

Environnement. Ressources naturelles

BARON Catherine

« L'eau en Afrique : disponibilité et accès ». N° 359, janvier 2010, pp. 33-56

CUSIN François

« De la fonctionnalité à l'accès. Vers le remplacement des biens matériels par des services en réseau ? » N° 360, février 2010, pp. 5-20

DELBOSC Anaïs et PERTHUIS Christian (de)

« L'Europe et la tarification du carbone. Quelques éléments de cadrage ». N° 361, mars 2010, pp. 15-24

GROSSE François

« Le découplage croissance / matières premières. De l'économie circulaire à l'économie de la fonctionnalité : vertus et limites du recyclage ». N° 365, juillet-août 2010, pp. 99-124

KARSENTY Alain

« Payer pour les forêts tropicales ? Vers un régime international des forêts fondé sur leur conservation rémunérée ». N° 361, mars 2010, pp. 25-41

LACAZE Dominique

« Albert Robida, explorateur du XX^e siècle. L'invention d'une société (2) ». N° 367, octobre 2010, pp. 65-76

LAMBALLE Alain

« Asie centrale : l'eau, source de convoitises ». N° 366, septembre 2010, pp. 43-60

LAVILLE Bettina

« Copenhague : mélancolie de la lucidité ». N° 362, avril 2010, pp. 5-13

LEBEAU André

« La science et le déni. À propos du livre de Naomi Oreskes et Erik M. Conway, *Merchants of Doubt* ». N° 369, décembre 2010, pp. 63-71

PAPON Pierre

« L'anticipation des ruptures. La prospective des sciences et techniques, et l'identification précoce des zones de rupture ». N° 366, septembre 2010, pp. 5-24

PERTHUIS Christian (de)

« Quel avenir pour la taxe carbone en France ? Les choix économiques après la censure du Conseil constitutionnel ». N° 361, mars 2010, pp. 5-14

SAINTENY Guillaume

« Fiscalité et développement durable. L'occasion manquée de la réforme de la taxe professionnelle en France ». N° 364, juin 2010, pp. 65-77

SOYEUX Annie

« La lutte contre le gaspillage. Quel rôle face aux défis alimentaires ? » N° 362, avril 2010, pp. 57-67

Finances publiques. Opérations bancaires. Relations monétaires internationales

BICHOT Jacques

« Les pyramides de Madoff. L'imposture de Bernard Madoff en révèle bien d'autres ». N° 359, janvier 2010, pp. 57-71

« Amorcer la réforme des retraites ». N° 363, mai 2010, pp. 77-95

BLANCHET Didier

« Retraites : retours sur le constat ». N° 365, juillet-août 2010, pp. 23-36

BONNAURE Pierre

« L'euro et l'Union à la croisée des chemins ». N° 368, novembre 2010, pp. 61-65

CHARPENTIER François

« Retraites : répartition ou capitalisation ? La crise financière et économique renouvelle le débat ». N° 365, juillet-août 2010, pp. 37-51

COQUET Bruno

« Les intermittents du spectacle. Un régime d'assurance chômage avantageux et discutable ». N° 367, octobre 2010, pp. 5-23

« Assurance chômage et emplois précaires. Contrats courts et segmentation du marché du travail en France : le rôle paradoxal de l'assurance chômage ». N° 368, novembre 2010, pp. 23-37

DANIEL Jean-Pierre

« Le rôle de l'assurance dans l'économie. Ses effets d'entraînement et de frein sur les activités économiques » N° 360, février 2010, pp. 35-46

DELBOSC Anaïs et PERTHUIS Christian (de)

« L'Europe et la tarification du carbone. Quelques éléments de cadrage ». N° 361, mars 2010, pp. 15-24

DREVET Jean-François

« Onze ans d'euro, et après ? » N° 359, janvier 2010, pp. 73-79

« La faisabilité d'un impôt européen ». N° 361, mars 2010, pp. 67-74

HAMAYON Stéphane

« Les régimes spéciaux de retraite. La situation en France à l'issue des réformes engagées ». N° 365, juillet-août 2010, pp. 53-73

PERTHUIS Christian (de)

« Quel avenir pour la taxe carbone en France ? Les choix économiques après la censure du Conseil constitutionnel ». N° 361, mars 2010, pp. 5-14

SAINTENY Guillaume

« Fiscalité et développement durable. L'occasion manquée de la réforme de la taxe professionnelle en France ». N° 364, juin 2010, pp. 65-77

STOFFAËS Christian

« La crise : l'erreur des économistes » N° 364, juin 2010, pp. 25-29

YVOIRE Arnauld (d')

« Les systèmes de retraite en Europe ». N° 365, juillet-août 2010, pp. 5-22

Gestion. Productivité

CETTE Gilbert

« L'Allemagne et la zone euro. La stratégie allemande de croissance économique et la cohésion de la zone euro ». N° 368, novembre 2010, pp. 55-60

PORTNOFF André-Yves

« Sun Tzu, stratège du XXI^e siècle. À propos du livre *Sun Tzu. Stratégie et séduction* ». N° 361, mars 2010, pp. 51-55

Industrie

BONNAURE Pierre

« Le second souffle de la robotique ». N° 368, novembre 2010, pp. 39-54

PORTNOFF André-Yves

« Le retour à l'industrie. Quand l'Europe se réveillera ». N° 364, juin 2010, pp. 5-23

Information. Documentation

CUSIN François et DAMON Julien

« Les villes face aux défis de l'attractivité. Classements, enjeux et stratégies urbaines ». N° 367, octobre 2010, pp. 25-45

LE ROY Pierre

« Comment mesurer le bonheur ? » N° 362, avril 2010, pp. 37-49

LEBEAU André

« La science et le déni. À propos du livre de Naomi Oreskes et Erik M. Conway, *Merchants of Doubt* ». N° 369, décembre 2010, pp. 63-71

PORTNOFF André-Yves

« Internet : unions et désillusions ». N° 363, mai 2010, pp. 71-76

QUINET Émile

« L'argent ne fait pas le bonheur. Réflexions autour du rapport de la commission Stiglitz ». N° 362, avril 2010, pp. 51-55

Politique économique. Politique sociale. Planification

BICHOT Jacques

« Les pyramides de Madoff. L'imposture de Bernard Madoff en révèle bien d'autres ». N° 359, janvier 2010, pp. 57-71

« Amorcer la réforme des retraites ». N° 363, mai 2010, pp. 77-95

BLANCHET Didier

« Retraites : retours sur le constat ». N° 365, juillet-août 2010, pp. 23-36

CETTE Gilbert

« L'Allemagne et la zone euro. La stratégie allemande de croissance économique et la cohésion de la zone euro ». N° 368, novembre 2010, pp. 55-60

CHARPENTIER François

« Retraites : répartition ou capitalisation ? La crise financière et économique renouvelle le débat ». N° 365, juillet-août 2010, pp. 37-51

COQUET Bruno

« Les intermittents du spectacle. Un régime d'assurance chômage avantageux et discutable ». N° 367, octobre 2010, pp. 5-23

« Assurance chômage et emplois précaires. Contrats courts et segmentation du marché du travail en France : le rôle paradoxal de l'assurance chômage ». N° 368, novembre 2010, pp. 23-37

DAMON Julien

« L'éducation financière. Une innovation sociale en plein développement ». N° 361, mars 2010, pp. 43-50

DREVET Jean-François

« Onze ans d'euro, et après ? » N° 359, janvier 2010, pp. 73-79

« L'Europe et les services publics ». N° 362, avril 2010, pp. 69-75

« Cohésion territoriale et solidarité communautaire ». N° 363, mai 2010, pp. 97-102

« La politique européenne de cohésion. De la cohésion économique et sociale à la cohésion territoriale ». N° 364, juin 2010, pp. 79-84

EL-KHAWAGA Dina et FERRIÉ Jean-Noël

« Égypte : le temps des réformes ? La réforme sociale et l'inexorable temporalité de l'autoritarisme ». N° 369, décembre 2010, pp. 5-17

HAMAYON Stéphane

« Les régimes spéciaux de retraite. La situation en France à l'issue des réformes engagées ». N° 365, juillet-août 2010, pp. 53-73

LE ROY Pierre

« Comment mesurer le bonheur ? » N° 362, avril 2010, pp. 37-49

PARANT Alain

« Vieillesse et protection sociale. La retraite : un défi parmi d'autres ». N° 365, juillet-août 2010, pp. 75-97

PORTNOFF André-Yves

« Le retour à l'industrie. Quand l'Europe se réveillera ». N° 364, juin 2010, pp. 5-23

TABUTEAU Didier

« L'avenir de l'assurance maladie. Un enjeu politique majeur pour la France ». N° 368, novembre 2010, pp. 5-22

YVOIRE Arnaud (d')

« Les systèmes de retraite en Europe ». N° 365, juillet-août 2010, pp. 5-22

Prospective (concepts et méthodes)

AZNAR Guy et ELY Stéphane

« L'émergence des idées. Créativité et prospective : des démarches complémentaires ». N° 366, septembre 2010, pp. 25-41

BOURGET Bernard

« La politique agricole commune à l'horizon 2020. Six scénarios pour la PAC ». N° 369, décembre 2010, pp. 31-43

COURSON Jacques (de)

« Prospective et politique. Ou ce que les hommes politiques m'ont appris sur la prospective ». N° 361, mars 2010, pp. 57-66

DAVID Bernard

« Recherche, innovation et stratégie nationale. Quand des wagons de priorités cachent la locomotive stratégique... » N° 360, février 2010, pp. 51-68

- LACAZE Dominique
 « Albert Robida, explorateur du XX^e siècle. Les innovations techniques (1) ». N° 366, septembre 2010, pp. 61-70
 « Albert Robida, explorateur du XX^e siècle. L'invention d'une société (2) ». N° 367, octobre 2010, pp. 65-76
- PAILLARD Sandrine et TREYER Sébastien
 « Nourrir la planète : deux scénarios. Agrimonde et le débat sur l'avenir de l'agriculture et de l'alimentation à l'échelle mondiale ». N° 364, juin 2010, pp. 45-63
- PAPON Pierre
 « L'anticipation des ruptures. La prospective des sciences et techniques, et l'identification précoce des zones de rupture ». N° 366, septembre 2010, pp. 5-24
- PORTNOFF André-Yves
 « Sun Tzu, stratège du XXI^e siècle. À propos du livre *Sun Tzu. Stratégie et séduction* ». N° 361, mars 2010, pp. 51-55

Science. Recherche. Méthodologie

- ARNOULD Jacques
 « Les créationnistes à l'assaut de l'Europe ? » N° 364, juin 2010, pp. 31-44
- AZNAR Guy et ELY Stéphane
 « L'émergence des idées. Créativité et prospective : des démarches complémentaires ». N° 366, septembre 2010, pp. 25-41
- DAVID Bernard
 « Recherche, innovation et stratégie nationale. Quand des wagons de priorités cachent la locomotive stratégique... » N° 360, février 2010, pp. 51-68
- LACAZE Dominique
 « Albert Robida, explorateur du XX^e siècle. Les innovations techniques (1) ». N° 366, septembre 2010, pp. 61-70
- LEBEAU André
 « La science et le déni. À propos du livre de Naomi Oreskes et Erik M. Conway, *Merchants of Doubt* ». N° 369, décembre 2010, pp. 63-71
- MOATTI Jean-Paul et DELFRAISSY Jean-François
 « La recherche sur les maladies infectieuses. La recherche mondiale biomédicale : entre négligences et priorités ». N° 363, mai 2010, pp. 47-61
- PAPON Pierre
 « L'anticipation des ruptures. La prospective des sciences et techniques, et l'identification précoce des zones de rupture ». N° 366, septembre 2010, pp. 5-24

Sciences de la Terre. Sciences de l'espace

- BARON Catherine
 « L'eau en Afrique : disponibilité et accès ». N° 359, janvier 2010, pp. 33-56
- CAZES Bernard
 « La géographie d'abord. À propos de l'article de Robert Kaplan "The Revenge of Geography" ». N° 363, mai 2010, pp. 63-69
- LAMBALLE Alain
 « Asie centrale : l'eau, source de convoitises ». N° 366, septembre 2010, pp. 43-60
- PAPON Pierre
 « L'anticipation des ruptures. La prospective des sciences et techniques, et l'identification précoce des zones de rupture ». N° 366, septembre 2010, pp. 5-24

Transport

LACAZE Dominique

« Albert Robida, explorateur du XX^e siècle. Les innovations techniques (1) ». N° 366, septembre 2010, pp. 61-70

« Albert Robida, explorateur du XX^e siècle. L'invention d'une société (2) ». N° 367, octobre 2010, pp. 65-76

Travail

BLANCHET Didier

« Retraites : retours sur le constat ». N° 365, juillet-août 2010, pp. 23-36

CHARPENTIER François

« Retraites : répartition ou capitalisation ? La crise financière et économique renouvelle le débat ». N° 365, juillet-août 2010, pp. 37-51

COQUET Bruno

« Les intermittents du spectacle. Un régime d'assurance chômage avantageux et discutable ». N° 367, octobre 2010, pp. 5-23

« Assurance chômage et emplois précaires. Contrats courts et segmentation du marché du travail en France : le rôle paradoxal de l'assurance chômage ». N° 368, novembre 2010, pp. 23-37

HAMAYON Stéphane

« Les régimes spéciaux de retraite. La situation en France à l'issue des réformes engagées ». N° 365, juillet-août 2010, pp. 53-73

LACAZE Dominique

« Albert Robida, explorateur du XX^e siècle. L'invention d'une société (2) ». N° 367, octobre 2010, pp. 65-76

PARANT Alain

« Vieillesse et protection sociale. La retraite : un défi parmi d'autres ». N° 365, juillet-août 2010, pp. 75-97

YVOIRE Arnaud (d')

« Les systèmes de retraite en Europe ». N° 365, juillet-août 2010, pp. 5-22

Informations complémentaires / commandes :

Benjamin Privey - Futuribles - 47, rue de Babylone - F-75007 Paris

Tél. 33 (0)1 53 63 37 73 - Fax 33 (0)1 42 22 65 54

E-mail bprivey@futuribles.com

www.futuribles.com