

# *futuribles*

*analyse et prospective*

**Europe 2010 :  
cinq scénarios**

---

**Pour sortir  
du *no future***

---

OCTOBRE 1999 - NUMÉRO 246

# futuribles

*analyse et prospective*

REVUE MENSUELLE

55, rue de Varenne

75341 Paris Cedex 07 - France

• Tél : (33) 01 53 63 37 70

• Fax : (33) 01 42 22 65 54

• E-mail : [revue@futuribles.com](mailto:revue@futuribles.com)  
[www.futuribles.com](http://www.futuribles.com)

• Minitel : 3615 SJ\*FUTURIBLES

**Comité d'orientation :** Ismaïl S. Abdalla, Michel Albert, Serge Antoine, Göran Backstrand, Michel Crozier, Clare Degenhardt, François Eck, Mahdi Elmandjra, Emilio Fontela, Michel Godet, Harold A. Linstone, Edmond Lisle, Daniel Malkin, Eleonora Masini, Henri Mendras, Amélie d'Oultremont, Pierre Piganiol, Jean Saint-Geours, Michel Salomon, Philippe de Seynes, Alvin Toffler, Georges Vedel.

**Comité de rédaction :** Guy Aznar, Anne de Beer, Pierre Bonnaure, Jean-Yves Boulou, Bernard Cazes, Gilbert Cette, Michel Drancourt, Jacques Giri, Charles du Granrut, Elvire Letourneur-Fabry, Alain Michel, Nicole Morgan, Alain Parant, André-Yves Portnoff, Jean-Jacques Salomon, Jacques Theys.

**Directeur-Rédacteur en chef :** Hugues de Jouvenel

**Rédaction :** Anne Barrat, Stéphanie Debruyne

**Documentaliste :** Céline Laisney

**Assistante :** Annie Palmantier

**Secrétaire générale :** Corinne Roëls

**Abonnements-diffusion :** Corinne Roëls, Fabrice Colin

1 an :	France	670 FF/102,14 €
	Autres pays/DOM TOM	720 FF/109,76 €
	Par avion	800 FF/121,96 €
	Étudiants	460 FF/ 70,13 €

Joindre la copie de la carte d'étudiant

**Le numéro :** France 75 F (port inclus)/11,43 €  
Autres pays/  
DOM TOM 80 F (port inclus)/12,20 €

Les articles signés expriment l'opinion des auteurs et pas nécessairement celle de Futuribles. Tous droits de reproduction, même partielle, par quelque procédé que ce soit, réservés pour tous pays.

© **Futuribles Sarl 1999**

Publiée avec le concours du Centre national du livre  
Commission paritaire n° 56798 - ISSN 0337 307 X  
Bialec S.A.

9, avenue du Général-Leclerc, 54000 Nancy  
Dépôt légal n° 50296 - OCTOBRE 1999

*Principale revue de prospective en langue française à caractère réellement interdisciplinaire, Futuribles analyse chaque mois ce qui peut advenir (les futurs possibles) et ce qui peut être fait (les politiques et les stratégies) vis-à-vis des grands défis du futur.*

## Au sommaire des derniers numéros

### n°242

- Exclusion : le refus de voir
- Les États-Unis pionniers de la société de l'information
- France : les retraites à l'horizon 2040

### n°243

- Emploi : l'ère des entrepreneurs ?
- L'essor des villes fortifiées
- Croissance économique et emploi

### n°244

- Vieillesse démographique et retraite
  - Les perspectives démographiques européennes
  - L'avenir des retraites en Amérique et en Europe

### n°245

- Pour une éthique de la science
- L'évolution des pratiques culturelles
- Les emplois de service aux personnes

Les articles de la revue *Futuribles* sont indexés dans Public Affairs Information Service (PAIS) Bulletin, ABC POL SCI : A Bibliography of Contents : Political Science and Government, CAB Abstracts, World Agricultural Economics and Rural Sociology Abstracts, Références, Généralis, Delphes, Delphine.

Toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, de la présente publication, faite sans l'autorisation de l'éditeur est illicite (article L. 122-4 du Code de la Propriété Intellectuelle - CPI) et constitue une contrefaçon. Seules sont autorisées, d'une part, les reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective, et, d'autre part, les analyses et courtes citations justifiées par le caractère scientifique ou d'information de l'œuvre dans laquelle elles sont incorporées (Code de la Propriété Intellectuelle, article L. 122-5).

Toutefois, l'autorisation d'effectuer des reproductions par reprographie (photocopie, télécopie, copie papier réalisée par imprimante) peut être obtenue auprès du Centre Français d'exploitation du droit de Copie (CFC) - 20, rue des Grands-Augustins - 75006 PARIS.

# futuribles

analyse et prospective

**NUMÉRO 246**

**OCTOBRE 1999**

<b>Du no future à l'Europe de demain</b>	<b>3</b>
<i>Hugues de Jouvenel</i>	
<b>Europe 2000 : cinq scénarios</b>	<b>5</b>
<i>Gilles Bertrand, Anna Michalski, Lucio R. Pench</i>	
<b>Construction européenne, acte III</b>	<b>25</b>
<i>Venceslas Humeur</i>	
<b>Pour sortir du no future</b>	<b>49</b>
<i>Guy Aznar</i>	
<b>Regards sur le développement</b>	<b>61</b>
<i>Michel Beaud</i>	

## **FORUM**

<b>À l'épreuve des 35 heures</b>	<b>69</b>
<i>Gilles Cazes, Michel Drancourt</i>	

## **ACTUALITÉS PROSPECTIVES**

Premiers enseignements du RGP de 1999 en France. États-Unis : l'entreprise apprenante. Panne dans la création d'entreprises en France. Sida : situation alarmante au Cambodge Le temps partiel dans l'OCDE. Facture nucléaire (bis). Disparité hommes-femmes en Europe. Féminisation du *web*. La crise asiatique : l'embellie ? Le chômage en Europe.

## **BIBLIOGRAPHIE**

<b>Analyses critiques</b>	<b>85</b>
<i>J.-P. Sueur, Demain, la ville, « Rapport au ministre de l'Emploi et de la Solidarité ». M. Aglietta, A. Orléan, La Monnaie souveraine. M. Drancourt, L'Entreprise de l'Antiquité à nos jours. P.-N. Giraud, Économie : le grand satan ? B. Buzan, G. Segal, Anticipating the Future.</i>	
<b>Comptes rendus</b>	<b>92</b>



# Du no future à l'Europe de demain

Tous ceux qui ont la chance de voyager un peu ne peuvent qu'être frappés de voir qu'en Europe — en Europe particulièrement — l'avenir est synonyme de crainte plus que d'espoir. Tandis qu'ailleurs, ceux que j'ai pu rencontrer, au Sud comme au Nord, à l'Est comme à l'Ouest, quel que soit aujourd'hui leur sort — on le sait très inégal — forment des projets, projettent dans le futur des rêves peut-être insensés ; ici, en Europe, le futur semble bouché. Bien sûr, partout et de tout temps, il y a eu des êtres désespérés et d'autres qui, quelles que soient les circonstances, trouvaient le moyen d'être heureux. Mais, au-delà de ces états d'âme personnels, ce sont aujourd'hui des sociétés entières qui, en Europe et peut-être plus encore en France, me semblent perdre pied. Seraient-elles trop riches ? Seraient-elles trop vieilles ? D'où vient cette langueur, ce sentiment largement partagé du no future ?

« Le pire qui puisse arriver à un être humain, écrit Guy Aznar (cf. p. 50), c'est de n'avoir même plus le désir d'inventer son propre futur. » Le no future, c'est le pire qui puisse arriver à une société, c'est la maladie dont semble souffrir aujourd'hui l'Europe tout entière, du moins celle que je connais le mieux, l'Europe des Quinze, celle de l'Union.

Alexis de Tocqueville avait infiniment raison : « un pouvoir central, quelque éclairé, quelque savant qu'on l'imagine, ne peut embrasser à lui seul tous les détails de la vie d'un grand peuple. La force collective des citoyens sera toujours plus puissante pour produire le bien-être social que l'autorité d'un gouvernement. »<sup>1</sup> Voici cependant l'Union européenne dotée d'une nouvelle Commission. Sera-t-elle en mesure de conférer à l'Europe un nouvel élan, d'être l'instigatrice d'une société nouvelle donnant aux Européens, au-delà de leurs petites ambitions personnelles, une raison de vivre ensemble et de se remobiliser autour d'une œuvre commune, d'une vision partagée ?

L'Union européenne disposera-t-elle des instruments de veille et de pilotage indispensables à la conduite d'une politique digne de ce nom ? Ici se pose la question des moyens dont l'exécutif européen saura se doter ; ses atouts en la matière ne sont pas négligeables. Du côté de la veille et de l'exploration des futurs possibles, la cellule de prospective placée auprès du président de la Commission constitue un atout indéniabla<sup>2</sup>. Les scénarios qu'elle vient d'établir — et dont nous publions ici une brève présentation — ne sont certes pas exempts de défauts, et dans la méthode et dans le contenu. Mais ils

1. *De la démocratie en Amérique*. Paris : Gallimard, 1951.

2. De même que l'existence de l'Institut de prospective technologique (IPT) basé à Séville.

témoignent — faisant preuve au passage d'une heureuse liberté de pensée — de l'étendue des futurs possibles et, donc, de l'absence de fatalité.

Du côté du pilotage, beaucoup reste à faire : la propension de la Commission à produire d'innombrables normes et règlements témoigne, d'une certaine manière, d'un travers bureaucratique qui n'a d'égal que son impuissance politique. Et ici se posent non seulement le problème des moyens — celui de la marge de manœuvre des instances communautaires et celui de leur volonté politique — mais surtout celui des finalités qu'elles poursuivent.

Les Européens sont plutôt favorables à la construction européenne mais s'abstiennent en grand nombre lors des élections, sans doute parce que les enjeux ne sont pas clairs, les projets inexistant. En conséquence peu légitimes, les instances européennes s'enferment, manquent d'audace et d'imagination. Bref, tous ensemble, citoyens et dirigeants, avancent vers le futur plus par nécessité que par désir, plus résignés que résolus. Et tout occupés à ériger un monument aux morts à la gloire des projets d'hier, ils oublient que l'urgent est de construire un projet pour le futur qui réponde aux opportunités et aux contraintes comme aux valeurs et aux aspirations nouvelles.

En complément de la démarche suivie par nos amis de la Cellule de prospective de la Commission qui construisent des images du futur en partant du présent, peut-être Guy Aznar a-t-il raison de nous proposer un itinéraire inverse : partir de l'imaginaire car, dit-il avec raison, l'essentiel est « de briser des pesanteurs, de dessiner un projet fédérateur, de créer des envies, de mobiliser des énergies, d'engendrer des synergies » (cf. p. 55).

Et, comme il le dit lui-même, la grande question est alors de « savoir d'où l'on part pour construire le pont. Si l'on part de la réalité actuelle, bien accroché à la paroi avec des crampons, c'est solide, mais le risque c'est d'y rester, de ne pas bouger beaucoup, de ne rien changer, ou seulement à la marge. Le défaut également, c'est de ne pas entraîner les foules derrière soi puisqu'on n'a pas mis dans le projet l'attractivité du désir (...). À l'inverse, si l'on part de l'imaginaire, le risque, c'est aussi d'y rester, on y est si bien, et de planer dans les rêves de l'utopie, que l'on regarde ensuite de loin comme un objet esthétique. Mais, en revanche, si partant de l'imaginaire on parvient à intégrer les contraintes de la réalité, à quitter les nuages pour revenir sur terre, à transformer les idées vagues en propositions réalistes, réalisables, alors en fait on a déplacé le réel vers les rives de l'imaginaire, on a fait bouger la société d'un cran grâce à une utopie réaliste (cf. p. 54). »

Faut-il vraiment choisir entre ces deux démarches toutes différentes : l'une de nature exploratoire (partant du présent pour aller explorer le spectre des futurs possibles qui peuvent en découler) ; l'autre normative (partir d'une vision d'un avenir souhaitable et construire le compte à rebours des actions à entreprendre pour le réaliser) ? En fait, si l'anticipation est une condition de l'action (marges de manœuvre), celle-ci n'acquiert de sens que lorsqu'elle s'inscrit dans la perspective d'un projet.

Anticiper pour ne point être en permanence acculés à ne gérer que les urgences ; anticiper pour agir en faveur d'un avenir souhaitable librement débattu, tel est bien l'objet de la prospective.

Hugues de Jouvenel

# Europe 2010 : cinq scénarios

Gilles Bertrand, Anna Michalski, Lucio R. Pench<sup>1</sup>

*La Cellule de prospective de la Commission européenne, créée en 1989 et placée sous la responsabilité directe du président de la Commission, a élaboré cinq scénarios contrastés ayant pour objet de décrire autant de futurs possibles pour l'Europe (entendue au sens large) à l'horizon 2010.*

*Les principaux artisans de ces scénarios nous les présentent ici brièvement non sans avoir, au préalable, rappelé les vertus et les limites d'un tel exercice. Son objet ne saurait être en effet de décrire (pré-dire) ce que sera l'Europe en 2010. Il vise davantage à illustrer, à l'aide de cinq images cohérentes, synthétiques et plausibles, le spectre des possibles, les facteurs et acteurs dont le rôle peut être déterminant.*

*À chaque scénario correspond une image finale qui est ici brièvement résumée :*

*— Le scénario 1 « Le triomphe des marchés », se caractérise, comme son nom l'indique, par le règne absolu du libéralisme économique et du libre-échange. L'Europe — quel qu'en soit le périmètre — ne se distingue guère du reste du monde ne formant plus qu'un unique marché planétaire.*

*— Le scénario 2 « Les Cent Fleurs », est marqué au contraire par la paralysie croissante (et la corruption) des grandes institutions tant publiques que privées, le repli des Européens sur le microlocal et l'économie informelle, la multiplication des initiatives sans aucune logique d'ensemble.*

1. Les auteurs appartiennent à la Cellule de prospective de la Commission européenne et sont les rédacteurs de la publication « Scénarios Europe 2010 », dont la version française est à paraître aux éditions Apogée cet automne. À l'instar de cette publication, cet article est le fruit de leurs réflexions personnelles et ne reflète pas nécessairement les vues et les perceptions de la Commission européenne. Les auteurs tiennent également à remercier Myriam Encaoua, stagiaire à la Cellule de prospective, pour sa collaboration à cet article.

— *Le scénario 3 « Responsabilités partagées », repose sur l'hypothèse d'une métamorphose du secteur public qui, dans une conjoncture économique favorable, orchestre une politique sociale et industrielle renouvelée.*

— *Le scénario 4 « Les sociétés de création », se caractérise aussi par une transformation profonde de nos systèmes économiques et politiques sous le sceau, cette fois, de valeurs privilégiant la protection de l'environnement et le développement humain. Il incarne un nouvel humanisme sur fond de développement durable, ouvre la voie à « une renaissance immatérielle planétaire ».*

— *Le scénario 5 « Voisinages turbulents », décrit une Europe allégée en proie à un environnement géopolitique immédiat perturbé, à l'est comme au sud, par le développement de tensions et de conflits qui entraîne la création d'un Conseil européen de sécurité tout entier absorbé par des préoccupations de sécurité et de défense.*

*Nous le voyons : les raisons de craindre et d'espérer sont nombreuses. L'invitation adressée aux Européens de prendre en main leur avenir ne peut guère être plus claire.*

H.J.

Dans tous les pays de l'Union européenne (UE), le discours du changement et de la réforme est omniprésent dans la vie publique. Il suffit de mesurer combien il est devenu banal d'affirmer que l'Europe doit changer profondément si elle veut relever les défis du prochain millénaire. Face à la mondialisation économique, au vieillissement de la population, à la complexité croissante de l'action publique, les Européens ne cessent d'entendre que le fonctionnement de leurs économies doit être adapté et que le « modèle social européen » doit évoluer s'il veut rester fidèle à l'idéal qui a présidé à sa création. Les menaces et les opportunités amenées par les nouvelles technologies — dans l'organisation de la vie économique mais aussi dans des domaines qui peuvent affecter l'évolution de l'espèce humaine et la survie de la planète — font l'objet d'un débat public quotidien. L'idée que les sociétés européennes, leurs valeurs et leurs traditions connaissent un changement rapide est aussi très largement acceptée (même si les nouvelles valeurs sont souvent définies de manière négative, en insistant sur leur opposition avec la société industrielle et la consommation de masse, mais sans toujours bien savoir où ce nouveau vent « postmoderne » emmène nos sociétés).

Ce discours du changement diffus pose une difficulté évidente de synthèse et de mise en relation des différents éléments du puzzle. Il génère une complexité déroutante pour tous les Européens, et il rend pratiquement

impossible de se faire une idée concrète de l'impact réel des changements qui les entourent, en le ramenant à leur vie, leur entreprise, leur région... De même, il ne faut pas oublier que les changements annoncés avec tant de détermination suivent chacun leur rythme propre, qu'ils ne peuvent pas tous se matérialiser instantanément, et que l'avenir dépend pour une bonne partie de l'articulation de ces tendances dans le temps et des conflits qui peuvent survenir entre elles.

En lançant le projet « Scénarios Europe 2010 » au début de 1997, la Cellule de prospective de la Commission européenne (CdP) espérait contribuer à la réflexion sur l'avenir de l'Europe de manière concrète, en donnant au lecteur l'occasion de se forger une idée plus claire et moins éparse de ce que peuvent devenir l'économie, les sociétés et les systèmes politiques du continent. Par le recours à la technique des scénarios, nous espérons mettre à la disposition du grand public et des services de la Commission plusieurs images du futur, cohérentes et contrastées, qui montrent comment les décisions et les actions d'aujourd'hui peuvent influencer l'avenir.

## *Le projet « Scénarios Europe 2010 »*

L'idée du projet s'inscrivait naturellement dans le développement des activités de la CdP, dont la mission principale est le suivi et l'évaluation du processus d'intégration européenne (cf. encadré page suivante).

Pour réaliser ses travaux, la CdP dispose d'une équipe multidisciplinaire d'environ quinze personnes, recrutées pour la plupart l'intérieur de la Commission, ainsi que d'un budget de recherche. Dans le cadre de cette mission générale et des priorités fixées par le président de la Commission, la CdP s'est engagée depuis sa création en 1989 dans une vaste production de réflexions et d'études à caractère prospectif. Certaines d'entre elles, notamment celles consacrées à l'exploration de l'avenir d'une zone stratégique du monde (par exemple la Russie et l'Asie du Sud-Est), ont été déjà élaborées sous forme de scénarios. Cette technique a aussi été utilisée pour nourrir la réflexion à l'intérieur de la Commission sur des enjeux majeurs quant à son avenir comme institution, par exemple pendant le suivi des négociations du traité d'Amsterdam. Pourtant, personne au sein de la Commission n'avait encore songé à recourir à la technique des scénarios pour mener une investigation d'ensemble sur l'avenir de l'Europe : non seulement l'Union et ses institutions, mais aussi le reste du continent, le contexte international, les sociétés et la vie des entreprises, l'évolution des États, des régions et des administrations publiques, etc. Il est vrai qu'à travers le projet « Scénarios Europe 2010 », la CdP a poursuivi un objectif ambitieux compte tenu de

### La Cellule de prospective de la Commission Européenne

La CdP se définit comme une passerelle entre la Commission européenne et les instances publiques, indépendantes ou privées, de prospective. Créée en 1989 à l'initiative de Jacques Delors, elle est placée sous la responsabilité directe du président de la Commission.

Les objectifs des différentes activités de la CdP sont les suivants :

- suivre et anticiper le mouvement de l'intégration européenne et appréhender la diversité des dynamiques à l'œuvre ;
- développer une vision globale et/ou de long terme facilitant la formation de consensus au-delà des intérêts particuliers et de la pression de l'actualité ;
- alimenter la réflexion stratégique de la Commission en lui apportant un éclairage prospectif sur les grands enjeux européens et mondiaux.

La Cellule de prospective poursuit ces objectifs à travers quatre types de mission :

**1. Le conseil :** la CdP s'efforce de nourrir la réflexion et l'action du président de la Commission.

**2. La veille :** la CdP s'emploie à détecter, observer et analyser les faits et tendances

révélateurs d'évolutions possibles à moyen et long terme.

**3. L'animation de la réflexion :** vers l'extérieur, elle agit comme un médiateur entre des réseaux de correspondants multiples (milieux académiques, instituts de recherche, centres gouvernementaux de prévision) ; au plan interne, elle est un point de rencontre pour les unités de réflexion prospective existantes au sein de la Commission.

**4. La recherche prospective :** la CdP réalise, chaque année, un certain nombre d'études, directement ou en coopération avec divers partenaires, sur des thèmes pertinents au regard de la problématique générale de l'intégration européenne.

Les travaux de la CdP se concentrent autour de trois pôles :

- gouvernance, systèmes politiques, citoyenneté ;
- innovation technologique, sociale et économique (y compris les questions de compétitivité) ;
- l'Europe dans le monde et la politique de voisinage.

l'ampleur de la tâche de recherche, mais aussi et surtout de la diversité des utilisations auxquelles le produit final était destiné. Plus particulièrement, nous avons voulu combiner trois caractéristiques, à savoir la *synthèse*, la *créativité* et l'*ouverture*.

— *La synthèse :* le projet visait à intégrer différentes pistes de réflexion et de recherche suivies au sein de la CdP et dans d'autres services de la Commission. Parmi les travaux de la CdP qui ont influencé l'élaboration des scénarios, on peut citer plus particulièrement les études sur le futur de la gouvernance, l'évolution de l'ordre économique mondial, la réforme de l'État providence et les conséquences à long terme de l'élargissement. Dans chaque cas, il s'agissait d'intégrer les tendances et les perspectives identifiées par ces analyses.

— *La créativité :* nous avons voulu que l'exercice soit l'occasion d'un processus d'apprentissage collectif à l'intérieur de l'institution, rassemblant des fonctionnaires appartenant à différents services et porteurs d'expertises et de

points de vue différents. La seule phase de création des scénarios a impliqué soixante collègues. La diffusion du résultat final fournit aussi à tous les collègues qui le jugent utile un outil pour mieux connaître les opportunités et les obstacles à venir dans des domaines autres que leur propre spécialité. En ce sens, le projet « Scénarios Europe 2010 » devrait aider à promouvoir une approche plus intégrée et plus anticipative de la conception des politiques, et il contribue sans doute à la promotion d'une « culture du futur » à l'intérieur de la Commission.

— *L'ouverture* : les « Scénarios Europe 2010 » aspirent à stimuler le débat sur l'avenir de l'intégration européenne, à l'intérieur des institutions mais aussi et surtout à l'extérieur. Aujourd'hui, ceux qui soulignent l'importance d'entamer un large débat public sur l'avenir et le projet politique commun de l'Europe sont de plus en plus nombreux. Selon certains — et leur diagnostic rejoint celui de la CdP —, l'ouverture de ce débat est un préalable indispensable au renforcement des institutions et de la dynamique de l'intégration européenne, nécessaires face aux enjeux du nouveau siècle. Les scénarios s'entendent comme une contribution au débat : nous espérons proposer ici des éléments de fond utiles pour une discussion de qualité, qui offrent aux participants la possibilité d'acquiescer un langage commun.

Les scénarios ont été conçus comme des images du futur de l'Europe qui soient cohérentes, plausibles et qui stimulent la pensée du lecteur. À ce titre, il est essentiel de rappeler que les scénarios ne prétendent pas être des prévisions ou des prédictions. Pour la même raison, même s'il va de soi que les cinq scénarios présentés ici nous semblent possibles à l'horizon 2010, nous n'avons pas cherché à leur associer un degré de probabilité. La notion même de probabilité peut d'ailleurs s'avérer trompeuse lorsqu'on réfléchit au futur à l'aide de scénarios : notamment, il est essentiel de considérer des scénarios dont la probabilité peut sembler moindre, mais qui comporteraient des conséquences politiques, économiques et sociales majeures s'ils venaient à se réaliser. Pour la même raison, il est conseillé aux lecteurs de considérer les cinq scénarios comme un tout et de ne pas porter immédiatement des jugements de valeur sur chacun d'entre eux. En effet, chaque scénario doit présenter des caractéristiques individuelles assez poussées pour justifier son inclusion dans le jeu des scénarios, ce qui conduit à forcer parfois le trait. Il est donc plus facile de percevoir certaines nuances lorsqu'on confronte tous les scénarios entre eux, et c'est seulement l'approche d'ensemble qui permet une bonne appropriation de l'exercice. Enfin, bien qu'ils aient été entièrement produits à l'intérieur de la Commission, les scénarios ne reflètent pas les positions officielles de l'institution.

Une autre caractéristique des « Scénarios Europe 2010 » est leur nature entièrement qualitative. Tout essai de quantification ne viendrait pas seulement contrevenir le projet initial : il constituerait aussi un ajout artificiel qui

n'augmenterait nullement le contenu informatif de l'exercice. Plusieurs de nos choix ont été largement conditionnés par la volonté affichée de stimuler un débat aussi large que possible. Volontairement, aucun des scénarios présentés n'est entièrement rose, et aucun n'est entièrement noir. Chacun est censé contenir des aspects positifs et négatifs qui offrent une image composite et même contrastée du futur. Également, nous nous sommes efforcés de ne pas être normatifs : l'exercice a été conçu de manière à réduire au minimum les jugements de valeur, en partant du principe que des qualificatifs comme *bon* ou *mauvais* évoquent, dans un contexte donné, des choses différentes pour chacun. Enfin, la complexité et le nombre des scénarios ont été limités, afin que chacun d'entre eux soit facile à reconnaître et que leurs caractéristiques les distinguent aisément les uns des autres. Pour la même raison, il a été décidé de ne pas développer un scénario tendanciel, non que la poursuite des tendances actuelles soit impossible, mais simplement parce que d'autres scénarios sont apparus plus stimulants pour la réflexion — et plus intéressants et plus utiles quant à leurs conséquences politiques potentielles.

Le caractère qualitatif des scénarios et le choix de les présenter sous forme de récits ne dispense aucunement d'une analyse des facteurs et des acteurs qui influenceront l'avenir de l'Europe. Le projet « Scénarios Europe 2010 » s'est fondé à la fois sur l'expertise des collègues mis à contribution et sur le savoir-faire spécifique de la Cellule de prospective en matière de techniques de prospective. Les connaissances et les idées des participants ont été recueillies, résumées et adaptées à la rédaction de scénarios par un processus construit de *brainstormings* et de synthèses successives, selon une méthodologie que la CdP avait déjà en partie expérimentée et qui a été aménagée au fil de l'exercice (*cf.* encadré page suivante). En plus des contributions des participants aux différents groupes de travail mis en place pour la construction des scénarios, la CdP a effectué une analyse spécifique de plusieurs tendances lourdes qui vont conditionner le futur de l'Europe dans les prochaines décennies. Il s'agit notamment des tendances en matière de démographie, de mondialisation, d'évolution de la technologie et de la productivité, de valeurs et de comportements sociétaux, de sécurité et d'environnement. Les résultats de cette analyse ont également été mis à la disposition des lecteurs des « Scénarios Europe 2010 ».

Deux considérations finales sont opportunes avant d'aborder les scénarios proprement dits. Premièrement, le sujet de l'exercice « Scénarios Europe 2010 » est l'Europe et non la seule Union européenne. Autrement dit, nous nous sommes avant tout penchés sur les changements possibles dans l'économie, la vie publique, les sociétés européennes (États membres, pays candidats et voisins proches confondus) ainsi que sur les acteurs et les facteurs de ces changements. La réflexion sur les politiques communes ou l'architecture

### La méthodologie « *Shaping Actors, Shaping Factors* » appliquée au projet « Scénarios Europe 2010 »

L'élaboration des « Scénarios Europe 2010 » s'est déroulée suivant une méthodologie spécifique à la CdP et baptisée *Shaping Actors-Shaping Factors* (« acteurs et facteurs structurants ») Cette méthode est le fruit de dix années d'expertise et de contacts avec des organismes de prospective, des consultants et des *think tanks* en Europe et dans le reste du monde. Elle se veut une voie médiane entre les différentes approches existantes, à la fois plus complexe que les méthodes anglosaxonnes classiques et moins mathématiques que les outils développés par l'école française.

Le vaste champ du projet (l'Europe) nous a invités à procéder en deux étapes. Plus précisément, la première étape du projet visait à élaborer des *scénarios partiels* (par thèmes), puis à les synthétiser sous la forme de scénarios globaux qui sont exposés ici.

Pour élaborer les scénarios partiels, cinq thèmes ont été sélectionnés pour leur capacité à couvrir et illustrer l'essentiel des éléments significatifs de l'avenir de l'Europe et de son processus d'intégration : institutions et gouvernance, cohésion sociale, adaptabilité économique, élargissement de l'UE et contexte international. Pour chaque thème, un groupe de travail a été mis en place composé d'une douzaine d'experts de la Commission et coordonné par un membre de la Cellule de prospective. De manière générale, l'élaboration des scénarios thématiques — chaque groupe ayant pour objectif de produire un jeu de cinq scénarios — s'est déroulée de la façon suivante :

— Identification des acteurs et facteurs structurants. Par facteurs, on entend les éléments du contexte ayant une influence importante sur les différents futurs possibles (par exemple, la technologie, la mondialisation). Les acteurs sont définis comme des individus, groupes, organisations, etc. susceptibles d'influencer les facteurs de manière interactive. Le résultat est une liste de dix à quinze variables.

— Pour chaque facteur et acteur a été conçu un petit nombre « d'histoires alternatives », décrivant les différentes évolutions possibles dans la période étudiée. Ces histoires, résumées en quelques lignes, sont appelées « mini-scénarios ».

— Chaque scénario thématique est obtenu en choisissant un « mini-scénario » pour chaque facteur et acteur et en les combinant ensemble de manière à parvenir à une articulation cohérente et plausible. À partir de ce squelette, il revient au coordinateur du groupe de rédiger un récit narratif.

Les scénarios partiels ainsi obtenus représentent les *building blocks* des scénarios globaux. Plus précisément, la construction des scénarios globaux a été effectuée directement par la CdP selon les étapes suivantes :

— Sélection des scénarios globaux. En principe, chaque scénario global est une combinaison de cinq scénarios partiels, un par thème. Une technique appropriée est utilisée afin de classer les combinaisons possibles en fonction de leur cohérence globale. À partir des combinaisons qui ont obtenu la meilleure note au test de cohérence, on parvient à en sélectionner cinq sur la base d'une évaluation subjective de pertinence. Ces cinq combinaisons fournissent le squelette des scénarios globaux.

— Sur la base des « squelettes » des scénarios globaux, une présentation visuelle est préparée aux fins d'une discussion avec des *public tests*. En même temps, en se fondant sur les scénarios partiels, on identifie et décrit un nombre limité de variables déterminantes, apparaissant dans les différents groupes thématiques. Cela pour permettre une lecture « horizontale », par variable, des scénarios globaux. Le but de ces deux exercices est d'éliminer les contradictions et les lacunes présentes dans les scénarios.

— Écriture et finalisation des scénarios globaux. À chaque scénario global, ainsi identifié dans ses éléments clés, est attribuée une forme de récit, qui, à la suite d'une série de discussions internes, est finalisé.

institutionnelle de l'Union est venue ensuite, en quelque sorte comme la conséquence d'évolutions sociales, politiques et économiques plus larges (ce qui n'empêche pas la dynamique européenne d'être un facteur clé dans certains scénarios). Deuxièmement, même si nous avons adopté 2010 comme horizon temporel initial, nous avons choisi d'interpréter cette date de manière souple : certains des scénarios présentés pourraient nécessiter plus de dix ans pour devenir réalité.

Il va de soi que les descriptions des cinq scénarios livrées ci-après demeurent partielles et schématiques. Les versions intégrales des scénarios comportent une dizaine de pages chacune, et leur caractère narratif et relativement détaillé permet une meilleure compréhension de la cohérence de chaque scénario. De même, nous avons fait le choix de concentrer les descriptions reprises dans cet article sur les aspects internes de l'Union, alors que les versions intégrales font davantage place à l'évolution des autres grands acteurs du monde et à leur impact sur la trajectoire suivie par l'Europe.

### *Scénario 1 : « Le triomphe des marchés »*

Ce premier scénario s'inscrit dans un mouvement presque uniforme du monde vers le libre-échange et l'économie de marché. Dès les premières années du XXI<sup>e</sup> siècle, les États-Unis continuent à enregistrer des résultats économiques excellents et semblent entrer de plain-pied dans la troisième révolution industrielle, alors que les autres régions du monde échouent dans leur poursuite d'une voie alternative (qu'il s'agisse de la « troisième voie » européenne ou de modèles invoquant les « valeurs asiatiques »).

Dans ce contexte, les systèmes économiques et sociaux du reste du monde sont poussés à s'aligner sur les grands traits du modèle américain, à savoir la recherche d'une flexibilité maximale et la responsabilisation de l'individu face à l'éducation, la maladie, la vieillesse, etc. L'Europe elle-même ne peut que constater la difficulté de réformer ses États providence et leur mauvais fonctionnement, source d'une inadéquation croissante aux exigences de l'économie. Elle s'engage alors elle aussi dans une réforme libérale de grande envergure : le débat politique européen bascule vers des valeurs plus individualistes — respect croissant de la propriété privée, méritocratie sociale... —, et les pays membres procèdent à une réduction drastique des systèmes de retraite et de protection sociale.

La conversion de l'Europe au modèle américain est complétée par la convergence des conceptions et des pratiques économiques au sein de la Triade et du monde en développement. Devant la convergence des approches économiques, les trois grandes puissances monétaires envisagent de mieux

coordonner leurs politiques budgétaires et de limiter les fluctuations dans la zone YES (yen-euro-dollar). La fluidité croissante des économies rend possible une accélération du progrès technologique et de son utilisation par les entreprises. Dès lors, on assiste à l'adoption généralisée des principes du libre-échange. Il est même question de créer une zone de libre-échange mondiale à l'horizon 2025.

Dans « Le triomphe des marchés », l'Europe est une entité économique dynamique, caractérisée par des échanges commerciaux en forte croissance, une productivité qui se redresse dans tous les secteurs, une inflation définitivement jugulée et le retour au plein emploi. En revanche, les sociétés européennes sont plus que jamais déchirées par des inégalités sociales et régionales. La dualisation du marché du travail (salaires très faibles pour les emplois non qualifiés et très élevés pour les emplois de haut niveau) stimule l'économie, en particulier ses secteurs de pointe, mais elle engendre aussi l'apparition d'un nombre important de travailleurs pauvres (*working poor*). Plus généralement, on assiste à une fragmentation croissante des sociétés européennes et à une dégradation sensible des liens sociaux et de la conscience collective.

L'Union européenne du « Triomphe des marchés » est essentiellement un espace économique européen de plus en plus unifié et de plus en plus vaste. Les projets d'intégration politique sont laissés de côté, et le coût devient le principal souci des responsables politiques nationaux : c'est notamment cette approche « court-termiste » de *value for money* qui préside à la renégociation du budget communautaire et au démantèlement presque complet de la politique agricole commune. Sur la base de ce projet commun essentiellement économique, l'élargissement de l'UE peut se dérouler rapidement et s'étendre à la plupart des pays qui souhaitent rejoindre le club (Suisse, Islande, Norvège en 2004, Chypre, Malte et les dix pays d'Europe centrale et orientale entre 2005 et 2008 et la Turquie après 2007). L'adhésion de nouveaux membres est d'ailleurs dans ce scénario la seule véritable avancée en matière d'intégration européenne : tout le reste, de la politique étrangère à la protection de l'environnement en passant par la réforme des institutions et l'Europe sociale, est soit bloqué, soit considéré comme secondaire par les gouvernements.

Derrière le rêve d'une économie sans frontières, trois dangers majeurs se profilent sans que la communauté internationale s'avère capable de les maîtriser : l'accroissement des inégalités entre pays riches et pays pauvres (la mondialisation continue à ne favoriser qu'une partie minoritaire de la population mondiale), la dégradation accélérée de l'écosystème planétaire (conséquence de l'accession d'un nombre croissant d'humains aux standards de consommation occidentaux) et l'expansion du crime organisé, qui profite à

plein des nouvelles opportunités offertes par les nouvelles technologies et la libéralisation des échanges.

Ce premier scénario met donc en scène une Europe qui a su s'adapter à la dynamique mondiale et dont la prospérité économique semble assurée — au prix d'une concentration excessive sur la rentabilité de court terme et de concessions majeures par rapport à ses valeurs traditionnelles de solidarité et de cohésion sociale.

### *Scénario 2 : « Les Cent Fleurs »*

« Les Cent Fleurs » est un scénario contrasté, dans lequel coexistent des éléments de dynamisme au plan local et « micro » avec des risques de paralysie des grandes structures de la vie collective lorsqu'on considère la situation globale. On assiste à une explosion de la micro-activité grâce à un usage maximal des nouvelles technologies de l'information et de la communication, mais les bureaucraties (publiques et privées) et les systèmes politiques traditionnels sont en déshérence, sur fond de crise des grands États nations et de fragmentation accrue de l'espace européen.

Le scénario s'ancre dans la crise de l'action publique déjà perceptible à la fin du XX<sup>e</sup> siècle (c'est bien d'action publique qu'il est question ici, c'est-à-dire aussi bien la vie politique que le fonctionnement des administrations). Face à la complexité croissante des sociétés, à l'extrême variété des situations particulières et à l'explosion des micro-initiatives rendue possible par les nouvelles technologies, les systèmes politiques et les grandes bureaucraties n'ont pas été capables de s'adapter. À des degrés divers, cette carence a entraîné la plupart des pays d'Europe dans un cercle vicieux de scandales, d'affaires, de crises plus ou moins spectaculaires. Les Européens ont réagi par un cynisme croissant à l'encontre des systèmes publics et des grandes entreprises. Dans « Les Cent Fleurs », ce dérèglement s'avère en fait un essoufflement irréversible de l'ancienne façon de gouverner et les années 2000-2005 sont marquées par une crise de confiance massive où attaques en justice, abstentionnisme, fraude fiscale et désobéissance civile achèvent de miner le fonctionnement des « grosses machines ».

Dans cette période de confusion, les Européens réagissent en se repliant vers la vie locale et un recours de plus en plus large à l'économie informelle. Les identités locales se renforcent, accompagnées par une explosion des structures de proximité et du secteur associatif (réseaux d'échange de compétence, solidarité de voisinage, activités de microcrédit...). De nouvelles valeurs partagées voient le jour, mélange nostalgique d'action locale, de convivialité et de retour à la nature, et la société de consommation est doucement remplacée par une nouvelle forme d'économie locale, plus axée sur

la proximité et la qualité et partiellement démonétisée (pour les échanges de biens et de services peu élaborés).

Le paysage européen s'obscurcit lorsqu'on porte un regard plus global : les équilibres macro-économiques sont à peu près maintenus et l'économie parvient dans l'ensemble à s'autoréguler, mais l'absence d'instances de régulation efficaces se fait sentir à plus d'un titre. Les écarts de revenus entre régions s'accroissent, accentués par une crise politique qui frappe plus durement les régions les plus faibles (pour les régions économiquement et identitairement solides, ce scénario est évidemment positif et certaines deviennent même des États indépendants, *de facto* sinon *de jure*). Les écarts sociaux se creusent également : les systèmes de protection sociale sont à la dérive, même s'ils continuent à irriguer la société de manière erratique. De plus, le phénomène de fragmentation géographique, sociale et politique, conjugué avec l'érosion des structures établies, entraîne des explosions locales de violence, des tensions ethniques et une montée en flèche du crime organisé (en 2010, des mafias de divers types contrôlent certains gouvernements nationaux ou régionaux).

L'intégration européenne perd prise avec le monde réel à cause de la crise de l'action publique dans ses pays membres. Victime du manque de légitimité des gouvernements nationaux, l'Union est notamment contrainte d'abandonner le projet d'élargissement à l'est après l'adhésion de quatre pays d'Europe centrale et orientale seulement (2006). En général, les institutions européennes tournent à vide. L'Union est minée par les querelles entre ses États membres et perd sa crédibilité.

Quant à la situation mondiale, elle est marquée par la poursuite de la mondialisation sur sa propre inertie. Le décalage se creuse entre la faiblesse de la coopération internationale et la rapidité de la mondialisation et de l'évolution technologique.

L'Europe des « Cent fleurs » se présente donc en 2010 comme une mosaïque d'États, de régions, de villes et de fiefs dépourvue de logique d'ensemble. Les inégalités y sont profondes, l'état de droit durablement affaibli, mais des signes de « renaissance par le bas » sont sensibles au niveau local.

### *Scénario 3 : « Responsabilités partagées »*

À l'inverse des scénarios « Triomphe des marchés » et « Cent fleurs », « Responsabilités partagées » est un scénario où l'acteur public joue un rôle prépondérant. L'Europe conduit une réforme de grande envergure de ses systèmes de gouvernement à tous les niveaux géographiques (régional, national, européen) et elle met en pratique une nouvelle manière de conduire l'action publique. Dans une conjoncture internationale prospère, elle parvient à tracer

une voie médiane qui, sans être idéale, combine les idéaux de solidarité et de cohésion sociale avec l'innovation technologique et l'efficacité économique.

La principale raison du changement est à trouver dans la métamorphose progressive du secteur public. Au début du XXI<sup>e</sup> siècle, les gouvernements de l'Union lancent une réforme profonde et coordonnée du secteur public autour de quatre « principes fondateurs » déjà présents en filigrane dans les années quatre-vingt-dix : décentralisation, transparence, responsabilité et devoir de coopération entre les différents niveaux de gouvernement. En quelques années, cette réforme permet à l'action publique de se recentrer sur une tâche d'animation et de facilitation, accordant ainsi plus de place à des acteurs nouveaux ou plus proches du terrain — régions, organisations non gouvernementales (ONG), société civile, etc. On voit se multiplier les cadres de négociation, de coopération ou d'apprentissage collectif ainsi qu'une logique de contrats régionaux et nationaux, autrement dit des projets de développement que les hommes politiques et les administrations s'engagent à réaliser dans une période donnée. Le principe d'un engagement réciproque entre le citoyen et l'État se généralise également, notamment dans des domaines comme l'éducation ou l'aide sociale.

Cette logique donne principalement des résultats dans trois domaines : la protection sociale, grâce notamment à une réforme des systèmes de retraite visant un partage plus équitable des revenus entre générations ; l'emploi, grâce à la réduction concertée des avantages des salariés détenteurs d'un emploi classique (*insiders*) et à la généralisation de la logique de *pactes locaux pour l'emploi* regroupant entreprises, universités, secteur associatif, agences pour l'emploi ; à la politique industrielle enfin, notamment par la mise en œuvre d'initiatives pour mieux identifier les besoins des sociétés européennes en matière de nouvelles technologies de l'information — afin d'aider à leur appropriation par les individus et les entreprises.

Grâce à ces avancées politiques et à la conjoncture internationale favorable, l'économie européenne enregistre une bonne performance d'ensemble et les sociétés du continent s'accommodent plutôt bien de la situation (les valeurs de confiance, de solidarité, de responsabilité sont assez largement partagées par les Européens). La pauvreté et les inégalités géographiques ont cessé de croître mais elles se sont stabilisées à un niveau élevé. La protection sociale demeure solide même si la générosité des décennies précédentes est nettement passée de mode, notamment en termes de retraites.

L'Union européenne s'est élargie avec succès à treize nouveaux États membres entre 2004 et 2009 et l'ouverture de négociations avec la Turquie est à l'ordre du jour. Cet élargissement a été rendu possible grâce à une réforme considérable de la mécanique institutionnelle, et surtout grâce à un large débat public sur le projet politique commun des Européens. Le budget de l'Union a connu une augmentation raisonnable et l'action communautaire

s'est consolidée sur des domaines comme la justice et les affaires intérieures ou encore la politique étrangère. Notamment, l'Union a établi des partenariats politiques d'envergure avec la plupart des pays voisins. En revanche, l'UE doit à présent traiter douze nouvelles demandes d'adhésion, ce qui la confronte à nouveau au risque de la paralysie et à la nécessité d'une nouvelle réforme politique et institutionnelle. Reste que l'influence de l'Union va au-delà de son voisinage proche : l'Europe est désormais capable de parler d'une seule voix et devient lentement l'avocate, sur la scène internationale, des institutions multilatérales et des valeurs liées aux droits de l'homme et au développement soutenable.

« Responsabilités partagées » présente toutes les caractéristiques d'un scénario de compromis permanent et de réforme venue d'en haut. D'une part, les mécanismes de décision se sont considérablement alourdis : la vie politique n'est compréhensible que pour une minorité de « citoyens actifs ». D'autre part, l'acteur public demeure extrêmement présent, au risque de retomber dans des travers bureaucratiques ou dirigistes. Néanmoins, la politique de consensus assure, une fois les décisions prises, une bonne application des différentes mesures dans les États membres. Ce scénario illustre en quelque sorte un exercice un peu austère d'équilibrisme permanent, sur fond de relative indifférence du grand public.

#### *Scénario 4 : « Les sociétés de création »*

Le quatrième scénario, « Les sociétés de création », est également un scénario de transformation profonde des systèmes économiques et politiques. Il est à la fois plus révolutionnaire et plus introverti que le scénario précédent, mais on y voit l'Europe se mettre en mouvement au nom de nouvelles valeurs sociales et écologiques.

Le scénario des « Sociétés de création » prend racine dans le décalage profond entre les valeurs européennes de la fin du XX<sup>e</sup> siècle et les systèmes politiques et économiques dans lesquels elles s'inscrivent. Confrontés à la montée de la précarité (aussi bien réelle que ressentie) et à des exigences professionnelles de plus en plus fortes, les Européens semblaient avant tout aspirer à une meilleure qualité de vie et à une économie respectueuse de l'environnement et du développement personnel de chacun. Prisonniers de leur propre logique et de leur impuissance, le monde des affaires et la classe politique apparaissaient incapables de répondre à cette demande.

Dans une conjoncture internationale difficile, les gouvernements européens tentent en 2002 une réduction coordonnée des dépenses sociales qui déclenche la crise sous-jacente. La situation dégénère en une année de grèves massives et de violences urbaines dans plusieurs pays de l'Union. Les évé-

nements sont suffisamment graves pour rendre possible un changement d'orientation politique radical : l'*Agora européenne*, sorte de « cyber-États généraux » du continent mise en place pour rétablir l'ordre, ouvre la voie de réformes ambitieuses en 2005-2006.

Inspirées par une approche radicalement différente de la richesse, de la production et du bien-être, les nouvelles élites politiques entreprennent une réforme des fondements mêmes de la société industrielle. Les systèmes comptables et fiscaux sont entièrement remis à plat, grâce à l'introduction de nouveaux impôts sur la pollution et les mouvements financiers internationaux et une meilleure prise en compte du capital humain et de l'environnement (introduction d'une *comptabilité humaine* et d'une *comptabilité verte* pour tous les organismes publics et privés). En contrepartie, le travail et la consommation ont été soulagés des prélèvements élevés des années passées. L'autre grande innovation réside dans la reconnaissance et le financement de nouveaux types d'activités hors de la logique du marché (services d'utilité publique, animation culturelle, activités associatives), chaque citoyen disposant d'un crédit temps de cinq années pour s'y consacrer. Pour stimuler la demande de ces biens nouveaux, les pays membres ont généralisé le système des *vouchers* (on imagine qu'une partie des rémunérations soit désormais perçue en chèques loisirs et culture).

Les réformes ont eu un impact positif sur les inégalités sociales et régionales ainsi que sur l'emploi (l'Europe des « Sociétés de création » est revenue à un niveau de pleine activité). L'impact économique demeure nettement plus contrasté : la récession, la fuite des capitaux et les délocalisations massives du début du XXI<sup>e</sup> siècle ont perturbé durablement la vie économique et le fonctionnement de la monnaie unique. Cependant, quelques entreprises innovantes ont su tirer parti de la nouvelle organisation économique et sociale et du meilleur niveau de flexibilité et de créativité qu'elle autorise. L'économie redécoule doucement, portée par les services, en particulier le secteur de la connaissance et de la création (technologies de l'information, recherche, éducation...), le tourisme et la protection de l'environnement.

En revanche, « Les sociétés de création » témoignent d'une tendance à l'introversión. L'ampleur et la difficulté des réformes au niveau interne a empêché l'Union de développer une politique extérieure active. L'élargissement est ralenti par les nouvelles exigences sociales et environnementales des pays membres (en 2010, l'UE compte vingt-deux États membres et les négociations se poursuivent avec les autres). Si un certain nombre de progrès ont été enregistrés sur des aspects internes comme la politique sociale ou la protection de l'environnement, la politique extérieure et de sécurité commune piétine, même si des plans sont à l'étude pour une politique de voisinage ambitieuse (Méditerranée et pays d'Europe centrale et orientale non membres). De façon générale, l'Union des « Sociétés de création » proclame

ses nouveaux principes haut et fort sur la scène internationale, mais elle se donne rarement les moyens de les mettre en pratique.

Dans l'horizon de temps des « Scénarios Europe 2010 », il demeure impossible de dire si cette Europe postmoderne est en train d'ouvrir la voie vers une *renaissance immatérielle* planétaire — ou si elle prend tout simplement sa retraite des réalités mondiales.

### *Scénario 5 : « Voisinages turbulents »*

Le cinquième scénario est fortement conditionné par la dégradation accélérée de la situation économique et politique du voisinage de l'Europe. L'Europe des « Voisinages turbulents » tente en vain de s'ériger en forteresse et la sécurité, intérieure comme extérieure, devient la préoccupation numéro un de l'opinion publique. Cette psychologie de citadelle assiégée empêche toute réforme économique et sociale d'envergure et elle entraîne le retour en force des États nations.

Dans ce scénario, les tensions politiques internationales sont aggravées par une croissance mondiale relativement faible et l'absence de superpuissances capables de maîtriser les conflits localisés. Vingt ans après la chute de l'URSS, les systèmes d'allégeance de la Guerre Froide ont donc cédé la place à des réseaux peu contrôlables d'acteurs de petite taille : guérillas ethniques, groupes terroristes, crime organisé... Les pays développés et leurs populations n'ont pas immédiatement pris conscience du danger constitué par ces menaces, accélérant ainsi le processus de dégradation à l'œuvre partout dans le monde.

Dans le voisinage de l'Union, la situation devient de plus en plus tendue au début du XXI<sup>e</sup> siècle, qu'il s'agisse des risques de dictature militaire ou religieuse autour de la Méditerranée ou des conflits ethniques larvés présents dans l'ensemble de la région. La situation devient critique lorsque les États-Unis annoncent ouvertement leur intention de laisser les Européens assumer leurs propres responsabilités en matière de défense. En 2003, l'empoisonnement volontaire d'un cours d'eau par le bras terroriste d'une minorité ethnique déclenche des « guerres de la soif » aux frontières immédiates de l'Union. Au moment où des terroristes parviennent à exporter le conflit sur le territoire européen, les gouvernements des pays membres répondent à la pression publique et décident une intervention militaire. Les grands États membres prennent ostensiblement le contrôle de la politique de sécurité de l'Union et s'instituent en Conseil de sécurité européen, qui décidera de quatre projections extérieures de forces pendant la décennie 2000-2010. En parallèle, pour rassurer la population européenne, un plan Eurovigile est mis en

place, avec pour conséquence une forte présence militaire et policière à l'intérieur même de l'Union.

Cette situation extérieure difficile se répercute fortement dans la vie intérieure de l'Europe. Les gouvernements nationaux tirent avantage des menaces sécuritaires pour réaffirmer leur autorité gouvernementale, et l'autoritarisme ambiant recueille le soutien massif d'opinions publiques fermées au changement et de plus en plus intolérantes. La priorité donnée aux politiques de sécurité relègue au second plan les réformes structurelles pourtant requises par l'économie. L'obsolescence des services publics et le centralisme excessif découragent les partisans de la flexibilité. Les faiblesses traditionnelles de l'économie européenne — importance de la fiscalité, spécialisation insuffisante dans les secteurs *high tech* — se conjuguent aux inefficacités induites par la hausse de l'interventionnisme et du protectionnisme.

La dégradation du voisinage a donc profondément transformé l'UE et en particulier ses institutions. La préoccupation sécuritaire conditionne l'ensemble des réformes dans tous les domaines. L'adhésion de nouveaux membres est drastiquement limitée (élargissement à cinq pays d'Europe centrale et orientale) et la création d'un Conseil de sécurité européen et d'agences de sécurité communes (police commune des frontières, service de renseignement européen...) constituent les seules avancées significatives de l'intégration européenne. Elles illustrent en même temps son caractère de plus en plus intergouvernemental.

Au niveau des politiques d'intégration économique, l'UEM, qui ne s'est pas étendue à d'autres États membres, fonctionne sous étroite surveillance politique, l'indépendance de la Banque centrale européenne est diminuée et le marché unique est entravé par des politiques industrielles protectionnistes dans les États membres.

La décennie 2010 s'annonce donc houleuse pour l'Europe aussi bien sur le front extérieur que sur les questions de politique interne. Mais au-delà du cadre strictement européen, c'est l'ensemble du système politique mondial qui est en train de glisser dans une logique de repli non coopératif.

## *Les prochaines étapes du projet*

La publication prochaine des « Scénarios Europe 2010 » marque l'achèvement de la phase de construction et de rédaction, mais elle ne constitue pas la fin du projet : la CdP souhaite à présent assurer une dissémination aussi vaste que possible de ce travail, à l'intérieur comme à l'extérieur de la Commission, et faire en sorte que les « Scénarios Europe 2010 » soient

largement utilisés par leurs lecteurs pour poursuivre leurs réflexions sur tel ou tel aspect particulier du futur de l'Europe.

La CdP attache une importance particulière à la diffusion des scénarios, ce qui explique plusieurs choix visant à rendre le produit aussi accessible que possible :

— Tout d'abord, afin d'offrir au grand public européen la possibilité de s'appropriier l'exercice et d'en percevoir les conséquences sur son pays, sa région ou sa communauté d'origine, il nous est apparu impératif d'offrir à chacun la possibilité de lire les « Scénarios Europe 2010 » dans sa propre langue. Par conséquent, une traduction est en cours vers toutes les langues officielles de l'Union. Les versions linguistiques seront disponibles d'ici la fin de 1999. En attendant les autres langues, la CdP et les bureaux de représentation de la Commission dans les pays membres assurent la diffusion sur demande des versions anglaise et française.

— Plus important encore pour la diffusion au grand public, le rapport sera mis à disposition dans le courant de l'automne 1999 sur le site de la CdP, accessible par le site Internet des institutions européennes ([www/http://europa.eu.int](http://www/http://europa.eu.int)).

— Pour faciliter la diffusion grand public, la CdP envisage également de faire publier les différentes versions linguistiques des « Scénarios Europe 2010 » par des maisons d'édition en Europe (y compris en Europe centrale et orientale) et dans le reste du monde. Dans la mesure où les maisons d'édition connaissent bien les spécificités de leurs marchés, elles devraient assurer la diffusion de l'exercice à des publics difficiles à atteindre par les canaux de communication institutionnelle classique.

— Cependant, il est clair que la stratégie de communication autour des « Scénarios Europe 2010 » ne peut se faire uniquement par la diffusion passive du rapport : elle doit également reposer sur un dialogue direct avec les Européens. À cette fin, la CdP entend mener une série de présentations auprès de publics variés pour pouvoir partager avec eux leur expérience de l'Europe ainsi que leurs attentes, leurs espoirs et leurs craintes au sujet du futur.

Au-delà d'un public cible comme celui des instituts de recherche, des centres de prospective gouvernementaux et internationaux et des futurologues, la CdP a à cœur d'entretenir un large débat public à l'intention à la fois des élus locaux et régionaux, des fonctionnaires publics de tout niveau, des représentants des secteurs économiques et sociaux, des ONG, des jeunes et des citoyens manifestant un intérêt pour le futur de l'Europe.

Il va de soi qu'un tel débat public dépasse les moyens à la disposition de la CdP, il s'agira pour elle de trouver d'autres procédés de diffusion. En ce sens, le rapport lui-même est structuré de telle manière qu'il peut aisément servir de point de départ pour construire et alimenter une réflexion sur le futur de l'Europe.

Au-delà de ces efforts de communication tournés vers l'extérieur, la CdP envisage également une utilisation des « Scénarios Europe 2010 » internes à la Commission. Le caractère multinational de la Commission rend particulièrement nécessaire le fait d'avoir un langage commun, une communauté de vue sur l'avenir et une grille de lecture partagée par les différents services. Dans cette perspective, il nous a été suggéré d'intégrer une présentation des « Scénarios Europe 2010 » dans certaines séances de formation des fonctionnaires européens.

Il est également envisagé d'organiser des *ateliers de travail sur mesure* pour les services de la Commission qui en expriment le souhait. L'objectif de tels ateliers est de donner aux collègues les moyens d'utiliser les « Scénarios Europe 2010 » pour mettre leurs politiques en perspective. De la même façon, les « Scénarios Europe 2010 » peuvent susciter une discussion approfondie sur l'avenir de l'Europe et rendre ainsi possible, au sein de chaque service, l'identification et l'analyse d'enjeux horizontaux qui influenceront aussi, directement ou indirectement, son propre champ de compétence. Les « Scénarios » peuvent ainsi aider chaque service de la Commission dans sa tâche d'anticipation de changements plus larges.

Il est souvent difficile d'utiliser directement un travail de construction de scénarios à des fins opérationnelles ou de définition de grandes orientations stratégiques. Pour cette raison, la CdP entend apporter une attention particulière à la formulation de recommandations politiques à l'intention de la Commission. Ces recommandations seront fondées, d'une part, sur les enseignements tirés directement de l'exercice de construction des « Scénarios Europe 2010 », d'autre part sur les réactions et les expériences que la CdP continue à rassembler au cours de ses consultations multiples au sein de la Commission ainsi qu'à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe.

Enfin, la CdP a l'intention de mettre à profit son expertise méthodologique en matière de construction de scénarios en l'appliquant à d'autres projets prospectifs, visant des thèmes d'actualité (développement soutenable, gouvernance régionale...) ou des zones géographiques délimitées (Méditerranée, Asie). Ainsi, la flexibilité offerte par la méthode des scénarios s'adapte bien au contexte contemporain européen, caractérisé par la complexité et la rapidité des changements.

## *Conclusion*

Bien qu'il soit encore trop tôt pour tirer des enseignements précis de l'exercice « Scénarios Europe 2010 », il nous paraît déjà clair, à ce stade, que

les recommandations politiques devraient s'articuler autour des axes suivants :

— La réforme de l'action publique exige une approche globale. Elle doit être formulée et entreprise dans le cadre d'un projet commun construit autour de priorités politiques claires et impliquant tous les niveaux de gouvernance, régional, national et européen. Une réforme de gouvernance qui ne prendrait en compte qu'un ou deux de ces niveaux demeurerait inachevée. De même, un débat public à grande échelle — seule manière de définir des priorités communes claires et partagées par les Européens — est un préalable indispensable à toute réforme de l'action publique européenne.

— Les transformations de l'économie et de la société requièrent une adaptation profonde des marchés du travail et des systèmes de protection sociale. Le vieillissement de la population, la fragmentation des structures familiales, l'importance accrue du secteur des services dans la structure productive et la flexibilité, sont autant de tendances qui poussent à l'abandon progressif de la logique de standardisation qui a présidé à la construction de l'État providence. Faute de révision de ses institutions et de ses politiques sociales, l'Europe risque une dérive de sa compétitivité et de sa capacité d'intégration sociale, voire à une crise politique induite par le rejet des politiques aux résultats trop souvent imprévisibles.

— L'Union élargie doit veiller à développer des relations de confiance avec les pays voisins. Ces relations devraient se fonder, d'une part, sur des éléments concrets à la fois économiques (commerce, transport, infrastructures, environnement, recherche et développement etc.) et sociétaux (rapprochement des citoyens, culture, éducation etc.), d'autre part sur une concertation politique permanente autour des grands défis du continent (stabilité, crime organisé, terrorisme, dégradation écologique, sûreté nucléaire etc.). Il va de soi que le développement de cette politique de voisinage devrait aller main dans la main avec le processus d'élargissement et la clarification du projet politique européen.

Le débat public sur l'Union se concentre souvent sur des symboles ou des questions fortement techniques. La Cellule de prospective espère que les « Scénarios Europe 2010 » contribueront, à leur échelle, à attirer l'attention du public sur des défis et des choix de société plus fondamentaux. Ce faisant, nous espérons aussi contribuer au rapprochement de l'Europe et de ses citoyens, en offrant l'occasion d'un débat sur une question essentielle : avec quel projet politique commun les Européens veulent-ils entrer dans le siècle prochain ?

**6 et 7 octobre 1999** — « **Méthodes et outils de la prospective stratégique** », organisé par Futuribles International avec le LIPS du CNAM, le GERPA et Proactivité Conseil et animé par **Michel Godet**, directeur du Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique (LIPS), et **Hugues de Jouvenel**, délégué général de Futuribles International, directeur de la revue *Futuribles*.

**Judi 14 octobre 1999** — « **Les perspectives géopolitiques et géo-économiques mondiales à l'horizon 2010 et 2025** » animé par Jacques Lesourne, président de Futuribles International.

**17 et 18 novembre 1999** — « **Les perspectives socio-démographiques françaises à l'horizon 2010 et 2030 : tendances majeures et enjeux sociaux, économiques et politiques** » animé par **Hugues de Jouvenel** et **Alain Parant**, chercheur à l'Institut National d'Etudes Démographiques (INED), conseiller scientifique de Futuribles.

**24 et 25 novembre 1999** — « **Stratégie et management dans l'économie de l'immatériel. Innovation et compétitivité globale** » animé par **Hugues de Jouvenel** et **André-Yves Portnoff**, directeur de l'Observatoire de la Révolution de l'Intelligence à Futuribles International.

**Mercredi 15 décembre 1999** — « **Les impacts économiques et sociaux des technologies de l'information : bilan et prospective** », animé par **Yves Gassot**, directeur de l'IDATE, et **Jacques Lesourne**, président de Futuribles International.

# Construction européenne, acte III

Venceslas Humeur

*Européen convaincu, Venceslas Humeur dresse d'abord ici un bilan sans complaisance de la construction européenne, de l'édification d'institutions et de l'élaboration, non sans heurts et lenteurs, de politiques communautaires. Sans occulter les difficultés de l'entreprise, il évalue ses succès (principalement dans les domaines économique et monétaire) et ses échecs (particulièrement patent en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense), ses handicaps et ses atouts.*

*Après l'acte I (création de la CEE) et l'acte II, essentiellement marqué par la réalisation effective du marché unique et l'adoption de l'euro, il s'attache — à l'occasion de la mise en place d'une nouvelle Commission — à décrire les enjeux majeurs liés aussi bien à l'approfondissement qu'à l'élargissement de l'Union.*

*Il met aussi en évidence les défis principaux que devra relever la Commission désormais présidée par Romano Prodi, défis qu'il regroupe sous quatre volets :*

*— Conférer à l'Europe « un supplément d'âme » indispensable tant à sa légitimité qu'à l'émergence d'une citoyenneté européenne.*

*— Revoir les priorités, notamment afin d'assurer un meilleur fonctionnement des institutions européennes et de mieux clarifier leurs finalités essentielles.*

*— Assigner à l'exécutif des objectifs précis et ambitieux, permettant de susciter une nouvelle dynamique collective.*

*— Réformer la Commission pour accroître son efficacité.*

*En définitive, alors qu'une nouvelle Commission s'installe, Venceslas Humeur s'attache ici à décrire quel pourrait être son programme.*

H.J.

Le vide sidéral du débat sur l'Europe lors de la récente campagne pour l'élection des députés européens, alors que mille problèmes assaillent l'Union, fait penser à l'inconscience de la France de 1936 qui décou-

vrait les congés payés et les vacances à la mer pendant que les nazis réarmaient à marche forcée. Un gouffre se creuse entre l'importance des enjeux de la construction européenne et la perception morcelée,

sinon catégorielle, qu'en a la population, voire une partie de la classe politique.

Les années quatre-vingt-dix auront été perdues en déclarations collectives d'unité de vue des dirigeants européens aussitôt démenties sur le terrain<sup>1</sup>, en résolutions creuses sur l'emploi<sup>2</sup>, en grands projets d'infrastructures transeuropéennes à court de financement<sup>3</sup>, en programmes du genre de Phare et Tacis<sup>4</sup>, emplâtres sur une jambe de bois quand il fallait un véritable plan Marshall pour aider les pays de l'Est et du Sud-Est<sup>5</sup>. La politique méditerranéenne est en sommeil, pendant que s'entassent au Sud des

millions de jeunes sans emploi. Avec l'Amérique latine, la France bloquait encore la négociation entre l'UE et le Mercosur, une semaine avant le sommet de Rio, en juin 1999<sup>6</sup>. Les seules avancées spectaculaires de cette décennie auront été l'ouverture des frontières intérieures et la monnaie commune, au prix, il est vrai, de quelques millions de chômeurs supplémentaires et dans une remarquable ignorance collective de la différence, en termes économiques et sociaux, entre monnaie commune et monnaie unique, entre monnaie stable et monnaie forte<sup>7</sup>.

1. Le manifeste commun de Tony Blair et Gerhard Schröder intitulé « Europe : la troisième voie, le nouveau centre » (18 juin 1999 ; ce texte est reproduit dans les notes de la Fondation Jean-Jaurès, n° 13, août 1999) est d'une tonalité libérale fort éloignée de la plate-forme commune sociale-démocrate (cf. *Manifeste des partis socialistes européens*. Milan, mars 1999) à laquelle ils souscrivaient peu auparavant.  
2. On peut dénombrer une vingtaine de résolutions ou directives entre 1963 et 1999 concernant le monde du travail et l'Europe sociale. Mais fort peu de réalisations pratiques, car les problèmes du chômage ont une spécificité nationale et régionale qui exclut, dans la plupart des cas, le recours à des mesures communes. Le Conseil européen d'Essen (1994) définit des lignes d'action pour l'emploi et la lutte contre le chômage. Le titre VIII du traité d'Amsterdam (1997) est consacré à l'emploi. Le sommet de Luxembourg (six mois après celui d'Amsterdam) esquisse les lignes directrices en matière de formation, d'insertion professionnelle, d'égalité des chances. Le sommet de Cologne (3-4 juin 1999) adopte un pacte pour l'emploi visant « une coopération plus étroite en vue de favoriser l'emploi et les réformes économiques en Europe » ; la décentralisation prévoit que soit mesuré l'impact sur l'emploi de toute mesure économique et budgétaire.

3. Une décennie — ou presque — s'est écoulée depuis les propositions Delors de grands programmes relatifs aux autoroutes de l'information ou au réseau transeuropéen de TGV, reprises ensuite dans le *Livre blanc* (cf. COMMISSION EUROPÉENNE. *Growth Competitiveness and Employment*. Bruxelles, décembre 1993).

4. Phare et Tacis sont des programmes d'aide européens aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) pour soutenir leur reconstruction politique, sociale, économique. Lancé en 1991 pour aider l'ex-URSS, Tacis soutient aujourd'hui les treize nouveaux États indépendants créés après l'éclatement de celle-ci. Phare a été mis en œuvre en 1990 pour les PECO (non bénéficiaires de Tacis) et des États baltes. Ces aides sont octroyées sous réserve que les pays concernés s'engagent à adopter le modèle économique, politique et social du marché (NDLR).

5. On se console trop facilement en pensant que cet argent aurait de toutes façons été détourné par les bénéficiaires, compte tenu de l'incapacité de la Commission et les banques relais à en contrôler l'usage.

6. L'Argentine, le Brésil, l'Uruguay et le Paraguay demandent un rééquilibrage de leurs échanges commerciaux avec les Quinze (le Brésil est la pièce centrale de ce Mercosur, dont il représente 80 % du PIB).

7. C'est la force économique et politique qui fait la monnaie et non l'inverse. Ce débat, escamoté en France au profit de la *pensée unique*, n'a été vigoureux qu'au Royaume-Uni, où l'on a décidé pragmatiquement d'utiliser l'euro sur les marchés, sans faire partie de la zone euro. la monnaie a aussi une dimension symbolique et une résonance populaire. Voir notamment AGLIETTA Michel, ORLÉAN André (sous la dir. de). *La Monnaie souveraine*. Paris : Odile Jacob, 1998 ; et l'analyse critique de cet ouvrage dans ce numéro, pp. 86-88.

## Élections européennes : pourquoi cette abstention record ?

En 1999, les gens se déplacent lorsqu'ils ont le sentiment que leur vote va compter. Or, le scrutin européen n'offre pas d'enjeux lisibles et manque totalement de personnalisation. Qui se rend, par exemple, aux urnes en Europe en se disant que sa voix permettra de favoriser une alternance de gauche ou de droite au Parlement de Strasbourg ? Et qui est en mesure d'en apprécier alors les conséquences concrètes ? Comment s'expliquent les écarts de participation de quelque cinquante points entre les pays ? En Allemagne, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, les scandales liés à la Commission européenne ont eu des effets dévastateurs. Dans ces deux derniers pays, l'abstention traduit un acte d'hostilité à la construction européenne. En Belgique et en Espagne, où l'on votait également pour des scrutins nationaux qui représentaient eux un enjeu des pouvoirs lisibles, la participation a été plus forte (cf. tableau ci-dessous).

Le phénomène de rejet politique s'exprime de plus en plus par le vote blanc ou la non-participation. Sur les quatre dernières grandes consultations depuis 1995, on bat à chaque fois de nouveaux records. Si les européennes constituent un révélateur de la propension de certains Français à ne plus voter, l'abstention massive du 13 juin der-

nier traduit leur certitude que leur vote ne sert à rien. Ce sentiment que ce que l'on choisit ne changera rien confirme aussi le terrible déficit démocratique des institutions européennes.

Pierre Giacometti

### L'abstention aux élections européennes du 13 juin 1999 (en %)

Allemagne	54,8
Autriche	51
Belgique	9
Danemark	49,6
Espagne	35,6
Finlande	53,2
France	69,9
Grande-Bretagne	76,7
Grèce	29,8
Irlande	49,5
Italie	30,2
Luxembourg	31,2
Pays-Bas	70,1
Portugal	59,6
Suède	61,7
<b>Total UE 15</b>	<b>50,2</b>

1. Pays où le vote est obligatoire.

2. Pays où le vote était couplé avec un vote national.

Source : *Europe des nations*, n° 19, juillet 1999.

*futuribles*

\* Directeur général d'Ipsos Opinion. Le texte que nous publions ici est extrait d'un article de Pierre Giacometti sur les causes de l'abstention, paru dans le journal *Libération* et repris sur son site : <http://www.Libération.com/europeennes/actu/9906>.

Le taux élevé d'abstention aux élections de l'assemblée de Strasbourg (cf. encadré ci-dessus) traduit un manque d'intérêt de la base populaire, sinon pour l'Europe, du moins pour l'image qu'en donnent les institutions européennes et, au niveau national, le discours des formations politiques. Au Royaume-Uni, des sondages montrent la persistance d'un taux élevé d'euroscépticisme, de l'ordre de 60 % (sauf parmi les

industriels). En France, les courants souverainistes anti-Maastricht - anti-Amsterdam se renforcent, n'épargnent ni la droite ni la gauche. Les pays les plus ardemment européens semblent être ceux dont la cohésion nationale est menacée par des pulsions séparatistes, laissant craindre que l'Europe n'y soit vue que comme un moyen de se débarrasser d'un État encombrant (cf. tableau ci-après).

Opinion publique et Union européenne * (en % par pays)																
	Belgique	Danemark	Allemagne	Grèce	Espagne	France	Irlande	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Autriche	Portugal	Finlande	Suède	Grande-Bretagne	UE 15
<i>Pensez-vous que le fait pour votre pays de faire partie de l'UE est ... ?</i>																
Une bonne chose	47	56	48	67	63	52	79	68	77	75	38	58	45	35	37	54
Une mauvaise chose	9	20	11	9	7	12	4	5	6	6	19	9	21	36	22	12
Une chose ni bonne, ni mauvaise	36	22	30	23	25	30	10	17	15	16	36	24	30	25	29	26
Ne sait pas (NSP)	7	3	10	2	5	5	7	9	3	3	7	9	5	4	12	8
<i>Existe-t-il pour votre pays un bénéfice ou non de son appartenance à l'UE ?</i>																
Oui	44	70	39	76	58	53	85	51	69	67	41	67	39	27	37	49
Non	32	20	36	17	25	27	5	27	14	22	34	18	44	53	42	31
NSP	24	10	25	7	18	21	10	22	18	12	25	15	17	20	21	20
<i>Qu'éprouvez-vous si l'un des pays demandait que l'UE est abandonnée ?</i>																
De grands regrets	28	37	33	52	37	38	54	50	56	45	30	46	23	21	19	36
De l'indifférence	51	31	34	36	45	39	32	34	27	36	39	30	39	43	46	38
Un vil soulagement	9	22	16	6	5	13	3	7	7	9	14	7	25	30	24	13
NSP	13	10	16	5	13	10	10	13	11	10	17	17	13	7	11	13
<i>Quel rôle joueriez-vous que joue l'UE au début du XXI<sup>e</sup> siècle ?</i>																
Plus important	38	31	38	77	53	57	43	73	42	37	43	62	32	39	29	48
Moins important	11	30	22	6	5	9	6	4	9	13	15	4	17	26	24	14
Le même qu'aujourd'hui	32	36	30	16	28	28	34	12	38	44	28	21	44	27	33	27
NSP	19	3	11	2	14	7	17	11	11	6	14	14	7	9	15	11

\* Sont ici repris les résultats d'une enquête menée entre le 11 octobre et le 30 novembre 1998 par INRA (réseau d'agences d'études de marché et d'opinion publique) auprès de la population de 15 ans ou plus — ayant la nationalité d'un des États membres de l'UE — dans chaque État membre, selon le principe d'échantillonnage de sélection aléatoire.

Source : Eurobarometer, Report 50. Bruxelles : Commission européenne, mars 1999.

Tempête dans un verre d'eau, la démission de la Commission prenait des allures de crise gouvernementale lorsque les événements du Kosovo<sup>8</sup> ont brusquement secoué l'agenda politique européen. Contrainte de sortir de son pré carré, l'Union a donné l'image de démocraties molles qui, au jeu diplomatique, se sont vues cantonnées au maniement de la carotte humanitaire, laissant aux États-Unis le soin de manier le bâton. Seul le Royaume-Uni, mal arrimé au convoi européen — il reste extérieur à la zone euro et, à Schengen —, s'est engagé sans hésitation aux côtés de son allié atlantique, les autres pays ne suivant qu'en traînant les pieds. À cette occasion, la France a retrouvé ses rôles favoris de chantre de la résistance à l'hégémonie américaine en Europe<sup>9</sup>, d'avocat des Nations unies et de médiateur entre l'Est et l'Ouest, rôle qui lui est d'ailleurs contesté par une Allemagne revenue en force sur la scène diplomatique après un demi-siècle de purgatoire.

D'autres membres de l'UE, particulièrement les pays neutres, n'entendent guère voir la Communauté économique se muer en communauté stratégique et leur imposer des charges impopulaires, encore moins des aventures militaires.

Inévitable pour des raisons politiques, l'élargissement rend mécaniquement toujours plus petit le dénominateur commun d'une communauté hétérogène, passée de six à neuf pays, puis à douze et à quinze, en attendant de sauter à vingt-cinq ou trente pays. On peut s'attendre à voir refleurir le concept de communauté à plusieurs niveaux d'intégration (l'Europe des cercles<sup>10</sup>), formellement rejeté dans le passé, mais pratiqué dans les faits depuis que l'on a accepté les formules de *opt-out* (monnaie) ou de coopération renforcée (police).

Faible sur la scène internationale, l'UE l'est aussi au plan domestique. La croissance européenne a certes repris, mais elle reste molle et fortement tributaire

---

8. Pourquoi spécialement le Kosovo ? L'épuration ethnique en Yougoslavie avait commencé en 1991, sous les yeux de tous, mais il a fallu huit ans à l'Europe, et le martyre de Dubrovnik, Vukovar et Sarajevo, pour se forger une volonté commune d'intervenir. Trop peu et trop tard pour empêcher le désastre kosovar, mais peut-être à temps pour éviter une déstabilisation générale des États voisins.

9. La France a démontré dans le Golfe, puis en ex-Yougoslavie, son impuissance à mener des actions extérieures de quelque envergure sans l'appui des États-Unis ou sans l'aide de l'OTAN — organisme qu'elle a quelque peu snobé pendant des décennies. Les carences du dispositif français, notamment en termes de logistique, ont été à nouveau mises en évidence au Kosovo, où il a fallu recourir au renseignement américain, la France ne disposant que du satellite optique Hélios, contre une quarantaine de satellites américains opérant sur une grande variété d'orbites et de fréquences du spectre électromagnétique. Il a fallu équiper en urgence les Mirage 2000 D et Super Étendard de systèmes de vision nocturne et d'un complément de contre-mesures électroniques. Pour en savoir plus, cf. le rapport de Jean-Michel Boucheron au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale (juillet 1999).

10. Ce concept recouvre deux visions, celle des cercles concentriques et celle des cercles sécants. Dans le schéma concentrique, les pays du noyau dur occupent le cercle central ; celui-ci est entouré de couronnes successives où se placent les pays participant à des actions communes avec un degré d'intégration politique décroissant. Dans la formule des cercles sécants, chaque politique commune est représentée par un cercle qui réunit une partie seulement des pays membres. Certains pays participant à plusieurs programmes, les cercles se superposent plus ou moins.

de celle des États-Unis, elle même influencée par l'évolution asiatique. Dans ces conditions le retour au plein emploi est affaire de très longue haleine. Depuis son introduction triomphale, l'euro a sensiblement baissé<sup>11</sup>, les marchés soupçonnant les États participants de ne pouvoir respecter durablement les critères de stabilité<sup>12</sup>. Les crises à répétition de l'agroalimentaire et la réapparition épisodique d'embargos unilatéraux et de contrôles aux frontières montrent que l'Union, qui n'a pas su anticiper les dérives productivistes, n'est pas davantage capable d'organiser de façon convaincante l'expertise scientifique et

la répartition des tâches de contrôle entre les organes communautaires et nationaux. Pour les mêmes raisons, les politiques structurelles sont entrées dans la zone des rendements décroissants<sup>13</sup> et l'utilisation des fonds communautaires suscite des interrogations. Les pays membres se réservent jalousement le monopole de la mise en œuvre des programmes européens sur leur territoire, mais les contrôlent mal sous prétexte qu'il s'agit d'« argent de Bruxelles ». La restructuration chaotique de plusieurs secteurs économiques illustre jusqu'à l'absurde la persistance du mythe des champions nationaux<sup>14</sup>. Le chômage, notamment celui des moins de 25 ans et

---

11. L'euro valait 1,17 dollar le jour de son introduction, le 4 janvier 1999. Six mois plus tard, il ne valait que 1,014 dollar pour remonter brusquement autour de 1,04 (en septembre 1999). Certains prévisionnistes estiment que l'euro approche de son cours naturel de 1,05 (si une telle chose existe), d'autres le verraient sans inquiétude plonger à 0,97 voire 0,965 dollar, car la faiblesse de l'euro favorise les exportations. Les déclarations contradictoires des gouverneurs des banques centrales allemande et européenne, de même que les petites phrases du ministre français des Finances, Dominique Strauss-Kahn, ajoutent à l'incertitude. Reste à savoir quel usage feront les États-Unis de l'arme nucléaire dollar.

12. Depuis l'adoption de l'euro, la convergence économique n'a pas progressé, bien au contraire. Un groupe de pays dont la croissance est relativement élevée (Espagne, Portugal, Finlande, Irlande) risque la surchauffe et l'inflation. Un autre groupe – qui rassemble les poids lourds européens : Allemagne, France, Italie, le Royaume-Uni ne participant pas – souffre d'une croissance molle et éprouve les plus grandes difficultés à respecter les critères de déficit public et d'endettement. Les parités fixes adoptées au sein de la zone euro ne reflètent pas la réalité de la compétition économique. La BCE aura fort à faire pour adopter une politique qui réponde aux exigences contradictoires du peloton, des échappés et des retardataires.

13. D'une part, l'idée de rattrapage des régions s'accorde mal avec l'impératif de spécialisation concurrentielle. D'autre part, ce rattrapage s'effectue sur des schémas industriels et technologiques déjà obsolètes, conduisant à des surcapacités au lieu de complémentarités. Enfin, les institutions européennes elles-mêmes s'inquiètent de la mauvaise utilisation des aides accordées (retards, détournements, affectation à des projets contestables), au point de devoir bloquer des contingents déjà attribués.

14. Le feuilleton permanent de la restructuration du secteur bancaire, des industries de défense, des chantiers navals, ou des télécommunications notamment, traduit le choc entre les cultures souverainiste et mondialiste. Le champ clos européen, qui aurait dû permettre une transition en douceur entre économie nationale et économie mondiale, n'a que très imparfaitement rempli ce rôle. Le récent psychodrame du rapprochement, partiellement raté, entre BNP, Paribas et Société générale (le Crédit Lyonnais étant encore protégé de ces manœuvres, mais plus pour longtemps) illustre de façon éloquent la réticence des États à renoncer à leur droit d'ingérence et à laisser se former des consortiums transnationaux plébiscités par le marché. Une solution purement nationale est toujours préférée et présentée comme un préalable à une internationalisation du tour de table.

des plus de 55 ans, reste anormalement élevé, la précarité se développe<sup>15</sup> et l'admission dans l'UE d'un nombre croissant de pays à bas salaires va transformer en réel problème interne ce qui relevait jusqu'alors des fantasmes de la mondialisation. Les soubresauts du monde paysan qui alimentent l'actualité ne sont que le prélude au grand chambardement qu'appelle une agriculture européenne à quinze ou vingt. Enfin, aussi inconcevable que cela puisse paraître, plusieurs « vertueux » États membres, la France notamment, tardent à s'aligner sur les conventions internationale et européenne des droits de l'homme.

Bref, l'Europe, qui en a vu d'autres, traverse une période particulièrement difficile. La nouvelle Commission va devoir se montrer très imaginative, déterminée et habile pour tracer la route dans ce « pot-au-noir » et convaincre les gouvernements, le Parlement et l'opinion publique.

### *L'Europe, opéra en trois actes*

L'Europe a mis un demi-siècle pour sortir de la guerre, apprivoiser l'économie de marché, libérer ses capitaux et ouvrir son marché intérieur<sup>16</sup>. Malgré bien des résistances<sup>17</sup>, l'intégration économique est en bonne voie. L'économique tirant le social et le juridique, nous sommes entrés, plus ou moins consciemment, plus ou moins volontairement, dans l'Europe politique.

*L'acte 1* s'ouvrait, il y a quarante et quelques années, sur la réconciliation des anciens belligérants, et sur la décision de tisser entre eux de multiples liens de solidarité économique. Spectaculaire à l'époque, fut la mise en commun de ce que l'on considérait alors comme les instruments de la puissance stratégique : le charbon, l'acier et l'atome. Mais il était bien trop tôt, comme l'a montré l'échec de la CED<sup>18</sup>, pour parler d'union politique, de fédération ou de confédération, ou même d'union économique et monétaire, les ambitions se limitant à la création d'un mar-

---

15. Le chômage atteint 10,2 % en moyenne européenne (en juillet 1999), avec une forte proportion de chômage de longue durée, synonyme d'exclusion. S'y ajoute la précarité croissante de l'emploi (CDD, temps partiel, intérim, emplois jeunes) qui n'atteint toutefois pas les ratios de nos concurrents, puisque les États-Unis et le Japon produisent quatre « précaires » pour un chômeur quand l'Europe n'en produit qu'un seul (selon Michel Rocard, in *Le Monde*, 16 janvier 1999). Ce qui correspond à un choix social implicite.

16. Dates clés de la construction européenne : 25 mars 1957, traité de Rome instituant la Communauté économique européenne (CEE) ; 17 février 1986, Acte unique révisant les traités fondateurs et introduisant le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil des ministres de l'UE ; 7 février 1992 : traité de Maastricht, transformant la CEE en Union ; 21 octobre 1997, traité d'Amsterdam qui prévoit une extension de l'usage du vote à la majorité qualifiée.

17. Il reste encore des poches de résistance, notamment en France où l'État opérateur et investisseur se désengage trop lentement des secteurs concurrentiels et où, en tant que régulateur, il rechigne à laisser les rênes aux instances européennes ou retarde la mise en œuvre de directives qu'il a pourtant approuvées.

18. On parle moins de deux autres tentatives avortées, qui eussent changé la face de l'Europe : celle de fusionner l'Angleterre et la France (discussions entre Winston Churchill et le général de Gaulle pendant la guerre) et celle d'unir les destins de l'Allemagne et de la France (discussions entre le chancelier Adenauer et le général de Gaulle dans les années soixante).

ché commun<sup>19</sup>. La principale réalisation de cette période aura été la politique agricole commune, qui a fait passer l'Europe d'une situation de pénurie à l'autosuffisance, bientôt aux excédents. En matière de charbon et d'acier, la politique européenne a tourné à la limitation des capacités. Quant au nucléaire, ce fut rapidement la cacophonie, la mise en sourdine du traité CEEA (Euratom) et la « renationalisation » à outrance<sup>20</sup>.

*L'acte II* a vu, à partir du début des années soixante-dix, le club européen passer de six à neuf, à douze, puis quinze pays membres. Les mécanismes institutionnels ont été ensuite quelque peu renforcés et les domaines de compétence communautaire élargis (ressources propres, pouvoirs budgétaires du Parlement, Acte unique, traité de Maastricht, conférence d'Amsterdam). Cette période a été marquée par la concrétisation du grand marché (1992), quelques tentatives d'*aggiornamento* de la politique agricole commune, la coopération monétaire (SME), la création de la Banque centrale

européenne, le lancement réussi de l'euro (1999), la montée en puissance du droit européen, l'exploration de nouvelles formes de coopération renforcée (Schengen).

*Avec l'acte III*, commence une ère nouvelle, porteuse d'espoirs autant que de risques. Espoirs avec la mise en circulation effective de la monnaie unique, l'inévitable réforme des institutions et de leur financement<sup>21</sup>, l'élargissement à l'Est et au Sud-Est<sup>22</sup>, la prise de conscience de nouvelles responsabilités collectives en matière d'environnement, de croissance, d'emploi, d'éthique, de sécurité continentale... Risques aussi car le contexte international a profondément changé et la disparition de la menace soviétique prive les démocraties occidentales d'un puissant facteur de cohésion. Le moteur franco-allemand faiblit et le jeu devient triangulaire avec le Royaume-Uni. Les bruits de bottes retentissent à nouveau sur le Vieux Continent et les conflits régionaux se multiplient, contraignant l'Union à intervenir au double plan humanitaire et militaire,

---

19. Il n'est pas inutile de rappeler aux Français, qui aiment bien réécrire l'histoire à leur avantage, que la France du général de Gaulle était, lors de la signature des traités fondateurs, plus intéressée aux aspects stratégiques — l'atome et l'acier notamment — qu'à l'Europe économique, ce « machin » dont elle ne voyait pas l'utilité. La France n'a signé, à regret, le traité CEE qu'en échange du ralliement de ses partenaires au traité CEEA (Euratom)... qu'elle devait d'ailleurs torpiller dix ans plus tard, le privant d'hélice et de gouvernail, faute de réussir à le couler. À la dérive depuis 1968, ce traité n'est plus que l'ombre de lui-même, mais il continue à alourdir singulièrement le processus décisionnel, imposant des décisions séparées en matière de recherche, pour les domaines nucléaires et non nucléaires et pour le fonctionnement du Centre commun de recherche.

20. Abandon du projet phare européen, Orgel, en 1968. Étouffement de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom. Exclusion *de facto* de la Commission des domaines sensibles de l'enrichissement isotopique, du retraitement, des réacteurs à eau pressurisée, des réacteurs rapides. En pratique, Euratom ne reste active qu'en matière de fusion thermonucléaire civile et de contrôle de sécurité des matières fissiles, deux thèmes où la concurrence économique ne joue pas. La France joue à fond la carte nucléaire, pendant que l'Italie adopte un moratoire et que l'Allemagne et le Royaume-Uni mettent la pédale douce.

21. La France se propose de mener à bien, sous sa présidence, au second semestre 2000, la réforme des institutions de l'UE.

22. Les négociations ont commencé avec six des onze pays candidats, en tête desquels l'Estonie, la Hongrie, la Slovénie et Chypre.

sans disposer pour ce faire de structures convenables de renseignement, de réflexion stratégique, d'organisation et d'action autres que celles de l'OTAN. La coopération en matière de défense se heurte à des conceptions nationales très différentes qu'il faudra encore longtemps pour rapprocher<sup>23, 24</sup>. La nomination d'un Monsieur PESC est un symbole important, mais ne suffira pas à donner aux Européens, d'un coup de baguette magique, une vision commune des impératifs de sécurité et de défense, des limites de l'ingérence et de la solidarité.

La jeune Banque centrale européenne doit encore faire ses preuves alors que les États

de la zone euro restent divisés sur le sens et le contenu d'un gouvernement économique et que certains relâchent prématurément leurs efforts d'assainissement budgétaire<sup>25</sup>. La coopération policière (Europol et espace de Schengen) se met trop lentement en place, alors que l'ampleur prise par les problèmes d'immigration, par l'internationalisation des activités criminelles (mafias, terrorismes, sectes) et par l'apparition de nouvelles formes de menaces (cybercriminalité) suggérerait d'accélérer la cadence. La coopération juridique (Eurojust) n'en est qu'aux balbutiements (cf. l'appel des juges de Genève<sup>26</sup>), alors

---

23. Le nouveau concept stratégique de l'OTAN n'a été défini qu'en avril 1999. Il prévoit que l'OTAN peut soutenir, au cas par cas, des opérations que les États jugeraient utiles d'engager, sous l'égide du Conseil de sécurité des Nations unies, ou sous la responsabilité de l'OSCE (Organisation de sécurité et de coopération européenne). Mais personne n'envisage une renégociation du traité de Washington de 1949, fondateur de l'OTAN.

24. « L'Europe de la défense englobera des conceptions nationales différentes. Leur rapprochement demandera encore beaucoup de temps. De ce fait, la notion de géométrie variable ou d'abstention constructive ne me choque pas. Personne n'imagine que les Quinze participeront systématiquement à toutes les opérations décidées par le Conseil. » RICHARD Alain (ministre français de la Défense). *Le Monde*, 14 juillet 1999.

25. Plusieurs pays participant à l'euro n'étaient parvenus qu'*in extremis* à satisfaire les critères de Maastricht – parfois au prix d'acrobaties comptables peu reluisantes. Ils semblent déjà relâcher leur effort, laissant filer le déficit et la dette alors que la croissance actuelle devrait favoriser les réformes. La BCE les rappelle à l'ordre, sans grands résultats. Dominique Strauss-Kahn a reconnu le 9 juillet 1999 que la dette publique de la France s'est inscrite à 60,3 % du PIB fin 1998, soit très légèrement au-dessus du seuil exigé par le traité de Maastricht. Ce qui est plus grave est que cette dette n'a cessé d'augmenter depuis dix ans, malgré le freinage des investissements, et que l'on ne voit pas l'annonce d'un retournement de tendance ? L'une des causes majeures de la dérive est l'accroissement continu des effectifs des fonctionnaires, malgré les engagements pris par les gouvernements successifs. La fonction publique représente une dépense de 691 milliards de francs – soit 39,2 % du budget de l'État – et progresse de 32,6 % par an en francs courants, de 1,9 % en francs constants (cf. *Le Monde*, 20 juillet 1999). De plus, le patrimoine est sacrifié au fonctionnement : entre 1980 et 1997, la valeur nette du patrimoine des administrations publiques est tombée de 53,3 points de PIB à 7,6 points, tandis que le passif des administrations publiques doublait, passant de 40 à 80 % du PIB.

26. Lancé le 1<sup>er</sup> octobre 1996 par des juges de divers pays européens, parmi lesquels le Français Renaud Van Ruymbeke (conseiller auprès de la cour d'appel de Rennes), cet appel était en faveur d'un espace juridique et judiciaire commun, passant par la mise en œuvre d'un droit pénal communautaire – soit automatiquement applicable dans les États membres, soit compatible avec les règles nationales en vigueur dans l'ordre juridique de chaque État membre – et d'une coopération qui permette d'assurer une action judiciaire commune, efficace et homogène au sein de l'Union. Étaient proposées dans ce but : des relations directes entre autorités judiciaires, coordonnées par une autorité centrale, une centralisation des données à la disposition des autorités nationales, l'adoption de mesures coordonnées et l'élimination des obstacles aux efforts de coordination – *id est*, notamment, le secret bancaire, les recours suspensifs... (NDLR)

que le droit européen et international s'impose peu à peu, dans les faits, aux États membres <sup>27</sup>

La pression extérieure sur l'Union se durcit. À l'est et au sud de l'Europe, des pays en marche vers la démocratie et l'économie de marché frappent légitimement à la porte de l'UE. Le réveil économique et politique de l'Asie et l'entrée sur le marché de milliards de nouveaux acteurs bousculent les rentes occidentales. De bienfaiteur (Libération, plan Marshall) et tuteur (parapluie nucléaire, OTAN), les États-Unis semblent se muer en redoutable concurrent commercial de l'Union, la menaçant de sanctions quand elle tarde à ouvrir ses marchés, quand elle refuse leurs produits (bœuf aux hormones, organismes génétiquement modifiés), quand elle favorise ses anciennes colonies (bananes), quand elle revendique une exception culturelle (*copyright*, médias), ou quand elle commerce avec des pays mis à l'index (Iran, Cuba, etc.).

### *Supplément d'âme*

Certes la construction européenne <sup>28</sup> n'est pas la panacée universelle, mais on peut difficilement renoncer à un système qui nous a valu une période de paix et de prospérité sans précédent à l'abri, il est

vrai, du parapluie nucléaire américain et de l'Organisation atlantique. Elle a permis aux peuples d'oublier leurs antagonismes historiques pour s'intéresser les uns aux autres et rechercher des coopérations constructives. La libre circulation des personnes, des biens et des capitaux est une réalité, les entreprises coopèrent sur des programmes de recherche, les universités s'échangent professeurs et étudiants, les diplômés étrangers commencent à être acceptés. Il faut poursuivre sur cette voie, ne fût-ce que pour empêcher la montée d'une violence toujours aux aguets, tant au plan interne (inégalités, criminalité), qu'externe (conflits régionaux, terrorisme international).

Mieux vaut ferrailler au Conseil et au Parlement, sur des projets de programmes, de directives ou de mécanismes institutionnels, que de gesticuler aux frontières, au risque de finir par s'entre-tuer pour des utopies ou de simples malentendus qui ont fait en Europe, au cours du siècle qui s'achève, des dizaines de millions de morts. Mieux vaut accepter nos différences et chercher à les conjuguer que d'attiser des pulsions identitaires qui ne demandent qu'à dégénérer en conflits. Mieux vaut chercher ensemble des réponses aux défis modernes (santé, environnement, changement climatique, ressources en eau, ressources halieutiques,

---

27. Quelques progrès seulement en matière de droit de poursuite et de police. Au plan juridique, la France n'a ratifié qu'en 1974 la Convention européenne sur les droits de l'homme, signée en 1950 à Rome, dans le cadre du Conseil de l'Europe. Depuis lors, elle a été condamnée à 63 reprises par la Cour européenne de Strasbourg (quatre fois plus souvent que l'Allemagne), entre autres pour les écoutes téléphoniques. Les deux dernières condamnations portent sur la violation des dispositions sur les délais de justice et de celles sur les violences policières. Depuis la réforme de novembre 1998, les requérants ayant accès direct à la Cour européenne, devenue unique et permanente, les requêtes vont se multiplier (10 000 requêtes sont en instance). Le droit français en sera profondément influencé.

28. TOULEMON Robert. *La Construction européenne*. Paris : Le Livre de Poche, 1999.

biotechnologies, Internet, médias,...) pour lesquels le cadre national est, de toute évidence, devenu trop étriqué.

### *Mieux d'Europe ?*

Élections et sondages montrent que les Européens veulent plus d'Europe, mais pas n'importe laquelle<sup>29</sup>. Ils attendent que les gouvernements s'accordent pour leur proposer une définition intelligible d'une identité européenne qui respecte leur diversité culturelle et qui ne se réduise pas à un drapeau étoilé et des procédures de gestion. L'introuvable peuple européen<sup>30</sup> attend la révélation de ce qui pourrait lui donner le sentiment profond d'appartenir effectivement à une communauté imaginaire<sup>31</sup>, à une culture qui transcende, sans les asphyxier, les particularismes nationaux et régionaux et qui lui épargne le choc des civilisations ou lui permette de l'affronter en douceur. En attendant, il se gargarise des propos anti-américains tenus par une certaine classe politique et par des corporations en crise, ce qui suggère qu'en l'absence d'ennemi commun, il est toujours bon de s'en inventer un, pour se rassurer sur sa propre identité<sup>32</sup>.

### *Eurolucidité*

Il ne suffit pas de réformer le budget et la pondération des voix au Conseil, il faut refonder les politiques européennes en tenant compte du monde tel qu'il est et des problèmes tels qu'ils sont. Il faut cesser de tromper l'électorat en lui laissant croire tantôt que tout se joue à Bruxelles (avec 1 ou 2 % du PIB de l'Europe !), tantôt que l'on ne peut rien faire face au rouleau compresseur des marchés financiers et au complot du capital international. L'UE devra se secouer pour construire un consensus, aujourd'hui inexistant, sur :

— Les finalités mêmes d'une Union qui, malgré des compétences exclusivement économiques, se veut désormais davantage politique, ce qui n'est pas un mince changement.

— La façon de travailler à quinze, vingt, ou trente pays souverains sans tomber dans la cacophonie et l'impuissance décisionnelle (réforme des institutions).

— L'ouverture aux pays de l'Est, aux Balkans et à la Méditerranée, sans pour autant laisser entrer prématurément dans la famille européenne des pays qui n'y sont ni économiquement, ni culturellement préparés.

29. Selon un sondage réalisé par l'institut Louis-Harris dans douze pays de l'UE en mai 1999, l'image de la Commission et du Parlement s'est dégradée depuis plusieurs mois. La déception est particulièrement forte en Grèce, en Autriche, en Espagne, au Danemark et en Allemagne. 53 % des sondés déclarent ne pas faire confiance à la Commission ; 50 % ont la même opinion négative à l'égard du Parlement. La Commission Prodi aura fort à faire pour remonter la pente.

30. La formule « introuvable peuple européen » revient à Henri de Bresson et Lucas Delattre (cf. *Le Monde*, 13 juin 1999). Voir également GIACOMETTI Pierre. « La difficile naissance d'une opinion publique communautaire », *Le Monde*, 1<sup>er</sup> juin 1999.

31. L'expression « communauté imaginaire » est de Benedict Anderson.

32. Les ministres français Claude Allègre (Éducation nationale, Recherche et Technologie) Pierre Moscovici (Affaires européennes) plaident pour une Europe de la culture, dont les piliers seraient une politique culturelle et scientifique commune, et dont les instruments seraient : les autoroutes de l'information, l'innovation scientifique, technique et culturelle, un vaste espace universitaire européen où les étudiants circuleraient aisément, et la définition d'une éthique commune pour encadrer le progrès technologique (cf. *Le Monde*, 1<sup>er</sup> juin 1999).

— La façon d'aider certains de ces pays à restaurer l'État, la loi et l'ordre, de sorte que les aides servent à la croissance et non à l'enrichissement de notables et de mafias.

— La façon de coopter certains pays sans isoler, décourager, ou léser les autres.

— La façon de commercer avec les uns et les autres sans détruire ce qui reste de la politique agricole commune et sans provoquer de délocalisation trop brutale de nos industries intensives en main-d'œuvre.

— Les moyens de concilier les politiques nationales d'immigration et la libre circulation des personnes sur le territoire de l'UE.

— Les droits des régions<sup>33</sup> et des minorités.

— Le statut des églises et des sectes<sup>34</sup> vis-à-vis des lois fondatrices.

— Et, d'une façon plus générale, l'équilibre entre les droits de l'homme et les pouvoirs des superstructures chargées d'organiser une société plurielle, qui se veut de surcroît porteuse d'un message universaliste.

## Revoir les priorités

Face à un agenda aussi lourdement chargé, les signaux donnés par les États membres sont décevants. La conférence intergouvernementale (CIG) s'est terminée en 1997 par un refus de donner à la Commission des compétences en matière de politique extérieure et de sécurité communes, réaffirmant ainsi la primauté du dialogue intergouvernemental et de la diplomatie entre États<sup>35</sup> sur la volonté d'intégration communautaire.

En multipliant les cadres politiques et les instances de travail, les États divisent pour régner. Or l'État, contrairement à la vision quasi-théologique des exégètes de la République, n'est pas la référence suprême. Il n'est que la forme d'organisation dont se dote un espace public pour assurer son bon fonctionnement dans un contexte donné et pour une période donnée<sup>36</sup>. L'Europe ne sortira de l'adolescence que lorsque les électeurs auront pris conscience d'appartenir à un espace public commun, « seul lieu de légitimité où se déploient les droits de l'homme »<sup>37</sup>, et

33. La coopération interrégionale transfrontière révèle l'inadaptation du découpage administratif actuel. Les tendances centrifuges régionales s'accroissent en Espagne et en Italie, et menacent la cohésion de la Belgique. La réconciliation est problématique en Irlande du Nord. La France a des problèmes avec ses populations insulaires et avec le statut européen des langues régionales. Des *Länder* allemands contestent la politique régionale communautaire et les fonds structurels. Les conseils régionaux français, à l'exception de l'Auvergne, ouvrent des représentations à Bruxelles pour contourner la tutelle de l'État (cf. *Le Monde*, 12 juin 1999).

34. L'Église de scientologie par exemple, considérée comme une secte en France, a le statut d'Église reconnue aux États-Unis.

35. CARLIER Edmond. *Le Scandale d'Amsterdam*. Nice : Presses d'Europe, 1998.

36. La forme de l'État varie fortement d'un pays européen à l'autre. La conception française de l'État républicain, sorte d'« Être suprême qui apporterait aux masses incultes les lumières et la volonté qui lui font défaut » (Cf. ROUSSEAU Dominique, « Fonder la politique sur les droits de l'homme », *Le Monde*, 16 juillet 1999) a peu de chances de rallier les suffrages de nos partenaires. C'est une conception singulièrement rétrograde au moment où nous entrons dans la révolution de l'intelligence, dans une société de l'information fonctionnant en réseau.

37. ROUSSEAU Dominique. *Op. cit.*

redéfini en conséquence les pouvoirs qu'ils entendent déléguer aux niveaux national et communautaire (la fameuse subsidiarité). Un tel espace public sera, tôt ou tard, un espace de droit commun.

Encore faudrait-il que l'électorat soit appelé à se prononcer sur le fond après avoir été dûment informé des enjeux réels. Nous n'en sommes pas là, comme le montre le vide conceptuel de la récente campagne électorale, où le discours européen n'a le plus souvent servi qu'à habiller des querelles de clocher. Pour sortir du marasme actuel, il faudra se décider à :

— Clarifier finalement l'interprétation pour le moins élastique que chacun donne aux concepts d'État de droit, de fédération, de confédération, d'Europe des nations.

— Donner de la substance au concept de subsidiarité, en précisant ce qui a vocation à être traité aux différents niveaux communautaire, national, régional, ou local.

— Clarifier les rôles et pouvoirs respectifs des parlements européen et nationaux.

— Organiser les élections au Parlement européen sur une base telle <sup>38</sup> que l'on ne puisse plus se plaindre du déficit démocratique des institutions européennes, pendant que les gouvernements se servent

sournoisement de celles-ci pour conclure des traités et engendrer des directives qu'ils n'auraient jamais osé soumettre au préalable à leur propre électorat.

— Dire jusqu'où vont réellement la solidarité et l'ingérence des institutions européennes, si un pays de la zone euro s'avère incapable de respecter les critères de Maastricht et d'Amsterdam, menaçant la stabilité de l'euro, ou si un gouvernement approuve une directive à Bruxelles mais se refuse à l'appliquer chez lui — ou s'avère impuissant à la faire respecter.

— Fixer des limites claires au droit de chaque pays membre de mélanger allégrement les politiques régionale, structurelle, agricole, industrielle et les aides correspondantes sous les prétextes les plus divers, créant ainsi les conditions de la fraude, de l'irresponsabilité et de la gabegie.

— Prendre finalement position sur la question de savoir si une politique commune d'approvisionnement militaire implique une préférence communautaire au plan industriel, ou si l'intérêt des contribuables est que l'on achète le matériel de défense, les systèmes de communication et les données d'observation spatiale, par exemple, au meilleur offrant (et dans quel cadre : UEO ? OTAN ?) <sup>39</sup>.

38. BOURLANGES Jean-Louis (président du mouvement européen France). *AIACE Newsletter* n° 49, juin-août 1999 : « Une tentative de réforme du mode de scrutin en vigueur en France, qui fait du parlementaire européen un élu sans électeurs et des électeurs sans élus, a échoué malgré les efforts du président de la République et du Premier ministre, la résistance au changement des partis et des administrations ayant été la plus forte. »

39. Les partenaires européens devraient faire des choix d'équipement plus judicieux et rationaliser leur recherche militaire. Faute de parvenir à rapprocher les citadelles nationales d'industries de défense, que les gouvernements s'ingénient au contraire à renforcer, les Européens en sont réduits à se concerter sur une politique d'achats militaires, par le biais d'une organisation commune de coopération en matière d'armement (Occar) sans grande autorité. De même, la recherche européenne est inutilement fragmentée. Selon Alain Richard, ministre de la Défense : « Si tous nos partenaires européens consacraient à l'innovation de la défense les mêmes sommes que nos deux pays [la France et le Royaume-Uni] nous atteindrions ensemble la moitié du budget américain dans ce domaine. » *In Le Monde*, 2 juin 1999 et 14 juillet 1999.

*Last but not least*, il va falloir s'entendre d'urgence sur les moyens d'aider l'ex-Yougoslavie à reconstruire ce que chacun à leur manière le communisme, le nationalisme, puis l'OTAN y ont détruit, sans encourir l'accusation d'ingérence dans les affaires intérieures d'un État souverain et, dans le cas spécifique du Kosovo, sans paraître profiter de la détresse d'un peuple pour lui imposer des choix politiques (démocratie, économie de marché) et des méthodes d'organisation qui nous paraissent évidents mais qui n'ont pas encore réussi à convaincre une bonne moitié du monde. Les États-Unis ont clairement indiqué qu'ayant payé la guerre, c'est aux Européens de payer la paix. En supposant que l'UE parvienne à réunir les fonds nécessaires<sup>40</sup>, quelle sera la répartition du

fardeau entre les pays membres ? La reconstruction du Kosovo et de la Serbie fera-t-elle l'objet d'une action commune intégrée, ou d'une juxtaposition d'actions nationales découpant le territoire en zones d'influence ?

### *Un exécutif plus ambitieux et plus efficace*

Il va falloir s'habituer à raisonner en termes d'activité mondialisée<sup>41</sup>, de société post-industrielle<sup>42</sup>, de démographie vieillissante<sup>43</sup>, de population urbanisée<sup>44</sup>, dans un monde où tout — sauf le débat politique s'accélère et se voit remis en question. Au lieu d'un Agenda 2000 qui se résume à bricoler un financement à

---

40. L'UE a péniblement débloqué deux milliards d'euros pour le Kosovo et les pays voisins affectés par le conflit (Albanie, Macédoine, Bosnie). À comparer avec le milliard d'euros qu'a coûté la construction du bâtiment bruxellois du Parlement européen, qui fait double emploi avec celui de Strasbourg (un demi milliard d'euros). Il faudrait dix à vingt milliards — certains vont jusqu'à cent milliards — pour relever l'ex-Yougoslavie. À comparer également avec les 14,5 milliards d'euros affectés à l'ensemble des pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique). À l'évidence, la paix dans les Balkans imposera des gros sacrifices à l'UE et une réduction de ses dépenses propres, l'alternative étant un gonflement du budget communautaire ou une « renationalisation » de la politique d'aide ?

41. La mondialisation de la finance et de la science est un fait acquis, celle de la technologie, des médias, des réseaux télématiques et des banques de données est en bonne voie, celle du commerce électronique démarre à vive allure. La mondialisation de la justice progresse depuis la signature de la Convention des droits de l'homme et fait un nouveau pas en avant avec la mise en accusation de dirigeants nationaux pour crimes contre l'humanité. L'ingérence humanitaire prend de l'extension. Les mouvements écologiques (Greenpeace, WWF) opèrent à l'échelle planétaire. Les codes de déontologie professionnelle, les systèmes d'audit, les logiciels, les modèles mathématiques, l'Internet, le courrier électronique se moquent des frontières.

42. L'agriculture et la production industrielle n'occuperont plus, ensemble, que 10 à 20 % des actifs en 2020, contre 80 % un siècle plus tôt. Cette inversion radicale des proportions et le développement des activités immatérielles à haute valeur ajoutée remettent en question le pacte social antérieur, l'occupation du territoire, le rôle de la ville, etc.

43. Dans vingt ans, les personnes âgées seront proportionnellement trois fois plus nombreuses qu'aujourd'hui, ce qui aura une incidence considérable sur les systèmes de retraite et de santé (déjà mal en point), sur la famille, l'électorat, l'épargne, le logement, les loisirs, la sécurité etc. Les études ne manquent pas, mais la prise de conscience collective et politique tarde à se manifester.

44. 80 % de la population habitera dans des villes ou des « conurbations ». Il est plus que temps d'imaginer et de financer les infrastructures et les services qui permettront de gérer demain de telles concentrations humaines sans tomber dans le « syndrome des *favelas* ».

courte portée (2006) de l'Union, sur la base de ce que l'on a pris l'habitude de faire<sup>45</sup>, ce qu'il nous faut est un Agenda 2020 (ou 2050) qui s'attaque courageusement aux vrais problèmes qui conditionnent le futur de l'UE et la stabilité du continent dans la première moitié du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>46</sup>.

Faute d'attendre de grandes idées de la part d'États trop visiblement confits dans leur culture antérieure, frustrés par leur déclin relatif sur l'échiquier mondial et englués dans leurs difficultés budgétaires et leurs soucis électoraux, la Commission doit, plus que jamais, remplir son rôle d'éclairer et assumer pleinement sa fonction d'initiative, sous contrôle du Parlement, bien entendu. À charge pour celui-ci de faire sa propre mutation.

Pour fâcheux qu'il fut, l'épisode — sans précédent dans les annales communautaires — que constitue la démission collective de la précédente Commission, a eu des retombées positives. Il a montré que l'éthique est de retour, que la culture de l'impunité ne s'installera pas, que le Parlement monte en puissance malgré ses handicaps congénitaux, que le trop fameux déficit démocratique n'est pas né-

cessairement incurable. Le choix comme nouveau président d'une personnalité du calibre de Romano Prodi et la composition même du nouveau collège, où les technocrates cèdent la place à de nombreux anciens ministres, symbolisent l'ambition de la Commission de jouer pleinement son rôle de conception et de proposition de politiques européennes et non plus de se contenter de gérer l'administration communautaire et de moudre machinalement des directives à la demande. L'investiture par le Parlement confirmera si c'est bien ainsi que les élus voient le rôle de la Commission. Avec un Parlement et une Commission requinqués, il devrait être possible de sortir le Conseil de sa routine et de faire de la réforme des institutions autre chose qu'une inusable tarte à la crème.

Au moment de tourner la page, il serait juste de reconnaître que les errements qui ont été reprochés à l'exécutif sortant ne sont que peccadilles en comparaison des scandales qui frappent à répétition certains pays membres. Le rapport des sages qui a entraîné la chute du collège européen ne parle ni de corruption active, ni d'enrichissement personnel, ni de dilapidation im-

---

45. Le Conseil européen de Berlin (mars 1999) n'a procédé qu'à un minimum de retouches. L'Agenda 2000 ne prévoit pas de ressources nouvelles pour faire face à l'élargissement de l'UE avant 2002. Les premières réformes (timides, mais vitales) des institutions pourraient apparaître vers 2000.

46. Petite sélection de points de vue variés sur l'Europe depuis dix ans : DUHAMEL Alain. *Une Ambition française*. Paris : Plon, 1999. LA SERRE de Françoise, LEQUESNE Christian (sous la dir. de). *Quelle union pour quelle Europe ?* Bruxelles : Éditions Complexe, 1998. DUCHESNES Sophie. *Citoyenneté à la française*. Paris : Presse de Sciences Po, 1997. CLUB DE FLORENCE. *Europe, l'impossible* statu quo. Paris : Stock, 1996. GUIGOU Élisabeth. *Pour l'Europe*. Paris : Flammarion, 1994. COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN. *La France et L'Europe d'ici 2010*. Paris : La documentation Française, 1993. COFFEY Peter. *The EC and the United States*. Londres : Pinter Publishers, 1993. THURLOW Lester. *La Maison Europe*. Paris : Fondation Saint-Simon, Calmann-Lévy, 1992. ADAMS William James. *Singular Europe*. University of Michigan, 1992.

portante de l'argent du contribuable. Mis à part quelques dérapages montés en épingle, les critiques adressées à l'ancienne Commission (cf. encadré ci-dessous) portent essentiellement sur l'activité d'organismes relais extérieurs et sur les mécanismes internes de contrôle, non sur le comportement des fonctionnaires européens en tant que tels. Les plus graves fautes de gestion, détournements et gaspillages sont le fait d'organismes nationaux auxquels la Commission a dû confier la mise en œuvre des actions sur le terrain. Ce qui est réellement en cause est la perte

de contrôle, par un exécutif débordé, d'une administration à la fois trop petite pour exécuter correctement des tâches toujours plus nombreuses et trop grande pour être gérée collégialement « d'en haut ». C'est la fragmentation excessive de programmes et de réglementations où, au noyau de base qui en justifiait la création, se sont accumulées quantités d'additions, de variantes et d'exceptions, destinées à satisfaire diverses clientèles mais conduisant inexorablement à l'ambiguïté et à l'arbitraire. Il faut rappeler que l'exécutif bruxellois ne dispose que d'une dizaine de milliers

### Réformer la Commission : diagnostic et propositions

Un comité de cinq sages a été chargé par le Parlement européen « d'examiner la façon dont la Commission décèle et traite les cas de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme, en procédant notamment à examen de fond des pratiques de la Commission en matière d'octroi de tous les contrats financiers ». Voici, très résumés, les points forts de ce rapport établi par des experts indépendants :

#### 1. Diagnostic

— Le comité n'a pas rencontré de cas dans lesquels un commissaire était directement et personnellement impliqué dans des activités frauduleuses. Aucun cas d'enrichissement personnel n'a été relevé.

— La responsabilité collective de la Commission est par contre engagée, dans la mesure où divers commissaires ont protesté de leur ignorance à l'égard de problèmes souvent bien connus de leurs services, même au plus haut niveau des fonctionnaires. Ceci revient à admettre que les autorités politiques ont perdu le contrôle sur l'administration qu'elles sont censées gérer.

— Les commissaires en charge de divers secteurs ont tardé à informer les autorités de tutelle des difficultés rencontrées dans la gestion des programmes approuvés. Des ac-

tions ont été lancées alors même que les ressources disponibles étaient notoirement insuffisantes. Des tâches ont dû être déléguées à des organismes relais mal contrôlés, qui sont à l'origine de la plupart des irrégularités constatées.

— Les principes de transparence, de publicité et de responsabilité, qui sont à la base même de la démocratie, n'ont pas fait l'objet d'une application suffisamment systématique dans le processus décisionnel à tous les niveaux, notamment en matière d'appels d'offres.

— Dans un petit nombre de cas d'engagement de personnel ou d'attribution de contrats, la Commission a bien respecté la lettre mais non l'esprit de la réglementation, donnant prise à des soupçons de favoritisme ou de népotisme.

— Le contrôle *a priori* fonctionne mal. La plupart des irrégularités constatées ont bénéficié d'un visa favorable du contrôle financier.

— Le contrôle interne a fonctionné, dans la mesure où les anomalies ont été généralement détectées par le contrôle financier ou l'unité de lutte anti-fraude, mais la collaboration entre ces deux services apparaît per-

fectible et les réactions de la Commission devraient être plus rapides

— La Commission a tardé à ordonner des enquêtes sur les dysfonctionnements dont elle a eu vent. Elle a sanctionné quelques « brebis galeuses », mais ni assez rapidement, ni de façon suffisamment exemplaire, préférant se séparer à l'amiable des hauts fonctionnaires fautifs.

— Elle n'a pas informé suffisamment, ni en temps utile, les autorités de contrôle (Parlement et Cour des comptes) des défaillances constatées dans ses propres services et des irrégularités commises par des organismes sous-traitants.

## 2. Réformes suggérées

— Au fil de la construction européenne, les missions de la Commission se sont considérablement accrues et diversifiées. À ses tâches initiales de réflexion, de conception et de proposition, se sont ajoutées des tâches

d'exécution qui appellent une évolution de la culture administrative et financière.

— Pour faire face à ces nouvelles tâches, la Commission doit avoir le courage de faire des choix entre ce qui peut et ne peut pas être fait avec les ressources disponibles, d'expliquer ces choix et ces difficultés, de redéployer les moyens en fonction des objectifs. À l'évidence, la Commission se heurte, pour ce faire, aux baronnies des directions générales.

— La Commission doit apprendre à anticiper les difficultés au lieu de réagir au coup par coup, en recourant à du personnel temporaire ou intérimaire et à la sous-traitance.

— Les procédures imprécises et dispersées doivent être simplifiées et leur application rendue transparente.

— Les mécanismes de contrôle *a priori* et d'audit interne doivent être clairement séparés et les moyens renforcés.

— Les fautes identifiées doivent être ouvertement sanctionnées.

d'agents<sup>47</sup> soit l'équivalent de l'administration communale d'une grande ville pour s'occuper de ce qui relève normalement d'une dizaine de ministères au plan national, pour défendre les intérêts de l'Europe dans de multiples instances internationales — l'OMC notamment<sup>48</sup> —,

pour préparer l'entrée dans l'UE de nouveaux pays et pour gérer un budget qui, s'il ne représente que peu de choses en termes de PIB européen, équivaut tout de même au tiers du budget de l'État français. Un budget qui, malgré sa valeur absolue limitée, a un effet directeur impor-

47. La presse fait volontiers état de 17 000 agents, oubliant qu'une partie seulement est sous statut de fonctionnaires et que près du tiers du personnel s'occupe de problèmes linguistiques, de communication et de représentation, une charge de travail qu'ignorent les administrations nationales. En pratique la Commission ne dispose, pour ses fonctions centrales — conception, organisation, gestion — que d'environ 10 000 personnes, ce qui est dérisoire en considération des domaines couverts. En prenant en compte le personnel auxiliaire, les experts nationaux détachés, les consultants et les stagiaires, la force de travail utilisée par la Commission en mai 1998 s'établissait à 31 000 hommes par an, dont 22 500 personnes physiques travaillant dans les bâtiments mêmes de l'institution. Pour la première fois, la Commission dispose d'une photographie des activités de l'ensemble de son personnel, grâce à l'opération de *screening* baptisée « DECODE-Dessiner la Commission de demain » qui a nécessité dix-huit mois d'interviews à tous les niveaux.

48. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) est l'une des rares institutions internationales disposant d'un pouvoir supranational d'arbitrage. Son prochain cycle de négociation, le *Millennium Round*, vise à libéraliser d'ici 2002 les échanges dans les domaines de l'agriculture, de l'environnement, de la propriété intellectuelle, des services en tous genres (santé, éducation, culture...) et de l'investissement. Tous sujets sur lesquels l'UE doit d'abord construire un robuste consensus interne. C'est dire si le temps presse.

tant sur certaines politiques des États membres.

La Commission a souvent déploré l'inadéquation des moyens dont elle dispose, mais les pays membres ont toujours fait la sourde oreille, peu soucieux d'accroître leur contribution financière et de renforcer l'exécutif européen. Le gonflement des ressources communautaires reflète d'abord et surtout l'ampleur des flux financiers qui transitent par la Commission pour revenir dans les pays donateurs sous formes d'aides et de contrats, en d'autres termes un mécanisme de redistribution. La ponction faite au passage sur ces flux, pour couvrir les frais de fonctionnement des services de Bruxelles et Luxembourg, reste modeste.

La Commission sortante a fait du bon travail. On peut porter à son crédit la consolidation du grand marché, la lutte contre les monopoles<sup>49</sup>, la convergence économique à marche forcée, l'introduction réussie de l'euro, la réforme du programme-cadre de recherche et développement, les propositions de réforme de la PAC. Elle a fait de son mieux pour gérer des crises pénibles (vaches folles, poulets à la dioxine, organismes génétiquement modifiés...) où les responsabilités sont largement partagées. Sa faute principale a été de ne pas avoir suffisamment informé le Parlement des difficultés dans lesquelles elle se débattait. Plutôt que de recourir à des structures externes de relais — les fameux bureaux d'assistance technique (cf. encadré ci-dessous) —, parfois même sans avoir les moyens de contrôler d'assez près l'activité de ces officines, elle eût été mieux inspirée de renoncer à

certaines actions et d'en informer les autorités de tutelle. Il eût été plus politique et plus glorieux pour le collège de devancer le rapport des sages en dénonçant lui-même la situation de mauvaise gestion et d'impuissance dans laquelle le mettait la pingrerie de ses mandants, et de menacer de remettre son tablier avant d'y être contraint par un parlement irrité. Le mal étant fait, il appartient aux chefs d'État et de gouvernement et à l'Assemblée européenne d'en tirer les conséquences. Il faut redéfinir les règles du jeu — et leur coût — avant de passer à l'acte III de la construction européenne.

### *Réformer la Commission : remue-ménage, remue-méninges*

Dès sa prise de fonction, le président Prodi a demandé aux commissaires de quitter le *bunker* (autrefois le Berlaymont, puis le Breydel) où tout se décidait au milieu d'un ballet d'ambassadeurs et de lobbyistes. Il leur a demandé de s'installer auprès des directions générales qui leur sont confiées, ce qui est déjà tout un symbole, et qui représente mille déménagements en cascade, en un temps record. Les cabinets des commissaires seront allégés et obligatoirement multinationaux. La Commission prévoit de réduire de moitié, en deux ans, le nombre de bâtiments occupés par ses services, pour réduire les coûts et faciliter les contacts. Par ailleurs, l'informatisation de l'administration communautaire, longtemps confuse, arrive maintenant à maturité et les serveurs d'information sur Internet sont bien

---

49. France Télécom, le Crédit Lyonnais, la SNCF, EDF, Air France (entre autres) ont appris à leurs dépens à respecter la DG V (direction générale pour l'emploi et les affaires sociales de la Commission européenne).

### Les bureaux d'assistance technique (BAT)

Le comité de cinq sages chargé « d'examiner la façon dont la Commission décèle et traite les cas de fraude, de mauvaise gestion, etc. » a particulièrement épinglé le rôle des bureaux d'assistance technique.

Les missions de la Commission européenne s'accroissant bien plus vite que l'effectif de ses propres troupes, celle-ci a dû recourir massivement à des experts extérieurs, consultants, organisations non gouvernementales (ONG), bureaux d'étude, sociétés d'ingénierie, cabinets de conseil ou d'audit, etc., que l'on a regroupés sous l'étiquette générique de bureaux d'assistance technique (BAT).

Insuffisamment surveillés, ou opérant dans des domaines mal connus des services de la Commission, comme la sûreté nucléaire à l'Est (programmes Phare et Tacis), la Méditerranée (Med), l'aide humanitaire d'urgence (Echo) ou le tourisme, quelques-uns de ces BAT paraissent avoir fourni des prestations discutables. Ils auraient notamment absorbé, comme rémunération de leurs prestations et indemnités de missions, une part trop importante des ressources affectées aux programmes correspondants.

Il convient toutefois d'attendre un bilan officiel plus complet pour apprécier la nature et l'ampleur des dérapages évoqués.

fournis et bien achalandés. On peut espérer que, dans ce nouvel environnement, les directeurs généraux et les commissaires travailleront dans une meilleure compréhension réciproque et que les différentes unités apprendront à coopérer sur chaque dossier dès le départ, au lieu de se contenter de formuler quelques observations à la hâte sur des documents mis tardivement en circulation dans le cadre de la fameuse procédure écrite, qui laissait l'essentiel des arbitrages et du toilettage final aux membres des cabinets.

Il est essentiel que la Commission apprenne à se concentrer sur ce qui est vital et à se décharger de ce qui est secondaire, de façon à garder sa sveltesse, son dynamis-

me et sa visibilité. Elle n'a aucun intérêt à mélanger le politique, la gestion et le contrôle. Elle aurait au contraire tout à gagner, en prestige et en autorité, si elle se concentrait sur l'amont (conception et proposition) et sur l'aval (vérification et évaluation<sup>50</sup>), en déléguant autant que faire se peut à d'autres instances la gestion matérielle des actions décidées. Il lui faudrait pour cela :

— Renforcer ses moyens d'analyse *a priori*, tant financière que stratégique et prospective. Elle doit mieux connaître le potentiel et le coût des mesures qu'elle préconise et pouvoir estimer avec précision la charge de travail que ces mesures représenteraient pour elle-même et pour

50. L'évaluation des politiques publiques fait souvent défaut en Europe. Les résultats des évaluations sont rarement communiqués au public et nourrissent peu le débat démocratique, sauf dans les pays nordiques, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. La pratique de l'évaluation se limite au cercle restreint des gestionnaires de programmes ou d'interventions, de préférence au niveau territorial. Quand elle a lieu, l'évaluation est confiée à des sous-traitants dont les (nombreux) rapports finissent dans les tiroirs des ministères. Elle reste cloisonnée, alors qu'elle devrait avoir une dimension interministérielle, interdisciplinaire et transnationale. En France, où la technocratie entend préserver son pré-carré, un conseil national de l'évaluation n'a pu être mis en place qu'en novembre 1998. Il lui reste à faire ses preuves.

les instances communautaires et nationales si elles étaient adoptées. Elle doit être capable d'anticiper les incidences que toute mesure prise au titre d'une politique pourrait avoir sur d'autres politiques.

— Prendre clairement position sur les propositions avancées, dans un souci de transparence et de pédagogie, pour sensibiliser les acteurs — trop souvent compartimentés — aux aspects systémiques de la construction européenne.

— Apprendre à reculer devant l'obstacle s'il le faut, ou à le contourner en donnant aux acteurs concernés l'occasion de se rencontrer en terrain neutre, en leur confiant au besoin un mandat de réflexion ou de conception <sup>51</sup>.

— Suivre attentivement les actions engagées, pour détecter précocement toute dérive technique ou financière et proposer des mesures correctrices avant qu'il ne soit trop tard.

— Évaluer systématiquement les résultats des actions entreprises et leur impact réel sur l'économie, sur les rapports de force, sur l'opinion, sur l'éthique, sur la législation.

— Informer les autorités de tutelle, avec un souci pédagogique et non seulement par obligation.

— Recycler effectivement les conclusions de cette évaluation sur la conception

des politiques communautaires et sur les modalités de leur mise en œuvre.

Mais comment demander cela à la Commission, quand bien des États membres se dispensent d'appliquer chez eux ces bons principes et laissent des montages chanceler et des gouffres financiers se creuser pendant des années sans intervenir ? L'exécutif européen réagit malheureusement comme tout autre administration, trop heureuse de se rendre utile et du même coup d'accroître son pouvoir. Davantage de responsabilités et de programmes approuvés, c'est plus d'argent à gérer, plus d'unités opérationnelles à créer, plus de possibilités de promotions, plus d'occasions pour les fonctionnaires ambitieux de se mettre en valeur dans le rôle gratifiant du technodiplomate dispensateur de contrats et subsides, de parrainages, médailles commémoratives et discours. Pour classique qu'elle soit, cette dérive doit être enrayée et la gestion doit être décentralisée.

Il ne faut pas pour autant créer des agences à répétition, car l'histoire enseigne que ces créatures politiques consacrent une énergie croissante à leur propre perpétuation et que les situations deviennent vite irréversibles. Mieux vaut organiser les agences strictement nécessaires <sup>52</sup> sous forme d'un cadre vide que l'on remplit, autant que de besoin et pour une durée déterminée, avec du personnel détaché des pays membres, ce qui consti-

51. À titre d'encouragement, la Commission pourrait prendre en charge, par exemple, les frais d'organisation et de logistique de divers forums où seraient débattus au grand jour de grands thèmes et les propositions issues de groupes de travail. Même dans des domaines clés, il suffit souvent d'impulser le mouvement, sans qu'il soit besoin d'accompagner durablement les acteurs une fois la dynamique amorcée.

52. À l'Agence du médicament, on pourrait ajouter bien d'autres agences (existant déjà ou à créer *ex novo*) pour s'occuper des contrôles de sécurité d'Euratom, de la qualité des eaux et de l'air, de la protection du consommateur, de la protection de l'enfance, de la cybersécurité, de la sécurité routière etc. Elles s'appuieraient sur des centres techniques et de recherches nationaux, associés contractuellement.

tue une excellente opportunité pour les organismes d'origine d'aérer leurs programmes, de contribuer à la mobilité en Europe et d'initier les fonctionnaires nationaux aux réalités communautaires. Ou bien l'on peut, à la manière américaine, déléguer pour quelques années le fonctionnement de telle agence à tel pays membre<sup>53</sup>,

ou à tel organisme existant, qui peut même être une société privée<sup>54</sup>. La difficulté est de concilier réversibilité et stabilité des organismes et des fonctions, rigueur dans le contrôle et dynamisme dans le management. Entre volatilité et sclérose, il faut trouver le juste équilibre cas par cas, car il n'existe pas de solution miracle.

### La Commission Prodi, une nouvelle impulsion ?

La démission collective de l'équipe Santer le 15 mars dernier, pour cause de mauvaise gestion interne et de népotisme, dans le contexte de la crise du Kosovo, qui a elle-même mis en évidence des problèmes de gouvernance au niveau communautaire, livre au nouveau président de la Commission, Romano Prodi, une institution qui doute d'elle-même et s'est fortement discréditée, non seulement auprès du Parlement et du Conseil européens, mais aussi auprès de l'opinion publique.

La réponse de l'ancien président du Conseil italien, ne s'est pas fait attendre. Il a clairement affiché sa volonté réformatrice et sa décision d'assurer un « *leadership* décisif » à la tête de la nouvelle Commission. Romano Prodi joue la carte de la solidarité et de la transparence. Fidèle à l'idée d'une fédération d'États, il souhaite donner à la Commission le rôle d'un quasi-gouvernement, dont il serait en quelque sorte le Premier ministre. La tendance à la présidentialisation de la Commission, déjà amorcée par le traité de Maastricht, se renforce. Il entend ainsi soumettre les nouveaux commissaires

à son autorité. D'une part, par le code de conduite renforcé, précisant les droits et devoirs des commissaires, ainsi que leurs règles de fonctionnement interne, qu'il vient de faire adopter. Ce code impose des règles strictes concernant les modalités de « pantouflage » après les cinq ans qu'ils passeront à la Commission. D'autre part, Romano Prodi disposera de pouvoirs accrus pour sanctionner et faire démissionner un commissaire défaillant. Sa décision de n'assumer lui-même aucun des portefeuilles de la Commission doit, par ailleurs, lui permettre de mieux assurer le contrôle de l'ensemble.

Dans la composition de son nouveau collège, présenté le 9 juillet dernier, il a pris soin de clarifier les fonctions de chacun en réduisant en premier lieu le nombre de commissaires à dix-neuf. La nomination de deux vice-présidents, chargés respectivement de la réforme interne de la Commission et des relations avec le Parlement européen (PE), destinée à montrer qu'il s'agit de deux points essentiels pour amorcer un nouveau départ, vise aussi une hiérarchisation

53. Ce à quoi s'opposent sans doute les directeurs généraux et les syndicats de la fonction publique européenne, toujours obsédés par la crainte d'une « renationalisation » des politiques communautaires. La France a d'ailleurs elle-même brandi l'épouvantail de la « renationalisation » lors du débat sur le financement de la politique agricole commune.

54. Aux États-Unis, de nombreux centres publics de recherche sont confiés à la gestion d'entreprises privées par voie d'appel d'offres.

plus explicite. Par ailleurs, le découpage des portefeuilles s'apparente à celui d'un gouvernement national. La division en quatre secteurs géographiques des relations extérieures est notamment supprimée : le conservateur Chris Patten hérite de l'ensemble. L'agriculture et le pêche sont regroupées, etc.

Le nouveau collègue, composé d'un ensemble de fortes personnalités annonce un exécutif relativement fort. Politiquement équilibrée (dix sociaux-démocrates sur vingt, deux libéraux, sept conservateurs ou démocrates-chrétiens et un vert), l'attribution des portefeuilles a été favorable aux grands pays (Royaume-Uni : réforme interne de la Commission et relations extérieures, France : commerce et réforme des institutions, Allemagne : budget et élargissement, Italie : concurrence, Espagne : affaires économiques et monétaires et relations avec le Parlement).

L'annonce de cette composition avait été dans son ensemble favorablement reçue dans les États membres. Elle vient d'être approuvée par le PE, qui après une audition individuelle de chaque commissaire entre le 31 août et le 7 septembre, a trouvé face à lui une équipe soucieuse de corriger les dérives du passé. La Commission Santer avait déjà subi cet examen en 1995, conformément au traité de Maastricht, mais cette fois-ci l'oral a été précédé d'un écrit : chaque commissaire a présenté son programme et répondu à des questions concernant son passé, ses ressources et d'éventuels conflits d'intérêts avec le mandat qui lui est confié. Le déroulement de cette audition était destiné plus que jamais à engager la responsabilité de la Commission devant le PE et la bonne foi de celle-ci pour coopérer avec le PE.

Après l'investiture de la nouvelle Commission par le PE le 15 septembre, on attend maintenant de Romano Prodi qu'il nous présente son programme. Soucieux de privilégier une politique de long terme sur les cinq ans que durera son mandat, plutôt qu'une planification annuelle, Prodi entend en priorité parvenir, après l'échec du traité d'Amsterdam, à entreprendre des réformes institutionnelles en profondeur (I et II) et renforcer l'intégration européenne (III et IV).

• (I) *Les institutions européennes :*

– Le vice-président Kinnock doit présenter un vaste projet de réforme début 2000 concernant la modernisation de l'administration et son organisation en vue des futurs élargissements ; réforme à laquelle le Comité des sages a consacré son second rapport, et qui doit être discuté devant le PE.

– Par ailleurs, une nouvelle conférence intergouvernementale (CIG) destinée à réformer le traité d'Amsterdam doit débiter en décembre à Helsinki pour se clore fin décembre 2000 sous présidence française. Tandis que les États souhaitent un agenda réduit, la nouvelle Commission le souhaite large et le Parlement entend y participer pleinement. Michel Barnier, en charge de la CIG, estime ainsi d'ores et déjà, en accord avec le PE, que cette dernière ne devrait pas se limiter aux questions de la composition de la Commission, de la repondération des droits de vote au conseil des ministres et de l'extension des décisions prises à la majorité qualifiée, mais aussi porter sur le développement d'une défense européenne, la rédaction d'une charte constitutionnelle de l'Europe et reprendre le dossier des « coopérations renforcées », destinées à permettre aux États qui les souhaitent de renforcer entre eux le processus d'intégration, sans que les autres ne soient obligés de les suivre.

• (II) *L'élargissement :* à Helsinki, les Quinze devront préciser quelle est leur stratégie d'élargissement. Les négociations sont engagées avec six pays (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Estonie et Chypre). Certains pourraient devenir membres de l'Union en 2003. Un deuxième groupe de pays (Bulgarie, Roumanie, Slovaquie, Lettonie et Lituanie) viendrait après ; la Turquie restant à l'écart du processus.

• (III) *Les négociations commerciales :* en décembre à Seattle s'engage un nouveau cycle de libéralisation au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Or, au lendemain de la parution du manifeste Blair-Schröder, Romano Prodi a tenu à rassurer les entreprises sur l'engagement libéral de l'Union, tout en souhaitant une plus grande convergence économique européenne.

• (IV) *La défense et la politique étrangère commune* : la Commission entend faire usage du droit d'initiative que le traité lui confère dans ce domaine, pour articuler son action avec celle du « M. PESC » récemment nommé, Javier Solana, et celle de l'OTAN. Chris Patten considère ainsi qu'il est possible d'envisager que « l'Eurocorps et d'autres formes affectées à l'UEO puissent devenir opérationnelles dans un avenir

qui ne soit pas trop lointain » et d'étudier les moyens d'instituer une politique unique d'armement.

Romano Prodi démarre, dit-on, du bon pied. Mais la barque est lourdement chargée, et ni le PE, sorti renforcé de la crise du printemps dernier, ni les gouvernements nationaux, qui craignent toujours un renforcement de pouvoirs de la Commission, ne lui feront de cadeau.

Les commissaires européens	
Nom et pays d'origine	Attributions
Neil KINNOCK (Grande-Bretagne)	— vice-président — réforme administrative
Loyola DE PALACIO (Espagne)	— vice-présidente — Relations avec le Parlement européen, Transports et Énergie
Mario MONTI (Italie)	Concurrence
Franz FISCHLER (Autriche)	Agriculture et Pêche
Erkki LIIKANEN (Finlande)	Entreprise et Société de l'information
Frits BOLKESTEIN (Pays-Bas)	Marché intérieur
Philippe BUSQUIN (Belgique)	Recherche
Pedro Solbes MIRA (Espagne)	Affaires économiques et monétaires
Poul NIELSON (Danemark)	Développement et Aide humanitaire
Gunter VERHEUGEN (Allemagne)	Élargissement
Chris PATTEN (Grande-Bretagne)	Relations extérieures
Pascal LAMY (France)	Commerce
David BYRNE (Irlande)	Santé et Protection des consommateurs
Michel BARNIER (France)	Politique régionale
Viviane REDING (Luxembourg)	Éducation et Culture
Michael SCHREYER (Allemagne)	Budget
Margot WALLSTRÖM (Suède)	Environnement
Antonio VITORINO (Portugal)	Justice et Affaires intérieures
Anna DIAMANTOPOLOU (Grèce)	Emploi et Affaires sociales

Elvire Letourneur-Fabry  
*futuribles*

La Commission a besoin d'un personnel au profil particulier et d'une culture managériale aux antipodes de celle des administrations nationales... dont l'administration bruxelloise actuelle est à cet égard malheureusement la réplique, sinon la caricature. La fonction publique européenne devrait se distinguer par ses capacités d'analyse, de synthèse, de réactivité, de flexibilité, de ténacité, de patience. La Commission a davantage besoin d'écouteurs, de médiateurs, d'architectes de systèmes, d'entrepreneurs et d'auditeurs (au sens de l'audit) que de gestionnaires. Elle a besoin de s'appuyer sur des réservoirs d'idées extérieurs, les fa-

meux *think tanks*, dûment mis en concurrence intellectuelle. L'indispensable respect des règles et des procédures doit être garanti par des organes de contrôle puissants, ce qui n'est pas le cas actuellement du contrôle financier ni de l'unité anti-fraude, comme l'a noté le comité des sages, mais le renforcement en cours de ces services ne doit pas aboutir à paralyser l'action des autres unités, ce qui arrive toujours quand la lettre prime sur l'esprit, la forme sur l'enjeu. Il faut donc que le collège exerce une tutelle de ces organismes de contrôle d'autant plus vigilante que leur pouvoir sera plus grand.

## Tables rondes

## Futuribles International

**Mardi 12 octobre** — « **Pour une éthique de la science** » avec **Jean-Jacques Salomon**, ancien professeur au Conservatoire national des arts et métiers, directeur du Centre science, technologie et société à l'occasion de la sortie de son livre *Survivre à la Science. Une certaine idée du futur* (éditions Albin Michel, septembre 1999).

**Mardi 9 novembre** — « **La méthode des scénarios. Un exemple d'application : l'avenir du secteur pharmaceutique** » avec **Ute Hélène von Reibnitz**, directeur de Scénarios + Vision.

---

Inscriptions et renseignements : Laurence Faupin - Futuribles International  
55, rue de Varenne - F 75341 Paris Cedex 07  
Tél. 33 (0)1 53 63 37 73 - Fax : 33 (0)1 42 22 65 54  
E-mail : [forum@futuribles.com](mailto:forum@futuribles.com)

# *Pour sortir du no future*

Guy Aznar <sup>1</sup>

*Le texte que nous publions ici forme l'introduction et la conclusion du livre que publie cet automne Guy Aznar La Fin des années chômage. La stratégie de l'emploi pluriel <sup>2</sup> qui, au-delà même de son objet principal — vaincre le chômage, décrire une stratégie permettant en cinq ans de proposer à chacun un emploi — constitue un véritable appel contre le fatalisme ambiant en France et en Europe, pour la création d'un futur souhaitable. Tel est le message essentiel — les lecteurs en jugeront — des « bonnes feuilles » que nous avons retenues.*

*Le livre, pour le reste, n'a rien d'un roman et ne constitue en aucune manière un exercice de style. Notre société est tellement imprégnée du chômage qu'elle n'ose plus, selon Guy Aznar, en imaginer l'issue. Lui adopte un parti inverse et construit un scénario « où les cinq millions de personnes qui n'ont pas de place actuellement dans le jeu social français pourront y entrer ». L'auteur ne prétend pas avoir trouvé une solution unique, magique. Au contraire, il s'insurge contre la proposition de chacun à s'enticher d'une idée exclusive et prend appui sur les propositions existantes en Europe, qu'il rassemble pour composer une stratégie d'ensemble en faveur de « l'emploi pluriel ».*

*L'« emploi pluriel », c'est à la fois le travail salarié ou indépendant, le travail régulier ou nomade... c'est l'addition de multiples formes de*

---

1. Guy Aznar est sociologue, auteur de nombreux ouvrages de prospective sociale, précurseur de nombreuses réflexions sur l'aménagement et la réduction du temps de travail.

2. AZNAR Guy. *La Fin des années chômage. La stratégie de l'emploi pluriel*. Paris : Syros, coll. Alternatives économiques, 1999.

*travail exercées simultanément ou successivement, en alternance avec d'autres activités, pour des volumes de temps et selon des horaires variables. Ce n'est pas pour autant un modèle de dérégulation sauvage, mais plutôt celui d'un nouveau contrat social dont vous pouvez discuter de la teneur sur le site : <http://www.fin-années-chomage.com>*

H.J.

## No future ?

*Le pire qui puisse arriver à un individu, c'est de ne plus avoir de désir. De se retrouver immobile, figé, le nez collé à une vitre qui ne laisse rien transparaître au-delà ; comme un miroir qui ne peut s'entrouvrir pour passer de l'autre côté, tel celui d'Orphée dans le film de Cocteau.*

*Le pire, c'est de ne plus pouvoir se mouvoir par la pensée, de ne plus pouvoir se raconter une histoire, même avec des clignements d'yeux qui permettent parfois à un presque mort d'écrire un livre.*

*C'est de ne plus pouvoir se déplacer par la pensée dans un point différent, ne plus pouvoir s'imaginer ailleurs ou autrement, ne plus pouvoir se projeter virtuellement, parce que faire des projets, c'est tabou.*

*No future, c'est le pire qui puisse arriver à un être vivant. Même le prisonnier à vie peut rêver de s'échapper ; même le condamné à mort, jusqu'à la dernière minute, peut rêver d'une grâce présidentielle.*

*Le pire qui puisse arriver à un être humain c'est de n'avoir même plus le désir d'inventer son propre futur.*

*No future, c'était le slogan des nihilistes des années soixante, persuadés que l'hiver nucléaire était proche et qui entassaient quelques maigres rations de survie et des armes dérisoires en s'enfermant par avance dans le tombeau d'Antigone. C'est le vide, c'est une survie biologique dans les limbes d'un temps mort.*

*No future, c'est le pire qui puisse arriver à une société.*

*Déjà, le culte du passéisme est un symptôme du mal. La manie que condamnait déjà Giraudoux, de construire des monuments aux morts dans chaque village au lieu de construire des entreprises pour les vivants ; la névrose muséographique qui conduit certaines sociétés à construire des musées pour tout et pour rien, somptueux cimetières de la création morte, au lieu d'investir les forces dans la création éphémère et fragile.*

*Mais passe encore le passéisme, la maladie des sociétés qui avancent au rétroviseur, au moins parfois avancent-elles, même si c'est en reculant comme un crabe.*

Quand on parle d'une société *no future*, on pense plutôt à des pays calcifiés par des régimes totalitaires, longtemps, très longtemps où, à l'échelle d'une génération, et même en montant sur les remparts comme le personnage du *Rivage des Syrtes*<sup>3</sup>, on ne peut voir s'ébaucher l'ombre d'une ébauche de futur. On pense à des pays qui n'existent pas, dans des périodes improbables où, plutôt que de briser le miroir du temps pour s'évader vers le futur, tout le monde se noierait dans l'ivresse du présent, à court terme — vite, c'est urgent —, ou bien fuirait dans le loisir, où l'on se déguise le soir pour simuler la fête.

On pense à des pays improbables qui déplaceraient l'énergie imaginaire sur une autre planète, la Lune, Mars, Pluton, pour éviter d'avoir à s'occuper du futur sur la Terre. Ou bien, à propos de ciel, à d'autres pays qui déplaceraient les énergies vers des empires célestes où l'on n'entre que les pieds devant.

La liberté écrivait Cornélius Castoriadis<sup>4</sup>, devient insoutenable lorsque nous n'en faisons rien. Sans possibilité de se déplacer vers le futur, elle devient figure du vide.

Le discours de notre société sur le chômage est un discours du *no future*.

Le chômage agit comme un miroir sur lequel le corps social se heurte et se reflète. Il est vécu comme une malédiction sociale, qui serait due peut-être à une faute, et dont personne n'ose prédire l'issue. Ce n'est pas comme une guerre dont on attend la fin, comme un cyclone qui va bien finir par s'époumoner dans l'océan, ou un feu de forêts qui s'éteindra à la saison des pluies.

Non, c'est considéré comme un genre de catastrophe planétaire, semblable à de grandes mutations géologiques devant lesquelles l'homme est impuissant ; genre « d'effet de serre de la modernité » qui va peut-être entraîner la fonte inéluctable des glaces de l'activité, la montée des océans de la précarité, dont on ne pourra échapper qu'en grim pant sur des collines.

C'est un trou noir, indéfini, sans issue, sans fond. Comme dans ces cauchemars où l'on parcourt d'immenses couloirs lisses, et au bout, *nada*, un autre couloir, et au bout encore un autre, une vis sans fin qui vous entraîne inexorablement comme une masse inerte qui ne peut résister au courant.

Pour le chômage, *no future*. Pour ceux qui sont sans emploi, le plus insupportable n'est pas la détresse matérielle, c'est le sentiment qu'elle est sans espoir et sans issue. Le plus désespérant n'est pas seulement le chômage, c'est le fait d'être intimement persuadé que le chômage va durer au-delà d'un avenir qui se perd dans la nuit des temps. Et qu'il durera pour mes enfants aussi, et pour les enfants de mes enfants... Tandis que la société continue sa route imperturbable, de temps à autre, des faits divers sinistres font apparaître

3. GRACQ Julien. *Le Rivage des Syrtes*. Paris : Corti, 1952.

4. CASTORIADIS Cornélius. *Les Carrefours du labyrinthe*, Volume IV. Paris : Le Seuil, 1996.

des souffrances insoutenables, des détresses cachées, des hontes qui ne se racontent pas et entraînent un ébranlement de la confiance qui ronge peu à peu la personnalité. Pourquoi, et pourquoi moi ? On coule, on s'enfoncé, on sent que l'on ne pourra plus revenir. L'angoisse s'intériorise en drames personnels, s'extériorise en agressivité. La courbe des agressions et celle des suicides s'alignent sur celle du non-emploi.

Que faire d'autres puisque c'est *no future* ?

Et la détresse n'est pas seulement celle des chômeurs mais aussi celle de ceux qui les entourent ; de ceux qui ont un emploi mais un fils ou un frère chômeur ; de tous ceux qui ne sont pas au chômage mais un jour pourraient l'être ; l'angoisse des gens, des enseignants et des élèves ; celle des employeurs et des salariés ; des voisins, de la famille, de tout le monde, de toute la société, qui regarde effarée, ce raz-de-marée, avec une impression de vertige devant l'incapacité à entrevoir un jour le « bout du tunnel ».

Toute la société est « colorée » par le chômage comme par ces filtres teintés que l'on met parfois devant l'objectif photographique pour mieux saisir le paysage. Toutes les décisions économiques, politiques, sociales — la santé, la retraite, l'épargne, l'urbanisme, l'éducation — sont « filtrées » par le chômage.

Ce n'est pas faute d'en parler : en fait on ne parle que de cela, directement ou indirectement, à la télévision, dans les journaux, dans les décisions politiques, dans les élections. Ce n'est pas faute d'y penser : tous les décideurs, tous les responsables sociaux, tous les chefs d'entreprises, directement ou indirectement, ne pensent qu'à cela. Ce n'est pas faute d'inventer des solutions, de proposer des idées, de mettre en œuvre des réformes, de dépenser de l'argent, de dépenser des trésors de bonne volonté, d'intelligence, d'énergie. Tous les pays d'Europe le font, et la France, à sa manière, plus que tout autre. Mais ce n'est pas parce que l'on entrevoit une amélioration passagère du mal, par exemple la reprise de la croissance, dont il faut se réjouir, que l'on doit abandonner la lutte pour la guérison totale ; ce n'est pas parce l'on met en œuvre une solution partielle, par exemple la réduction collective du temps de travail qui va permettre de franchir d'un bond un grand bout du chemin, qu'il faut abandonner le projet d'atteindre le bout de la route.

Ce n'est pas faute d'avoir des idées, mais c'est faute de rassembler toutes ces idées, toutes ces initiatives, toutes ces lois, dans un projet global. C'est faute de raconter une histoire qui commencerait non pas par un récit du passé : « Il était une fois », mais par une promesse du futur : « Il sera une fois un pays où il n'y aura plus de chômage ».

Imaginez que quelqu'un tienne ce discours : je vous laisse deviner l'incrédulité générale, tellement la certitude du *no future* est ancrée dans les esprits. Je vous laisse imaginer les critiques, l'ironie, le mépris, voire la hargne, de tous les analystes patentés qui se sont installés dans la certitude du chômage

éternel, où ils ont établi leur campement idéologique et qui ne supporteraient pas d'en être délogés.

De tous ceux qui se sont tellement imprégnés de l'idée de chômage éternel qu'ils en sont à imaginer de verser un revenu à vie, équivalent d'un salaire, à tous ceux qui sont dépourvus d'emploi.

Comme si c'était un problème d'argent ! Comme si l'on pouvait tout acheter, même l'exclusion sociale ! Comme si l'on pouvait compenser avec de l'argent le désir de mettre en œuvre son énergie dans le monde pour le changer, ou tout du moins pour en faire partie. Comme si l'on pouvait priver les gens de leurs droits élémentaires, le droit à l'éducation, le droit à la santé, le droit de vote, le droit de travailler, avec de l'argent !

Le respect minimum envers une personne consiste à lui permettre de faire partie de la société, c'est-à-dire d'avoir un emploi dans la société.

## *Inventer le futur*

L'urgence première pour la société, la vertu républicaine première, ou si l'on préfère, « l'urgence révolutionnaire » première ce n'est pas seulement de procurer des rations de survie aux naufragés sur leur radeau (encore qu'elles soient d'une nécessité évidente), mais c'est d'inclure la promesse de ces allocations alimentaires dans un projet global, d'en faire les pièces d'un puzzle dont je puisse comprendre le sens et la globalité et qui, enfin, décrive un futur dans lequel j'aurai un emploi.

L'urgence n'est pas seulement l'imprécation véhémement contre « l'horreur » (encore que l'imprécation ait une fonction), ni le cri de la violence (encore qu'il soit utile pour réveiller le monde qui dort). L'urgence, c'est d'avoir un projet à se mettre sous la dent. L'urgence, elle est dans la créativité sociale, même imparfaite et tâtonnante, qui cherche, en utilisant l'énergie de la colère et de l'angoisse, à faire se rencontrer l'imaginaire flou et la réalité dure pour bâtir une image virtuelle de la société qui raconte un futur, genre de plan pour la route. Et si la carte n'est pas le territoire, au moins c'est une carte, bien utile quand on est perdu la nuit, dans le brouillard.

Autant que de pain, nous avons besoin d'imaginaire social.

Pour faire exprimer l'imaginaire collectif, lui donner chair, le transformer en réel, puis en programme politique, la méthode consiste à suivre un itinéraire inverse de celui qui serait dicté habituellement par la logique et la raison. La démarche rationnelle consiste normalement à partir des faits passés et à progresser en emboitant chaque pas dans le précédent par un verrouillage déductif, c'est-à-dire par des phrases qui commentent par « donc », « par conséquent ». Puis, au bout d'un moment, quand l'enchaînement déductif parvient

à son terme, à s'autoriser éventuellement à élaborer des hypothèses dans des limites autorisées.

Suivre un itinéraire inverse, cela signifie partir de l'imaginaire au lieu de partir du réel. La démarche imaginaire suit un itinéraire inverse de la démarche habituelle dans la mesure où elle part du point d'arrivée. Elle s'intéresse d'abord à la destination et, de là, elle remonte à reculons dans les enchaînements de causalité pour essayer de se frayer un chemin dans l'enchevêtrement de la réalité d'aujourd'hui.

Évidemment, suivre cet itinéraire inverse (partir de l'imaginaire plutôt que de la réalité) n'est pas une démarche sécurisante. La réalité solide, c'est ce sur quoi l'on pose les pieds tous les jours — heureusement qu'elle est là, c'est bien utile pour faire du jogging. Mais parfois aussi elle engluie les pieds d'une guimauve dont on ne peut plus se dépêtrer.

L'imaginaire, c'est jouer avec des images comme avec des photos numérisées sur l'écran de l'ordinateur : on les colore à son idée, on les déforme, on fait ce que l'on veut, on joue. On s'amuse tellement qu'on en oublierait de manger.

L'imaginaire, c'est en face du réel, de l'autre côté, du côté du désir.

## *Construire un pont*

Évidemment, il faut nous retrouver dans un espace intermédiaire, dans un lieu qui n'est pas imaginaire mais qui n'est pas non plus le réel identique à la réalité d'aujourd'hui. Sinon, ce ne serait pas la peine de faire le voyage.

Cet espace intermédiaire, c'est la réalité transformée.

La créativité, cela consiste à construire un pont entre l'imaginaire et le réel.

La grande question, c'est de savoir d'où l'on part pour construire le pont. Si l'on part de la rive de la réalité actuelle, bien accroché à la paroi avec des crampons, c'est solide, mais le risque c'est d'y rester, de ne pas bouger beaucoup, de ne rien changer, ou seulement à la marge. Le défaut également, c'est de ne pas entraîner les foules derrière soi puisqu'on n'a pas mis dans le projet l'attractivité du désir qui est, naturellement, du côté de l'imaginaire.

À l'inverse, si l'on part de l'imaginaire, le risque c'est aussi d'y rester, on y est tellement bien, et de planer dans les rêves de l'utopie, que l'on regarde ensuite de loin comme un objet esthétique.

Mais, en revanche, si partant de l'imaginaire on parvient à intégrer les contraintes de la réalité, à quitter les nuages pour revenir sur terre, à transformer les idées vagues en propositions réalistes, réalisables, alors, en fait, on a déplacé le réel vers les rives de l'imaginaire, on a fait bouger la société d'un cran grâce à une utopie réaliste.

Dans notre cas, partir de l'imaginaire, c'est s'évader des contingences de l'action politique immédiate qui conduisent si souvent à se dire « Mais non ce n'est pas possible » avant même d'avoir laissé s'achever la pensée ; c'est prendre du recul et embrasser du regard toutes les idées, comme si l'on était à bord d'un avion apercevant tous les chemins, toutes les routes, les reliefs du terrain et parfois même les fondations d'une construction ancienne.

Il ne s'agit pas de chercher une solution magique qui viendrait du ciel mais, à l'image du bricoleur dont parle Claude Lévi-Strauss<sup>5</sup>, « de se retourner vers un ensemble déjà constitué formé d'outils et de matériaux, d'en refaire l'inventaire, de le répertorier » avant de concevoir, en fonction du projet, un nouvel ensemble « qui ne différera du point de départ que par un nouvel agencement ».

En effet, les matériaux du pont que l'on cherche à bâtir entre la société du *no future* et la société du « no chômage » de demain existent déjà, tous les moyens d'action sont connus, il suffit de les repérer et de les ajuster entre eux. Et pour cela, répétons-le, il faut partir de l'imaginaire, partir de l'objectif et non des moyens. Commencer le voyage en récitant de manière obligatoire *la phrase* qui peut sceller le nouveau contrat social :

« Pour sortir du *no future* nous allons décrire un scénario où les cinq millions de personnes qui n'ont pas de place actuellement dans le jeu social auront la possibilité d'y entrer — sinon la machine fera tilt et il faudra tout recommencer. »

Tout discours politique devrait être évalué obligatoirement par rapport à cette phrase, et seulement ensuite être discuté selon les détails de la recette de son cocktail. Cela permettrait au moins de comparer les recettes de fabrication et surtout les délais de fabrication pour réaliser le programme de *la phrase*.

Car l'essentiel, en invoquant d'abord *la phrase* et non d'abord les moyens, c'est de briser des pesanteurs, de dessiner un projet fédérateur, de créer des envies, de mobiliser des énergies, d'engendrer des synergies.

L'essentiel, c'est de commencer par *la phrase* et de revenir seulement après aux moyens, aux solutions, aux idées.

C'est un principe général du raisonnement : avant de se mettre en route, il faut avoir une idée de la destination, avant de commencer le tournage d'un film, il faut avoir une idée du scénario ; avant de construire une maison et de commencer à gâcher le mortier, il faut avoir un plan général. Au départ, globalement, on ne vous demande pas seulement d'être expert en fenêtres, et on ne cherche pas à connaître le détail de la plomberie : on veut se loger. Dans notre cas c'est le « logement » de cinq millions de personnes qui nous intéresse.

---

5. LÉVI-STRAUSS Claude. *La Pensée sauvage*. Paris : Plon, 1962.

Pour cela, il semblerait logique de rassembler les différents corps de métier, chacun avec sa compétence, c'est-à-dire dans notre cas d'inviter les différents innovateurs sociaux à participer à la construction, chacun avec sa pierre à idées. Mais il faut avouer que, pour l'instant, le collage des pierres à idées marche mal. Chacun a tendance à penser que « sa » solution est la seule et qu'elle va tout résoudre. Cette solution exclusive, pour les uns c'est « la croissance », pour les autres c'est « les taux d'intérêt », ou « la réduction collective du temps de travail », ou « la semaine de quatre jours », etc. D'où, en général, des discours excessifs, totalisants, exclusifs, proférés sur un temps véhément, voire sectaire. Avec des prédicateurs enflammés, qui se déplacent de ville en ville, d'écrans en écrans, généralement entourés par une cohorte de militants et d'admirateurs. Pire, quand la volonté de convaincre devient aveuglement chacun consacre alors une grande énergie à détruire la solution du voisin, qu'il considère de fait comme un demeuré, un attardé, un utopiste, et j'en passe.

Ce cloisonnement du projet global en une multitude de petits morceaux de solutions, cet antagonisme des corps de métier de l'architecture sociale (un peu comme si maçons, plombiers, électriciens d'un chantier se détestaient et cherchaient en permanence à détruire le travail de l'autre), empêche d'avoir une vue d'ensemble sur le chantier du futur.

Bref, on l'aura compris, je considère que les innovateurs sociaux, malgré leur talent spécifique, mais à cause de leur maladie sectaire, sont pour une bonne part responsables du phénomène *no future*. Je dois avouer que je n'ai pas échappé à cette maladie par le passé.

La démarche que je propose est inverse : *je certifie que ce livre ne contient aucune idée originale.*

Je propose simplement de faire du collage d'idées, de toutes les idées existantes, que je considère *a priori* comme pertinentes et admirables. Mon ambition est seulement de coller les morceaux, de rassembler toutes les propositions, avec trois impératifs.

1. *Commencer par la phrase*, c'est-à-dire partir du puzzle global permettant d'offrir un emploi à cinq millions de personnes, dans lequel nous colleons les propositions d'actions disponibles et compatibles, quitte à laisser une case blanche provisoirement, s'il y a un creux, pour laquelle nous lancerons un appel d'offres.

2. *Transformer en positif*. J'ai longtemps animé des groupes de créativité, et c'est le réflexe que je m'efforçais de faire entrer dans les circuits neuro-niques. Beaucoup de gens croient que la créativité consiste à dire « tout ce qui vous passe par la tête » en s'abstenant de critiquer. Bien entendu, il n'en est rien, cela c'est du jeu de société. Le secret consiste au contraire à laisser s'exprimer d'abord l'imaginaire, puis à laisser affleurer à la conscience les critiques, saines, naturelles, normales, pour favoriser la fécondation entre les

deux. Ensuite, il s'agit, par un processus de détournement « magique » qui constitue le secret des créatifs, d'opérer une métamorphose de la critique en idée, de transformer la critique en positif.

« Transformer en positif », c'est le réflexe élémentaire qu'il faudrait apprendre dans les écoles tous les jours, dans notre société de pisse-vinaigre, de plaintifs, de blasés, de destructeurs, qui défilent sur l'écran des lamentations, à l'affût de la parole de l'autre pour le démolir, au lieu de lui tendre le « pourquoi pas ? » de la tolérance et de la créativité.

« Transformer en positif », c'est utiliser les contraintes comme un tremplin, les critiques comme un stimulant, pour les intégrer dans une solution qui les dépasse.

3. *Dynamiser le « collage »*. Nous essayerons enfin d'insuffler un « plus » dans le moteur de chaque stratégie, avec un optimiste raisonnable, une volonté de faire, une « ardente obligation » de réussir le collage global du puzzle des cinq millions. Il ne s'agit pas de dire seulement « Il se crée *n* emplois par an », par exemple, dans la case « création d'entreprises » ou dans la case « temps choisi », mais de se demander « À quelle condition pourrait-on en créer *n plus un* ? », d'autant qu'un emploi en plus ne constitue pas simplement une addition mais le point de départ d'une réaction en chaîne. Collage dynamique également au niveau de l'ensemble du système, en créant des passerelles, en construisant des ponts, en décrivant des itinéraires, en développant des synergies.

Une chose est certaine : nous avons tout pour réussir. Nous vivons dans une société riche, dont la richesse double tous les vingt ans ; nous possédons des outils technologiques fabuleux qui permettent de tout faire ; nous vivons dans un pays (je parle de l'Europe, bien sûr) créatif, intelligent, génial.

La seule chose qui nous manque pour casser le vieux puzzle et en faire un neuf, c'est simplement l'envie de le faire, la confiance, le moral, « la frite » comme dit mon fils, « la *fé* » comme disent les Mexicains, — enfin, ce genre de choses. [...]

## Conclusion : du no future aux futurs

*Posez votre calculatrice, maintenant.* Ce livre n'est pas un de ces dossiers d'économétrie qui assènent leurs certitudes à coups d'équations et de statistiques, qui distillent le rêve ou l'effroi, à partir de scénarios d'avenir terribles ou radieux programmés *ex ante*.

Les chiffres ici ont simplement pour fonction de montrer que l'on navigue dans les océans de la réalité et non dans les brumes de l'imaginaire.

Posons l'hypothèse qu'ils sont un peu flous, comme l'image saisie sur un appareil photo mal réglé, peut-être à cause du diaphragme un peu trop ouvert

ou de la distance qui est trop courte. Tournez vous-même les mollettes de réglage, ajoutez quelques *inputs* dans le paysage, retirez les impondérables, recadrez, servez frais.

Ce qui compte, c'est la cohérence globale, comme celle d'un jeu de marelle, conçu pour pouvoir avancer, en sautant, d'un point de départ vers un point d'arrivée. Ce qui compte, c'est la crédibilité — du latin *credere* qui veut dire que « l'on peut y croire ». Or tout ce qui écrit dans ce livre est crédible, avec un coefficient de confiance à « point zéro cinq », comme disent les statisticiens. Chacun sait que nous ne manquons pas de ressources. Il y a de quoi labourer, c'est le fonds qui manque le moins. Nos armoires sont pleines et elles doublent de volume tous les vingt ans. Nous sommes des enfants gâtés et nous ne le voyons pas. Parfois nous avons besoin d'un gros paquet de milliards pour baisser d'un seul coup toutes les charges sociales, ou pour renflouer une banque en péril, ou pour construire des monuments somptuaires, ou pour fabriquer de gros bateaux inutiles : il suffit de claquer des doigts, on les trouve.

Quand on essaie de compter à la loupe ce que nous dépensons chaque année, depuis vingt ans, pour maintenir en état de survie une armée immobile de cinq millions de personnes, c'est tellement énorme que l'on croit toujours se tromper d'une décimale.

« Qu'avez-vous fait de vos talents ? » nous demanderont sans doute nos enfants, en se référant à une monnaie ancienne. En comparaison, nos timides additions, échelonnées dans le temps, paraissent bien dérisoires, en regard de leur ambition qui est de mettre fin au stress d'une génération entière.

Nous avons les outils, nous l'avons longuement montré. La collection d'idées, de propositions, d'expériences, que nous avons collées les unes à côté des autres n'est pas imaginaire : il suffit d'ouvrir la fenêtre et de jeter un œil chez les voisins. On peut même frapper à leur porte et leur emprunter deux ou trois choses. Ou bien faire du troc, ils seront sans doute d'accord.

Nous entrons dans une période favorable, nous l'avons dit, chacun le voit autour de soi. L'angoisse qui commence à pointer à propos des retraites, du fait que les actifs d'aujourd'hui seront sur une chaise longue tandis que les jeunes seront moins nombreux pour les nourrir démontre par contrecoup que le chômage d'origine démographique va diminuer. Le bruissement horripilant des téléphones portables dans la rue, dans les trains, voire au concert, évoque la rentrée des classes du millénaire : les nouveaux métiers sont arrivés !

Nous avons les moyens, nous avons les outils, nous avons le moment, alors que nous manque-t-il ?

Je me souviens d'une expérience de laboratoire que l'on m'avait raconté, lorsque j'étais étudiant. On avait enfermé un poisson dans un aquarium, au milieu duquel était insérée une plaque de verre. D'un côté un appât, de l'autre un animal qui se heurte invariablement, durant des mois ou des années, sur

la plaque de verre et tourne en rond. Un jour on enlève la plaque, mais l'animal continue sa ronde, sans dépasser la limite virtuelle, parce que la frontière est inscrite dans sa tête.

Le mur du chômage est dans nos têtes. Il faut lever la plaque de verre. Il faut oser dire que nous pouvons aller vers la fin des années chômage. Parce que c'est vrai mais que nous n'osons pas encore y croire. La confiance, la croyance, ne sont pas dans notre cas des vertus morales ou des péroraisons de discours mais des outils programmatiques. Il ne s'agit pas d'optimisme béat, mais d'un investissement énergétique.

C'est la confiance dans la fin du chômage qui va faire sortir les sous des lessiveuses, qui va décider d'investir, inciter à choisir un métier adapté à l'après-chômage, à se préparer à la mobilité géographique et mentale, et permettre de planifier déjà des années sabbatiques. Ce n'est pas la croissance qui crée l'emploi, mais l'emploi qui crée la croissance, comme l'a écrit Jacques Attali.

C'est sur la confiance dans l'avenir que repose la dynamique complexe qui fabrique la croissance qui fabrique la confiance. Circuit en boucle comme les constructions cybernétiques.

Notre ambition est seulement de montrer que « c'est possible ». C'est maintenant le tour de la volonté collective dont la volonté politique n'est que l'expression. À partir du moment où les sondages montreront que nous commençons à croire à la fin des années chômage, que nous sommes prêts à nous mobiliser, que nous sommes prêts à suivre le discours politique qui nous le promettra, alors le chômage amorcera sa décrue.

C'est à la volonté collective, c'est-à-dire à chacun d'entre nous, de prendre à bout de bras pour les incliner les courbes du *no future* qui n'ont pas plus de réalité qu'un dessin tracé à la craie.

Disons-le autrement. Le sujet traité dans ce livre n'est pas seulement l'emploi. Le vrai sujet c'est celui de l'adaptation à l'évolution de nos sociétés qui vont être *de facto* mobiles, complexes, rapides, changeantes, comme un jeu électronique, comme un clic sur une icône, comme un transfert par Internet.

Ou bien on « laisse faire », à partir d'une tournure d'esprit que l'on appelle libérale, qui privilégie extrêmement l'individu, au point d'accepter un certain désordre, système « naturel » où se débrouillent mieux les bons navigateurs.

Ou bien on cherche à intégrer les nouvelles réalités sociales dans un système « culturel », dans un réseau de droits, avec des filets de protection qui évitent de se faire trop mal en cas de chute, ce qui suppose d'accepter un certain ordre.

Entre l'excès d'ordre qui brime et l'excès de désordre qui blesse, nous sommes bien placés ici, chez nous, en Europe, pour inventer l'équilibre d'une société plurielle, dont l'emploi pluriel est l'une des composantes.

9<sup>e</sup>  
de la Salon  
**REVUE**

ESPACE TAPIS ROUGE  
67, rue du Faubourg Saint-Martin - 75010 Paris

16 & 17 octobre 1999

La Revue des revues  
ENTREVUES ■

Renseignements : *Ent'revues* - Tél : 01 53 34 23 23 - Fax : 01 53 34 23 00

**Livre**  
centre national du

**LIRE  
EN  
FÊTE**



# Regards sur le développement

Michel Beaud<sup>1</sup>

*Chaque année sont publiés par les organisations internationales (Nations unies, OCDE, Commission européenne) des rapports qui — bien qu'ils n'aient pas de dimension prospective particulière — constituent des ouvrages de référence et des mines d'information pour tous ceux qui s'intéressent à l'état du monde et aux grandes tendances d'évolution.*

*S'agissant du développement économique et social de la planète, trois rapports font, en particulier, autorité. Deux d'entre eux émanent de la Banque mondiale : il s'agit du Rapport sur le développement dans le monde (dont l'édition 1999 vient de paraître) et du document intitulé Global Economic Prospects and the Developing Countries. Ils sont utilement complétés par la publication par la même Banque mondiale d'un rapport World Development Indicators et d'un bref atlas (World Bank Atlas) comprenant les données statistiques essentielles.*

*Le troisième rapport est produit par le programme des Nations unies pour le développement (PNUD) sous le titre Rapport mondial sur le développement humain dont l'édition 1999 est parue avant l'été.*

*Michel Beaud rend compte ici de l'édition 1999 de ces différents rapports (hormis évidemment celui de la Banque mondiale qui n'est pas encore disponible).*

*Ceux-ci montrent en particulier que, en dépit de certains progrès, la crise financière asiatique — outre les turbulences qu'elle a suscitées — a entraîné une réduction de la croissance et que, globalement, les inégalités (notamment les disparités Nord-Sud) se sont aggravées.*

*Michel Beaud souligne que, si la Banque mondiale reste fidèle au credo libéral, elle ne peut ignorer le développement des risques systémiques... Qu'un minimum de régulation publique s'avère indispensable si l'on veut que les bons sentiments qui animent les organisations internationales ne restent pas à l'état de vœux pieux.*

H.J.

1. Professeur émérite de l'université Paris VII-Jussieu, Michel Beaud est l'auteur de plusieurs ouvrages, parmi lesquels : *L'Histoire du capitalisme*. Paris : Le Seuil (5<sup>e</sup> éd. à paraître en 2000) ; *Le Basculement du monde*. Paris : La Découverte, 1997.

L'annuaire de la Banque mondiale, *World Development Indicators 1999 (WDI)*<sup>2</sup>, présente en cinq grands chapitres (population, environnement, économie, États et marchés, liens globaux) un utile ensemble de statistiques ; il s'ouvre sur un examen des récentes crises et des retards qu'elles risquent d'entraîner pour la réalisation des objectifs de développement fixés pour 2015<sup>3</sup>. Le petit *World Bank Atlas 1999*<sup>4</sup> qui l'accompagne en offre une version résumée, cartographiée, simplifiée — parfois jusqu'à la caricature. Le rapport *Global Economic Prospects and the Developing Countries 1998-99*<sup>5</sup> de la même Banque mondiale, est d'une tout autre facture : réalisé au second semestre de 1998, sous la direction de Joseph Stiglitz qui le préface, il analyse successivement les perspectives économiques mondiales après la crise asiatique, les réponses qui lui ont été apportées et les mesures à prendre pour mettre — autant que faire se peut — les pays en développement à l'abri des crises financières. Quant au *Rapport mondial sur le développement humain 1999* publié par le PNUD<sup>6</sup>, le dixième d'une série lancée par Mahbuk Ul Haq à la mémoire de qui il est dédié, il présente de très utiles informations chiffrées sur le développement humain et une

réflexion sur la manière dont celui-ci peut s'accomplir en cette période de mondialisation et de renouveau technologique.

Il est donc, dans ces publications, question du monde, de la mondialisation et de l'économie mondiale, de croissance et de développement, des crises (passées et récentes, à venir ou à conjurer), des inégalités, des avancées à réaliser, des mesures à prendre. Mais les points de vue adoptés, les problématiques, les analyses et les diagnostics offrent une vision kaléidoscopique plus qu'un tableau cohérent.

Le « regard sur le monde », par lequel s'ouvre l'annuaire de la Banque mondiale *World Development Indicators 1999*, part de la crise asiatique et de ses manifestations : s'il évoque l'arrêt de la croissance ou les baisses de production, c'est la dimension de « crise humaine » qu'il privilégie (p. 3 et suiv.) : avec les millions de personnes dont le revenu s'effondre, qui perdent leur travail, restreignent leur nourriture, retirent leurs enfants de l'école pour les faire travailler ; avec les classes moyennes qui réduisent leur consommation ; avec les affrontements ethniques et les émeutes de la faim. Alors que plusieurs pays paraissaient sur la bonne trajectoire pour atteindre les objectifs de dé-

2. WORLD BANK. *World Development Indicators 1999*. Washington, 1999, 400 p.

3. Parmi ces objectifs, dont la Banque mondiale souligne l'importance, citons les suivants :

— réduire la pauvreté de moitié d'ici 2015 ;

— réduire le taux de mortalité infantile des deux tiers d'ici 2015 ;

— généraliser l'enseignement primaire d'ici 2015 ;

— assurer l'égalité entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici 2005 ;

— faire différents progrès dans le domaine de la santé, etc.

4. WORLD BANK. *World Bank Atlas 1999*. Washington, 1999, 64 p. (édition en anglais, français et espagnol).

5. WORLD BANK. *Global Economic Prospects and the Developing Countries 1998-99. Beyond Financial Crisis*. Washington, Décembre 1998, 220 p.

6. PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT. *Rapport mondial sur le développement humain 1999*. New York, 1999. Édition en français : De Boeck, Bruxelles Université, 1999, 262 p.

veloppement fixés pour 2015, le coup d'arrêt de la crise risque de se traduire par des années de retard.

Le texte met vigoureusement en cause les inégalités qui se sont creusées dans chaque pays lors de la période de croissance et qui se sont aggravées dans la crise ; car celle-ci frappe particulièrement les plus démunis : dans un pays comme l'Indonésie, la proportion des pauvres va, à taux d'inégalité constant, doubler du fait de la crise ; mais si l'inégalité s'accroît, elle pourra tripler. En conséquence les gouvernements de ces pays sont invités, à la fois à poursuivre les politiques d'ajustement structurel, « qui accroissent sur le long terme les chances pour les pauvres », à adopter des politiques de stabilisation « qui ont le moindre coût pour les pauvres et les vulnérables » et à assurer les mesures de protection sociale essentielles.

Encore incertains quant à l'évolution de la crise financière, les rédacteurs se montrent à la fois satisfaits d'eux-mêmes et sévères pour les dirigeants des pays : « Notre compréhension de la manière de protéger les pauvres continue à s'améliorer. Et les gouvernements, ceux qui élaborent les politiques, ne seront désormais plus excusables si les politiques mises en œuvre sont insensibles aux besoins des pauvres. » Rien n'est dit, dans cette réflexion sur les responsabilités, des instabilités financières mondiales, des inégalités et asymétries de l'économie globalisée ou des directives des organismes internationaux.

Version succincte du précédent, le *World Bank Atlas* est destiné à un large public ; sa présentation rappelle les atlas des décennies du milieu du siècle, où quelques couleurs permettaient de distinguer les zones de domination ou d'influence des grandes puissances d'alors. Cependant,

dans cet atlas, on ne s'y retrouve pas aisément : les critères, essentiellement socio-économiques, sont multiples et les gammes de couleurs changent de page en page.

Sans doute suffirait-il de mettre en rose les pays qui ont de bons résultats — par exemple, l'espérance de vie à la naissance la plus grande, les taux de mortalité infantile les plus faibles, les niveaux de revenu par tête les plus élevés et les taux les plus forts d'équipement en ordinateurs personnels : se retrouveraient souvent Amérique du Nord, Europe occidentale, Japon et quelques autres. Et en mettant en gris les pays ayant de mauvais résultats, on trouverait beaucoup de pays d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie centrale et du Sud. Ce serait évidemment plus clair, mais sans doute un peu trop voyant et, pour certains, provocateur.

Pourtant, dans ses commentaires, cet atlas passe sans cesse du rose au gris. En rose : « La bonne performance de nombreux pays en développement, pendant la période 1990-1997, a accru l'espoir que les objectifs de développement retenus au plan international pour 2015 puissent être atteints. » Mais — en gris — du fait de « l'agitation des dix-huit derniers mois », il faudra aux pays en développement « deux à dix ans de plus qu'on ne le pensait il y a tout juste un an, pour réduire de moitié la pauvreté » (p. 9) — « agitation » est le mot français utilisé pour l'anglais *turmoil* et l'espagnol *crisis*. En rose encore : « Les niveaux de vie ont augmenté partout dans le monde au cours des vingt-cinq dernières années. Les taux de mortalité infantile ont été divisés par deux [de 1970 à 1997]. L'espérance de vie à la naissance est passée de 55 à 67 ans. Et, d'une manière générale, les individus sont en meilleure santé, mieux nourris et mieux

éduqués. » Mais — à nouveau le gris — « il ne faut pas se laisser aller à un optimisme exagéré : l'agitation économique et sociale et la propagation continue du VIH/SIDA font peser une menace sur l'avenir de millions d'êtres humains » (p. 17).

## *L'essor des inégalités*

Dans sa préface au *Rapport mondial sur le développement humain 1999* du PNUD, Mark Mallock Brown propose un diagnostic moins sommaire : depuis 1980, des résultats importants ont été obtenus, mais « soixante pays ne cessent de s'appauvrir » ; la mondialisation « a un coût énorme tant humain que politique » ; en même temps que des avancées, « les marchés engendrent des ruptures et des déchirements » ; en outre « les problèmes de santé publique, l'immigration et les flux de réfugiés, la dégradation de l'environnement et la désagrégation croissante des structures sociales et politiques sont les nouvelles menaces qui pèsent sur la sécurité et qui grandissent dans un contexte d'inégalités planétaires, dont nul ne se préoccupe » (p. VI).

Plus largement, le bilan du PNUD met en balance avancées et points noirs : dans les pays en développement, la part de la population ayant accès à l'eau potable est passée de 40 à 72 % ; mais plus de 2,6 milliards de personnes ne disposent pas d'installations sanitaires de base et 880 millions n'ont pas accès aux services médicaux. Le taux de scolarisation (primaire et secondaire) a progressé de 74 %

à 81 % — ce qui laisse encore 260 millions d'enfants non scolarisés. La production alimentaire par habitant a augmenté de près d'un quart, mais environ 840 millions de personnes souffrent de malnutrition. Le PIB réel par habitant s'est accru de plus de 1 % par an, mais près de 1,3 milliard de personnes vivent avec moins d'un dollar par jour et près d'un milliard ne peuvent satisfaire leurs « besoins de consommation élémentaires ». Le taux de participation des femmes à l'activité économique a augmenté, mais entre le quart et la moitié des femmes « subissent des violences physiques de la part de leur partenaire ». Le taux de vaccination des enfants a progressé, mais 250 millions d'enfants travaillent et 160 millions souffrent de malnutrition...

L'indicateur synthétique du progrès humain<sup>7</sup> permet de rendre compte, pays par pays, du mouvement d'ensemble : pour les pays pour lesquels il a pu être calculé en 1990 et 1997, il a entre ces deux dates régressé dans une quinzaine de pays et stagné dans une dizaine de pays — d'Afrique australe et d'Afrique noire, de l'ancienne Union soviétique, de l'Europe centrale et de l'Est — pays qui, presque toujours, ont dans le même temps subi une baisse de leur produit national par tête. Curieusement, cet indicateur synthétique est assez peu utilisé dans le rapport ; et l'hommage que lui rend le prix Nobel d'économie 1998, Amartya Sen, n'est pas sans ambiguïté : « Cet indicateur simple était clair et a reçu une attention soutenue. Il a permis à la réalité complexe contenue dans le reste du rapport de trouver un lectorat intéressé » (p. 23).

7. Cf. BANETH Jean. « Les Indicateurs synthétiques de développement ». *Futuribles*, n° 231, mai 1998 (NDLR).

L'inégalité de notre monde est un des points sur lequel revient avec insistance le rapport du PNUD : à la fin des années quatre-vingt-dix, le cinquième de la population mondiale vivant dans les pays les plus riches dispose de 86 % du produit mondial et de 74 % des lignes téléphoniques ; le cinquième le plus pauvre, à peine respectivement de 1 % et 1,5 %. Avec 19 % de la population du monde, les pays de l'OCDE assurent 71 % des échanges mondiaux et représentent 91 % des utilisateurs d'Internet. Depuis deux siècles, les inégalités se sont fortement accentuées : l'écart de revenu moyen entre les cinq pays les plus riches et les cinq pays les plus pauvres était de 1 à 3 en 1820, de 1 à 7 ou 8 en 1900 et de 1 à plus de 30 en 1997 (p. 38). Elles se sont creusées dans les dernières décennies, à l'échelle mondiale et dans beaucoup de pays, tant riches que pauvres ; elles augmentent dans les périodes de croissance et s'aggravent lors des crises. La constitution de très grandes fortunes individuelles, le poids des très grandes firmes mondiales (dont les chiffres d'affaires sont de l'ordre des produits bruts de pays comme la Thaïlande, la Norvège, l'Arabie Saoudite, la Pologne ou l'Afrique du Sud), le développement mondial de la criminalité organisée, tout cela contribue aussi à créer de radicales asymétries.

Mais, dès lors qu'elles atteignent ce degré, les inégalités mondiales ne sont pas seulement, selon nous, un aspect parmi d'autres du tableau d'ensemble : elles constituent un élément structurant de notre monde et doivent être prises en compte comme un facteur clé des problèmes de notre temps. Concrètement, dès lors que l'écart est immense entre les pauvres des pays pauvres et les couches aisées des pays riches qui incarnent au-

jourd'hui l'image du bien-vivre, cette inégalité fondamentale se retrouve dans tous les domaines : santé, éducation, recherche, savoir, information, télécommunication...

## Le credo libéral

N'y a-t-il pas alors quelque incécence à affirmer tout de go que « la mondialisation [...] ouvre à la population des pays pauvres de nouvelles perspectives de prospérité » ou que l'accès à la technologie « connaît des progrès spectaculaires à mesure que les pays utilisent davantage l'ordinateur et exploitent les possibilités qu'offre Internet » (*Atlas op. cit.*, p. 53 et p. 45) ? Ou encore, qu'en « dressant la liste de leurs conséquences négatives pour les individus, il importe de ne pas manifester de rejet envers les marchés en tant que principe central d'organisation de l'économie mondiale » (préface au *Rapport du PNUD*, p. V) ?

Certes, Internet est une fascinante création technique, encore balbutiante et riche de promesses : mais peut-on oublier, parlant de développement, que dans le pays le mieux équipé, les États-Unis, un habitant sur dix a accès à Internet, alors que dans l'ensemble des pays pauvres c'est un sur cent mille (*WDI*, p. 310 et suiv.) ?

D'autre part, le marché est certainement un irremplaçable instrument d'ajustement et d'équilibrage d'offres et de demandes entre multiples producteurs et innombrables détenteurs de pouvoir d'achat. Mais, dans un monde où plus de 20 % des humains sont précisément dépourvus de pouvoir d'achat, peut-on poser que le marché doit être le « principe central d'organisation de l'économie » ? Et comment alors concilier cette affirmation

avec cette autre, du même rapport du PNUD (p. 44), que « la mondialisation doit [...] reposer sur les principes suivants » : l'éthique, le développement, l'équité, l'intégration, la sécurité humaine et la viabilité à long terme ?

Plus axé sur la dimension économique, le rapport de la Banque mondiale, *Global Economic Prospects and the Developing Countries 1998-99. Beyond Financial Crisis*, réalisé sous la direction de J. Stiglitz, aborde de front quelques points essentiels.

Les crises n'y sont pas traitées comme un épisode déplorable venant malencontreusement retarder la marche vers la réalisation d'objectifs de développement : il s'agit, comme la croissance dont elles sont indissociables, de réalités historiques qu'il convient de bien mettre en perspective. Les marchés n'y sont pas pris pour des processus assurant à la fois l'optimum, l'équité et l'équilibre. La mondialisation marchande n'est donc pas la voie obligée vers un nouveau paradis terrestre. Quant aux responsabilités, mais là le texte suggère plus qu'il ne dit, il faut examiner non seulement celles des gouvernants du Sud, mais aussi celles des grandes puissances et des organismes internationaux, notamment le Fonds monétaire international.

Ainsi, dans la préface, le responsable du rapport, le néo-keynésien Joseph Stiglitz, souligne la brutalité et la gravité de la crise qui a éclaté en Thaïlande en juillet 1997 ; selon lui, les origines de la crise asiatique « résident fondamentalement dans l'interaction entre des faiblesses institutionnelles de la libéralisation financière dans chaque pays et des imperfections du marché international des capitaux ». Plus précisément, la crise a principalement résulté de la conjonction d'un facteur extérieur, un endettement excessif à

court terme en monnaies étrangères, et d'un facteur intérieur, la progression des prêts pour des activités à risque telles que l'immobilier et la spéculation boursière (p. XI et p. 59 et suiv.).

En outre, il y a eu des erreurs de diagnostic : contrairement aux pays d'Amérique latine lors de la crise de la dette des années quatre-vingt, il n'y avait, pour les pays d'Asie en 1997, ni endettement globalement excessif, ni déséquilibres macro-économiques graves ; ainsi les remèdes jadis appliqués pour combattre la crise de la dette n'étaient pas adéquats. Dès lors, les premières mesures prises contre la crise financière qui se propageait en Asie ont contribué à y aggraver la récession économique, alors même que « les banques et les entreprises privées étaient en difficulté, la demande chutait et les capitaux fuyaient », ce qui a eu « de graves conséquences sociales, en partie à cause de l'absence de filets de protection sociale » (p. XI).

### *Les risques « systémiques »*

Dans l'approche néo-keynésienne, les crises font partie de la dynamique économique et les marchés sont imparfaits : la politique économique et l'interventionnisme ont donc toute leur place. Ainsi, à la fin de 1998, le rapport Stiglitz préconisait des politiques monétaires et des finances publiques qui soutiennent la demande globale, élargissent le filet de protection sociale, fournissent les moyens de recapitaliser les systèmes financiers sans ajouter à l'inflation. Ce qui impliquait à la fois le soutien de la communauté internationale et l'intervention des États, notamment pour la restructuration des systèmes bancaires nationaux ; en

effet, « compte tenu de la nature systémique de la crise, la restructuration financière requerra un fort *leadership* gouvernemental, avec une vision stratégique claire et, inévitablement, une injection substantielle de fonds publics » ; le tout devait être accompagné d'un ensemble cohérent de mesures destinées à aider les pauvres à traverser une période difficile et à en sortir au mieux (p. 93 et p. 107 et suiv.). On est à l'évidence bien loin des recettes ultra-libérales de la fin des années 1980 et du début des années 1990, recettes dont l'idéologie inspire pourtant encore bien des discours.

Enfin, le rapport Stiglitz s'inquiétait des risques de récession pour l'économie mondiale en 1999 : difficultés du Japon à redémarrer, climat de récession dans les pays industriels, inévitable « correction boursière » aux États-Unis et en Europe — tous risques se situant au cœur même du système mondial. Un an plus tard, même si le climat est plutôt à la reprise ou à la croissance, les risques sont loin d'être conjurés : pour la Bourse américaine, le ratio entre les prix et les gains est toujours à un plus haut niveau historique — donc la rentabilité des actions à leurs cours actuels, à un plus bas ; et les États-Unis ont toujours un important déficit courant extérieur, rendu possible par l'afflux de capitaux de toutes les parties du monde et induisant un gonflement de leur endettement extérieur.

Au total, dans les analyses de la situation que présentent les rapports de l'équipe de Stiglitz et du PNUD, le gris et le noir prédominent. Mais c'est le rose — le rose des bonnes intentions et des grands principes — qui caractérise les propositions d'action. Bien sûr, pays et gouvernants du Sud sont appelés à l'effort et à la rigueur. Pour le reste, quelques principes — solidarité,

équité, bonne gouvernance, etc. — sont mis en avant, ce qui devrait permettre quelques avancées ici ou là.

Mais, il n'est nulle part dit clairement que prendre au sérieux ces principes, seule manière de les transformer en guides pour une action efficace, impliquerait entre autres : 1) d'engager un processus durable de réduction des inégalités tant mondiales que nationales ; 2) de mobiliser des moyens massifs (comme les gouvernants savent le faire pour la guerre) pour arrêter le terrible enlèvement dans la misère d'un milliard d'humains et pour aider à empêcher que la modernisation économique dans laquelle est aujourd'hui engagée une part importante de l'humanité, n'aggrave d'une manière irréversible les déséquilibres environnementaux ; et 3) de faire sortir les États-Unis de la situation paradoxale qui leur permet d'être, en fait, au-dessus des règles internationales. Tout cela, qui selon nous va à l'essentiel, est aujourd'hui hors de l'agenda politique des grandes puissances et des grandes organisations mondiales.

Au total, les rapports étudiés offrent beaucoup de pièces du puzzle de l'économie mondiale.

Mais, d'abord, il manque des pièces : rien sur les flux de capitaux des oligarchies riches et des mafias des pays pauvres vers les places financières mondiales ; rien sur l'endettement et les différentes formes d'engagements extérieurs des pays riches ; rien sur les acteurs financiers dont les ordres ont déséquilibré, par vagues successives, les pays entraînés dans la crise ; rien sur les responsabilités des très grandes firmes dans les difficultés des pays, les détériorations de l'environnement et les déséquilibres mondiaux.

Ensuite et surtout, le tableau d'ensemble n'est pas reconstitué ; et ne sont pas déga-

gés les lignes de forces, les relations structurantes, les rapports inégaux, d'où résultent la gamme contrastée des évolutions en cours : avancées, croissances, enrichissements dont bénéficient inégalement plusieurs cercles des populations de nombreux pays ; appauvrissements, déracinements, engrenages de la déstructuration sociale que subit une part minoritaire mais non négligeable de la population mondiale ; et puis, pour le plus grand nombre, avec des modalités différentes dans les pays riches et dans les autres, l'engrenage des efforts — sans cesse menacés dans un processus de destruction créatrice — pour gagner plus, consommer plus, vivre mieux ; l'engrenage des crois-

sances et des poussées spéculatives débouchant sur des crises ; l'engrenage des partages inégaux et des effets asymétriques dans un monde caractérisé par la polarisation extrême des richesses, des capacités productives et technologiques, des moyens financiers, des savoirs scientifiques et techniques et des pouvoirs.

Quoi qu'il en soit — si dans les prochaines décennies les maux humains, sociaux, environnementaux s'aggravent, entraînant une spirale de crises, de régressions et de troubles — aucun adulte, disposant aujourd'hui des moyens d'accéder à l'information, ne pourra dire : « Je ne savais pas ».

## REVUE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

**Vol. 138 (1999), no. 2**



La Revue sur internet:  
<http://www.ilo.org/revue>

Publications du BIT,  
Bureau international du Travail,  
1211 Genève 22, Suisse,  
Fax: (41-22) 799.69.38;  
Tél.: 799.78.28;  
E-mail: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org)

Responsabilité sociale et mondialisation:  
qu'attendre des codes de conduite, des labels sociaux  
et des pratiques d'investissement  
J. DILLER

Le temps de travail: tendances et nouvelles problématiques  
G. BOSCH

Salaires, emploi et droits des travailleurs  
en Amérique latine, 1970-1998  
J. WEEKS

L'indemnisation des accidents du travail en Afrique australe:  
aperçu général des régimes et propositions de réformes  
E. FULTZ et B. PIERIS

*Perspectives*  
Le suivi social de la crise en Asie

*Livres*

# À l'épreuve des 35 heures

*Depuis fort longtemps, le Centre des jeunes dirigeants d'entreprise (CJD) constitue un vivier de réflexion et d'expérimentation visant à mieux concilier les performances de l'entreprise et le progrès social. Ainsi, dans un document intitulé Vers l'entreprise à la carte (octobre 1995) insistait-il déjà, face aux mutations de la société, sur la nécessité d'adopter dans l'entreprise de nouveaux modes d'organisation et de travail, de promouvoir l'aménagement et la réduction de sa durée.*

*Bien que réservé à l'encontre d'une loi aussi contraignante que celle sur les 35 heures, il en a saisi l'opportunité pour lancer avec 500 entreprises (le quart des effectifs) une phase d'expérimentation (neuf mois) durant laquelle les entreprises ont exploré comment mettre en œuvre les 35 heures, quelles opportunités et quels obstacles elles rencontraient et, là où l'expérience a pu être menée, quels enseignements pouvaient en être tirés.*

*Le bilan de cette phase d'expérimentation vient d'être publié par le CJD sous le titre Pour les 35 heures à la carte. Contribution au débat parlementaire<sup>1</sup>. Son président national Laurent Degroote l'introduit en soulignant que la loi sur les 35 heures « ne peut pas convenir à tous et renforce leur conviction que "l'entreprise à la carte" est la plus adéquate à la diversité des entreprises ». Gilles Cazes et Michel Drancourt ont tous les deux accepté de lire et de commenter pour Futuribles ce rapport d'expérimentation du CJD. Ils exposent ici les enseignements qu'eux-mêmes en tirent.*

H.J.

---

1. CENTRE DES JEUNES DIRIGEANTS D'ENTREPRISE. 500 PME du CJD à l'épreuve des 35 heures. Contribution au débat parlementaire. Paris : CJD, juin 1999.

## ***Les 35 heures : que de propositions !***

Parmi ses nombreux mérites, la démarche actuelle des 35 heures a celui d'avoir suscité une réflexion et un dialogue social d'une rare ampleur en France, dans les entreprises et les branches d'activité, par les négociations et les accords conclus. Les prises de position ne se comptent plus, tellement elles abondent : celles des partenaires sociaux, qui rivalisent de propositions pour orienter la seconde loi ; celles d'intellectuels, économistes, sociologues et autres ; celles aussi d'innombrables réseaux, dont certains, l'Association nationale des directeurs et cadres de la fonction personnel (ANDCP) par exemple, ont trouvé dans ce débat un nouveau souffle, et qui font des propositions constructives. D'autres réseaux ont saisi là l'occasion d'une existence médiatique. À cette fin, la recette est simple : communiquer fortement en répétant ce que beaucoup veulent entendre et en choisissant l'option d'un jugement sévère qui se prétend assis sur l'expérience de terrain. La « contribution au débat parlementaire » sur la seconde loi des 35 heures proposée par le CJD relève de cette volonté.

Le fil rouge de cette contribution est nettement affirmé dès l'introduction de Lucien Degroote, président du CJD : « la loi, centrée sur la réduction obligatoire du temps de travail, ne fait que changer une norme et ne tient pas compte de la diversité qui existe entre les entreprises ». À cette appréciation commune et largement répétée par toutes les instances patronales depuis le changement de majorité

parlementaire en 1997, on peut opposer, par exemple, l'analyse moins caricaturale développée par Jacques Barthélémy<sup>2</sup>, qui nous montre comment cette démarche, organisée par les pouvoirs publics par deux lois successives (celle du 13 juin 1998 et celle qui sera adoptée fin 1999), élargit le champ du droit contractuel aux dépens du droit réglementaire. Comment, justement sur ce thème porteur de la réduction du temps de travail et des 35 heures, le gouvernement cherche à dynamiser la négociation collective, en permettant à chaque entreprise de créer — à condition de respecter, bien sûr, les limites de quelques dispositions d'ordre public et d'agir en accord avec les représentants syndicaux des salariés — un droit adapté à sa situation et à ses spécificités. C'est, en somme, exactement l'analyse inverse de celle du CJD.

Les critiques du CJD rejoignent souvent celles des instances dirigeantes du MEDEF (Mouvement des entreprises de France), et le bilan des 35 heures est très négatif. Ainsi, le calendrier de la mise en œuvre des 35 heures serait inadapté car ne laissant pas assez de temps aux entreprises. Mais personne n'a envisagé que les 35 heures devraient s'appliquer dans les entreprises dès le 1<sup>er</sup> janvier 2000 : outre le délai de dix-huit mois séparant la promulgation de la loi du 13 juin 1998 du changement effectif de la durée légale du travail, le projet de seconde loi laisse encore un à deux ans aux entreprises pour s'adapter après cette date. Et les entreprises de 20 salariés et moins disposent de deux années supplémentaires. Les effets emplois de la démarche sont également caricaturés : le bilan des 50 000 emplois

2. Cf. par exemple : « Vers un nouveau droit du travail ? ». *Futuribles* n° 237, décembre 1998, pp. 31-37.

créés ou préservés dix mois après la promulgation de la loi du 13 juin 1998 est mis en regard des attentes beaucoup plus fortes. Le CJD, qui oublie au passage que les évaluations qui nourrissent ces attentes sont établies à moyen terme (cinq à sept ans), reprocherait-il ici au gouvernement de ne pas aller assez vite dans la mise en œuvre de 35 heures ? Au moment de l'ouverture du débat parlementaire, près de 1,8 million de salariés sont concernés par des accords sur les 35 heures, pour 200 000 emplois créés ou préservés. Ce bilan quantitatif est-il si faible ?

Les critiques du CJD aboutissent à 22 propositions concernant la seconde loi. Certaines, souvent avancées par de nombreux intervenants, sont largement présentes — le CJD pourrait s'en féliciter — dans le projet de seconde loi. Ainsi en est-il d'une période de transition, du couplage de la baisse structurelle des charges avec la réduction du temps de travail, de l'ouverture de nouveaux champs d'application du référendum, de la possibilité d'une comptabilisation du temps de travail en jours... D'autres propositions voudraient que la seconde loi s'attaque en même temps à des chantiers ambitieux, comme celui de la formation professionnelle, oubliant que ce thème complexe, suite au récent livre blanc qui n'est pas mentionné par le CJD, doit faire l'objet, après des concertations spécifiques, de propositions tout aussi spécifiques en fin d'année...

Mais aucune proposition ne vise à stimuler réellement la négociation collective, si faible en notre pays (comme l'ont illustré les faibles résultats de l'accord national interprofessionnel du 31 octobre 1995 sur le temps de travail), ce qui oblige les pouvoirs publics à la stimuler par une approche législative. Le catalogue du CJD

s'ouvre d'ailleurs par une proposition d'accès direct (sans accord et donc sans négociation !) à la modulation annuelle des horaires. Il semble que l'esprit de la démarche actuellement retenue par les pouvoirs publics est exactement opposé, puisqu'il s'agit, comme l'illustre le projet de seconde loi, de permettre à chaque entreprise de construire, *par voie contractuelle*, un droit adapté à sa situation particulière. À la carte, en quelque sorte...

Les intentions de ce catalogue de propositions du CJD s'illustrent parfaitement dans la critique du corps des inspecteurs et contrôleurs du travail (proposition 20) : hors les questions d'hygiène et de sécurité, il est « ... inacceptable sur le fond et préjudiciable à l'égalité des entreprises devant la loi que cette autonomie [des corps de contrôle] s'étende de fait à tous leurs domaines d'intervention et leur donne droit de juger et d'interpréter à leur guise des accords, de faire une lecture élargie ou restrictive des textes... ». Chacun sait que bien des aspects du droit de la durée du travail, particulièrement dans le domaine des durées maximales, ne sont pas respectés depuis des décennies dans de nombreuses entreprises, ce qui amène effectivement les corps de contrôle à apprécier de fait si ce non respect est excessif et doit être sanctionné et réduit ou s'il reste tolérable. Face à cette situation effectivement inacceptable dans un État de droit, on peut, comme le propose le CJD, enlever le pouvoir de sanction aux corps de contrôle et encourager ainsi les abus à se développer. On peut aussi changer le droit pour l'adapter aux réalités économiques, en permettant par exemple des comptabilisations de la durée du travail avec des forfaits horaires annuels ou par jours de travail annuels, à condition que les populations concernées et ces compta-

bilisations soient décidées par accord entre les partenaires sociaux.

Il est dommage de caricaturer l'actuelle démarche des 35 heures en la présentant comme réglementaire et inadaptée à la diversité des entreprises, pour proposer de fait un développement du pouvoir unilatéral du chef d'entreprise. La démarche actuelle des pouvoirs publics consiste, par la loi, à rechercher une meilleure adaptation à cette diversité en développant par la loi le champ du contractuel aux dépens du réglementaire. Il est vrai que c'est plus ambitieux et que cela répond moins aux demandes patronales.

Gilles Cazes<sup>3</sup>

## *Pour les 35 heures à la carte*

En juin 1999, le CJD a rendu compte de l'expérience menée par 500 entreprises adhérentes (le quart des membres) sur la réorganisation du temps de travail.

On ne peut pas reprocher au CJD de refuser les expériences en matière d'innovation sociale. Les conclusions du rapport n'en sont que plus intéressantes. Elles peuvent se résumer à ceci : on cherche avec la loi sur les 35 heures à créer de l'emploi. On n'aura pas beaucoup d'emplois. On aura en revanche provoqué une innovation en matière de dialogue social. Mais, pour que l'effort en ce domaine soit couronné de succès, il faudrait dépasser la rigidité de la loi pour faciliter l'action d'entreprises diverses par nature.

Pour illustrer cette diversité, le rapport souligne que les entreprises qui se sont engagées dans l'aventure sont des entre-

prises : de services à 42 %, industrielles à 31 %, de distribution à 5 %, de commerce à 9 %, de BTP à 10 %, agricoles à 3 %. Les unes sont en croissance. Les autres mènent une existence difficile. La plupart sont les variables d'ajustement du système économique. Elles ont besoin de flexibilité. Tout ajustement exige des compétences, qu'elles ne trouvent pas, des capacités d'adaptation rapide incompatibles avec la rigidité de la loi et certaines interprétations abusives des inspecteurs du travail.

La loi est conçue de façon unitaire, linéaire, taylorienne en un mot. Elle date, avant même d'être pleinement appliquée. En raison de ce décalage, le tiers des entreprises engagées dans la démarche a renoncé en cours de route, cela d'autant plus que le temps leur manque pour opérer un changement d'organisation. Pour éviter le fiasco total du projet Aubry, le CJD demande que soient prises en compte quelques réalités :

- Les entreprises sont diverses.
- Le personnel n'est pas interchangeable.
- Le temps n'est pas l'unique mesure du travail. Dans de nombreuses activités, la valeur ajoutée dépend avant tout de la patience des idées et de leur efficacité. Cela ne se mesure pas nécessairement en temps de présence dans un atelier.
- Les dispositifs prévus par la loi sont beaucoup trop compliqués. Les gens n'y comprennent rien.
- La plupart des employeurs et des salariés ne sont pas *a priori* demandeurs d'un accord sur le thème des 35 heures. Certes, les salariés déjà passés aux 35 heures n'en sont pas mécontents ; mais c'est que, dans

---

3. Économiste.

la plupart des cas, ils travaillent dans des entreprises qui se portent bien.

Le CJD ne s'arrête pas à ces critiques. Il essaye de voir comment tirer parti de la politique engagée, tout en soulignant que « la pérennité de nombreuses entreprises est mise en péril par la perspective d'une loi qui les contraindrait à passer aux 35 heures sans ménagement et sans aménagement ». Il faut donc ajuster la politique sociale en tenant compte de la variété des situations et des rythmes des activités. Cela n'ira pas sans un renouvellement du dialogue social, qui suppose des interlocuteurs partout. Cela n'ira pas non plus sans avancée sociale au niveau européen. Faire une loi pour les seules entreprises françaises est contraire aux réalités géo-économiques.

Le CJD termine son rapport par des propositions, notamment la mutualisation des heures supplémentaires sur l'effectif global, le couplage de la réduction du temps de travail et de la baisse structurelle des charges, la multiplication d'accords d'entreprise, la comptabilisation du travail en jours et non en heures, le renforcement des structures pour développer les emplois atypiques par exemple en admettant les groupements d'employeurs.

La conclusion rejoint le point de départ : le progrès social viendra plus de l'expérimentation dans un cadre général que d'une loi fort éloignée des réalités de l'entreprise d'aujourd'hui et de ce qu'elle est en train de devenir.

Michel Drancourt

**L'index de la revue *Futuribles* est sur le site Web de *Futuribles*. Il est mis à jour à chaque nouvelle parution.**

Recherches multicritères, accès aux résumés des articles...

**Futuribles en ligne :**

La revue *Futuribles*  
Recherche d'articles, l'éditorial de Hugues de Jouvenel...

Le bulletin *Vigie Info*

Les réunions

Les séminaires de formation

Les autres publications

Les prestations d'études et de conseil

**www.futuribles.com**

# Découvrez

les numéros spéciaux de *Futuribles*



**Le vieillissement**  
n° 244, juil.-août 99, 75 F



**L'environnement**  
n° 239-240, fév.-mars 99, 75 F



**L'an 2000, et après...**  
hors série, janv. 99, 100 F



**Le temps de travail**  
n° 237, décembre 98, 73 F



**Le Japon**  
n° 216, janvier 97, 70 F



**L'évolution des valeurs**  
n° 200, juil.-août 95, 120 F

À retourner à Futuribles - 55, rue de Varenne - 75341 Paris cedex 07 - France

**Je commande les numéros suivants :** \_\_\_\_\_

(France : port inclus - Autres pays/DOM TOM : 5 F en plus par revue sauf *L'an 2000, et après...* 100 F)

**Je règle** \_\_\_\_\_ F  par chèque à l'ordre de Futuribles

par carte bancaire N° \_\_\_\_\_ exp. fin \_\_\_\_\_

**Voici mes coordonnées**

Nom \_\_\_\_\_ Prénom \_\_\_\_\_

Adresse \_\_\_\_\_

Code postal \_\_\_\_\_ Ville \_\_\_\_\_

Date \_\_\_\_\_ Signature \_\_\_\_\_

# Actualités prospectives

## Idées et faits porteurs d'avenir

### Premiers enseignements du RGP de 1999 en France

Le 8 mars 1999 — date référence d'un recensement général de la population (RGP) qui, dans la pratique, s'est déroulé du 8 mars au 3 avril pour la population des ménages et à partir du 2 février pour la population des communautés — la France métropolitaine comptait 60 082 000 habitants<sup>1</sup>.

La vérification et l'intégration des bulletins parvenus en retard ainsi que les diverses opérations de contrôle se prolongeant plus longtemps que prévu, il ne faut pas compter disposer des résultats avant la fin de l'année — la loi faisant cependant obligation à l'INSEE de publier au

*Journal officiel* les populations de chaque entité administrative (communes, cantons, arrondissements, départements, régions, France) avant le 31 décembre de l'année du recensement.

La comparaison avec les résultats — définitifs ceux-là — du recensement de 1990 fait apparaître une croissance annuelle globale de 0,38 %, légèrement inférieure à celle observée sur la période intercensitaire précédente (1982-1990).

En métropole, sur la base des délimitations territoriales de 1990, il apparaît que :

— Les communes rurales ont vu, globalement, leurs effectifs croître beaucoup plus vite (+0,51 % par an) que les communes urbaines (+ 0,29 % par an) en raison d'un léger excédent des naissances sur les décès (+ 47 500) et d'un solde migratoire toujours aussi nettement positif (+ 644 000) que durant la période 1982-1990. Cependant, l'écart se creuse entre les communes rurales

péri-urbaines et celles situées à beaucoup plus grande distance des villes.

La population de la métropole et des DOM						
	Population sans doubles comptes (en milliers)			Évolution annuelle (en %)		
	1999	1990	1982	1990-99	1982-90	1975-82
Métropole	58 416,5	56 615,2	54 334,9	0,35	0,51	0,46
DOM	1 665,5	1 459,1	1 245,8	1,48	1,99	0,72
<b>Total</b>	<b>60 082,0</b>	<b>58 074,3</b>	<b>55 580,7</b>	<b>0,38</b>	<b>0,55</b>	<b>0,47</b>

Source : INSEE.

1. Source : INSEE Première, numéros 663-664-665, juillet 1999.

— Le territoire urbain se distingue par une croissance très variable de ses effectifs : les villes de moins de 10 000 habitants sont celles qui enregistrent les gains les plus élevés ; les communes de banlieue marquent le pas (+ 0,41 % par an, contre + 0,86 % de 1982 à 1990) ; les communes de 100 000 habitants ou plus — à l'exception de Paris — regagnent des habitants.

— La région Île-de-France enregistre une croissance inférieure à la moyenne nationale (+ 0,27 % par an), l'excédent naturel (+ 783 400) sur-compensant globalement une émigration nette apparente (- 518 400)<sup>2</sup> qui caractérise les huit départements qui la constituent.

Le Sud et le Sud-Est ont à nouveau connu, durant la décennie 1990, une croissance forte de leurs populations respectives, en dépit d'un pouvoir d'attraction en apparence un peu plus faible. L'Ouest et le Sud-Ouest, ainsi que l'Alsace, ont fait preuve d'un plus grand dynamisme démographique qu'au cours de la précédente période intercensitaire. Toutes les régions du nord de la France (de la Basse-Normandie à la Lorraine) ont en revanche marqué le pas. Quant au Massif central (régions Auvergne et Limousin), il a continué à se dépeupler (- 27 000 habitants).

Dans les départements d'outre-mer, la croissance démographique s'est également ralentie depuis 1990 comparative-

ment à la période 1982-1990, mais tout en restant quatre fois plus soutenue qu'en métropole. Il ressort des premiers comptages réalisés que :

— Pour plus de 90 %, cette croissance tient à l'excédent naturel, nombre élevé de naissances et faible effectif de décès s'expliquant par la jeunesse de la population domienne.

— Globalement, les DOM se sont révélés être moins attractifs que par le passé (+ 5 200 entrées nettes au total, contre + 50 100 de 1982 à 1990). Seule la Réunion fait exception : + 15 000 entrées nettes apparentes, soit trois fois plus que de 1982 à 1990 ; la Réunion est aussi le seul DOM dont toutes les communes ont connu un croît démographique.

Tous ces résultats — on l'a indiqué précédemment — sont sujets à révision. Il ne faut conséquemment voir en eux que de simples indications de tendances.

Il est cependant un résultat qui d'ores et déjà fait question, sinon problème. Il a trait à l'écart, substantiel, qui existe entre le chiffre de population de la métropole tel qu'issu des tout premiers comptages du recensement de 1999 (58 416 500) et l'estimation publiée pour le mois de mars par l'INSEE (58 049 000) fondée sur les résultats du recensement de 1990 et les statistiques de naissances et de décès fournies par l'état civil.

Traditionnellement, les recensements de population permettent de réévaluer à la hausse les estimations intercensitaires ; les recensements de 1982 et de 1990 avaient, par exemple, conduit à majorer les estimations alors disponibles de respectivement 210 000 et 250 000 personnes. Là, l'écart est beaucoup plus important.

2. Le solde apparent des entrées-sorties d'une zone est la différence entre la variation de population constatée entre deux recensements et le solde naturel (naissances-décès). Il mesure à la fois la différence entre les entrées et les sorties de la zone considérée entre deux recensements successifs et la différence de qualité de la collecte.

Dans l'attente du résultat des éventuelles enquêtes de contrôle réalisées par l'INSEE, une alternative se pose : la qualité du recensement de 1990 étant supposée bonne (celui-ci ayant servi de base aux estimations de population postérieures) de même que le solde des naissances et des décès (donné par l'état civil), soit l'estimation de mars 1999 (sur la base du RGP de 1990) est correcte, et alors le RGP de 1999 est entaché de près de 400 000 double-comptes, soit le RGP de 1999 est de bonne qualité et, en ce cas, c'est l'immigration nette de la période 1990-99 qui a donné lieu à sous-estimation de quelque 400 000, égale à l'estimation de l'immigration nette totale de la période.

Alain Parant

---

### États-Unis : l'entreprise apprenante

« Apprendre tout au long de la vie », tel est le *leitmotiv* régulièrement mis en avant par l'UNESCO et bien d'autres organisations internationales. Ceci étant, jusqu'ici, ces belles paroles n'étaient guère traduites d'effets. Voilà qui pourrait changer dans la mesure où les États-Unis envisagent de montrer l'exemple. En effet, un récent rapport gouvernemental américain<sup>1</sup> met l'accent sur le caractère éminemment stratégique de l'éducation et de la formation dans les années à venir. Il souligne que les Américains vont devoir répondre à un certain nombre de défis au cours du siècle prochain, en particulier dans le domaine de l'emploi. Les tra-

vailleurs et leurs employeurs devront ainsi affronter une concurrence internationale accrue et l'expansion de l'utilisation d'Internet et des nouvelles technologies, ce qui nécessite de réels changements.

Assurer un niveau de vie élevé à tous les Américains ne peut se faire sans une adaptation de leur système organisationnel, selon les auteurs de ce rapport. Ceux-ci estiment que cette adaptation passe par l'octroi d'une autonomie et de responsabilités plus importantes aux équipes de travail et qu'une telle modernisation ne peut réussir sans un effort et un investissement supplémentaires en ce qui concerne les qualifications des travailleurs.

Le développement des compétences tout au long de la vie est présenté comme le pilier central de la nouvelle économie des États-Unis : il faut apprendre aux individus à être flexibles et à s'adapter à tout moment au changement, y compris sur le plan professionnel. Il en est, précise le rapport, de l'intérêt des employés comme des entreprises : « plus un employé apprend, plus celui qui l'emploie gagne d'argent » (*sic*) — point de vue illustré notamment par le fait que les employeurs dont les travailleurs ont effectué des stages de formation ont vu leur productivité augmenter en moyenne de 15 % à 20 %.

Le document constate que la société américaine semble avoir compris l'importance de l'enjeu éducatif pour l'économie et qu'elle a commencé à y répondre spontanément. Par exemple, plus de 57 % des entreprises commerciales affirment avoir augmenté la part de leur investissement consacrée à la formation depuis 1990, contre seulement 2 % qui l'auraient réduite. L'État lui-même a fait de l'éducation une de ses priorités d'avenir et consacre de plus en plus d'investissements aux programmes éducatifs et de formation.

---

1. US Department of Commerce, US Department of Education, US Department of Labor, National Institute of Literacy, The Small Business Administration. *21st Century Skills for 21st Century Jobs*. Washington : US Government Printing Office, janvier 1999, 42 p.

Ceci étant, il reste encore beaucoup à faire en la matière, selon ce rapport : plus de 90 millions d'adultes américains auraient un niveau d'alphabétisation très faible et ne seraient pas prêts à affronter les défis de la nouvelle économie, ni à entrer en compétition avec les travailleurs des pays qui affichent de meilleurs taux d'alphabétisation. De même, certains éléments, tels que la crainte du *turnover* et le coût élevé des formations, pour les employeurs, ou le manque de temps et d'informations, pour les employés, tendraient à freiner l'essor des investissements en formation.

Ce rapport gouvernemental conclut que les États-Unis sont au commencement d'une nouvelle ère économique qui porte en germe beaucoup de promesses mais aussi un certain nombre de défis. La compétitivité et la prospérité de ce pays, ainsi que le bien-être de ses habitants, seront étroitement liés au niveau d'éducation et de qualification de sa force de travail. D'où le conseil donné à chacun (employés, enseignants, formateurs, syndicats, travailleurs et gouvernement) de travailler activement et conjointement en ce sens, ce afin que nul ne soit laissé de côté.

Ces conclusions ne valent pas uniquement pour les États-Unis. L'éducation est une nécessité pour tous les pays du monde et l'une des premières clefs de développement, comme l'a rappelé un récent rapport de la Banque mondiale<sup>2</sup>. Espérons que l'intérêt du gou-

vernement américain pour l'éducation contribue à faire de la ressource humaine l'une des principales richesses du XXI<sup>e</sup> siècle.

*Stéphanie Debruyne*

---

### **Panne dans la création d'entreprises en France**

La bonne santé de l'économie ne suffit plus pour créer des entreprises en France. Telle est la conclusion qui résulte de l'observation de l'évolution conjointe de la croissance et des créations d'entreprises depuis plusieurs années.

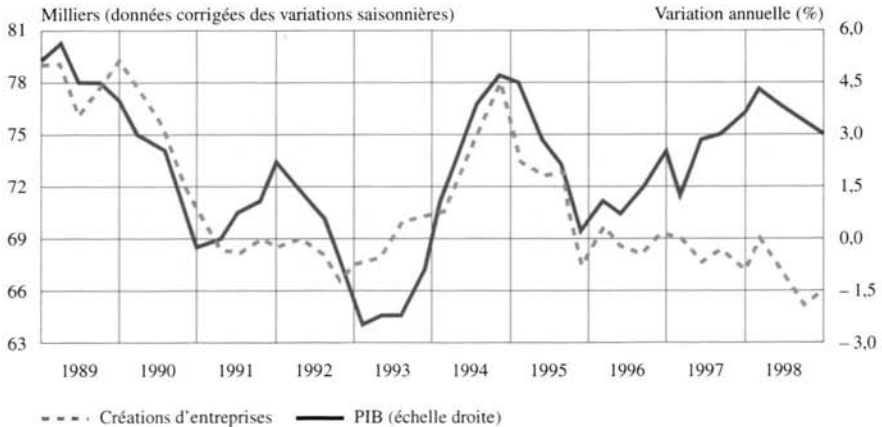
De 1989 à 1996, le cycle de vie des entreprises est resté en phase avec celui de la croissance — quand l'activité économique s'accélérait, les créations d'entreprises augmentaient et les faillites déclinaient. En revanche, depuis 1996, on observe un décalage de plus en plus marqué entre la croissance, qui semble redémarrer, et les créations d'entreprises, en recul constant (cf. graphique ci-après). En 1998, la France n'a enregistré que 267 000 immatriculations d'entreprises, le nombre le plus bas de la décennie : même au plus fort de la crise, en 1993, les créations d'entreprises étaient plus dynamiques.

La nature de la croissance actuelle constitue l'un des premiers facteurs expliquant cette tendance. Le regain de 1997 reposait essentiellement sur la vigueur du commerce extérieur. Il a donc surtout profité aux entreprises exportatrices déjà établies et n'a pas immédiatement stimulé les créations d'entreprises. En revanche, la reprise de la consommation, en 1998, aurait dû relancer les créations d'entreprises, notamment dans les secteurs des services et du commerce. Or, ce ne fut pas le cas : dans le commerce, les immatriculations ont baissé de 3,6 %

---

2. BANQUE MONDIALE. *Rapport sur le développement dans le monde. Le savoir au service du développement*. Washington : Banque mondiale (coll. Rapports sur le développement dans le monde), 1998, 251 p.

## Croissance et créations d'entreprises



Source : INSEE.

par rapport à 1997, tandis qu'elles stagnaient dans les services.

Outre les restrictions apportées en 1997 à l'ACCRE (Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises), la baisse du chômage en 1998 a probablement réduit la propension à créer une entreprise. Toutefois, il est clair que les acteurs économiques se révèlent encore très prudents, gardant sans doute en mémoire la reprise avortée de 1994. Reste à savoir si leur prudence est justifiée : autrement dit, si l'embellie de ces deux dernières années est purement conjoncturelle ou si la France est repartie pour de nouvelles Trente Glorieuses.

S.D.

Source : HÉRAUD Roch. « La croissance française ne crée plus d'entreprises. ». *Éclairages (Crédit Agricole)* n° 61, mai 1999.

## Sida, situation alarmante au Cambodge

La première conférence nationale sur le sida au Cambodge, qui s'est tenue à Phnom Penh à la fin du mois de mars 1999, a mis en lumière l'ampleur de l'épidémie dans le pays, ses conséquences dramatiques sur un avenir déjà obéré par les années de guerres civiles et d'instabilité politique, et la nécessité de lutter contre l'effarante ignorance qui fait le lit de sa propagation.

Selon Peter Piot, directeur de l'ONUSIDA, sur les 11,4 millions d'habitants que compte la population cambodgienne, 180 000 seraient déjà porteurs du virus VIH (virus de l'immunodéficience humaine) et on évalue à 100 le nombre quotidien de nouvelles contaminations. Au total, ce seraient 3 à 4 % de la population adulte qui seraient infectés. Pour

prendre la mesure de la rapidité avec laquelle l'épidémie s'est propagée, il n'y avait en 1991 qu'un cas unique connu de porteur du virus au Cambodge. L'ONUSIDA estime par ailleurs que neuf personnes séropositives sur dix ne savent pas qu'elles sont infectées faute de structures de dépistage et de conseil, et risquent ainsi de continuer à transmettre le virus. En décembre 1997, le docteur Tea Phalla, directeur du Comité national de lutte contre le sida, décrivait ainsi le cercle vicieux que constitue le processus de contamination : « des centaines de milliers de campagnards viennent chercher du travail à Phnom Penh. Lorsqu'ils gagnent 1 000 riels, ils vont au bordel, et ramènent le virus du sida dans leur famille. (...) Les clients séropositifs contaminent les prostituées lors de rapports non protégés, qui vont ensuite contaminer d'autres clients, qui iront voir d'autres prostituées, etc. Ces habitudes sont très dangereuses pour notre pauvre Cambodge. »

Les catégories de population les plus touchées sont les prostituées — sur un nombre incertain de 20 000 prostituées recensées dans le pays, l'ONUSIDA estime que 40 % d'entre elles seraient séropositives — ainsi que les policiers et les militaires, clients assidus des maisons closes — (dans la province de Koh Kong, sur la façade maritime du pays, plus de 20 % des policiers et militaires seraient infectés). Les femmes enceintes constituent également une catégorie de plus en plus vulnérable, avec le risque de contaminer leur nouveau-né. Parmi les conséquences de l'épidémie, il faut signaler celles qui touchent les enfants confrontés à l'infection de leurs parents et au rejet de leur entourage. Le nombre d'orphelins pourrait ainsi considérablement augmenter dans le royaume.

D'après l'ONUSIDA, l'épidémie provoquera la mort de centaines de milliers de Cambodgiens dans les cinq à dix prochaines années. Outre un surcroît de souffrance humaine pour un pays déjà traumatisé, les conséquences du sida au Cambodge se mesureront en termes de coûts économiques par une perte de productivité et une augmentation très élevée des dépenses relatives à la prise en charge des malades et des orphelins. Peter Piot évalue ce coût à 4 milliards de dollars pour la prochaine décennie si aucune mesure adéquate n'est adoptée. Les exigences prioritaires sont l'éducation en matière de prévention et la distribution de préservatifs. Ces mesures simples et d'un coût relativement modique (l'ONUSIDA chiffre à 10 millions de dollars annuels la mise en place du dispositif) suffiraient selon Peter Piot à freiner la propagation de l'épidémie et à éviter une situation catastrophique. Et surtout, ajoute le directeur de l'ONUSIDA, en souhaitant que la conférence marque à cet égard une étape décisive et une réelle prise de conscience de la part des autorités politiques, il s'agit de convaincre la population qu'elle est bien confrontée à une épidémie.

*Yann Vinh*

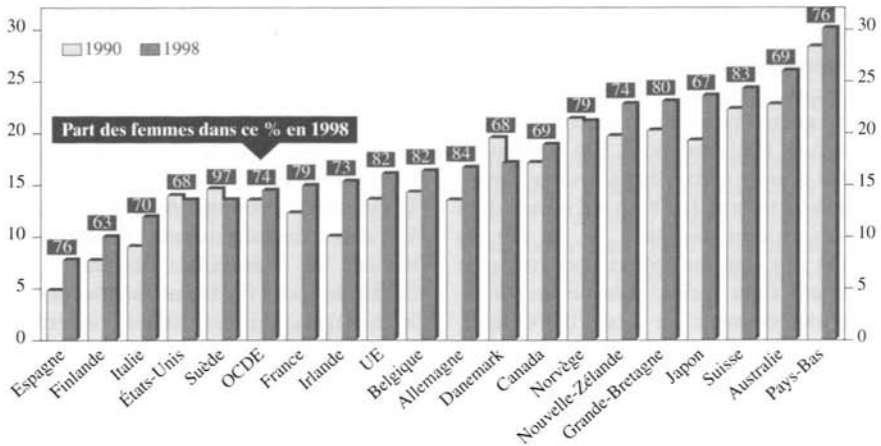
*Sources : Programme commun des Nations unies sur le VIH/SIDA (ONUSIDA), Reuter et Cambodge Soir.*

---

### **Le temps partiel dans l'OCDE**

La part des personnes employées à temps partiel a augmenté dans la plupart des pays de l'OCDE au cours des années quatre-vingt-dix. Les travailleurs à temps partiel représentaient en moyenne 14,3 %

**Travailleurs à temps partiel dans l'OCDE.  
% des employés travaillant à temps partiel \***



\* Moins de 30 heures par semaine.  
Source : OCDE.

des travailleurs des pays de l'OCDE en 1998, contre 13,4 % en 1990.

D'une part, l'ensemble des travailleurs de la zone OCDE ont aujourd'hui davantage tendance à travailler à temps partiel qu'en 1990 — ce qui ne signifie pas pour autant qu'ils choisissent cette forme de travail : nombreux sont sans doute ceux qui l'acceptent faute de mieux.

D'autre part, les femmes apparaissent nettement plus concernées que les hommes par le temps partiel : leur part dans l'emploi à temps partiel va de 63 % en Finlande à 97 % en Suède, la moyenne OCDE étant de 74 %, soit près de trois travailleurs à temps partiel sur quatre.

Enfin, ce sont les Pays-Bas qui arrivent en tête des pays de l'OCDE dans le recours au temps partiel — environ 30 % de la population active est concernée par

cette forme d'emploi —, juste devant l'Australie, où plus d'un quart des travailleurs sont à temps partiel et où l'on compte le plus d'hommes à temps partiel de l'OCDE (14,4 % des employés australiens en 1998). En queue de peloton vient l'Espagne, où les travailleurs à temps partiel ne représentent qu'environ 8 % de la population active, suivie de la Finlande et de l'Italie (cf. graphique ci-dessus).

S.D.

Source : *The Economist*, vol. 351, n° 8125, 26 juin 1999.

### Facture nucléaire (bis)

En juillet 1998, nous écrivions pour *Futuribles* le petit texte suivant :

« L'armement nucléaire a coûté aux États-Unis 5 820 milliards de dollars, entre 1940

et 1996. On imagine ce que serait l'Amérique aujourd'hui si de pareilles sommes avaient pu être consacrées plutôt à l'éducation ou à la diététique, par exemple. De quoi faire rêver Claude Allègre... Vous rétorquerez peut-être que, sans cet effort atomique, nous aurions connu une troisième guerre mondiale, la « der des ders », cette fois. Peut-être, mais 300 bombes de part et d'autre suffisaient à assurer l'équilibre de la terreur. Il n'était nul besoin d'en construire cent fois plus... ». En fait, ce n'était pas cent mais deux cent fois plus qu'il eût fallu écrire, puisque les États-Unis ont construit au total 70 000 têtes, mais cela ne change guère le problème.

Bruno Barillot, directeur du Centre de documentation et de recherche sur la paix et les conflits, vient de publier un ouvrage<sup>1</sup> d'où il ressort que la France a consacré plus de 1 500 milliards de francs en 40 ans à sa force de frappe (1 000 bombes dont 350 opérationnelles, ainsi que leurs vecteurs et la logistique) dans la plus totale opacité, sans débat parlementaire et sans contrôle de la Cour des comptes. Une force de frappe dont le principal problème de crédibilité est moins notre surcapacité de destruction que la réelle détermination des présidents de la République successifs à appuyer sur le bouton de l'apocalypse en cas d'attaque du sanctuaire national.

Cette ponction annuelle de 40 milliards de francs, présentée comme incontournable et hors de discussion, représente à elle seule l'équivalent de la moitié de la contribution française au budget de l'Union européenne, ou du sixième du

budget « emploi-solidarité-santé », deux thèmes autrement importants pour l'avenir de la société française que le fait de siéger de plein droit au Conseil de sécurité des Nations unies. Un Conseil dont l'impuissance manifeste contraste avec les initiatives américaines. Si les États-Unis restent les seuls vrais maîtres du jeu, ils le doivent à leur armement classique, à leurs satellites et systèmes d'information, à leur poids économique et politique, à leur détermination surtout, et non pas à la menace de représailles atomiques. En faisant le choix nucléaire au détriment de la modernisation des forces conventionnelles, faute d'avoir les moyens d'avancer en même temps sur les deux fronts, la France s'est condamnée à la stratégie du porc-épic.

*Pierre Bonnaure*

---

### **Disparité hommes-femmes en Europe**

Selon une enquête d'Eurostat publiée le 9 juin 1999, les femmes gagnent en moyenne 25 % de moins que leurs homologues masculins dans l'Union européenne. Ce sont les nouveaux *Länder* allemands (Berlin Est inclus) qui sont les plus égalitaires en termes de rémunération — les salaires des femmes y atteignent 90 % de ceux des hommes. À l'inverse, la Grèce est la lanterne rouge avec des salaires féminins de l'ordre de 68 % de ceux des hommes, juste derrière les Pays-Bas et le Portugal (*cf.* tableau ci-après).

Ces statistiques ne signifient pas forcément qu'à travail égal, les salaires ne sont pas les mêmes. En effet, les femmes actives sont en moyenne plus jeunes, ont un accès plus restreint aux postes élevés et une carrière plus chaotique en raison

---

1. BARILLOT Bruno. *Audit atomique. Le coût de l'arsenal nucléaire français*. Lyon : CDRPC, 1999, 400 p. *Cf.* également l'interview de Bruno BARILLOT dans *L'Expansion*, n° 1789, 18-24 février 1999.

Salaires horaires bruts féminins en pourcentage des salaires masculins (rémunérations à plein temps, primes exclues)			
Allemagne (nouveaux Länder)	89,9 %	Italie	76,5 %
Danemark	88,1 %	Espagne	74,0 %
Suède	87,0 %	Royaume-Uni	73,7 %
Luxembourg	83,9 %	Autriche	73,6 %
Belgique	83,2 %	Irlande	73,4 %
Finlande	81,6 %	Portugal	71,7 %
Allemagne (anciens Länder)	76,9 %	Pays-Bas	70,6 %
France	76,6 %	Grèce (industrie uniquement)	68,0 %
Moyenne européenne			76,3 %

des interruptions liées à la maternité, ce qui justifie une part des disparités de salaires observées. Toutefois, si l'on efface ces facteurs, l'écart de salaires entre hommes et femmes atteint encore 15 %. On est encore bien loin de la parité hommes-femmes !

S.D.

Source : Eurostat.

### Féminisation du web

Selon une enquête de *Nielsen Media Research* et *CommerceNet*, il y avait, en juin 1999, 92 millions d'internautes de plus de 16 ans en Amérique du Nord, contre 79 millions recensés lors de l'évaluation précédente, en août 1998.

En neuf mois, le nombre de femmes connectées a augmenté de 80 % : celles-ci représentent désormais près de la moitié des internautes (46 %).

Le quotidien *USA Today* remarque, à cet égard, que les produits disponibles en

ligne, qui jusqu'à présent ciblaient particulièrement les hommes, tendent à séduire de plus en plus de femmes. Ainsi, si l'achat de micro-ordinateurs reste l'apanage des hommes (4,1 millions d'acheteurs masculins en 1998), 1,3 million de femmes se sont également laissées tenter par ce produit en 1998. En outre, les commerçants électroniques ont commencé à diversifier leur offre, favorisant l'émergence d'une clientèle féminine, notamment pour des produits tels que les livres, disques, cassettes vidéo...

S.D.

Source : *S&T Presse*, Mission scientifique et technologique de l'ambassade de France aux États-Unis.

### La crise asiatique : l'embellie ?

Économistes, politiciens, FMI, s'accordent à dire que la période la plus noire de la crise asiatique est passée et que l'Asie devrait retrouver le chemin d'une reprise saine et stable. L'année 1999 constituerait une année de convalescence pour les pays asiatiques touchés par la crise. La Banque mondiale prévoit une croissance de l'ordre de 2 % pour la Corée du Sud, de 1 % pour la Thaïlande, de 0,9 % pour la Malaisie et de 0,5 % pour Singapour. D'autres estimations sont plus optimistes.

Les Bourses de la région sont en hausse depuis le début de l'année. Ainsi, la Bourse de Hong Kong ne cesse d'enregistrer des records de hausse et les investisseurs se battent en Malaisie pour acheter les obligations que le gouvernement compte émettre prochainement. En Corée du Sud, un des pays les plus sévèrement touchés par la crise, l'économie réelle

paraît avoir touché le fond au dernier trimestre 1998. Déficitaire en 1997, la balance des paiements courants coréenne est devenue excédentaire de 40 milliards de dollars en 1998 et la tendance se poursuit.

L'Asie est-elle pour autant sortie de la crise ? Alors que la Banque mondiale et le FMI ont terminé l'élaboration d'un dispositif visant à encadrer les marchés financiers en Asie, les autorités et les décideurs économiques risquent de juger inutile la mise en place des réformes.

Le regain d'intérêt soudain pour cette région du globe semble être un bon signe, mais peut néanmoins susciter quelques inquiétudes vis-à-vis du futur : si les réformes ne sont pas mises en place, les pays asiatiques courent le risque de voir une nouvelle crise ravager la région avec des conséquences plus graves encore.

*Laurent Schwab*

---

## Le chômage en Europe

Selon les dernières données publiées aujourd'hui par Eurostat, le taux de chômage de la zone euro<sup>1</sup>, corrigé des variations saisonnières, est de 10,2 % en juillet, en baisse par rapport à juin (10,4 %). Le taux de chômage de l'Europe des Quinze (UE 15) est de 9,3 % en juillet 1999, contre 9,4 % en juin. Il s'élevait à 10,0 % en juillet 1998.

Les taux les plus bas sont observés au Luxembourg (2,8 %) et aux Pays-Bas (3,2 %), suivis de l'Autriche (4,3 %), du

Portugal (4,5 %) et du Danemark (4,5 % en juin). Aux États-Unis, le taux de chômage est de 4,3 %. Au Japon, il est de 4,9 %. Le taux de chômage de l'Espagne (15,9 %) est toujours le plus élevé de l'UE.

Au cours des douze derniers mois, d'importantes baisses ont été observées en Espagne (de 18,8 % à 15,9 %), aux Pays-Bas (de 3,8 % à 3,2 %) et en Suède (de 8,5 % à 6,8 %). Le taux de chômage des moins de 25 ans varie de 5,7 % en Autriche à 32,0 % en Italie (en avril). Pour la zone euro, il est de 19,3 % et de 17,38 % pour l'ensemble de l'UE 15 ; un an plus tôt, il était respectivement de 21,3 % et de 19,5 %. Eurostat estime que 13,2 millions d'hommes et de femmes sont au chômage dans la zone euro et 15,8 millions au mois de juillet. Ces chiffres, corrigés des variations saisonnières, sont établis en accord avec les critères du Bureau international du travail<sup>2,3</sup>.

\*  
\*\*

---

2. Selon les critères du Bureau international du travail (BIT), les chômeurs sont les personnes âgées de 15 ans ou plus qui :

- sont sans travail ;
- sont disponibles pour commencer à travailler dans les deux semaines ;
- et ont activement cherché un emploi pendant les quatre semaines précédentes.

3. Le taux de chômage mensuel et le nombre de chômeurs sont estimés et basés sur des données de l'enquête communautaire sur les forces de travail menée au printemps selon les recommandations du BIT. Ces résultats, intrapolés / extrapolés en données mensuelles, proviennent d'enquêtes trimestrielles nationales et de séries mensuelles nationales sur le chômage enregistré. Les taux estimés peuvent différer des taux de chômage nationaux du fait des différences dans les méthodes et les définitions du chômage.

---

1. Zone euro : Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal.

# *Analyses critiques*

---

**SUEUR Jean-Pierre. *Demain, la ville*. « Rapport au ministre de l'Emploi et de la Solidarité ». Paris : La documentation Française, 1998.**

---

Ce rapport en deux tomes répond à une lettre de mission de Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité.

Si ce rapport a retenu l'attention d'un urbaniste et professeur suisse, c'est qu'il répond à un besoin évident, celui de trouver les voies et moyens de traiter la ville dans une perspective globale.

L'aménagement du territoire, comme on le sait, est, dans son acception actuelle une discipline récente, postérieure à la Seconde Guerre mondiale. Depuis lors, il a privilégié certains thèmes tels que la politique régionale, les grandes infrastructures, le développement économique et, plus récemment, la protection de l'environnement et le développement durable. La ville est la grande oubliée, alors même que près des trois quarts de la population vivent en milieu urbain. Souvent, en France notamment me semble-t-il, on a séparé artificiellement l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

La Suisse n'a pas de politique urbaine. Ce n'est que depuis peu que des voix, de plus en plus nombreuses, se font entendre pour en réclamer une. D'où l'intérêt, en France en particulier, pour les réflexions menées à l'étranger.

Le mérite du rapport Sueur est de mettre en évidence la nécessité d'une approche globale des problèmes urbains.

L'auteur a travaillé avec une commission de vingt-six experts en matière d'urbanisme, de sociologie urbaine, de droit etc., représentant tant la fonction publique que la recherche. Il a auditionné de nombreuses autres personnalités, dont les prises de position constituent, avec les contributions des membres de la commission, le tome 2 du rapport.

Quant au tome 1, le plus important bien entendu, il contient tout d'abord le texte de la lettre de mission de Martine Aubry, puis, en une vingtaine de pages, les conclusions de Jean-Pierre Sueur, en un texte très synthétique et de haute tenue.

C'est ensuite le bilan de vingt ans de politique de la ville en France, qui me paraît avoir souffert d'une absence de continuité d'une part, d'une focalisation trop unilatérale sur les quartiers dits à problèmes d'autre part.

La problématique, qui constitue le chapitre suivant du rapport, tente d'apporter une réponse à des questions qui préoccupent également les Suisses :

- Quel est l'objet de la politique de la ville ?
- À quel niveau cette politique doit-elle être conduite ?
- Comment cette politique doit-elle se traduire sur le plan institutionnel ?
- Quelle est place de la contractualisation ?
- Quelles pistes de réflexions apportent les expériences étrangères ?

Ce chapitre donne l'occasion d'aborder des thèmes aussi importants que la nécessité d'une politique globale, la représentation politique des villes (minoritaires par exemple au Sénat), le niveau d'analyse pertinent (soit celui des agglomérations), les villes en réseau et le réseau des villes, etc.

Le point fort du rapport, ce sont néanmoins les « cinquante propositions pour l'avenir des villes », qui en constituent la conclusion. Chacune d'elles mériteraient un débat, des prolongements en matière de recherche, des compléments voire des contestations. Elles ont le mérite d'être formulées.

J'en retiendrai une — la trente-et-unième —, qui insiste sur la nécessité de coordonner les quatre documents principaux de la planification territoriale, à savoir : les contrats d'agglomérations, les chartes pour l'environnement (les « agendas 21 »), les schémas directeurs et les plans de déplacement urbain. On devrait y adjoindre les plans d'organisation des sols (POS).

Ensemble, ces documents « définissent une politique pour l'agglomération ».

On ne peut mieux mettre en évidence que l'aménagement du territoire, dont l'urbanisme fait partie, n'est finalement que la concrétisation spatiale, par une coordination de nature horizontale et verticale, des différentes politiques à incidences spatiales.

Vu de Suisse, mais sans doute de France également, le rapport Sueur mérite de l'attention.

*Pierre-Alain Rumley*

---

**AGLIETTA Michel, ORLÉAN André. *La Monnaie souveraine*. Paris : Éditions Odile Jacob, 1998.**

---

*La Monnaie souveraine* fait écho — sans, curieusement, jamais le citer — à *La Violence de la monnaie*, un autre ouvrage passionnant publié par les mêmes auteurs en 1982. Ils mobilisaient déjà alors les concepts non strictement économiques (ceux de René Girard notamment, tels que « la rivalité mimétique » ou le « bouc émissaire », qui relèvent davantage de l'anthropologie) dans le cadre d'une recherche pluridisciplinaire des instruments d'analyse pertinents pour entre compte de la nature et du rôle social complexes de la monnaie.

À l'opposé de l'approche fonctionnaliste étroite, ou de la théorie de l'équilibre général qui décrit une économie sans monnaie, l'hypothèse centrale est ici

que la monnaie est un élément structurant des liens sociaux, au travers notamment des relations nouées lors de la contraction des dettes et dénouées lors des transactions monétaires qui les éteignent. C'est aussi indiquer la nature ambivalente de la monnaie : instrument de domination, de subordination à la société marchande (dans le cadre d'une division du travail plus ou moins sophistiquée), mais aussi moyen libérateur qui permet de s'affranchir de la contrainte d'endettement.

À partir de cette hypothèse centrale, il vient une idée-force que la monnaie est par excellence l'expression de la souveraineté, donc du pouvoir, lequel peut lui-même, non sans ambiguïté, procéder de la confiance et/ou de la contrainte.

Les diverses contributions réunies dans ce livre — une douzaine, toutes très érudites et qu'il faudrait toutes citer — illustrent ces propositions ; elles nous conduisent des Indes védiques (entre 1 500 et 500 avant J.-C.) à l'euro, en passant par la communauté mélanésienne, la Grèce antique et l'Empire romain, l'Afrique occidentale et équatoriale... On perd de vue parfois le fil conducteur, mais il n'est heureusement jamais trop éloigné : dans toutes les époques et sous toutes ses formes, la monnaie se présente comme un symbole fédérateur de l'ordre social et donc comme l'expression du pouvoir souverain. L'apport du livre est sur ce point très riche — soulignons notamment l'analyse claire et pénétrante des liens entre souveraineté, expansion territoriale et essor monétaire appliquée à l'Empire romain.

Le livre est trop polymorphe pour ne pas en donner un compte rendu partiel et sans doute biaisé. Ma première remarque critique vise la question — assez largement développée dans l'ouvrage — de l'indépendance de la banque centrale, « mode de légitimation de la monnaie dans un contexte historique singulier » (M. Aglietta, J. Cartelier), ce qui conduit les auteurs à présenter « l'indépendance des banques centrales comme le principe universel d'un nouvel ordre monétaire international en lieu et place de la convertibilité définissant l'étalon-or ». Or, on sait qu'au-delà des définitions juridiques formelles, identiques à quelques nuances près, le degré effectif d'indépendance des banques centrales et leurs objectifs peuvent varier sensiblement, en fonction de l'héritage historique et culturel, de l'organisation, centrale ou fédérale, des États, etc. Surtout, les auteurs ne répondent que très partiellement à la question qu'ils posent eux-mêmes très justement : « Qu'est-ce qui peut pousser les agents économiques à croire à la légitimité d'un pouvoir monétaire non subordonné à l'autorité d'un pouvoir démocratique ? » Il est suggéré que cette légitimité procède de l'efficacité accrue que donne l'indépendance des banques centrales pour contrer les perturbations monétaires inévitables dans le cadre de la mondialisation des marchés de capitaux. Sans doute, mais cela revient à valider indirectement une conception « fonctionnaliste » de la monnaie souveraine, pourtant présentée dans l'introduction comme étant à l'opposé de l'hypothèse centrale de l'ouvrage.

L'approche historique reste privilégiée, et cela explique sans doute l'importance donnée aux rites et aux signes monétaires ainsi que les inquiétudes for-

mulées au sujet de l'introduction des billets en euro, dont il est souligné qu'ils seront privés d'effigies nationales au bénéfice d'effigies abstraites. Est-ce un motif suffisant pour douter de l'adhésion de la population à l'Union monétaire européenne ? Peut-être pas, au vu de la part devenue assez marginale de la monnaie fiduciaire dans la masse des paiements et surtout de l'essor rapide des formes « dématérialisées » de la monnaie, devenue électronique, et même virtuelle. La monnaie reste bien sûr souverainement contrôlée, mais elle tend à s'affranchir de toute effigie spécifiquement nationale, ce qui lui retire sans doute une grande partie de sa charge émotionnelle.

Alors que nous venons de vivre cet événement historique — la création d'une union monétaire à l'échelle d'un continent —, la lecture de cet ouvrage fournit une intéressante grille d'analyse. Évoquant par exemple l'originalité de l'Union économique et monétaire européenne, dans laquelle seule la souveraineté monétaire est centralisée mais où les autres composantes de la politique économique restent pour l'essentiel du domaine de compétence des États membres, les auteurs ont beau jeu de mettre en évidence des « souverainetés nationales différées et non articulées ». Il paraît pourtant exagéré et peut-être un peu naïf de suggérer ainsi que l'état antérieur garantissait « une insertion parfaite d'un ordre social démocratique au sein d'une même échelle territoriale ». Les premiers pas de l'Union européenne, avec la création d'un marché commun puis d'un marché unique, n'ont-ils pas d'ores et déjà accepté et gagné l'essor d'une vaste entité économique ? N'ont-ils pas *de facto* renoncé depuis vingt ans, avec la création du SME, à une souveraineté monétaire devenue plus formelle que réelle du fait de la mondialisation des marchés de capitaux ?

Dans la perspective de l'élargissement de la zone euro à de nouveaux États membres, on pourra enfin tirer de ce livre quelques enseignements de ce que « la monnaie confère à son propriétaire un droit indifférencié sur la société dans son ensemble » (André Orléan). Il faut bien en effet fixer les conditions d'accès — les critères économiques et juridiques de convergence — et quelques règles du jeu — le pacte de stabilité et de croissance... — pour assurer la pérennité de l'Union économique et monétaire. En contrepartie, il faut accepter de mettre en commun les avantages mais aussi les risques d'une souveraineté monétaire partagée.

Pierre Jaillet

---

**DRANCOURT Michel.** *L'Entreprise de l'Antiquité à nos jours.* Paris : PUF, coll. Major, 1998.

---

Michel Drancourt n'est plus à présenter ; il a publié notamment : *Le Pari européen* (1968, en collaboration avec Louis Armand), *La Fin du travail* (1984), *L'Économie volontaire, l'exemple du Japon* (1989). Son dernier ouvrage *L'Entreprise de l'Antiquité à nos jours* confirme son talent de péda-

gogue, rappelle sa connaissance du terrain et confirme qu'il est un spécialiste incontesté de l'entreprise.

Il nous présente l'histoire de l'entreprise et du management comme un roman, avec ses héros, ses drames et ses rebondissements. Son ouvrage combine une approche historique générale, une histoire de l'évolution des idées, des études sectorielles et des biographiques d'entrepreneurs. Cette vaste fresque s'inscrit dans la tradition initiée dans les années soixante par l'économiste Alfred Chandler.

Michel Drancourt montre que l'histoire de l'entreprise est d'abord une histoire d'entrepreneur. Il réhabilite ainsi :

— l'importance de Jean-Baptiste Say, qui a été le premier à analyser l'action des entrepreneurs — présentés comme « ceux qui déplacent les ressources économiques d'un niveau d'activité et de rendement à un niveau supérieur » — entrepreneurs qu'il distingue des apporteurs de capitaux ;

— le rôle central, mais souvent méconnu, joué par Turgot dans l'unification du marché intérieur français ;

— ou encore, les idées géniales d'Alfred Sloan, le manager qui a totalement réorganisé la General Motors dans les années vingt. Sloan a eu l'idée de créer plusieurs types de véhicules, chacun d'entre eux étant adapté à une clientèle particulière (segmentation du marché) ; la gamme des voitures est conçue de telle façon qu'elle correspond à une gamme de prix et qu'aucun modèle ne fait double emploi avec un autre.

Sur le plan sectoriel, Michel Drancourt montre comment les banques ont acquis le pouvoir qu'elles ont aujourd'hui, ou encore qu'elles ont été les conséquences de l'épopée des chemins de fer, etc.

S'agissant des biographies d'entrepreneurs, la richesse de l'ouvrage étonnera le lecteur ; citons, dans le désordre : Thomas Edison, Julius Reuter, Alfred Krupp, Kenneth Olson (Digital Equipment), Bernardo Trujilo (National Cash Register)...

Comme le titre de l'ouvrage le suggère, l'auteur part de l'origine des entreprises — « la préhistoire de l'entreprise » —, il décrit « la grande poussée des entreprises » (1848-1908), « l'entreprise organisée » (1908-1973), « l'entreprise déstabilisée » (1973-1990) et son analyse va jusqu'au « grand retour des entreprises américaines ». Il relate également l'histoire de la formation des marchés, évoque les rapports ambigus entre l'entreprise et l'État ainsi que l'articulation entre la compétitivité des firmes et celle des nations, il fournit des statistiques très complètes sur les firmes (créations, répartition par taille...).

L'évolution de l'organisation du travail est présentée dans le détail, en commençant par les pères fondateurs (Taylor et Fayol), en passant par Ford et Mayo, pour aller jusqu'aux changements les plus récents. L'étude des thèses managériales conduit notre auteur à présenter l'irrésistible montée en force des organisations, même s'il relativise l'impact des thèses de John Burnham (*The Managerial Revolution*, 1941). La fascination du modèle américain (*reengineering, web developers, Silicon Valley, Nike et Boeing...*) et sa terrible effica-

cité auraient pu conduire Michel Drancourt à faire sienne la fameuse phrase d'Alexis de Tocqueville : « J'avoue que dans l'Amérique, j'ai vu plus que l'Amérique. »

Comment ne pas conseiller vivement la lecture de cette leçon d'histoire de l'entreprise, alors qu'il n'existait pas jusqu'à présent de synthèse de ce type en langue française ?

Frédéric Teulon

---

**BUZAN Barry, SEGAL Gerald. *Anticipating the Future*. Londres : Simon & Schuster, 1998, 295 p.**

---

Les deux auteurs sont, semble-il, britanniques mais ont, précisent-ils, des liens avec l'Amérique du Nord ; ils ont l'un et l'autre écrit abondamment sur les questions internationales. Leur livre s'adresse à un public de non-spécialistes, et traite de « la place qu'occupe maintenant l'humanité dans sa propre histoire » et de ses perspectives d'évolution à long terme. Pour ce faire, Barry Buzan et Gerald Segal ont, comme on dit, réglé leur zoom sur la position télé et font voyager le lecteur à travers le temps en remontant jusqu'à l'aube de la civilisation et en redescendant en aval jusqu'à trois horizons de plus en plus lointains.

### Un découpage sans surprise

Le découpage de l'ouvrage comprend comme il se doit trois parties de longueur à peu près équivalente (80 à 100 pages), consacrées respectivement au passé, au présent et à l'avenir.

Du *flash-back* de la première partie, on retiendra quatre constats :

- un processus d'unification ininterrompu de l'espace humain qui coexiste avec un processus de développement caractérisé par une inégalité persistante ;
- une certaine homogénéisation des principes d'organisation dans le monde occidental en un *package* qui rend peu probable de voir s'y reproduire les affrontements sanglants du passé ;
- la montée en puissance de l'Europe, qui a mis fin à ce qui aurait pu déboucher à la longue sur un système mondial né de la lente expansion de multiples noyaux de civilisation ;
- en se diffusant dans le monde entier, ledit *package* marquera certainement l'avenir de façon durable, mais il comporte deux composantes, l'étatisme et le nationalisme, qui se concilient malaisément : « plusieurs milliers de nations existent, souvent de façon inconfortable, à l'intérieur d'un cadre de moins de deux cent nations » (p. 175) <sup>1</sup>.

---

1. Cf. également p. 162 : « Appliquer des principes nationalistes fragmenterait l'Afrique en quelque 900 États, créant du même coup des problèmes de minorité, à côté desquels l'ancienne Yougoslavie évoquerait plutôt la Suisse. »

### Une typologie stimulante des États

La partie médiane « Ici et maintenant » est structurée de manière assez peu cartésienne en sept catégories — environnement planétaire, population, identité, savoir, capital, souveraineté, puissance militaire — dont les auteurs semblent avoir peine à faire une synthèse qui ne répète pas celle qui concluait la première partie... Deux idées méritent attention :

— le fait que, pour Barry Buzan et Gerald Segal, la Chine constitue l'inconnue la plus inquiétant sur le plan militaire :

— et surtout, la classification qu'ils font des États en trois catégories : les États « clos », survivances du passé, qui s'accrochent à leur souveraineté et se veulent indépendants, autosuffisants et culturellement homogènes : les États « ouverts », qui ont renoncé — partiellement ! — aux attributs classiques de l'État « westphalien » ; enfin, les États « faibles ou ratés » (*weak/failed states*) qui sont incapables de se gouverner eux-mêmes. Une typologie fort pertinente à l'heure actuelle et qui risque de le rester longtemps, mais qui fera tomber en pâmoison certains Français !

### Décevante prospective

Comme on l'a vu, la dernière partie prend le long terme très au sérieux, car elle est partagée en trois années-horizon : 2050, symétrique du début de la guerre froide par rapport à aujourd'hui ; 2500, qui fait écho au démarrage de l'expansion européenne ; et 7000, image séculaire des débuts de la civilisation. C'est à mon goût la partie la moins utile du livre <sup>2</sup>, mais c'est peut-être celle qui plaira le plus au grand public.

Retenons de l'avenir le moins lointain (2050) l'apparition d'une humanité réconciliée avec la « multi-identité », une cohésion sociale améliorée dans le monde développé — la simplicité des recettes utilisées conduit à s'émerveiller qu'il ait fallu un demi-siècle pour y parvenir —, et le succès avec lequel le « monde euro-américain » réussit à transformer la Chine en *status quo power*. Si Barry Buzan et Gerald Segal avaient voulu démontrer que la prospective utile consiste moins à regarder loin qu'à regarder en profondeur — ce qu'ils ont fait avec succès dans les deux premières parties —, ils ne s'y seraient pas pris autrement.

Bernard Cazes

---

2. D'autant plus que Barry Buzan et Gerald Segal la justifient par un raisonnement qui me semble fort obscur : il ne s'agit pas de « prédire l'avenir, mais de trouver un moyen de nous faire dire par l'avenir ce qui est important à propos du présent. C'est seulement en sachant ce qui est important maintenant que nous pouvons commencer à anticiper l'avenir qui va se dégager à partir de notre époque. » Les mots « faire dire » me semblent inquiétants car le prospectiviste s'apparente ici au ventriloque qui donne l'impression de faire parler quelqu'un alors même que la pièce est vide.

# Comptes rendus

- **BERNARD BRUNHES CONSULTANTS.** *Le Temps de travail de ceux qui ne comptent pas.* Paris : Éditions d'organisation, 1999, 224 p.

Cette étude collective tente, en faisant un tour d'horizon de cinq pays, de répondre à trois questions à propos des cadres : faut-il mesurer leur temps de travail ? Quelles sont les organisations les plus favorables à la maîtrise du temps ? Quelle place tiennent-ils dans les sociétés ? Une synthèse transversale et une analyse par pays offrent au lecteur plusieurs clés d'entrée.

Dans une première partie, les auteurs proposent quelques axes d'analyse, à commencer par la définition d'une notion aux contours flous, les cadres, qui recouvre aussi bien les managers, les experts, les commerciaux... La réglementation de leur temps de travail est davantage d'ordre contractuel que législatif, ce qui explique les situations différenciées au sein des pays (aucune limite n'est imposée en Grande-Bretagne ; 40 heures, deux à trois semaines de congés et neuf jours fériés leur sont attribués aux États-Unis ; 48 heures, vingt-quatre jours de congés et dix jours fériés en Allemagne). Les rythmes de travail, la répartition du temps sur la journée sont très variables et correspondent pour beaucoup aux rythmes sociaux. Des systèmes de régulation existent cependant : ils prennent la forme de badges, d'horaires variables et de récupérations en Allemagne, de réduction du temps de travail sous forme de jours de vacances aux Pays-Bas.

Des raisons sont avancées pour expliquer le volume de travail des cadres : concurrence interne et externe, gestion tendue des effectifs, internationalisation...

En conclusion, les auteurs mettent l'accent sur le constat suivant : le temps de travail devient un principe d'identité, le signe d'appartenance à une caste qui perd ses autres points de repère.

Stéphanie Savel

- **HUNTINGTON Samuel P.** « La superpuissance solitaire ». *La revue internationale et stratégique*, n° 34, 1999, pp.18-28, Paris.

Samuel Huntington, trois ans après la parution de son livre à présent célèbre *The Clash of Civilizations and The Remaking of World Power* (Simon & Schuster, 1996, 367 p.) tente de penser à nouveau les relations internationales. Il s'interroge plus précisément dans cet article sur le nouveau rôle des États-Unis (après la guerre du Golfe et celle du Kosovo) et se demande si l'on peut vraiment parler de monde unipolaire. Le système unipolaire est défini comme « une seule superpuissance, aucune puissance majeure et une multitude de puissances mineures ». L'histoire en a connu des exemples avec l'Empire romain, l'Asie par période et l'Empire chinois. Pour Samuel Huntington, il y a bien eu une phase unipolaire à la fin de la guerre froide, mais cette période est révolue. Les États-Unis ont échoué à imposer leur volonté au reste du monde. En effet, leurs deux armes, les sanctions économiques et l'intervention militaire ne sont efficaces que dans la mesure où d'autres pays les soutiennent. Or, ils sont de plus en plus isolés sur les grandes questions, avec un seul ou quelques alliés, s'opposant au reste du monde. Dans certains cas, le désaccord s'est mué en opposition ouverte, les pays s'efforçant de triompher de la politique américaine. Des coopérations anti-hégémoniques tentent de voir le jour, de la conférence islamique à la réunion de Moscou entre les dirigeants allemands, français et russes (dont était exclu l'allié le plus intime des États-Unis : la Grande-Bretagne) en passant par les

relations bilatérales sino-russe et sino-indienne et la création de la zone euro. Par ailleurs, les sondages font apparaître que les Américains sont plus soucieux de voir leurs problèmes intérieurs réglés que du *leadership* de leur pays. Mais nous ne sommes pas pour autant encore dans un système multipolaire qui mettrait en présence plusieurs puissances majeures de force comparable. La politique internationale contemporaine est plutôt, selon Samuel Huntington, un « hybride étrange », un système « uni-multipolaire » comportant une superpuissance et plusieurs grandes puissances. Les États-Unis devront cesser de nourrir l'illusion, liée à l'idée d'« hégémonie bienveillante » — paradigme actuel de leur politique étrangère — d'une congruence d'intérêts et de valeurs entre leur pays et le reste du monde.

Reprenant l'idée développée dans son dernier livre, l'auteur pense toujours que la coopération se fera plus entre pays partageant la même appartenance culturelle, tandis que les antagonismes risquent de se produire entre pays de cultures largement différentes. Cela signifie que les États-Unis entretiendront toujours des relations difficiles avec les grandes puissances régionales mais devraient en entretenir de moins difficiles avec l'Union européenne et le Brésil qu'avec les autres. Samuel Huntington annonce un monde multipolaire pour le XXI<sup>e</sup> siècle, monde dans lequel la responsabilité du maintien de l'ordre dans chaque région incombera à chacune des grandes puissances régionales. Et les États-Unis pourront se reposer.

Céline Laisney

● **RODRIK Dani.** *The New Global Economy and Developing Countries : Making Openness Work.* Washington : Overseas Development Council, 1999, 100 p.

Dans cet essai paru en janvier 1999, Dani Rodrik, professeur d'économie politique internationale à l'université de Harvard et auteur, notamment, de l'ouvrage *Has Globalization Gone Too Far ?* (Washington, DC : Institute for International Economics, 1997) examine le concept d'« *openness* » (correspondant, *mutatis mutandis*, à la notion d'ouverture économique). Il estime qu'il s'agit d'un mot d'ordre qui, s'il a l'avantage d'être à la mode, est inadéquat lorsqu'on l'applique sans quelque précaution aux pays en voie de développement. On ne saurait soupçonner l'auteur d'être un détracteur de l'économie mondiale ouverte ; il remarque simplement que ses champions lui attribuent des vertus exagérées tout en occultant ses vices.

De trop nombreux gouvernements et dirigeants en viennent à considérer l'ouverture — la libre circulation et le flux continu des biens, des services et du capital à travers les frontières — comme une fin en soi ; selon Dani Rodrik, les travers et dangers de cette préoccupation quasi exclusive sont au nombre de trois :

- L'ouverture à elle seule est incapable de générer et de soutenir la croissance économique.
- Elle tend à accroître les inégalités de richesse et de revenu à la fois dans les pays développés et dans les pays en voie de développement.
- Enfin, elle expose les pays à des chocs externes susceptibles de déclencher des conflits internes ou des bouleversements politiques.

Certes, un pays en voie de développement peut tirer profit de l'ouverture au commerce et à l'investissement, mais à condition de mener activement un « travail » d'ouverture, en développant ses propres politiques intérieures et ses institutions. En l'espèce, l'auteur montre que des institutions démocratiques, la reconnaissance des libertés civiles et politiques, des syndicats libres, des bureaucraties non corrompues, des juridictions indépendantes de qualité et des mécanismes d'assurance sociale constituent une condition nécessaire pour prévenir les effets pervers (en termes d'inégalité) de l'ouverture.

Si de nombreux économistes libéraux considèrent Dani Rodrik comme un hérétique, on ne saurait sérieusement souscrire à ce jugement — sauf à confondre hâtivement sa saine critique de la religion du marché avec une diatribe contre la mondialisation. Tout pays en voie de développement peut profiter de l'ouverture, mais à condition qu'il s'ouvre à l'économie mondiale avec prudence et en accord avec ses caractéristiques propres, selon une stratégie interne.

Benjamin Delannoy

## **Abstracts**

### **Futuribles n° 246, October 1999**

#### **Europe 2010: Five Scenarios, Anna Michalski, Gilles Bertrand, Lucio R. Pench**

The Forward Studies Unit of the European Commission, which was set up in 1989 and made directly responsible to the President of the Commission, has drawn up five contrasting scenarios as a means of describing a spectrum of alternative futures for Europe (in the widest sense) in 2010.

The main architects of these scenarios outline them for us here, having first discussed the advantages and drawbacks of such an exercise, which cannot indeed describe (or pre-dict) precisely what Europe will be like in 2010. Rather, by presenting five consistent, overall and plausible situations, the scenarios are an attempt to illustrate the range of possible outcomes, and the factors and actors that are likely to play a key role.

Each scenario culminates with an image, briefly summarized here:

— Scenario 1, "The triumph of market forces", as its title suggests, is characterized by the complete dominance of economic liberalism and free trade, with Europe — whatever its boundaries — barely differentiated from the rest of the world or integrated into a single global market.

— Scenario 2, "The hundred flowers", by contrast, is marked by the growing paralysis (and corruption) of major institutions, both public and private; the retreat of Europeans into local concerns and the informal economy; and the proliferation of initiatives with no sense of overall purpose.

— Scenario 3, "Shared responsibilities", is based on the assumption that the public sector will undergo fundamental change and, given a favourable economic climate, will generate new social and industrial policies.

— Scenario 4, "Creative societies", also features a radical transformation of our economic and political systems, but this time shaped by concern for the environment and human development. It embodies a new humanism based on sustainable development and opens the way to "an intangible global renaissance".

— Scenario 5, "Turbulent neighbours", describes a shrunken Europe threatened by geo-political upheavals on its eastern and southern flanks, by the growth of tensions and conflicts that lead to the creation of a European Security Council entirely concerned with issues of security and defence.

As we can see, there are many reasons to hope and to fear. The invitation to Europeans to take charge of their future could hardly be stated more clearly.

#### **European Unification, Act III, Venceslas Humeur**

A convinced European, Venceslas Humeur first presents a critical review of European unification, the creation of institutions and the formulation (not without problems and delays) of Community policies. Without hiding the difficulties of the task, he evaluates its successes (mainly in the economic and monetary fields) and failures (conspicuous above all in foreign policy, security and defence), its weaknesses and its strengths.

After Acts I (the creation of the European Coal and Steel Community) and II (mainly the implementation of the single market and the adoption of the Euro), Venceslas Humeur marks the arrival in office of the new Commission by attempting to describe the key issues related to deepening and enlarging the Union.

He also highlights the main challenges facing the new Commission under its President, Romano Prodi. These are arranged in four groups:

— To give Europe "more soul", which is indispensable both for its legitimacy and for the emergence of a sense of European citizenship.

— To review the priorities, in particular so as to ensure that European institutions operate more efficiently and their key functions are made clearer.

— To give the executive branch precise yet ambitious goals, thus eliciting a new collective dynamism.

— To reform the Commission so as to improve its efficacy.

Thus, as the new Commission settles in, Venceslas Humeur tries here to outline what its programme could be.

#### **How to get away from "no future", Guy Aznar**

The text reproduced here forms the introduction and conclusion of a book by Guy Aznar to be published this autumn, *La Fin des années chômage. La stratégie de l'emploi pluriel*. In addition to its main purpose — to describe a strategy that will provide jobs for all within five years and reduce unemployment — the book is a plea against the prevailing fatalism in France and in Europe and in favour of creating a desirable future. This is the basic message — readers can judge for themselves — of the extracts we have chosen to publish.

The book is neither a novel nor a literary exercise. According to Guy Aznar, unemployment is such an integral part of our society that we no longer dare to imagine an alternative. He, however, takes the opposite position and builds a scenario in which "the 5 million people who are currently sidelined from the French social game are able to join in". The author does not pretend to have discovered the one and only magic solution. On the contrary, he is indignant about the tendency to be obsessed with a single approach, and instead he takes a range

of existing European proposals and combines them in a comprehensive strategy in favour of "multifaceted employment" (*l'emploi pluriel*).

This approach would involve work as both employee and freelance, regular and itinerant, putting together a package consisting of a variety of work patterns, simultaneously or successively, alternating with other activities for different periods and hours per day. Nevertheless, it is not a plea for total deregulation, but rather for a new social contract that you are invited to debate on <http://www.fin-années-chomage.com>.

#### **Thoughts on Development, Michel Beaud**

Every year, the international organizations such as the United Nations, OECD and the European Commission publish reports that — although they do not specifically include forecasts — constitute valuable reference works and mines of information for those interested in the state of the world and the main trends for change.

Three reports about global economic and social development are particularly authoritative. Two are produced by the World Bank: the *World Development Report* (the 1999 edition will appear shortly) and a document entitled *Global Economic Prospects and the Developing Countries*. They are supplemented by two other useful World Bank publications, *World Development Indicators* and the *World Bank Atlas*, which provide key statistical data.

The third report is produced by the United Nations Development Programme (UNDP) under the title *Human Development Report*; the 1999 edition came out before the summer.

Michel Beaud reviews here the 1999 editions that have appeared so far (not, obviously, the World Bank report that is not yet published).

The reports show, above all, that despite some improvements, the Asian financial crisis — quite apart from the

overall, inequalities (especially between North and South) have worsened.

Michel Beaud stresses that while the World Bank remains faithful to its free market stance, it cannot overlook the increase in systemic risks. A minimum of public intervention appears to be indispensable if the fine motives of the international organizations are not to become no more than pious hopes.

### **Testing the 35-Hour Week**

For a long time now, le Centre des jeunes dirigeants d'entreprise (Centre for Young CEOs) has been a hatchery of ideas and experiments to improve the match between business performance and social progress. In a document published in October 1995, *Vers l'entreprise à la carte* (Toward the Flexible Enterprise) the Center stressed the need to adopt new ways of organizing work that reflect social mutations, with special focus on effective working conditions under the reduced work week.

Although he had some reservations about the constrictive nature of the

35-hour week legislation, the Centre nevertheless approached it on an experimental basis. Five hundred firms (a quarter of the total) launched a nine-month experiment during which they explored ways to implement the 35-hour week, recorded the opportunities and obstacles they encountered and inferred lessons from the experiment.

The post-mortem on this experiment has just been published by the Centre under the title "*Pour les 35 heures à la carte. Contributions au débat parlementaire*" (In Favor of a Flexible 35 Hour Week. Contributions to the Parliamentary Debate). Its national president, Laurent Degroote, introduces the report by underlining the fact that the 35-hour week doesn't work for everyone, reinforcing the belief of the CEOs that the flexible model is most suitable, given the diversity of enterprises. Gilles Cazes and Michel Drancourt agreed to read and comment on the document for *Futuribles*. They share with us here the lessons they infer.

*Futuribles* is a monthly independent transdisciplinary policy oriented journal (11 issues a year). 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 : 55, rue de Varenne - F-75007 Paris, France. Tél. 33 (0)1 53 63 37 70.  
Fax 33 (0)1 42 22 65 54 - E-mail : revue@futuribles.com. Site : www.futuribles.com

## Offre spéciale

Je reçois pour tout nouvel abonnement à *futuribles*  
3 numéros gratuits que je choisis parmi  
tous les numéros disponibles



**Vous pouvez choisir les 3 numéros de *futuribles* parmi tous les numéros disponibles. Leurs sommaires sont sur [www.futuribles.com](http://www.futuribles.com) rubrique « Consulter la base »**

À retourner à Futuribles - 55, rue de Varenne - F-75341 Paris cedex 07

Je m'abonne à *Futuribles*

1 an	2 ans	Étudiant, 1 an
France <input type="checkbox"/> 670 F	<input type="checkbox"/> 1 160 F	<input type="checkbox"/> 460 F
Autres pays / DOM TOM <input type="checkbox"/> 720 F	<input type="checkbox"/> 1 260 F	<input type="checkbox"/> 510 F
Par avion <input type="checkbox"/> 800 F	<input type="checkbox"/> 1 420 F	sur justificatif

et je recevrai en cadeau les trois numéros suivants : \_\_\_\_\_

Je règle \_\_\_\_\_ F  par chèque à l'ordre de Futuribles

par carte bancaire N° \_\_\_\_\_ exp. fin \_\_\_\_\_

Voici mes coordonnées

Nom \_\_\_\_\_ Prénom \_\_\_\_\_

Adresse \_\_\_\_\_

Code postal \_\_\_\_\_ Ville \_\_\_\_\_

Date \_\_\_\_\_ Signature \_\_\_\_\_

Offre valable jusqu'au 15/12/1999

# futuribles

analyse et prospective

**NUMÉRO 246**

**OCTOBRE 1999**

<b>Du no future à l'Europe de demain</b>	<b>3</b>
<i>Hugues de Jouvenel</i>	
<b>Europe 2010 : cinq scénarios</b>	<b>5</b>
<i>Gilles Bertrand, Anna Michalski, Lucio R. Pench</i>	
<b>Construction européenne, acte III</b>	<b>25</b>
<i>Venceslas Humeur</i>	
<b>Pour sortir du no future</b>	<b>49</b>
<i>Guy Aznar</i>	
<b>Regards sur le développement</b>	<b>61</b>
<i>Michel Beaud</i>	

## **FORUM**

<b>À l'épreuve des 35 heures</b>	<b>69</b>
<i>Gilles Cazes, Michel Drancourt</i>	

## **ACTUALITÉS PROSPECTIVES** **75**

Premiers enseignements du RGP de 1999 en France. États-Unis : l'entreprise apprenante. Panne dans la création d'entreprises en France. Sida : situation alarmante au Cambodge Le temps partiel dans l'OCDE. Factice nucléaire (bis). Disparité hommes-femmes en Europe. Féminisation du *web*. La crise asiatique : l'embellie ? Le chômage en Europe.

## **BIBLIOGRAPHIE**

<b>Analyses critiques</b>	<b>85</b>
<i>J.-P. Sueur, Demain, la ville, « Rapport au ministre de l'Emploi et de la Solidarité ». M. Aglietta, A. Orléan, La Monnaie souveraine. M. Drancourt, L'Entreprise de l'Antiquité à nos jours. P.-N. Giraud, Économie : le grand satan ? B. Buzan, G. Segal, Anticipating the Future.</i>	
<b>Comptes rendus</b>	<b>92</b>



75 F / 11,43 €  
2-84387-245-6