n°2 //

AOUT 2018

Revue d'Affaires Publiques

Review of Public Affairs

SciencesPo
ÉCOLE D'AFFAIRES PUBLIQUES

EDITORIAL

“Chères Lectrices, Chers Lecteurs,

Nous sommes fiers de vous présenter le second numéro de la Revue d’Affaires Publiques de Sciences Po.

Pas moins de vingt-huit auteurs de l’École d’Affaires Publiques, de l’École des Affaires Internationales (PSIA) et de l’École Doctorale ont participé à son élaboration, sans compter le travail de sélection et d’édition accompli par le comité éditorial et le comité scientifique. Ce sont donc vingt-cinq articles qui vous sont proposés à la lecture en cette rentrée. Fidèle à nos objectifs initiaux, ce numéro compte des travaux variés tant sur la forme que sur le fond, en anglais et en français. Ils illustrent la diversité et la richesse propres aux affaires publiques sur le plan national mais aussi sur le plan européen et international.

Plusieurs grands axes se distinguent parmi les cent-cinquante travaux reçus pour cette édition, parmi lesquels les politiques environnementales qui rassemblent pas moins de sept articles que nous publions. Nous aimons à croire qu’ils témoignent d’un intérêt croissant des étudiants pour ces questions à l’heure où celles-ci paraissent plus que jamais fondamentales. Les auteurs, comme tous les étudiants de Sciences Po, passeront bientôt - si ce n’est pas déjà le cas - de la réflexion à la pratique. Plus encore que nos aînés, il nous faudra prendre en compte systématiquement les enjeux environnementaux tant ceux-ci imprègnent chaque composante de l’action publique.

N’hésitez-pas à nous écrire pour nous rejoindre ou contribuer aux prochains numéros.

“Dear Readers,

We are proud to present you the second numero of the Review of Public Affairs of Sciences Po.

No fewer than twenty eight authors from the School of Public Affairs, the Paris School of International Affairs (PSIA) and the Doctoral School have participated in its production. This does not include all the process of selection and edition accomplished by the editorial and the scientific committees. Hence, twenty five articles are included in the following pages released during this back-to-school season. Following our founding goals, this numero gathers various papers of different form and content, in French and English. It illustrates the diversity and the richness of public affairs at national, european and international levels.

Different axises have emerged among the 150 papers received in this edition, among which environmental policies are gathering no less than seven articles being published. We like to think this indicates a growing interest of the students for those questions, at a moment where they seem more fundamental than ever. The authors, as well as all the other students of Sciences Po, will soon - if it is not already the case - put theory into practice. Even more than our seniors, it will be necessary to take in account systematically environmental issues as they permeate every component of public action.

Feel free to write us to join the editorial committee or to contribute to the next editions.

«Je vous souhaite une bonne lecture/
I wish you a pleasant reading! »

Galaad DEFONTAINE
Rédacteur en Chef et Responsable du Comité Editorial
Editor in Chief and Head of the Editorial Committee

Table des matières

Politiques environnementales / Environmental Policy

• La chine face au développement durable : mise en perspective historique - **CAMPAGNE Arnaud** (p.6)
• Economic sustainability in China : energy and environmental issues - **ZAMARRO Alexander** (p.17)
• En Chine, les revers de la prise de conscience des dangers de la pollution extérieure - **ROBIN Marie** (p.31)
• La mise à l'agenda de la lutte contre les néonicotinoïdes : des apiculteurs a la décision européenne- **BORTOLI Victoire** (p.43)
• Reducing meat consumption to mitigate biodiversity loss : opportunities and obstacles - **SOURZAC-LAMI Caroline** (p.57)
• Economie circulaire, décentralisation et traitement de l'eau : un tremplin pour une gestion intégrée et durable de la ressource **MAURER Hugo** (p.65)
• The challenging application of IHRL to climate change - **SANDS Rebecca** (p.75)

Politiques culturelles / Cultural Policy

• L'UNESCO, promotrice ou fossoyeuse de la diversité culturelle ? **DE ROCHEGONDE Laure, DERMARKARIAN Leonard** (p.91)

Politiques éducatives / Education Policy

• L'internationalisation des universités hongkongaises : entre dynamiques de marché et logiques politiques - **DELBOSC Pierre** (p.97)

Politique Économique / Economic Policy

• When it comes to the 2017 US tax act, all sectors are not created equal - **PELLET Thomas** (p.110)

Politiques sociales et politiques de santé/ Health & Social Policies

• Les assurances complémentaires santé en France : analyse critique à la lumière d'exemple étrangers - **JACOUD Lorène, PAYEN Anouck** (p.124)
• Closing the Gap : inequalities in Early Childhood Education among children of Immigrants - **BELTZ Kelsey** (p.137)

Table des matières

Administration publique française / French Public Administration

• Why are E-administrative services underutilized in France ? - **ANGEBAULT Aloïs** (p.149)
• Faut-il reconnaître un droit d'accès des détenus aux NTIC ? Le cas de la télémédecine - **DASTILLUNG Sidonie** (p.165)

Affaires européennes / European Affairs

• Stronger together ? Perspectives for closer German-French foreign policy cooperation in the context of foreign policy towards Russia - **JAENICKE Johannes** (p.177)
• La PAC après 2020 - **BICHON Justine, JOSEPH-OUDIN Emma** (p.188)
• Should the EU aim at forging European identity ? - **BOYER Pauline** (p.204)
• Merkel's German Foreign policy : a necessary grand strategy arising with difficulty - **AMIGUES Aymeric** (p.211)
• Romania : a key player in the Energy Union for the security of natural gas supply ? - **GHERASIM Diana-Paula** (p.218)
• Germany in the rescue of the west : from German austerity to german activism ? - **HICK Lara** (p.225)

Affaires internationales / International Affairs

• When dissent dies : the impact and Genesis of False Pretexts in the Vietnam and Iraq wars - **FERENCSICK James** (p.236)
• Peacekeeping missions and impunity in CAR : how does the application of IHL to peacekeeping missions affect impunity? - **PERUZZO Giulia** (p.244)
• Les dynamiques de l'escalade des violences rurales dans la crise de 2013 en République de Centrafrique - **GALLISSOT Clotilde** (p.255)
• Jihad and Muslim masculinities : explaining the recruitment of young men to radical salafist groups and jihadism in Tunisia through socio-economic factors and gender performativity - **ULVESTAD Linn Marie** (p.264)
• Unschackling the golden handcuffs : finding freedom in liberation technologies in Activities in Iran - **MORAN Kate W.** (p. 276)

Comité scientifique

Marcel MORABITO
Président du comité scientifique
President of the Scientific Committee
Professeur des Universités en Droit à Sciences Po
Professor of Law at Sciences Po

Yann ALGAN
Professeur des universités en Economie à Sciences Po, *Professor of Economics at Sciences Po*
Doyen de l'école d'affaires publiques
Dean of the School of Public Affairs

Ghazala AZMAT
Professeur des universités en Economie à Sciences Po
Professor of Economics at Sciences Po

Régis BISMUTH
Professeur des Universités en Droit à Sciences Po
Professor of Law at Sciences Po

Coralie CHEVALLIER
Chercheure à l'INSERM, École Normale Supérieure, *Researcher at the INSERM (ENS),*
Professeure à Sciences Po
Professor at Sciences Po

Jean-Paul FAUGÈRE
Conseiller d'État, président du Conseil d'administration de CNP Assurances
Councillor of State, President of the Board of Directors of CNP Insurance

Mirna SAFI
Directrice de recherche en sociologie, OSC Sciences Po
Director of Research in Sociology, OSC Sciences Po

Bernard STIRN
Président de la Section du Contentieux du Conseil d'Etat
President of the Litigation Division of the Council of State

Comité éditorial

Galaad DEFONTAINE
Rédacteur en Chef, Responsable du Comité Éditorial, *Editor in Chief, Director of the Editorial Committee*

Joanna LANCASHIRE
Editrice principale, *Senior Editor*

Bérénice ARNAUD
Editrice principale, *Senior Editor*

Raphaëlle SANANÈS
Editrice, *Editor*

Andreï-Bogdan STERESCU
Editeur, *Editor*

Laëtitia RISS & Thomas ISSERTY
Responsable de la maquette et du Design, *Managing Editor and Designer*

Vasudha RAJKUMAR
Responsable de la maquette, *Managing Editor*

Ludovic JULIA
Responsable graphique, *Graphic Editor*

Wael ABDALLAH
Responsable du site internet, *Web Editor*

La Chine face au développement durable : Mise en perspective historique

Arnaud Campagne

Abstract:

Après plusieurs décennies de croissance intensive ayant mis à mal l'environnement, la République populaire de Chine opère un véritable tournant « vert ». Invoquant régulièrement l'harmonie entre l'homme et la nature comme une valeur traditionnelle issue de la civilisation chinoise, les rapports et discours officiels soulignent l'importance pour la Chine de devenir un champion de la lutte contre le changement climatique et de la transition écologique. En suivant une logique diachronique, l'article retrace les grandes étapes historiques de l'appropriation par la Chine de la thématique du développement durable. Il aura fallu attendre près de trente ans après la fondation de la République populaire de Chine en 1949 pour que le développement durable s'impose à l'agenda international comme national. Au tournant du XXIe siècle, le pays s'est résolument engagé dans l'accomplissement des objectifs du Millénaire avec une réussite économique indéniable, mais son modèle de développement manque encore d'un équilibre socio-environnemental.

Introduction

Un nombre croissant de pays en développement ont entamé une industrialisation rapide, entraînant d'importantes hausses du niveau de vie, mais aussi de graves problèmes environnementaux et sociaux. Aujourd'hui, plus de 80% de la population mondiale vit dans des pays en développement, et ce sont ces derniers qui connaîtront l'essor démographique le plus important au XXIe siècle. En tant que pays le plus peuplé du monde avec 1,379 milliards d'habitants en 2016[1], deuxième puissance économique mondiale depuis 2010 et premier émetteur de dioxyde de carbone de la planète dès 2006, la République populaire de Chine est bien un « pays en développement spécial » selon les termes du professeur d'économie Yiping Huang[2]. On comprend aisément que la participation du pays à l'élaboration des politiques de développement durable à l'échelle internationale apparaisse comme essentielle à la réussite des objectifs de la communauté internationale en la matière.

Le développement durable se définit habituellement autour des trois principaux piliers qu'il est censé concilier de manière soutenable: le développement économique, la protection environnementale et le bien-être social des citoyens à travers des processus de décision inclusifs (Degron, 2012). Concernant la Chine, près de 40 ans de taux de croissance du PIB avoisinant 10% à partir des années 1980 ont mis à mal l'environnement du pays, où la pollution de l'air, des eaux, la déforestation et la chute de la biodiversité ont atteint des niveaux inquiétants[3]. Si le pays a toujours avancé que son droit au développement économique primait sur ses obligations environnementales, les autorités ont néanmoins amorcé ces dernières années un tournant pour protéger, et même restaurer l'environnement. Invoquant régulièrement l'importance de l'harmonie entre l'homme et la nature comme une valeur traditionnelle issue de la civilisation chinoise, les rapports et discours officiels issus du gouvernement de la RPC soulignent l'importance pour la Chine de devenir un champion de la lutte contre le changement climatique et de la transition écologique. Ainsi, la Chine a installé ces dernières années plus de capacités d'énergies renouve-

lables que n'importe quel autre pays dans le monde[4], et « la guerre contre la pollution » lancée par les autorités en 2013 a déjà permis de réduire considérablement les niveaux de pollutions de l'air dans les grands pôles urbains[5].

Depuis l'accession de la République populaire de Chine (RPC) à l'ONU en 1971, et sa participation au Sommet de Stockholm en 1972, son rôle dans les négociations environnementales ainsi que ses engagements et ses réalisations dans le domaine du développement durable se sont considérablement accrus. Aux grands principes historiques de sa diplomatie comme la priorité donnée au développement économique, la nécessité de respecter la souveraineté nationale dans l'application des politiques de développement durable et la différenciation des responsabilités entre pays riches et pays en développement, la Chine a ajouté au fil du temps de nouveaux objectifs et concepts. Au fur et à mesure que ses contraintes économiques se sont desserrées et ses avancées technologiques améliorées, la Chine s'est elle-même engagée à devenir un moteur de la coopération Sud-Sud pour faciliter des transferts de technologie en matière environnementale, et ses concepts officiels de « développement scientifique » (2003) ou de « civilisation écologique » (2007), bien qu'aux contours très larges, servent de bras droit à sa diplomatie et tentent d'entériner l'idée d'une spécificité du « développement durable aux caractéristiques chinoises ».

Dans ce contexte, comment la Chine est-elle passée en l'espace de soixante ans d'une vision où le développement industriel avait préséance sur l'environnement, à la promotion officielle d'une nécessaire harmonie entre l'homme et la nature ? Quelles furent les modalités de son intégration au mouvement mondial de promotion du « développement durable », particulièrement suite au Sommet de la Terre de Rio en 1992, et ses réalisations nationales dans ce domaine ? Par ailleurs, comment l'approche dirigiste du développement à la chinoise se concilie-t-elle avec les idéaux d'inclusivité du développement durable tels qu'énoncés dans le rapport Brundtland de 1987?

En suivant la trame des grands sommets internationaux en lien avec le développement durable depuis 1972, et les politiques nationales chinoises subséquentes, cet article se propose de retracer les grandes étapes historiques de l'appropriation par la Chine de la thématique du développement durable. Nous verrons qu'il a fallu attendre près de trente ans après la fondation de la RPC en 1949 pour qu'émerge un droit environnemental en Chine, et pour que cette dernière s'investisse pleinement dans les grands sommets internationaux en lien avec le développement durable (I). Puis, à l'approche du tournant du XXIe siècle, le pays s'est résolument engagé dans l'accomplissement des objectifs du Millénaire avec des résultats réussis, mais son modèle de développement cherche encore un juste équilibre socio-environnemental (II).

I. A l'origine une préoccupation subalterne en Chine, le développement durable s'est imposé à l'agenda international comme national

A. De 1972 aux années 1980, les premières prises de conscience en matière environnementale émergent en Chine, qui cherche sa place dans la diplomatie environnementale internationale

1. L'entrée de la Chine sur la scène internationale comme un porte-parole des revendications économiques des pays du tiers-monde dans les années 1970

De la création de la RPC en 1949 à la Conférence de Stockholm en 1972, il n'est pas abusif de dire que les problèmes environnementaux ont très peu occupé l'espace politique chinois, en raison de problématiques domestiques et idéologiques plus pressantes. Inspiré de l'exemple soviétique, la Chine maoïste s'était lancée dans un programme d'industrialisation lourde qui faisait peu de cas des tra-

vers environnementaux. Au cours des années 1970, le retour de la République populaire de Chine sur la scène internationale suite à son accession à l'ONU en octobre 1971, combiné à l'engouement suscité par la Conférence de Stockholm sur l'environnement humain de 1972, firent pourtant comprendre aux instances dirigeantes chinoises que de multiples oppotunités politiques s'ouvraient à eux autour de cette thématique. Tout d'abord, cette cause était relativement consensuelle au niveau international, la plupart des pays s'accordant à dire qu'il faut protéger d'une manière ou d'une autre l'environnement. D'autre part, cet espace de discussion naissant sur la scène internatinale offrait une place de meneur de file à saisir auprès des Etats du tiers-monde, ces derniers devant concilier l'impératif de leur développement économique aux contraintes environnementales (Cai,Voigts,1993).

Suite à la résolution n°2758 de l'Assemblée générale des Nations unie du 25 octobre 1971 qui fit des « représentants du Gouvernement de la République populaire de Chine [...] les seuls représentants légitimes de la Chine à l'Organisation des Nations unies », c'est la RPC qui envoya en 1972 une délégation à la Conférence des Nations unies sur l'environnement humain à Stockholm, en Suède, du 5 au 16 juin 1972. Deux préoccupations majeures caractérisèrent la Conférence de Stockholm : d'une part, les pays développés avaient été sensibilisés quelques semaines auparavant par le rapport Meadows « The Limits to Growth » à la thématique de la finitude des ressources naturelles, et d'autre part, les Etats en développement cherchaient à faire entériner dans le droit international leur droit au développement économique, et la nécessité pour le Nord d'assumer une charge particulière concernant la protection environnementale (Bartenstein, 2010). A l'issue de cette conférence, le principe 9 de la Déclaration de Stockholm reconnut ainsi que le sous-développement pouvait être un facteur de déficience environnementale et que « le meilleur moyen d'y remédier est d'accélérer le développement par le transfert d'une aide financière et technique substantielle pour compléter l'effort national des pays en voie de développement ». Si la délégation chinoise participa à la rédaction de la Déclaration sur l'environnement humain qui conclut la Conférence, elle refusa de signer l'accord final car il n'incluait pas une rhétorique socialiste suffisante. Toutefois, depuis cette date, la Chine a continuellement rappelé dans l'enceinte des Nations-Unies son attachement au principe que les pays développés devaient œuvrer activement au développement des pays du Sud par des transferts de technologies et d'aide financière.

En dépit de l'émergence du rôle de la Chine sur la scène internationale au cours des années 1970, il fallut attendre la fin de l'ère maoïste et la stabilisation du régime sous la houlette de Deng Xiaoping à partir de 1978, pour que la Chine puisse déployer une politique environnementale plus affermie au niveau national. En effet, c'est suite à l'adoption d'une nouvelle Constitution, le 5 mars 1978, que l'article 11 de la troisième Constitution de la RPC énonça pour la première fois que « l'Etat protège l'environnement et les ressources naturelles et mène la lutte contre la pollution et les autres nuisance».

2. Les enjeux environnementaux et économiques à l'origine de la mise en place de la Politique de l'enfant unique en 1980

Au cours des années 1950 et 1960, alors que les autorités chinoises eurent plutôt tendance à encourager la natalité, la faible institutionnalisation de l'appareil d'État concernant

« De 1972 aux années 1980, les premières prises de conscience en matière environnementale émergent en Chine, qui cherche sa place dans la diplomatie environnementale internationale.»

le contrôle des naissances et les soubresauts politiques rendirent inopérantes les quelques tentatives de limiter la croissance de la population. Au niveau international, la croissance démographique avait déjà reçu une attention particulière lors du Sommet de Stockholm de 1972, le principe 16 de la Déclaration appelant les Etats à « mettre en œuvre des politiques démographiques » dans les régions où le taux d'accroissement de la population était « de nature à exercer une influence défavorable sur l'environnement ou le développement ». A l'occasion du troisième plénum du 11ème comité central du parti qui se tint en décembre 1978, Deng Xiaoping, alors leader politique de la République populaire de Chine, annonça le lancement officiel des « quatre modernisations » du pays dans les secteurs de l'agriculture, de l'industrie, de la science et la défense nationale. A ce moment, un consensus avait émergé au sein des instances dirigeantes du pays pour dire que l'importante croissance démographique chinoise, surtout tirée par les zones rurales, était un obstacle à ce programme de décollage économique (Greenhalgh, 2005).

C'est une équipe de scientifiques chinois qui, s'appuyant sur les modèles scientifiques issus du rapport Meadows et les adaptant à la situation chinoise, finit de convaincre le gouvernement chinois qu'une évolution démographique non maîtrisée aurait des conséquences extrêmement graves sur les ressources naturelles et l'environnement en Chine et dans le monde, allant jusqu'à menacer la survie de la nation[6]. Notons que le rapport Meadows avait déjà permis depuis 1972 d'introduire la notion de « durabilité » dans le débat scientifique international, ce qui a sûrement permis d'orienter les travaux du groupe chinois.

En mars 1978, la planification étatique des naissances acquit un statut constitutionnel, et c'est en 1980 que la politique de l'enfant unique fut introduite au niveau national, même si cette dernière connut plusieurs amendements par la suite pour les couples en zone rurale et la plupart des minorités nationales reconnues officiellement par la Constitution. Les autorités clament que cette politique a permis d'éviter environ 400 millions de naissances, et ainsi ouvert la voie au développement économique du pays, même s'il est très probable que ce chiffre ait été surestimé au vu de la baisse naturelle de la fécondité qui était déjà amorcée en amont de la mise en place du planning familial. En dépit d'un coût social élevé puisque la mise en place de cette politique fut en grande partie imposée par la contrainte, la politique de l'enfant unique est souvent mise en avant par les autorités comme un témoin important de l'appropriation par la Chine du volet environnemental du développement durable. Le 29 octobre 2015, lors du 5ème plénum du Comité central du Parti communiste chinois, la décision fut prise d'abandonner la politique de l'enfant unique pour tous les couples, qui peuvent avoir deux enfants depuis le 1er janvier 2016.

B. Des années 1980 au Sommet de Rio 1992:une diplomatie environnementale très active en faveur de ses intérêts

1. La juste allocation des coûts de la protection environnementale au cœur de la diplomatie environnementale chinoise dans les années 1980

2. La position de la Chine à la Conférence de Rio 1992 : coupler développement économique et protection environnementale dans un cadre souverain

Du 3 au 14 juin 1992, la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, également appelée Sommet de la Terre ou Sommet de Rio, a constitué une étape clef vers une prise de conscience globale des enjeux de développement durable, et la mise en place de mécanismes contraignants ou obligatoires pour remédier à ces enjeux. Les résultats du Sommet de Rio furent particulièrement importants. D'abord, trois textes de droit souple que sont la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, le programme Action 21 et une déclaration politique sur les forêts furent immédiatement conclus à l'issue de la conférence. De surcroît, deux traités internationaux contraignants furent conclus et sou-

mis à la ratification des Etats participants : la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et la Convention sur la diversité biologique. Les délégués s'accordèrent également à réformer le FEM pour en faire une organisation autonome de la Banque mondiale, gérée collectivement par cette dernière, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE).

La délégation chinoise fut de son côté menée par le Premier ministre Li Peng, qui rappela lors de la Conférence la nécessité de ne pas obérer le développement économique au seul bénéfice de la protection environnementale, une position souvent mise en avant par la Chine depuis la Déclaration sur le droit au développement adoptée en 1986 par l'Assemblée générale des Nations unies par une forte majorité. Li insista également sur la responsabilité spéciale qui incombait aux pays développés pour la protection de l'environnement, tout en rappelant que la politique environnementale devait respecter la souveraineté et l'indépendance de chaque pays[9]. Le principe selon lequel les États ont des « responsabilités communes mais différenciées » en matière de protection environnementale, qui fait écho aux propos de Li, fut d'ailleurs explicitement mentionné dans le principe 7 de la Déclaration de Rio, texte de droit non contraignant obtenu après de longues négociations.

Pays « mégadivers » à l'écosystème très riche, la Chine signa la Convention sur la diversité biologique dès le 11 juin 1992 et la ratifia rapidement le 5 janvier 1993, témoignant d'un intérêt certain pour ce domaine d'application. Il est à noter que depuis le 18 février 2002, suite à la Conférence de Cancun, au Mexique, la Chine et quatorze pays « mégadivers » ont créé un mécanisme commun de consultation et de coopération intitulé « Pays mégadivers de même esprit ». Ces quinze pays disent détenir 70% de la diversité biologique de la planète, et cherchent ainsi à coordonner leurs efforts lors des forums internationaux en lien avec les questions de biodiversité. Dans la décennie des années 1990, il convient aussi de mentionner la ratification par la RPC le 18 février 1997 de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et sa signature du protocole de Kyoto le 29 mai 1998.

II. Dans le cadre des objectifs du Millénaire, le « développement durable aux caractéristiques chinoises » a connu un véritable tournant « vert » mais cherche encore son équilibre

A. Conscient des externalités négatives engendrées par le « tout économique » la Chine a été un pays précurseur dans la mise en place de son Agenda 21

1. La Chine fut le premier pays au monde à proposer son Agenda 21 aux niveaux national et local

La participation de plus en plus active de la Chine sur la scène internationale en matière environnementale doit être mise en parallèle avec les politiques mises en place au niveau domestique. Si le décollage de l'économie chinoise durant la période 1980-2000 permit de peu à peu écarter l'urgence économique, il engendra d'importantes externalités négatives quant à la pollution des sols, de l'eau et de l'air. La prise de conscience des menaces sanitaires qui pesaient sur les écosystèmes en Chine est attestée par la rédaction de l'article 26 de Constitution de la RPC du 4 décembre 1982, toujours en vigueur en 2018, qui énonce dans son article 26 que « L'État protège et améliore le milieu dans lequel les gens vivent et l'environnement écologique et mène la lutte contre la pollution et les autres nuisances. L'État organise et encourage la plantation d'arbres et le reboisement et protège les arbres et les forêts ». En comparaison avec l'article 11 de la Constitution de 1978 précédemment cité, cet article montre que l'Etat ne se contente plus de « protéger » mais aussi « d'améliorer » l'environnement. En 1986, le Conseil des affaires de l'Etat, représentant du gouvernement central et détenteur du pouvoir réglementaire, avait également promulgué des « Règlements provisoires sur la gestion de l'environnement dans les Zones économiques spéciales ouvertes aux étrangers » et dès 1984, pour la première fois, un tribunal chinois avait condamné

une entreprise étrangère à une amende pour cause de pollution de l'air (Cai, Voigts, 1993).

En mars 1994, suite à la Conférence de Rio, le Conseil des affaires de l'Etat chinois publia des recommandations pour la mise en place de l'agenda 21 de la Chine, avec un « Livre blanc sur la population, l'environnement et le développement de la Chine au 21e siècle », le premier programme Agenda 21 au monde à proposer une stratégie au niveau national. Au même moment le Conseil des affaires de l'Etat approuva la création d'un Centre administratif pour l'Agenda 21 de la Chine, affilié au Ministère de la Science et de la technologie[10]. Ce Centre a pour but de faciliter la mise en place de l'Agenda 21 en Chine en favorisant le développement de « l'économie, de la société et de l'environnement par des moyens d'innovation technologique »[11]. Surtout, à partir de 1996, les stratégies de développement durable furent directement intégrées dans la réalisation des plans quinquennaux. Ces derniers constituent une série d'initiatives de développement économique qui orientent les grandes évolutions économiques du pays à intervalle de cinq ans. Le 9ème plan quinquennal (1996-2000) réaffirma ainsi la nécessité que les niveaux provinciaux et municipaux préparent et mettent en place un Agenda 21 cohérent avec les conditions locales et leurs obligations.[12]

A l'issue du Sommet de Rio, le chapitre 28 du Programme Action 21 avait lui aussi souligné que « la participation et la coopération des collectivités [locales] [serait] un facteur déterminant pour atteindre les objectifs du programme ». Les collectivités territoriales chinoises, en particulier les provinces ont ainsi pu proposer leur propre modèle d'action local pour mettre en place l'agenda 21 chinois. Au 1er mars 2014, le site officiel du Centre administratif pour l'Agenda 21 chinois recensait 160 projets de développement durable mis en place au niveau national, et 180 projets pilotes de développement durable menés par les provinces.[13] Dans un premier temps, la mise en place des Agenda 21 a coïncidé avec la fermeture d'usines polluantes (plus de 60 000 sont reportées avoir été fermées entre

août et décembre 1996), la sensibilisation des populations et des cadres dirigeants du Parti communiste à la question du développement durable, des programmes de reforestation et de développement coordonné des environnements urbain, industriel et écologique[14].

2. A l'international, la Chine s'est inspirée de l'étranger tout en cherchant à enrichir la notion du développement durable de sa propre expérience

Sur la période 2000-2015, la Chine considère qu'elle a enrichi la définition du développement durable de nouveaux concepts. En 2003, l'administration du président Hu Jintao, adopta officiellement le « Concept de développement scientifique » comme principe idéologique clé devant œuvrer au développement socio-économique du pays[15]. Officiellement, ce Concept est une théorie flexible qui met le développement économique au cœur de sa démarche, en incluant à la fois les zones rurales et urbaines, au bénéfice de « l'immense majorité du peuple ». Pour les autorités, il constitue la proposition par la Chine d'une méthode de développement qui, s'appuyant sur ses réalités et les exemples étrangers, résume les bonnes pratiques du développement durable. En 2007, le président Hu Jintao promut également pour la première fois le concept de « civilisation écologique », qui désigne un nouveau stade de développement humain qui doit s'inscrire contre l'industrialisation capitaliste, dans le cadre plus large d'une « civilisation harmonieuse » plus en accord avec l'environnement et apaisée socialement.

En ce qui concerne la coopération internationale en lien avec le développement durable, la Chine a privilégié des canaux de liaison directement financés par elle-même, comme le Conseil chinois de coopération internationale en environnement et en développement (CCCIED), créé en 1992. La mission désignée de cet organe est de promouvoir la « civilisation écologique et le développement durable en servant de plateforme d'échange sur l'environnement et les politiques de développement entre la Chine et les communautés internationales » (clause 5 de la Charte). Le lien direct entre cette plateforme de collaboration et le gouvernement chinois en fait un canal de transmission privilégié à l'international, et nombreuses de ses propositions ont influencé la politique environnementale chinoise selon le Premier ministre chinois Li Keqiang cité en 2013.[16]

Plus récemment, le 12ème plan quinquennal (2011-2015) a souligné l'importance pour la Chine de jouer un rôle plus important dans les affaires internationales, notamment en améliorant la coopération Sud-Sud en matière environnementale et de développement. En tant que pays en développement, la Chine est exempte de la plupart des obligations de participer à l'aide au développement international, et sa politique en la matière est difficile à analyser du fait de la non publicité des données. Pour autant, la Chine est au moins depuis les années 1980 un acteur majeur de la coopération Sud-Sud en matière environnementale : dès 1983, la Chine créa un Centre international pour les échanges économiques et techniques, sous la Direction du Ministère du Commerce, qui visait à recueillir les expériences de pays tiers en matière de développement, tout en promouvant les méthodes chinoises. Si ce Centre a pendant longtemps été en charge des relations entre la Chine et le PNUD, ses missions se sont étendues depuis 2008 à la gestion de l'aide internationale de la Chine[17]. En mars 2018, un conseiller d'Etat chinois a par ailleurs annoncé la création prochaine d'une nouvelle Agence d'aide au développement par la Chine[18], tandis que le pays a déjà créé en octobre 2014 la Banque asiatique d'investissement pour les in-

« Dans le cadre des objectifs du Millénaire, le « développement durable aux caractéristiqueschinoises » a connu un véritable tournant « vert » mais cherche encore son équilibre.»

frastructures afin de répondre au besoin croissant d'infrastructures en Asie, une institution qui vient directement concurrencer la Banque asiatique de développement dans la région.

B. Suite à la réussite du volet économique des objectifs du Millénaire, l'attention se focalise désormais sur les volets socio-environnementaux du développement durable

1. La Chine a apporté une contribution mondiale majeure dans la lutte contre la pauvreté

Du 6 au 8 septembre 2000, le Sommet du Millénaire au siège des Nations unies à New York réunit 100 chefs d'État, 47 chefs de gouvernement, et près de 8000 autres délégués. Ce sommet aboutit à l'adoption de la « Déclaration du Millénaire de l'Organisation des Nations unies » ainsi que huit « Objectifs du Millénaire pour le développement » (OMD). Fait notable, le Sommet du Millénaire permit aussi la définition d'objectifs chiffrés (par exemple réduire de moitié la part de la population dont le revenu est inférieur à 1,25 dollar), à atteindre d'ici 2015. Bien que non obligatoires, ces engagements vont bénéficier d'un important retentissement au sein de l'ONU. Par ailleurs, à l'issue de la Conférence, la Chine rejoignit la proposition du Secrétariat Général des Nations unies pour la mise en place d'indicateurs de suivi d'avancement des OMD. Le Ministère des affaires étrangères de la RPC a lui-même publié des rapports d'avancement dans la réalisation des OMD en 2003, 2005, 2008, 2010, 2013 et 2015[19].

> **Les résultats de la Chine dans l'accomplissement des OMD furent salués par le Programme des Nations unies pour le développement en Chine dans un document de réflexion publié en février 2015[20].**

Selon ce document, qui s'appuie sur les données chinoises fournies en 2013, 471 millions de personnes sont sorties de la pauvreté en Chine entre 1990 et 2005, la Chine contribuant ainsi à elle seule à trois quarts de la réduction de la pauvreté dans le monde sur cette période. Le rapport note que ce résultat a été rendu possible par une croissance économique rapide, un gouvernement déterminé à mener une croissance inclusive, et un contexte démographique particulier. Même si quelques caractéristiques sociales et historiques étaient propres à la Chine, le document insista sur le fait que les pays en développement pouvaient s'inspirer sur plusieurs points du modèle chinois. Dans son ultime rapport d'avancement dans la réalisation des OMD, le Ministère des affaires étrangères de la RPC annonça que la Chine avait accompli ou quasiment accompli 13 des 21 sous-objectifs issus des huit OMD[21].

2. Suite au succès du pilier « économique », la nécessité pour la Chine de penser plus en avant les versants environnementaux et sociaux du développement durable

En dépit des progrès réalisés, le document de réflexion du Programme des Nations unies pour le développement en Chine publié en février 2015[22] mentionnait que la Chine faisait toujours face à de grands défis de développement, notamment dans les domaines de l'égalité entre les sexes, des inégalités régionales, de l'urbanisation et de la durabilité de l'environnement. Le rapport notait aussi la faible intégration de la société civile dans les processus décisionnels, dominés par une approche verticale du pouvoir, et rappelait que la participation plus active de cette dernière pourrait être utile dans la lutte contre le Sida ou la protection environnementale. Concernant le bien-être social, si la Chine a bien augmenté les taux d'inscriptions à l'école primaire et entamé le développement de son système de sécurité sociale, elle fait face depuis 2015 à un retour de la hausse des inégalités : alors que le coefficient de Gini avait continuellement baissé suite à un pic historique de 0,491 en 2008 (contre 0,3 en 1980), il est passé de 0,462 à 0,467 de 2015 à 2017[23]. Parmi les 25 pays les plus peuplés au monde, seuls l'Afrique du Sud et le Brésil affichent des coefficients plus élevés, alors que la Banque mondiale considère qu'un coefficient supérieur à 0,4 est déjà le signe de sévères inégalités de revenus. L'inversion du problème des inéga-

lités sera un enjeu important des prochaines politiques publiques, tant le pays a longtemps présenté une structure des revenus égalitaire.

Conclusion

Adoptés à l'unanimité par les 193 Etats membres des Nations unies le 25 septembre 2015, les ODD constituent la nouvelle feuille de route du développement durable jusqu'à l'horizon 2030. Ils ont été formulés en 17 objectifs globaux, eux-mêmes déclinés en 169 cibles dont le suivi s'appuie sur 244 indicateurs. Dès 2016, la Chine participa aux côtés de 21 pays à la première revue volontaire de ses engagements pour l'accomplissement des ODD. Comme elle l'a fait depuis le Sommet de Rio, ses objectifs de développement durable ont été inscrits dans son Treizième plan quinquennal, qui s'étend sur la période 2016-2020. Ce plan de cinq ans qui vise une croissance annuelle de l'ordre de 6,5%, contre 7% sur la période précédente, semble montrer la volonté des autorités d'amorcer une transition vers une vision plus qualitative de la croissance chinoise, tournée davantage vers les services et l'édification de champions nationaux dans le domaine des énergies renouvelables. Le marché de « l'économie verte » est d'ailleurs un domaine où la Chine cherche à concilier intérêts commerciaux et engagements environnementaux : ses entreprises dominent la filière du photovoltaïque et commencent à monter dans les industries de l'éolien et du stockage.

Alors que le Président Donald Trump annonçait le 1er juin 2017 le retrait des Etats-Unis de l'accord de Paris sur le climat, la Chine a annoncé par la voie de son premier ministre Li Keqiang qu'elle s'y maintiendrait. Le pays s'est par ailleurs engagé à atteindre son pic d'émissions de CO2 en 2030, et de les réduire à partir de cette date. Cet engagement de la Chine dans la lutte contre le changement climatique marque un tournant, le pays s'étant opposé quelques années auparavant, en 2009 au Sommet de Copenhague, à toute limite chiffrée des émissions de CO2, et avait alors été accusé d'avoir fait échouer un accord[24]. Alors que la Chine a atteint des résultats très convaincants en termes de développement économique et de lutte contre la pauvreté, il lui reste à régénérer un environnement nécessairement affecté par près de quarante ans de croissance intensive.

Après la phase de prise de conscience et la mise en place de dispositifs de protection environnementale, il reste à voir si la Chine infléchira réellement sur le long terme les niveaux de pollution sur son territoire. Son actuel Premier ministre, Li Keqiang, y croit, lui qui avait déclaré le 4 mars 2014, devant plus de 3000 membres de l'Assemblée nationale populaire, le lancement d'une « guerre contre la pollution » similaire en intensité à celle que le pays avait mise en place contre la pauvreté. A l'horizon 2020, la Chine souhaite construire une société « économe en ressources et respectueuse de l'environnement ». Le monde entier scrutera les résultats de cette politique.

Sources:

Bartenstein, Kristin. (2010) De Stockholm à Copenhague : genèse et évolution des responsabilités communes mais différenciées dans le droit international de l'environnement, Revue de droit de McGill, [en ligne]. Disponible sur : < http://lawjournal.mcgill.ca/userfiles/other/794534-Bartenstein.pdf> [consulté le 20 avril 2018]

Cai, Shouqiu et Voigts, Mark. (1993) The development of China's environmental policy, Pacific Rim Law & Policy Journal, [en ligne]. Disponible sur :<https://digital.lib.washington.edu/dspace-law/bitstream/handle/1773.1/964/3PacRimLPolyJs017.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [consulté le 2 mai 2018]

Degron, Robin. (2012) La France, bonne élève du développement durable? Collection Doc'en poche, La Documentation Française.

Greenhalgh, Susan. (2005) Missile Science, Population Science: The origins of China's One-Child Policy, The China Quaterly, [en ligne]. Disponible sur : < http://www.socsci.uci.edu/~smgreenh/bio/Greenhalgh-missle.pdf> [consulté le 20 avril 2018].

Gaffric, Gwennaël et Heurtebise, Jean-Yves. (2013) L'écologie, Confucius et la démocratie. Critique de la rhétorique chinoise de « civilisation écologique », Presses de Sciences Po, Ecologie et Politique.

Morin, Jean-Frédéric et Orsini, Amandine. (2015) Politique internationale de l'environnement. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).

Endnotes:

1 Banque mondiale. (2018) Données Banque mondiale [en ligne]. Disponible sur : <https://donnees.banquemondiale.org/pays/chine> [consulté le 21 mai 2018].

2 Huang, Yiping. (2015) China Is a Special Developing Country, New York Times, [en ligne] 27 juillet 2015. Disponible sur : <https://www.nytimes.com/roomfordebate/2015/07/27/can-china-stand-on-its-own/china-is-a-special-developing-country> [consulté le 21 mai 2018].

3 Ma, Chi (2017). Biodiversity under increasing threat, report finds, China Daily [en ligne] 23 mai 2017. Disponible sur : <http://www.chinadaily.com.cn/china/2017-05/23/content_29462410.htm> [consulté le 26 mai 2018].

4 Fin 2017, la Chine a installé 180,339 GW d'éolien (10% des capacités nationales installées), 135,655 GW de solaire (8% des capacités nationales installées) et 312,500 GW d'hydro (18% des capacités nationales installées). Bloomberg New Energy Finance (2018) Country profiles [en ligne]. Disponible sur : <https://www.bnef.com/core/country-profiles/chn> [consulté le 14 mai 2018].

5 Greenstone, Michael. (2018) Four Years After Declaring War on Pollution, China Is Winning, New York Times, [en ligne] 8 mars 2018. Disponible sur : < https://www.nytimes.com/2018/03/12/upshot/china-pollution-environment-longer-lives.html> [consulté le 10 mai 2018].

6 Song, Jian. (1980), "Cong xiandai kexue kan renkou wenti" ("Population problems from the perspective of modern science"), Guangming ribao (Guangming Daily), 3 octobre 1980. Cité par Greenhalgh, Susan. (2005) Missile Science, Population Science: The origins of China's One-Child Policy, The China Quaterly, [en ligne]. Disponible sur : < http://www.socsci.uci.edu/~smgreenh/bio/Greenhalgh-missle.pdf> [consulté le 20 avril 2018].

7 Parmi ses 23 membres, la Commission comptait ainsi un ressortissant de chacun des pays en développement suivants : Soudan, Arabie Saoudite, Mexique, Zimbabwe, Côte d'Ivoire, République populaire de Chine, Colombie, Inde, Brésil, Guyana, Algérie, Indonésie, Nigéria et Yougoslavie.

8 Lean, Geoffrey. 2016. GEF: How it all began [en ligne]. Disponible sur le site officiel du FEM : <https://www.thegef.org/news/gef-how-it-all-began> [consulté le 15 mai 2018].

9 Stammer, Larry B. (1992) EARTH SUMMIT : World Leaders' Rhetoric Marks Beginning, Not End, of Debate, Los Angeles Times [en ligne] 13 juin 1992. Disponible sur : http://articles.latimes.com/1992-06-13/news/mn-182_1_earth-summit [consulté le 23 mai 2018].

10 Site officiel en chinois du Centre administratif pout l'Agenda 21 de la Chine. Zhongxin Jieshao [en ligne]. Disponible sur : < http://www.acca21.org.cn//DRpublish/zxjs/000100020001-1.html> [consulté le 25 mai 2018].

11 Site officiel en anglais du Centre administratif pout l'Agenda 21 de la Chine. Mission [en ligne]. Disponible sur : < http://www.acca21.org.cn/DRpublish/English/00010019-1.html> [consulté le 25 mai 2018].

12 Independent publication commissioned by United Nations Development Program China (2012). Climate Change and Development in China. 3 Decades of UNDP Support [en ligne]. Disponible sur:<http://www.undp.org/content/dam/china/docs/Publications/UNDP-CH-EE-Publications-Climate-Change-and-Development-in-China.pdf> [consulté le 25 avril 2018].

13 Site officiel en chinois du Centre administratif pout l'Agenda 21 de la Chine. Shiyan qu jianjie [en ligne]. Disponible sur : <http://www.acca21.org.cn//DRpublish/zxgz/0001003100020001-1.html#> [consulté le 25 mai 2018].

14 Verbatim de Meeting général annuel du Conseil chinois de coopération en environnement et en développement, 1997, China's Agenda 21: from Strategy to Action [en ligne]. Disponible sur : <http://english.sepa.gov.cn/Events/Special_Topics/AGM_1/1997agm/meetingdoc97/201605/t20160524_345135.shtml>[consulté le 25 avril 2018].

15 Rapport officiel du gouvernement chinois (2012) The People's Republic of China national report on sustainable development [en ligne]. Disponible sur:<http://www.china-un.org/eng/zt/sdreng/P020120608816288649663.pdf> [consulté le 25 avril 2018].

16 Onglet de présentation du site officiel du CCICED, Overview [en ligne]. Disponible sur <http://www.cciced.net/cciceden/ABOUTUS/Overview/> [consulté le 22 mai 2018]. Le site rapporte

les paroles suivantes du Premier ministre chinois Li Keqiang en 2016 : "Many of CCICED policy recommendations on China's major issues of environment and development have been adopted by the Chinese Government and yielded practical positive results."

17 Présentation du Centre international pour les échanges économiques et techniques sur le site officiel du Centre.Zhongguo guoji jingji jishu liuzhongxin jieshao [en ligne]. Disponible sur : <http://cicete.mofcom.gov.

18 Depêche Reuters (2018) China says new agency will improve foreign aid coordination, Reuters, [en ligne]. Disponible sur :<https://www.reuters.com/article/us-china-parliament-aid/china-says-new-agency-will-improve-foreign-aid-coordination-idUSKCN1GP02J> [consulté le 20 mai 2018]. cn/article/aboutUs/> [consulté le 28 mai 2018].

19 Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China and United Nations System in China. (2015) Report on China's Implementation of the Millennium Development Goals (2000-2015) [en ligne]. Disponible sur :<http://www.cn.undp.org/content/dam/china/docs/Publications/UNDP-CH-SSC-MDG2015_English.pdf> [consulté le 23 mai 2018].

20 United Nations Development Programme China. (2015) Discussion Paper China, The Millennium Development Goals,

21 Ibid note 19.

22 Ibid note 20. And The Post-2015 Development Agenda [en ligne]. Disponible sur : <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/MDG%20Country%20Reports/China/UNDP%20Discussion%20Paper_China%20MDGs_FINAL_17%20Feb_RC.pdf> [consulté le 24 mai 2018].

23 Issaku Harada et Tetsushi Takahashi. (2018) Rising inequality imperils China's push for 'quality' growth, Nikkei Asian Review [en ligne] 14 février 2018. Disponible sur : <https://asia.nikkei.com/Economy/Rising-inequality-imperils-China-s-push-for-quality-growth> [consulté le 28 mai 2018].

Economic Sustainability in China: Energy & Environmental Issues

Alexander Zamarro

Introduction

The unprecedented growth in global economic output that has occurred over the past few centuries is tightly linked to the increased use of fossil fuels as an energy source. This surge in energy demand is a result of many factors, including increased consumer demand for goods and services and technological innovations requiring more power. Energy drives the capitalist system that thrives today; it is a crucial aspect of any modern economy.

This holds true for the People's Republic of China (hereafter referred to as "China"), which has experienced high economic growth following the economic and political reforms of the late 1970s. The energy and environmental consequences of China's recent economic boom are beginning to be realised as global concerns over energy security and supply, along with environmental degradation and public health problems are forcing the Chinese to rethink and rebalance their energy portfolio. China is among the world leaders in renewable energy and energy efficiency investments. Moreover, they have made formal international commitments stating their intention to reduce greenhouse gas emissions resulting from their most polluting industries, including heavy industrial and manufacturing sectors and electricity generation.

What remains in question is whether or not China, one of the globe's largest energy consumers, and fastest growing countries in terms of economic and population growth, can maintain it's growth patterns while transitioning their energy portfolio to a cleaner, more sustainable and more diversified system. This paper will attempt to answer this question by providing an overview of Chinese economic growth over the past thirty to forty years. It will then assess Chinese energy demand and consumption patterns over this time period, and the subsequent energy and environmental issues associated with these growth patterns. Current energy and environmental policies will be presented, followed by future scenarios and an analysis on the sustainability of growth in the context of energy, environment and economy.

Country Economic Overview

The communist period from 1949-1978 led by Mao Zedong stifled China's economic growth and political stability. The Maoist period can be characterised by a Soviet-style planned economy with nationalisation of private businesses, massive land redistribution, condensation of agriculture, and forced industrialisation. This time period created social discontent and distrust between the people and the state; it also resulted in violence and death.[1]

After Mao's death in 1976 and beginning in 1978, economic reforms launched by Deng Xiaoping's regime began laying the foundations for China's new economic and political system. Signs of the first free agricultural market economy developed as the socialist system fizzled. In addition to more open agricultural markets, increased industrial production in rural areas in the form of collective small sized companies emerged. Four special economic zones throughout Southern China were developed to attract foreign direct investment and to test out the market economy in small, controlled environments. And finally, a double track system was established after 1984, which allowed com-

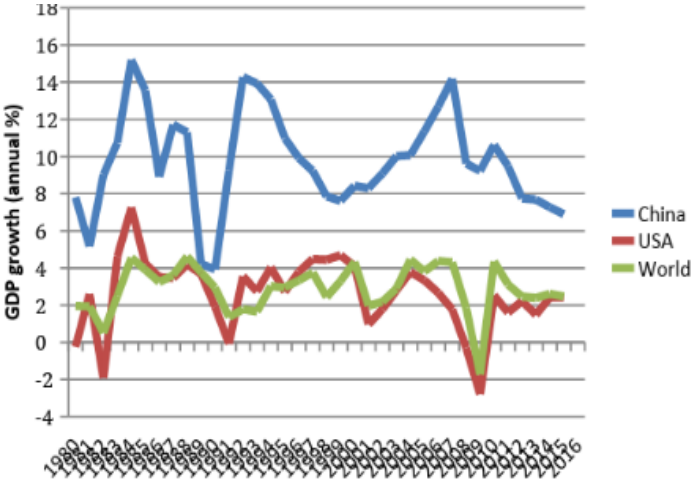
panies to produce and sell goods beyond the state mandated quotas. These reforms gave the Chinese government and people a taste of the outcomes associated with a market economy.[2]

Broad economic changes after 1992 were necessary for China to keep itself from falling into the same collapse as the Soviet Union. Further reforms by Deng Xiaoping were necessary to address a few key factors: huge population growth as fifteen to eighteen million people per year were arriving on the labor market; modernisation and globalisation of Chinese enterprises; and maintaining good relationships with Chinese citizens. Xiaoping attempted to address these issues by establishing a stock exchange, restructuring state owned enterprises and labor market systems, implementing stat fiscal reforms, and initiating social reforms.

The reforms beginning in 1978 set th stage for Chinese economic growth. But pe rhaps the most significant development wa China's World Trade Organisation Integra tion in 2001. According to Gregory Chow' speech, "The Impact of Joining WTO o China's Economic, Legal and Political Insti tutions," entry into the WTO "opens up Chi na's market for more international trade an investment, and opens up the world ecc nomy for China's exports."[4] Lifting these barriers allowed money, goods, technology and information to flow freely in an out of China.

China's entry into the WTO was coupled with lower tariffs, more open sales regulations between foreign firms and Chinese domestic markets, and relaxed telecommunication and financial sector regulations to promote foreign competition[5]. Chow cites a dynamic computational general equilibrium model of the Chinese economy that analyses the impact of WTO membership on Chinese economic growth. He concludes that gains from specialisation through international trade and gains from increases in efficiency within each industrial sector are the two main sources of growth. These factors, combined with increased production of durable and nondurable goods has set China apart from the world in terms of global output and exports.

Damien Ma of the Paulson Institute writes, "After it entered the World Trade Organization (WTO) in 2001, China managed an impressive decade of GDP growth, peaking around 14 percent in 2007. That boom was anchored in an economic model that had two basic pillars: fixed asset investment (for example, public works infrastructure and housing) and becoming a producer that exported to the world."[6] It is clear that these, among other factors contributed to China's dominant GDP growth during this time period. An overview of Chinese annual GDP growth compared to the United States and the world average annual GDP growth since 1980 is shown below.



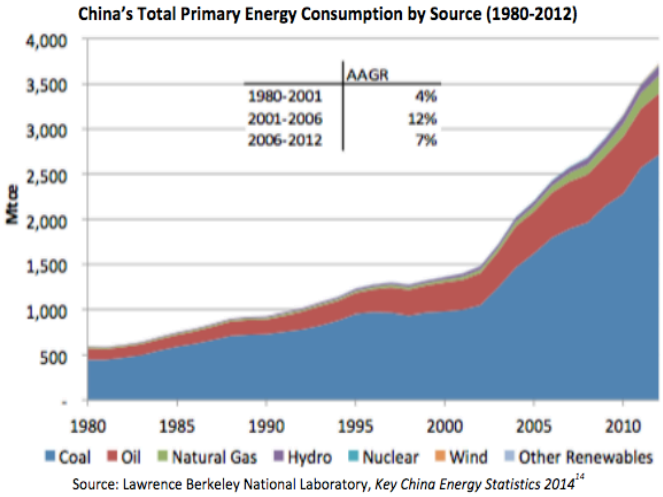
China's growth in heavy industry has been a catalyst for their economic growth over the past few decades. Ma cites steel, aluminium and cement, which constitute about 46, 45, and 60 percent of global production respectively, as major contributors to economic growth and determining factors in China's overall energy choices.[8] The country's increased production and export growth has driven their energy consumption growth, which has increased over 600 percent since 1980[9].

Energy Overview

China's economic growth exhibited over the past few decades is linked to the global demand for their goods and services. This global demand for Chinese products has caused their energy demand and consumption to skyrocket.

Paul Crompton and Yanrui Wu's Elsevier Energy Economics Journal report, Energy consumption in China: past trends and future directions, asserts that "China's demand for energy has surged to fuel its rapidly expanding industrial and commercial sectors as well as households experiencing rising living standards."[10]

According to Crompton and Wu, "China's energy consumption since 1953 has several distinct characteristics."[11] First, Chinese energy intensity, energy consumption per unit of GDP, has declined over the past three decades due to "improvements in energy efficiency and development of new materials."[12] Next, China's energy mix (see chart below) is unbalanced, and because of their abundant natural resource reserves, dominated by high levels of coal production and consumption.[13]



China's Total Primary Energy Consumption by Source (1980-2012)

Crompton and Wu also recognise that while China's total energy consumption is large in absolute numbers, per capita energy consumption is very small relative to that of other developed economies, suggesting further energy demand growth potential[15]. And finally, Chinese energy consumption is geographically unbalanced, with urban energy consumption far outweighing rural consumption[16]. These characteristics of China's energy trends have influenced their overall growth and output over the past few decades and have put China on the map as an economic powerhouse and export heavy country, but at a social and environmental cost.

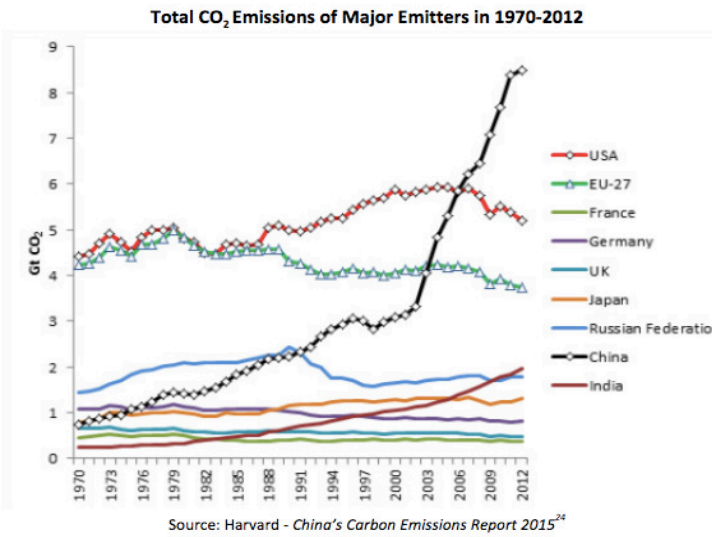
China has been blessed with massive coal reserves and naturally has reverted to exploiting their domestic energy sources. Consequently, they are the largest coal producer and consumer in the world. Ma points out, "The Chinese economy consumes nearly as much coal as the rest of the world combined[17]. The majority of power generation in China relies on coal, and the steel industry consumes large amounts of coking coal[18]." In addition to abundant reserves, their heavy reliance on coal is also due to "tight control of commodity prices, and resultant underpricing of coal products during the central planning era and a lack of environmental awareness for many decades.[19]"

China is also a global leader in oil consumption[20]; moreover, natural gas use has rapidly increased over the past decade. Still, while coal remains the dominant Chinese energy source, the Chinese government is only recently beginning to realise the importance of diversifying its energy portfolio by integrating cleaner energy sources and energy efficiency measures. The government's lack of attention paid to the social and environmental costs of their energy consumption in the past is forcing them to restructure their energy plans in an attempt to mitigate the environmental and health damages resulting from their massive fossil energy consumption.

Environmental Costs of Chinese Economic Growth

China's recent economic upturn, which is paired with a dramatic increase in natural resource demand, including water, land, forest and energy sources, has developed environmental and public health problems that must be addressed. There are twenty Chinese cities on the globe's list of the top thirty most polluted cities in the world; moreover, according to Elizabeth Economy's book, The River Runs Black, "only one percent of China's urban population breathed air considered safe by European Union standards.[21]" Economy claims "over the course of the reform period, China'

s coal use has more than quadrupled from just over 600 million metric tons in the late 1970s to more than 2.75 billion metric tons in 2008, making it the world's largest consumer of coal." This coal consumption has been the main contributor to China's energy related greenhouse gas emissions, which have increased around 500% to over 8,000 Mt CO2 since 1980. And CO2 is not the only problem; coal burning also creates other harmful materials, including particulate matter, sulfur oxides, and methane, which create other problems for Chinese air quality. A chart of total CO2 emissions in relation to other global emitters is shown below:



Total CO2 Emissions of Major Emitters in 1970-2012

The environmental and health problems that this coal-fueled economic boom has produced are far reaching. Economy finds that the number of children being born with birth defects is constantly increasing, especially in heavy industrial locations[25]. Other instances of health problems include increased cancer rates in certain geographic areas and improper waste disposal leading to a variety of health conditions[26]. And the economic upturn has produced other environmental problems in addition to these health issues, including water and soil contamination.

Issues of water scarcity and pollution in northeastern China, where industrial pollution is the most prominent, are taking a bigger toll on the Chinese population. More than half of the underground water in this area is considered polluted or heavily polluted; in a sense, one can argue that water pollution is more serious than air pollution, because once the source of air pollution is treated, air quality tends to improve soon after. However when considering polluted groundwater, it can take decades or even centuries to recover the water quality to safe levels. Finally, in terms of soil pollution, nearly 20% of arable land is heavily contaminated by toxic heavy metals, including cadmium and arsenic[28]. While many of these environmental effects of Chinese economic growth and energy consumption are either irreversible or long lasting, policy change is still necessary to prevent as much environmental degradation and public health issues as possible.

Current Energy & Environmental Policy

Energy issues are fundamental to the country's future growth and development strategies. In June 2014, Chinese President Xi Jinping "called for a sweeping energy revolution in China, centred on five areas, demand, production, technology, institutional governance, and global markets."[29] New Chinese energy policies are key to maintaining sustainable economic growth and energy security; in November 2013 according to the Communist Party's Third Plenum, a higher priority is being placed on achieving environmental goals and developing cleaner energy sources. Ma writes, "China's top leadership, too, has embraced a strategy to more aggressively diversify away from coal, improve industrial energy efficiency, and invest billions in clean energy and pollution mitigation.[30]"

Coal

Coal has bolstered China's economic development, but the government realises a need for policy adjustments to clean up this dirty energy source. China's 11th Five-Year Plan put into effect an effort to phase out or improve the efficiency of coal-fired electricity generation plants[31]. Between 2006 and 2009 alone, over 54 GW of small, low-efficiency coal-fired plants were forced to shut down[32]. This effort has been extended in the government's 12th Five-Year Plan, where more coal plants are to

be shut down, and producers are being encouraged to consolidate and channel assets to larger, more efficient coal plants[33]. In an effort to reduce air pollution levels in coal-fired generation plants, the Chinese government also passed regulations for plants to install and operate SO2 scrubber systems; however, many of these scrubber-equipped plants do not operate as often as the existing dirtier plants in an effort to cut costs[34]. Regardless of these coal regulations, according to Bloomberg New Energy Finance, in 2014, coal fired power generation still represented 62% of total installed power capacity, and coal is likely to remain as China's primary energy source in the future[35].

Oil & Transportation

A key obstacle ahead for Chinese air quality levels rests in the country's rapidly growing transportation sector. Despite Chinese political support for energy diversification and clean energy development, China still remains the second largest consumer of oil behind the United States[36]. According to Fergus Green and Nicholas Stern's "China's 'new normal': structural change, better growth, and peak emissions," total oil consumption has grown rapidly over the last 25 years, mainly resulting from a large increase in road transportation[37]. This increased oil consumption has been coupled with a corresponding increase in transportation-related greenhouse gas emissions, which accounts for only 6% of China's greenhouse gas output[38]. To put this into context, according to the Harvard University Belford Center for Science and International Affairs' "China's Carbon Emissions Report 2015," the "United States transportation sector produces 32% of their total carbon emissions."[39] Chinese oil consumption and consequent greenhouse gas emissions are likely to increase in the future as consumer demand for personal automobiles increases.

In preparation for a spike in consumer demand for automobiles, the government has implemented more stringent vehicle fuel economy standards, set at 36 miles per gallon[40]. Transportation related greenhouse gas emissions currently account for only a small percentage of China's total emissions, which mainly come from their manufacturing and industrial sectors, but the expected growth in passenger car ownership would add yet another layer of difficulty to China's environmental hardships through increased oil consumption and consequent greenhouse gas emissions related to increased driving patterns.

Natural Gas

China has been active in promoting cleaner energy sources, and while natural gas is not an emissions-free energy source, it burns far cleaner than coal or oil. In his book, The Geopolitics of Energy, Jean-Pierre Favennec writes:

> **«Natural gas, like oil, consists of hydrocarbons, but contains a higher proportion of hydrogen and a lower proportion of carbon. Thus, for the same amount of energy, natural gas releases less CO2 than oil. It has far lower CO2 emissions and an energy efficiency of nearly 60% in combined cycle gas turbines (CCGT), versus barely 40% for other thermal fuels such as coal, heavy fuel oil, etc. This means that, in competition with other sources of primary energy, it has significant advantages for the production of electricity.[41]»**

While Chinese natural gas consumption has consistently increased, year over year since 1998, toda, natural gas constitutes only 5.7% of Chinese primary energy demand[42]. And although it is not a carbon free energy source, gas is an attractive alternative to coal and oil because of its cost competitiveness, comparable energy content, and cleaner emissions profile. Moreover, it is often referred to as a "bridge fuel" which can facilitate the transition from dirtier fossil fuels to clean energy production and consumption.

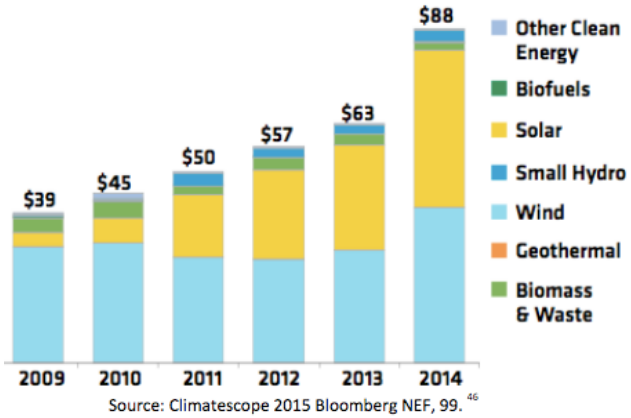
Renewables

China has realised high levels of growth while exploiting fossil fuels, but the health and

environmental costs of burning fossil fuels are forcing the country to rethink their growth strategy. As a result, China has imposed a number of clean energy policies in an attempt to develop the new industry, reduce their consumption and dependence on coal, and to mitigate their greenhouse gas output. Clean energy policies that have been implemented include proposed minimum quotas of electricity from renewable sources by 2020, an energy intensity reduction target, national feed-in tariffs for wind, solar and biomass power generation, and finally, cheaper credit for state-owned large-scale solar and wind projects[43].

Renewable energy sources are key to China's future low-carbon energy mix. Consistent policy support has supported the growth in renewables over the past few years; China is the world leader in terms of installed wind and solar capacity[44]. Annual investment in Chinese clean energy has consistently increased over the past five years, reaching a growing total of $343.2 billion between 2009 and 2014 (see chart below)[45].

Annual Investments in Clean Energy, 2009-2014 ($bn)



Source: Climatescope 2015 Bloomberg NEF, 99. [46]

Still, clean energy only represents 13% of total Chinese power capacity[47]. Moreover, renewable energy sources like solar, wind, and hydro, which are the most prominent clean sources in China, can only replace energy consumption in the electricity space. Some of China's heavy industrial sectors rely on directly burning fossil fuels like coal and gas, so it will be hard to replace these greenhouse gas emission sources if these sectors remain dominant drivers in the country's economy.

Nuclear

Nuclear electricity generation is another attractive alternative that is gaining a larger share of the Chinese energy mix. According to the International Energy Agency's (IEA) 2015 Nuclear Energy Technology Roadmap, China is the fastest growing nuclear energy market in the world; nuclear is a promising option for China because it is an emissions-free energy source, however there are other environmental implications to consider including accident risk and nuclear waste storage[48]. In fact, "the number of reactors under construction is currently the highest in 25 years, with the People's Republic of China leading the way in terms of new projects.[49]" Half of the world's nuclear facilities currently under construction are in China[50]. China currently has 21GW of nuclear generation capacity, and according to their Mid to Long Term Nuclear Development Plan (2011-2020), they plan expanding to 58GW by 2020[51]. This is still a small portion of total electricity capacity, but it highlights the country's low-carbon future plans.

Carbon Markets & Carbon Capture, Utilisation and Storage

Carbon pricing and quotas are important strategies that can play crucial roles in mitigating greenhouse gas emissions. This could be in the form of directly taxing coal more heavily, or taxing the amount of emissions generated from burning coal and other fossil fuels. If it becomes more expensive to emit greenhouse gasses, companies will implement efficiency measures to reduce their carbon output and to get below their allotted carbon limit. Further, expensive carbon output may incentivise companies to shift their energy inputs to cleaner sources. A joint effort by Energy Innovation LLC, China's Na-

tional Centre for Climate Change Strategy and International Cooperation (NCSC) and China's Energy Research Institute (ERI) built a model which assesses "the combined effects of 35 climate, energy and environmental policies on a variety of metrics, including CO2 and PM2.5 emissions, use of various fuels, cash flow changes, and monetised social benefits from avoided public health impacts and climate damages."[52] The report seeks to identify policy combinations, which meet China's emissions goals in the most cost-effective way.

The report's "reference scenario reflects the continuation of existing trends and policies without the addition of new policies;" it is a baseline scenario to compare with the low and accelerated low carbon scenarios.[53] In both emission-reduction scenarios, carbon pricing is the most effective cross-sectoral policy, contributing to approximately 30% of total emissions reductions."[54] Fergus and Stern write, "Coal is currently taxed very lightly in China, and thus fails to tax coal resource rents to a reasonable degree, let alone to reflect coal's impacts on human health, the local environment and the climate."[55] This is a promising area of opportunity for the Chinese government, which up until this point has not widely explored carbon markets and pricing.

In addition to carbon markets, the rising technology of Carbon Capture, Utilisation and Storage (CCUS) can play a key role in reducing China's greenhouse gas emissions. According to Yan Gu's Columbia Law School Centre for Climate Change Law report, "Carbon Capture & Storage Policy in China," "CCUS's promise is great. If successfully commercialised and properly regulated to ensure its longevity as a solution, it could potentially enable the capture and storage of all or most of the CO2 emissions from both existing and planned new sources within China[56]. China's 2007 National Development and Reform Commission's National Climate Change Program states that "CCS, together with other new industrial techniques, is recognised as a way of developing clean coal and efficient coal use[57]. While this is a promising field which has gained interest from Chinese policymakers, it is a costly option, and according to Gu, barriers to deployment of this technology include "the lack of a systematic development plan and enforceable technical roadmap, insufficient funding and immature financing mechanisms, lack of safety regulations and other relevant laws, and low public acceptance."[58] Large scale research, development and deployment of CCUS would play a huge role in limiting China's environmental damage and degradation, but further policy development is needed to get this technology off the ground

Energy Efficiency

China is a global leader in energy efficiency measures, which has allowed them to consume less energy while producing similar or larger outputs. Energy efficiency measures are just as important as investing in clean energy technologies in terms of greenhouse gas mitigation strategies. According to the International Energy Agency's Energy Efficiency Market Report 2016:

> **«Between 2006 and 2014, investment in energy efficiency in China totaled USD 370 billion, generating multiple benefits including reduced air pollution and lower energy expenditure by consumers. The energy savings from efficiency were as large as China's entire renewable energy supply, making efficiency and renewable energy China's twin clean fuels.»**

Strong energy efficiency targets have been set in China's 13th Five-Year Plan (2016-2020), and private investment is expected to follow. Furthermore, "the avoided emissions from efficiency improvements were 1.2 billion tonnes of CO2 in 2014," which is almost one eighth of China's total greenhouse gas output[60]. Still, there is room for further integration of energy efficiency developments, which would reduce energy consumption, reduce overall greenhouse gas emissions, and avoid energy imports.

The most influential greenhouse gas saving energy efficiency measures come from

the manufacturing, industrial and power generation sectors. The Top 1000 Program, which targets the 1000 largest enterprises in nine energy-intensive sectors, includes a mandatory energy savings program, and company manager's performance evaluations based their energy savings[61]. The government has also created a special electricity pricing system for cement and aluminium sectors, and imposes fees for those with poor energy performance. And finally, some inefficient iron, steel, cement, glass and power plants have been completely decommissioned[62]. There is room for progress in this context, and China's efforts are expected to continue. The IEA's Energy Efficiency Market Report expresses, "To achieve China's role in the global 450 Scenario [IEA scenario which aggregates the globe's energy and environmental policies which will limit average global temperature increases well below 2°C by 2100], the government needs to successfully manage the structural change of its economy and continue to promote and mandate energy efficiency improvements across all sectors."[63]

United Nations Framework Convention on Climate Change, Conference of Parties 21

China has been a global leader in setting energy, environmental and greenhouse gas emission reduction targets to guide their low-carbon transition. Although a larger focus is being put on cleaner, more efficient energy sources, even in the most optimistic scenarios, coal is still set to represent over 50% of primary energy consumption and will continue to surpass the rest of the world's coal consumption in the near to medium term future[64]. But as the world's largest energy consumer, the country has taken the initiative to make strides toward reducing the environmental impacts of their economic development.

To drive their transition to a less carbon intensive economy the Chinese government submitted their Intended Nationally Determined Contributions (INDCs) to the UNFCCC COP21 in June 2015. By 2030, China's intended actions are as follows:

> **«To achieve the peaking of carbon dioxide emissions around 2030 and making best efforts to peak early; to lower carbon dioxide emissions per unit of GDP by 60% to 65% from the 2005 level; to increase the share of non-fossil fuels in primary energy consumption to around 20%; and to increase the forest stock volume by around 4.5 billion cubic meters on the 2005 level.»[65]**

These INDCs have been key contributors to the clean energy movement in the country. Other important drivers in the movement include factors such as environmental and public health risks and the realisation that the country can achieve economic growth while utilising clean energy sources. Following the INDC proposal, China developed national and regional strategies to clean up their air and economy. Some of these key strategies include strengthening climate change laws and regulations, integrating climate change into economic and social development plans, formulating a long-term strategy for low carbon development, and implementing regionalised climate change policies to develop area-specific approaches[66].

Looking Forward

China has a long road ahead, and their published policies and measures complementing their COP21 climate targets are complex and comprehensive. To achieve their intended climate change targets in their INDC proposal, the country laid out policy areas and measures to focus on; some of these key areas are listed below:

> **«Implementing proactive national strategies on climate change; Improving regional strategies on climate change; Building low-carbon energy systems; Building energy efficiency and low-carbon industrial systems; Controlling emissions from building**

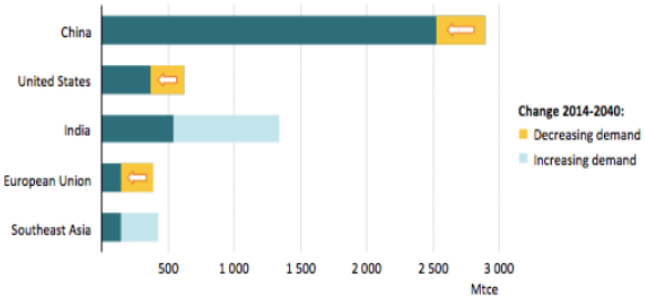
and transportation sectors; Enhancing overall climate resilience; Innovating low-carbon development growth pattern; Enhancing support in terms of science and technology; Increasing financial and policy support; Promoting carbon emission trading market; Improving statistical and accounting systems for greenhouse gas emissions; Promoting international cooperation on climate change[67].»

Each of these areas seek to develop and maintain a low-carbon Chinese economy in the future. But the future is uncertain, and even the most renowned sources of information in the energy field have differing outlooks for China. The 2016 BP Energy Outlook for China projects that China will reach peak coal demand in 2027[68]. However the IEA takes a different view.

Tim Gould's presentation of the International Energy Agency's 2016 World Energy Outlook on November 23, 2016 shed some light on the IEA's projections for Chinese energy growth. The 2016 World Energy Outlook claims:

«The structural economic shift towards non energy-intensive industry and services sectors hits coal use hard and means that, barring an unexpected dry year for hydro, China's coal use is likely to have peaked in 2013... Coal demand in China stalled in 2014 and is estimated to have dropped by some 3% in 2015 as a result of China's transition: having established the largest heavy industry in the world, China now prioritizes the expansion of its services sector. The transformation is well underway, with crude steel and cement production in China having peaked in 2014. (see table below[69])»

In the opinion of the IEA, China has actually reached peak coal demand; Gould finds, "The peak in Chinese demand is an inflexion point for coal; held back by concerns over air pollution & carbon emissions.[70]" China's total coal consumption greatly impacts global consumption, and their recent political and economic shifts favouring new industries and low-carbon development will drive their energy demand



Source: Tim Gould, IEA, "World Energy Outlook 2016, Launch Presentation," slide 10[71]

and consumption patterns going forward.

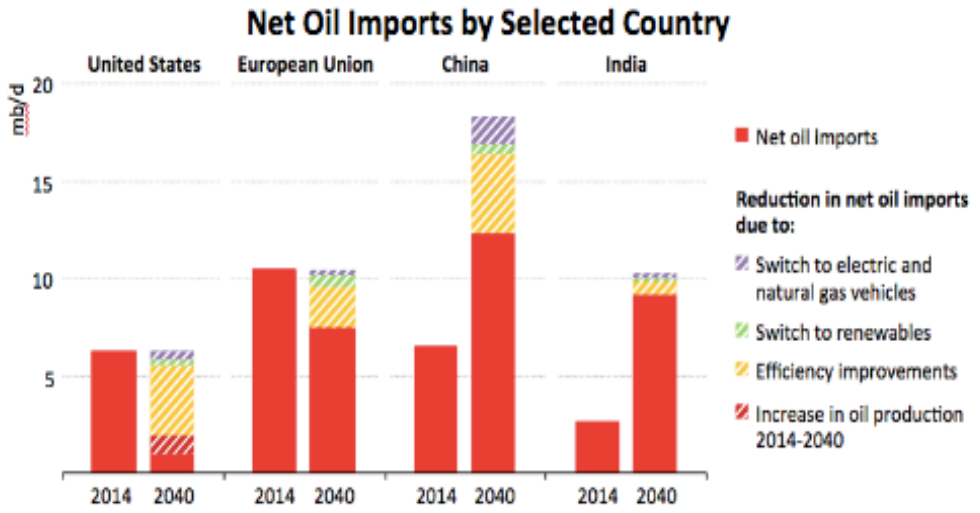
Coal Demand in Key Regions

Coal is in decline for a few main reasons: because the country is realising the harmful environmental and health impacts of using this fuel, because the world is realising economic growth can be achieved while using cleaner energy sources, and because China is experiencing a structural economic shift from heavy manufacturing and industry to the less energy intensive services industry. But while coal may have reached its peak, this fuel source will continue to play a key role in the Chinese economy in the future. From 2014 to 2040, the IEA expects overall coal demand to decrease in China, but their total demand will still surpass the rest of the world.

With the larger Chinese middle class changing their consumption patterns, it is likely that Chinese oil consumption will increase in the future. This is largely driven by higher demand for automobiles among Chinese citizens. Going forward, severe traffic gridlock in major cities and transportation-sourced greenhouse gas emissions pose a pressing problem for Chinese air quality. The IEA projects almost a two-fold in Chinese oil consumption through 2040:

(see figure on the following page)

In terms of natural gas consumption, the United States Energy Information Administration projects that China will account for almost two-thirds of the growth in non-OECD Asian natural gas consumption through 2040[73]. And while Chinese gas reserves are dwarfed when compared to their coal resources, gas consump-



tion will likely play a key role in China's energy portfolio going forward because of its global availability and cleaner emissions profile. Moreover, the 2016 BP Energy Outlook also sees natural gas playing a bigger role in China's energy mix, along with increased shale gas production and gas imports rising through 2035.[74]

Coal, oil and natural gas will likely remain the largest contributors to the Chinese energy mix in this century, but renewables are marking their place and technological improvements in energy efficiency will decrease the overall energy needs of the country. The Chinese energy case is somewhat of a paradoxical situation. On the one hand the country is the worlds largest clean energy investor, and on the other, it remains the world's most polluting country. As for the future, even in the most optimistic scenarios, coal will still represent more than 50% of energy consumption, and their domestic coal consumption will still add up to more than the rest of the world combined. But coal consumption has been vital to their growth and development, and it will continue to play a role in their future because the energy infrastructure they have developed over the past few decades supports this fuel source. A key issue for China is to use this fuel source more efficiently, and to be active in attempting to mitigate the greenhouse gas emissions associated with coal burning.

Achieving Sustainable Economic Development

The IEA's Energy Efficiency Report examines the future of Chinese growth, emphasising that a structural change and economic reorientation is necessary to develop a sustainable system. According to the IEA:

> «This model of growth cannot continue indefinitely. Since 2013, the government has decided to steer China's economic strategy to a "new normal", emphasizing services, innovation, and improving income inequality and environmental sustainability. This would bring significant structural change, driving investments in services and higher value-added manufacturing while also rebalancing the economic engine towards domestic consumption.»[75]

A greater focus must be placed on decoupling energy consumption and GDP growth. The wave of economic reforms that the country experienced after the 1980s set the country up for impressive growth, but this growth path has proven unsustainable because of it's heavy reliance on fossil fuels and subsequent environmental and public health problems.

This leaves us with the question of whether or not China can maintain it's growth patterns while transitioning their energy portfolio to a cleaner, more sustainable and more diversified system. On the energy side, the country has taken the right steps, to some extent implementing more controls on fossil fuel consumption and to a larger extent incentivising clean energy and energy efficiency development. But the government can do more to facilitate this transition, including aiding the development of carbon markets and CCUS technology. With continued government support and further policy development in clean energy, energy efficiency, carbon markets, and CCUS technology, the Chinese economy will certainly be less reliant on energy to produce economic output, leading to an overall less energy intensive economy.

The other aspect of the Chinese growth pattern is the sectoral composition of their output. The anticipated transition from the heavy industrial to a service-based economy will inherently yield a different growth pattern from what was experienced over the past few decades. What remains uncertain in the future is exactly how the social, political and economic circumstances will alter the structure of the economy, and how to growth pattern will unfold. Based on conventional economic theory, one could argue that the consumption patterns of more highly paid, skilled, and educated consumers will change and increase, resulting in a demand for what the services industry provides. Citizens with higher incomes and living standards will begin demanding larger quantities of high value services, such as financial and professional services, social services, health care services, and entertainment and recreation services. These service sectors require different inputs on the production side, and yield different outputs on the consumption side.

Therefore, a more technological and service-based economy with higher income citizens should yield continued, less energy intensive economic growth. Considering the government energy and environmental policies, coupled with the resulting investment and development in these areas, it is possible for the Chinese economy to maintain economic growth while transitioning their system from a fossil fuelled industrial powerhouse to a service-based economy powered by more renewables. But this is not to say one should expect to see the 14% GDP growth numbers exhibited in 2014. Industrial development is clearly different from service-based development, so while there is overall growth in both cases, the magnitudes will differ, depending on the investment and institutional climates that lay ahead. A key issue that lies ahead for China as it grows to compete with over developed countries is the connection between the growth of the country as a whole in terms of macroeconomic factors like GDP, exports, and technological innovation, and the growth of the Chinese public in terms of socioeconomic factors like inequality, HDIs, wages and employment. For the country to continue its development as a global economic powerhouse, it must achieve long-term, sustainable and inclusive economic growth.

References:

Bloomberg New Energy Finance, "Climatescope 2015 – China," Accessed November 20, 2016. http://global-climatescope.org/en/country/china/#/details.

BP. "BP Energy Outlook: Country and regional insights – China," 2016.

BP. "BP Statistical Review of World Energy June 2009" & "BP Statistical Review of World Energy June 2016," 2009, 27; 2016, 23. Accessed November 25, 2016.

Chow, Gregory C. "The Impact of Joining WTO on China's Economic, Legal and Political Institutions," (Princeton University, Princeton, NJ, 2001).

Crompton, Paul and Yanrui Wu. "Energy consumption in China: past trends and future directions," (Elsevier Energy Economics Journal, 2004).

Economy, Elizabeth. The River Runs Black (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2010).

Energy Innovation LLC, China's National Center for Climate Change Strategy and International Cooperation and China's Energy Research Institute. "Climate and Energy Policy Solutions for China: Quantitative Analysis and Policy Recommendations for the 13th Five-Year Plan," 2016.

Favennec, Jean-Pierre. The Geopolitics of Energy, (Editions OPHRYS, 2011).

Green, Fergus and Nicholas Stern. "China's 'new normal': structural change, better growth, and

peak emissions." Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment & the Centre for Climate Change Economics and Policy, 2015.

Gu, Yan. "Carbon Capture & Storage Policy in China," Columbia Law School Center for Climate Change Law, 2013.

International Energy Agency, "2015 Nuclear Energy Technology Roadmap," 2015.

International Energy Agency, "Energy Efficiency Market Report 2016."

International Energy Agency, "World Energy Outlook 2016."

"Key China Energy Statistics 2014," Lawrence Berkeley National Laboratory: China Energy Group.

Lecture Notes, Sciences Po Paris, France (29/09/16).

Lecture Notes, Sciences Po Paris, France (03/11/16).

Lecture Notes, Sciences Po Paris, France (10/11/16).

Lecture Notes, Sciences Po Paris, France (17/11/16).

Ma, Damien. "Rebalancing China's Energy Strategy," The Paulson Institute.

People's Republic of China National Development and Reform Commission Department of Climate Change, "Enhanced Actions on Climate Change: China's Intended Nationally Determined Contributions," 2015.

Tim Gould, International Energy Agency, "World Energy Outlook 2016, Launch Presentation" (Sciences Po, Paris, France, November 23, 2016).

US Energy Information Administration, "China – International – Analysis" Updated: May 14, 2015.

US Energy Information Administration, "International Energy Outlook 2016."

World Bank, "GDP growth (annual %), data.worldbank.org. http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG, date extracted: November 13, 2016. Data extracted from World Bank and converted into an author-generated Excel table.

Zhu Liu, China's Carbon Emissions Report 2015 (Cambridge, MA: Harvard Kennedy School Belfer Center for Science and International Affairs, 2015).

Endnotes

1 Lecture Notes, Sciences Po Paris, France (29/09/16).

2 Lecture Notes, Sciences Po Paris, France (03/11/16).

3 Lecture Notes, Sciences Po Paris, France (10/11/16).

4 Gregory C. Chow, "The Impact of Joining WTO on China's Economic, Legal and Political Institutions," (Princeton University, Princeton, NJ, 2001),

5 Ibid., 3.

6 Damien Ma, "Rebalancing China's Energy Strategy," The Paulson Institute, 4.

7 World Bank, "GDP growth (annual %), data.worldbank.org. http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG, date extracted: November 13, 2016. Data extracted from World Bank and converted into an author-generated Excel table.

8 Ibid.

9 "Key China Energy Statistics 2014," Lawrence Berkeley National Laboratory: China Energy Group, 19.

10 Paul Crompton and Yanrui Wu, "Energy consumption in China: past trends and future directions," (Elsevier Energy Economics Journal, 2004), 196.

11 Ibid., 198.

12 Ibid

13 Ibid.

14 Lawrence Berkeley National Laboratory, Key China Energy Statistics 2014, China Energy Group, 19.

15 Paul Crompton and Yanrui Wu, "Energy consumption in China: past trends and future directions," 199.

16 Ibid.

17 US Energy Information Administration, "China – International – Analysis" Updated: May 14, 2015, 3.

18 Damien Ma, "Rebalancing China's Energy Strategy," 7

19 Paul Crompton and Yanrui Wu, "Energy consumption in China: past trends and future directions," 196.

20 US Energy Information Administration, "China – International – Analysis," 1-3.

21 Elizabeth Economy, The River Runs Black (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2010), 73.

22 Elizabeth Economy, The River Runs Black, 74.

23 Lawrence Berkeley National Laboratory. Key China Energy Statistics 2014, China Energy Group, 36.

24 Zhu Liu. "China's Carbon Emissions Report 2015" (Cambridge, MA: Harvard Kennedy School Belfer Center for Science and International Affairs, 2015), 2.

25 Elizabeth Economy, The River Runs Black, 87.

26 Ibid., 88.

27 Lecture Notes, Sciences Po Paris, France (17/11/16).

28 Ibid

29 Damien Ma, "Rebalancing China's Energy Strategy," 1.

30 Ibid., 9.

31 Elizabeth Economy, The River Runs Black, 75.

32 Ibid.

33 Damien Ma, "Rebalancing China's Energy Strategy," 9.

34 Elizabeth Economy, The River Runs Black, 75.

35 "Climatescope 2015 – China," Bloomberg New Energy Finance. Accessed November 20, 2016. http://global-climatescope.org/en/country/china/#/details, 99.

36 US Energy Information Administration, "China – International – Analysis" Updated: May 14, 2015, 1.

37 Fergus Green and Nicholas Stern. "China's 'new normal': structural change, better growth, and peak emissions." Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment & the Centre for Climate Change Economics and Policy, 2015, 29.

39 Zhu Liu. "China's Carbon Emissions Report 2015," 2.

40 Elizabeth Economy, The River Runs Black, 77.

41 Jean-Pierre Favennec, The Geopolitics of Energy, (Editions OPHRYS, 2011), 20.

42 BP. "BP Statistical Review of World Energy June 2009" & "BP Statistical Review of World Energy June 2016," 2009, 27; 2016, 23. Accessed November 25, 2016.

43 "Climatescope 2015 – China," Bloomberg New Energy Finance, 99.

44 Ibid.

45 Ibid.

46 Bloomberg New Energy Finance, "Climatescope 2015 – China," 100.46

47 Ibid., 99.

48 International Energy Agency, "2015 Nuclear Energy Technology Roadmap," 2015, 1.

49 Ibid.

50 Ibid., 15.

51 Fergus Green and Nicholas Stern. "China's 'new normal': structural change, better growth, and peak emissions," 38.

52 Energy Innovation LLC, China's National Center for Climate Change Strategy and International Cooperation and China's Energy Research Institute. "Climate and Energy Policy Solutions for China: Quantitative Analysis and Policy Recommendations for the 13th Five-Year Plan," 2016, iv.

53 Ibid.

54 Ibid.

55 Fergus Green and Nicholas Stern. "China's 'new normal': structural change, better growth, and peak emissions," 41.

56 Yan Gu, "Carbon Capture & Storage Policy in China," Columbia Law School Center for Climate Change Law, 2013, 2.

57 Ibid., 8

58 Ibid., 18.

59 International Energy Agency, "Energy Efficiency Market Report 2016," 13.

60 Ibid.

61 Ibid., 44

62 International Energy Agency, "Energy Efficiency Market Report 2016," 44.

63 Ibid.

64 Lecture Notes, Sciences Po Paris, France (17/11/16)

65 People's Republic of China National Development and Reform Commission Department of Climate Change, "Enhanced

66 Ibid., 6.

67 People's Republic of China National Development and Reform Commission Department of Climate Change, "Enhanced Actions on Climate Change: China's Intended Nationally Determined Contributions," 2015, 6-15.

68 BP. "BP Energy Outlook: Country and regional insights – China," 2016, 1.

69 International Energy Agency, "World Energy Outlook 2016," 64, 204.

70 Tim Gould, International Energy Agency, "World Energy Outlook 2016, Launch Presentation" (Sciences Po, Paris, France, November 23, 2016), slide 10.

71 Tim Gould, International Energy Agency, "World Energy Outlook 2016, Launch Presentation" (Sciences Po, Paris, France,November 23, 2016), slide 10

72 Tim Gould, International Energy Agency, "World Energy Outlook 2016, Launch Presentation" (Sciences Po, Paris, France, November 23, 2016), slide 6.

73 US Energy Information Administration, "International Energy Outlook 2016," 41.

74 BP. "BP Energy Outlook: Country and regional insights – China," 2016, 1.

75 International Energy Agency, "Energy Efficiency Market Report 2016," 55.

En Chine : les revers de la prise de conscience des dangers de la pollution extérieure

Marie Robin

« 在中国，我们没有蓝天 » (= En Chine, nous n'avons pas de ciel bleu). Le constat, dressé par Chai Jing dans le documentaire « 在圆顶下 » (Under the Dome) est alarmant ; il est aussi partagé par l'ensemble de la population.

En sciences économiques, le développement miraculeux de la Chine est souvent cité en exemple. Et en effet, depuis l'ouverture du pays par Deng Xiaoping en 1978, la population est rapidement sortie de la pauvreté et bénéficie désormais d'un confort auquel les séniors chinois ayant connu le Grand Bond en avant, n'auraient jamais cru accéder. Le développement chinois s'est principalement reposé sur les prouesses de l'industrie et a donné lieu à une industrialisation galopante. Ces deux phénomènes ont conjointement contribué à l'amélioration de la santé des populations chinoises en guérissant l'épidémie de la faim que subissait le pays et en offrant l'abondance. En deux décennies, la Chine a vu l'émergence d'une classe moyenne qui achète désormais des produits européens et adopte des modes de vie occidentaux. L'ouverture a également incité le pays à développer des mécanismes de surveillance sanitaire et épidémiologique parmi les plus performants du monde, contribuant à éradiquer la variole, véritable fléau de l'ère Mao.

Mais l'industrialisation et l'urbanisation ont également apporté un effet moins désirable : la pollution atmosphérique. Dénoncé dès les années 1990 par de nombreuses associations[2] et par des membres de la communauté scientifique[3], le smog pékinois est désormais une préoccupation majeure. Le nombre de personnes portant des masques chirurgicaux en témoigne, les Chinois s'inquiètent des conséquences que peuvent avoir ces polluants sur leur santé. Cette prise de conscience est nécessaire ; et par bien des aspects, elle s'avère salutaire. Je démontrerai cependant dans cette contribution que ce qui est devenu une « obsession » pour la pollution extérieure a des effets sanitaires délétères sur ces populations, encore largement ignorés dans le débat public.

L'exemple de Chai Jing est à cet égard significatif. Personnalité visible dans la lutte contre la pollution extérieure, la journaliste en vient à expliquer, au cours de ses nombreuses conférences dans le pays et dans ses vidéos, qu'en raison des dangers du PM2.5 à l'extérieur, elle avait décidé d'interdire à sa petite fille d'aller courir dehors, puisqu'une personne pratiquant un effort physique respirait en moyenne 5 à 10 fois plus, et consommait donc plus de polluants[4]. Elle avoue également sceller les fenêtres de sa maison et affirme avoir évité au maximum le contact avec les espaces extérieurs au cours de sa grossesse. Cette réaction protectrice d'une mère envers son enfant contre les dangers d'une menace visible (le nuage de pollution) est compréhensible ; elle n'en demeure pas moins dangereuse.

Effrayés par le nuage de pollution à l'extérieur, les Chinois préfèrent, comme Chai Jing, ne pas s'exposer et restent donc enfermés à l'intérieur. Dans cette contribution, j'expose les dangers de ces réactions intuitives qui causent 1) une exposition accrue à la pollution intérieure, dont les implications sanitaires sont au moins aussi graves que celles de la pollution extérieure ; 2) des phénomènes de plus en plus prégnants de sédentarité parmi les popula-

tions, ayant des implications graves en termes de surpoids et d'obésité notamment.

Cette contribution s'articulera autour de la question de recherche suivante : dans quelle mesure peut-on considérer que la prise de conscience salutaire des dangers de la pollution extérieure s'est traduite en conséquences sanitaires majeures largement ignorées du débat sanitaire chinois ?

La pollution extérieure est un problème sanitaire sérieux pour les 1,379 milliard de Chinois(I). En souhaitant échapper à ce nuage de fumée cependant, ils s'exposent à d'autres dangers. Enfermés, ils s'exposent démesurément à la pollution intérieure, dans des logements parfois insalubres, et mal ventilés (II) ; immobiles, ils délaissent la pratique sportive et demeurent de plus en plus longtemps chez eux, conduisant à des résultats inquiétants en termes d'obésité (III).

1. La prise de conscience du fléau de la pollution extérieure.

A. Un problème sérieux....

La pollution atmosphérique est un problème environnemental et sanitaire majeur en Chine. Comme le rappelle Margaret Chan[5] , 60% de l'énergie du pays est encore produite avec du charbon, en particulier dans le secteur industriel. La Chine est ainsi le plus gros émetteur de dioxyde de carbone au monde.

Le nuage de pollution. Ainsi, à Beijing, en 2014, 175 jours ont été pollués en un an. A Tianjin, ce nombre atteignait les 197 jours ; 152 jours à Shengyang, et jusqu'à 264 jours à Shijiazhuang[6] . Chai Jing le soulignait donc avec raison, en Chine, le ciel est rarement bleu, les nuages, rarement blancs, et les étoiles ne sont-pas visibles.

Quels polluants ? Afin d'évaluer la composition du nuage, Chai Jing, accompagnée d'une équipe de recherche de l'Académie chinoise des sciences a réalisé l'expérience de porter un filtre pendant 24 heures. En fin de journée, les résultats ont de quoi effrayer : la concentration de polluants est de 305.91 microgrammes par mètre cube. 15 substances cancérigènes sont identifiées, dont le benzopyrène[7] .

B. Aux conséquences réelles....

De tels taux ne sont pas sans conséquences sur la santé des habitants chinois. Ainsi, l'ancien ministre de la santé chinois, Zhu Chen avait déclaré en 2014 que chaque année, à cause de la pollution atmosphérique, le nombre de décèsprématurés s'élevait à 500 000.

La santé environnementale n'étant pas une discipline développée en Chine, il apparait difficile d'obtenir des chiffres fiables quant à ces corrélations entre la pollution et ces pathologies. Ainsi, Chai Jing, qui a pourtant travaillé en étroite collaboration avec l'Académie des Sciences de Chine emploie-t-elle des propos vagues, nous disant : « Quand la valeur de PM2.5 augmente, le taux de mortalité augmente également ».

Divers effets sur la santé peuvent néanmoins être soulignés. Les particules sont classifiées parmi les cancérigènes de première classe. Dans une animation qu'elle a réalisée et qu'elle présente dans son documentaire, Chai Jing identifie ainsi un lien de causalité direct

entre les particules et la contraction de maladies respiratoires, d'hypertension, thrombose.

La pollution touche également le cœur, avec le développement de cas d'ischémie du myocarde, de blessures du myocarde, des turbulences du rythme cardiaque et des infections du myocarde. Cela a été prouvé par Bourdrel[8] , la pollution de l'air contribue à la prévalence de maladies cardiovasculaires. En effet, dans une synthèse récente sur le sujet, il a démontré, à partir d'expériences sur des animaux, que l'exposition à de la pollution combinée à la consommation de nourriture grasse favorisait des dépôts au niveau vasculaire.

En Chine, le problème est d'importance. Les IHD représentent en effet 8, 55% de la baisse de l'espérance de vie en bonne santé. Les infarctus représentent quant à eux, 11,14% de la réduction de l'espérance de vie en bonne santé[9] . La pollution atmosphérique n'en est pas bien entendu la seule variable explicative et une éradication de la pollution dans les centres urbains chinois ne permettraient certainement pas l'éradication subséquente des maladies cardiovasculaires. Aussi, l'adoption de modes de vie occidentaux et la consommation accrue de produits européens seraient à interroger ici. La santé environnementale est une discipline requérant une approche globale et intersectorielle. Mais la pollution atmosphérique étant un des facteurs de ce développement des maladies chroniques depuis la fin des années 1990, s'y intéresser est essentiel. *(cf. Fig.1 ci-dessous.)*

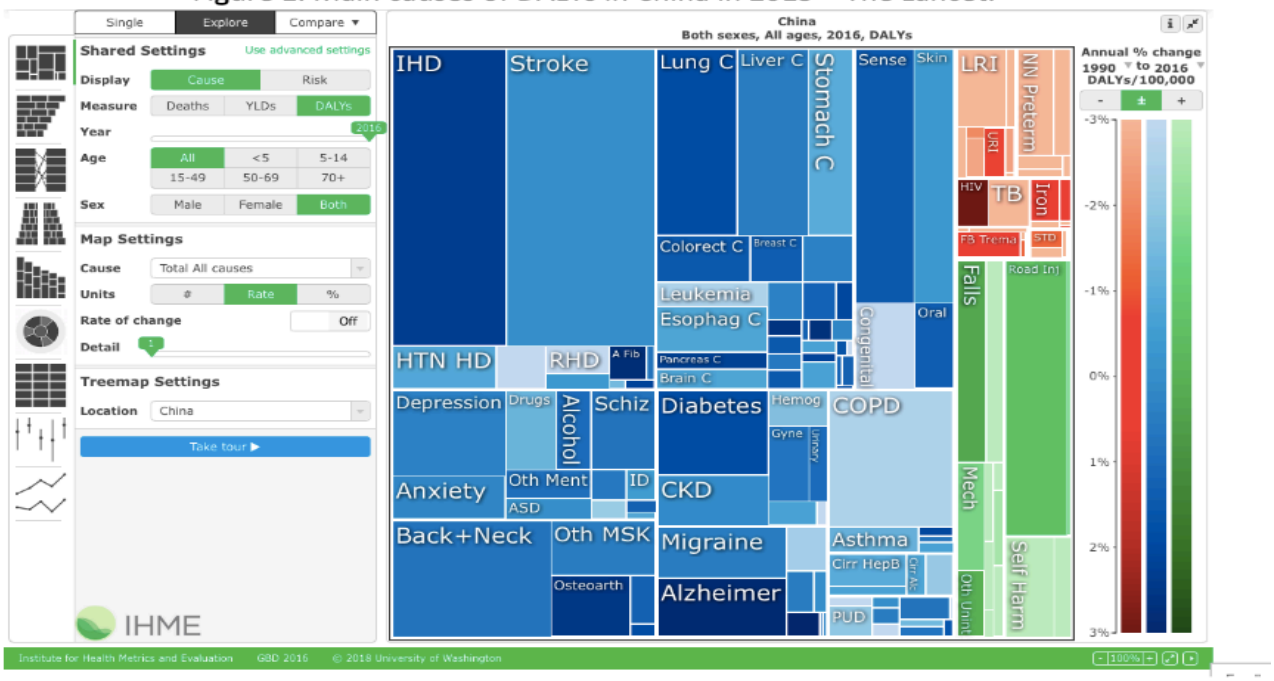
La pollution atmosphérique, en introduisant des particules fines dans l'organisme, qui parviennent à s'infiltrer dans plusieurs tissus et canaux qui conditionnent le fonctionnement des organes vitaux (poumons, coeur, mais également foie et système rénal), favorise le développement de pathologies graves au sein de la population. Pour toutes ces raisons, la pollution atmosphérique est devenue, au cours des deux dernières décennies, un problème de santé publique majeur, dont les autorités et l'opinion publiques se sont désormais emparées.

C. Dont la prise de conscience est désormais effective...

Une prise de conscience étatique.

Face aux dangers que représentait l'augmentation des taux de pollution dans les principales municipalités chinoises, le gouvernement central mais également les bureaux de province, ont mis en place, depuis la fin des années 1990, un ensemble de mesures de surveillance parmi les plus performants du monde, tout du moins en théorie. Les objectifs des autorités y sont simples :

Figure 1. Main causes of DALYs in China in 2015 – The Lancet.



1. Surveiller ;
2. empêcher de nouvelles émissions ;
3. réduire les émissions existantes.

Surveiller

Margaret Chan[10] le rappelle, la Chine dispose aujourd'hui d'un système parmi les plus performants de surveillance de la pollution en temps réel, accompagné d'un système d'alerte. Le gouvernement, sous l'impulsion de l'ancien ministre de la santé Zhu Chen a également initié des investissements massifs dans le secteur de l'énergie, avec l'objectif d'abandonner le charbon à l'horizon 2030, au profit des énergies nucléaire, solaire et éolienne. En outre, les gouverneurs de province jouent également un rôle majeur dans la prévention de la pollution atmosphérique. Ainsi, selon la hiérarchie administrative chinoise, ce sont eux seuls, qui au niveau de la province, peuvent contribuer à déplacer les centrales à charbon et les usines de ciment en dehors des centres urbains.

Empêcher : la santé au cœur des politiques publiques chinoises

Eu égard à la santé, l'année 2016 a constitué un véritable tournant. En août, le président Xi Jinping a en effet fait de la santé une priorité nationale, suite à l'approbation par le Comité central chinois du programme pour une Chine en bonne santé à l'horizon 2030. Cette décision constitue un pas de géant. En effet, comme le rappelle Xi dans son discours à la conférence nationale sur la santé, « si la santé n'est pas universelle, il ne peut pas y avoir de société aisée à tous points de vue ». La santé est donc désormais au centre de tout l'appareil d'élaboration des politiques du pays. Les implications sont colossales. Tout projet de loi, industriel, commercial, économique, énergétique, aura désormais à prendre en compte le facteur sanitaire avant approbation par le Comité central. A cette occasion, le président a également évoqué le problème de la pollution atmosphérique, rappelant qu'il était plus que jamais nécessaire d'instaurer un système d'évaluation des effets sur la santé de tous les plans quinquennaux, et en particulier, de tous les grands projets d'infrastructures, qui, en particulier, dans le secteur de l'industrie, contribuent pour une grande partie aux émissions de particules et de polluants.

Réduire

Les autorités se sont emparées du problème. L'exemple le plus significatif en est certainement la « loi pour la prévention et le contrôle de la pollution de l'air ». Ambitieuse, la loi n'en demeure pas moins, comme tout produit politique, un compromis. En ce sens, elle comporte des ambiguïtés qui la rendent, à bien des égards, inopérante. Cette dimension est soulignée par Chai Jing. Ainsi, la clause 53 de la loi « sur la prévention et le contrôle de la pollution atmosphérique », datant de 2002 autorise les autorités à « saisir et détruire les véhicules dont les émissions ne respectent pas les standards fixés par la loi ». Cependant, aucun article de la loi ne fixe l'autorité responsable de cette saisine. Aussi, les différentes autorités, ministère de la santé, ministère de l'industrie, bureau provincial pour la protection de l'environnement, bureau provincial pour la sécurité de la circulation, tous se renvoient la responsabilité d'implémentation de cette mesure. Cela n'est pas nouveau : quand tout le monde est responsable, personne ne l'est. Aussi, aujourd'hui, les véhicules défectueux et polluant au-delà des limites prévues par la loi ne sont pas saisis.

La prise de conscience au sein de la société civile

La prise de conscience ne s'effectue pas seulement au niveau des autorités. Au sein de l'opinion publique également, les habitants, en particulier dans les centres urbains, réalisent de plus en plus les dangers inhérents aux émissions de particules.

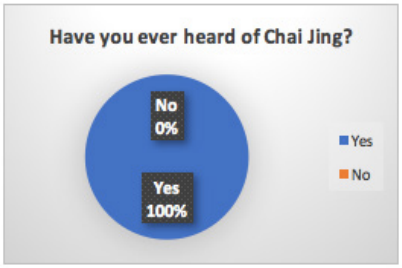
Ainsi, des figures emblématiques, à l'instar de Chai Jing émergent, pour dénoncer les dangers du smog. Afin de saisir l'influence de ces figures, j'ai au cours des dernières semaines, fait circuler à mes connaissances en Chine, un questionnaire, qu'ils ont ensuite fait parvenir à leurs réseaux et amis. 37 personnes m'ont répondu[11] . Les personnes interrogées avaient entre 19 et 67 ans, 23 étaient des hommes, 14 étaient des femmes. Toutes connaissaient Chai Jing

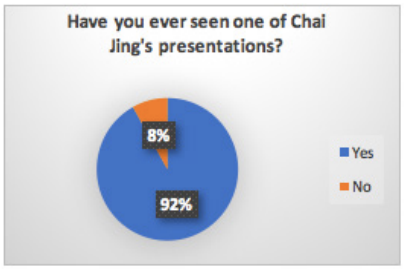
(100% - 37 personnes). Sur les 37 personnes, 34 avaient vu son intervention, représentant 91 % de l'échantillon. Le résultat est saisissant.

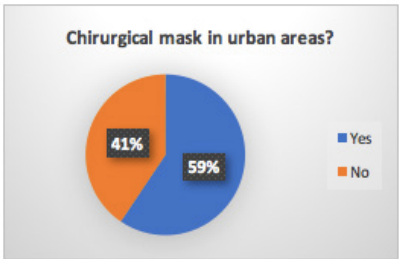
En outre, 59,4% (22) des personnes interrogées dans cet échantillon portent un masque chirurgical à Pékin et dans les grands centres urbains. Sur ces 22 personnes, 18% (4 personnes) en portaient un avant le visionnage du documentaire, 36% (8 personnes) avouent avoir commencé à le porter après avoir vu le documentaire, et 45% (10 personnes) ont commencé à le porter après avoir vu Chai Jing, sans aller jusqu'à dire que le documentaire ait été décisif dans ce choix. Sans vouloir généraliser au 1,3Mds de Chinois, l'influence de la journaliste est ici significative.

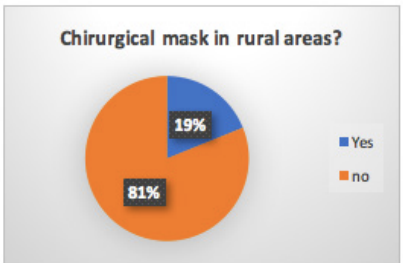
Cette prise de conscience est salutaire. Elle permettra certainement à terme, que soient mises en œuvre les mesures des autorités pour la réduction des émissions polluantes. Nous le savons, l'opinion publique est à même de faire changer les politiques, et ce, même dans un régime relativement fermé à la participation citoyenne, comme la Chine. Cette prise de conscience devrait également permettre une responsabilisation de chacun. Chai Jing le cite, chaque petit commerce peut régulariser ses évacuations via des filtres, remettre ses véhicules aux normes, consommer du fuel en règle, ou bien consommer du charbon correctement lavé. Lutter contre la pollution extérieure est nécessaire, et cela demandera la participation de chacun.

Cependant, face à ce qui est devenu une forme « d'obsession » pour la pollution extérieure, se développent des effets sanitaires indirects et délétères. Nous en identifions au moins deux. Premièrement, craignant les fumées extérieures, les Chinois préfèrent s'enfermer chez eux et calfeutrer les fenêtres. S'y sentant plus en sécurité, ils oublient – ou ignorent – que la pollution intérieure est tout aussi, sinon plus, dangereuse que la pollution extérieure. Deuxièmement, immobilisés par le smog, ils délaissent leurs loisirs traditionnels : tai chi, sports en extérieur, parcs de jeux etc. privilégiant des loisirs intérieurs, jugés plus sûrs. Ces nouveaux comportements, largement calqués sur un modèle occidental considéré comme prestigieux, conduisent à un développement de la sédentarité et à une obésité prégnante, en particulier infantile, et qui devient un véritable défi de santé publique pour le pays.









2. « Vivons mieux, vivons calfeutrés ». L'oubli de la pollution intérieure

A.. Avec Chai Jing, une surexposition à la pollution intérieure

Dans sa présentation sur la pollution extérieure, Chai Jing aspire principalement à dresser des recommandations à destination des pouvoirs publics. En certaines occurrences cependant, la maman partage des anecdotes personnelles, censées montrer la marche à suivre pour les parents, qui comme elle, s'inquiètent de la santé de leur enfant. Ainsi, Chai Jing raconte que, craignant que son bébé ne souffre des conséquences de la pollution extérieure, elle a décidé de lui interdire au maximum de sortir. Aussi raconte-t-elle, que quand sa fille, collée à la fenêtre, lui demande si

elle peut sortir courir dehors, elle a dû refuser, arguant : "c'est plus sûr pour toi à l'intérieur". La maman ajoute, « j'ai scellé chaque trou dans les portes et les fenêtres de ma maison ».

Les implications sont dangereuses. La pollution intérieure, si elle est moins connue du grand public, n'en reste pas moins tout aussi dangereuse en termes de conséquences sanitaires. Un des principaux moyens de lutte contre les effets de la pollution extérieure, mis en avant en de nombreuses instances par l'OMS, est la ventilation. Dans son rapport sur la pollution intérieure en Chine[12] , l'OMS rappelle ainsi, « whether windows are open or closed and the number of placement of rooms will have some bearing on monitoring results ». L'OMS n'est pas la seule organisation à mettre en avant les dangers de l'enfermement. Nous le savons, les assurances et fonds d'investissement sont souvent les institutions les plus exigeantes en termes de santé environnementale. Ici, le fonds d'investissement privé, JLL fait figure de lanceur d'alerte. Très présent sur la scène de l'immobilier chinois, le fonds d'investissement rappelle : « As Beijing shuts its schools, halts construction and urges residents to stay behind closed doors, it's not only the air outside buildings which is a cause for concern – indoor air quality is also proving to far below par »[13]. Le groupe immobilier a ainsi mené une recherche dans 160 bureaux à Pékin, au cours du second semestre 2015 ; là où la majorité des Pékinois passent leur journée. Les résultats sont nets : l'air intérieur est tout aussi pollué que l'air extérieur.

B. Dont le problème est pourtant essentiel

Le terme pollution intérieure peut apparaitre vague, et recouvre de nombreuses réalités. Quels sont donc concrètement les problèmes posés par la surexposition à l'air intérieur ? Et quelles sont les pathologies qui peuvent en découler ? Toute analyse de santé environnementale doit s'opérer en contexte. En ce sens, la caractérisation que nous nous proposons de donner ici ne pourra s'appliquer qu'à la Chine, en l'état actuel de nos connaissances.

Quels polluants ? La pollution intérieure n'est pas simplement le résultat de l'intrusion des particules de pollution extérieure (PM2.5) dans les foyers. L'environnement intérieur est lui aussi vecteur de pollution, qui, en cas de surexposition peuvent créer des pathologies tout aussi importantes que la pollution extérieure. Le 27 mars dernier, The Guardian s'inquiétait justement de la dégradation de l'air intérieur en Chine. En sus du PM2.5, l'environnement intérieur chinois testé, aussi bien dans les domiciles que dans les bureaux, contient du formaldéhyde, du dioxyde de carbone, et des composants organiques volatiles (VOCs), c'est- à-dire des gaz émis par des matériaux de construction de faible qualité, des meubles, peintures et adhésifs. La conclusion de The Guardian est claire : « Even in very polluted cities, indoor air quality can be worse than the air outside »[14] . La base de données de l'OMS, a procédé entre 1980 et 1994 à une typologie complète des formes de pollution intérieure observables en Chine : « most indoor pollution in China is due to household use of unprocessed solid fuels in cooking and heating stoves. [15] » Des millions d'habitants en Chine cuisinent toujours en à l'aide de foyers à combustion ouverte. A ce titre, « millions of people seem to be regularly exposed to indoor sulfur dioxide (S02) and particulates at magnitudes similar to those associated with the notorious fatal smog episodes in London and Donora, Pennsylvania ». Les polluants les plus communs associés à ces foyers à combustion ouverte seraient : le SO2 (dioxyde de sulfure), le monoxyde de carbone, et des particules en suspension, qu'elles soient totales (TSP) ou seulement dans leur fraction inhalable (PM10). Les recherches menées par l'OMS montrent également la présence de benzopyrene (BaP), un produit chimique démontré cancérigène.

Enfin, l'usage encore très répandu de l'amiante dans les travaux de construction et les revêtements chinois participe largement à l'altération de l'environnement intérieur pour des millions d'habitants chinois.

Comme pour la pollution extérieure, la pollution de l'environnement intérieur est vectrice de nombreuses maladies chroniques.

Comme le démontrent Mumford, He,

Chapman et. al.[16] , un foyer à combustion ouverte de charbon non lavé entraine un risque accru de contracter un cancer des poumons. Etudiant les habitants du district de Xuan Wei, dans la province de Yunnan, ils démontrent que « lung cancer mortality is more closely associated with indoor burning of « smoky coal », than with tobacco smoking ».

ternités parisiennes entre 2003 et 2006, PARIS a montré une « association significative entre l'exposition au formaldéhyde et des infections respiratoires basses, notamment sifflantes »[17].

C. La pollution intérieure, parent pauvre des questions sanitaires chinoises

Le problème de la pollution intérieure

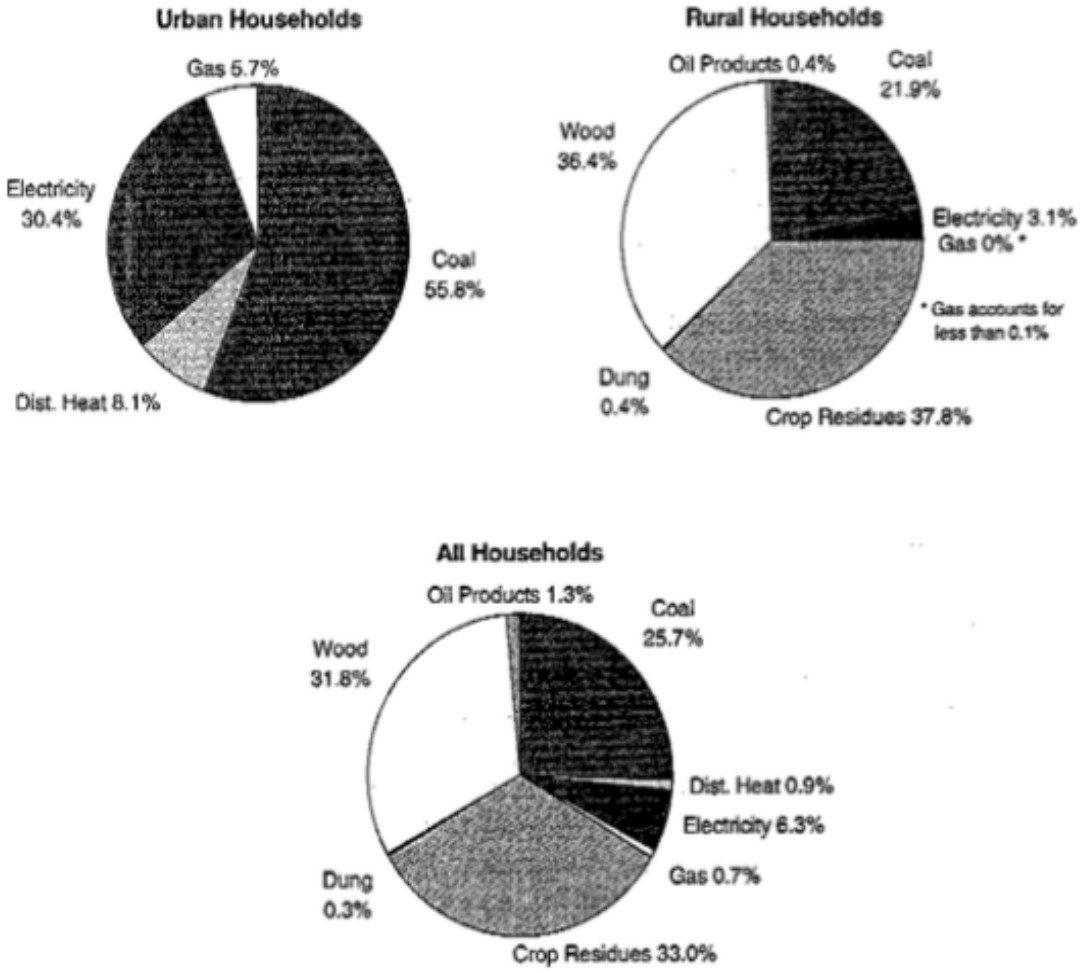


Figure 1. Approximate 1992 distribution of household energy use in China by fuel type. Note the big difference in rural and urban fuel-use patterns. Because China is still mostly rural (73% in 1992) and urban energy use is more efficient, urban use accounts for just 13% of the total demand for household energy in the country.

En outre, un des produits précédemment cités, le formaldéhyde se retrouve naturellement dans les phénomènes de combustion mais est également présent dans certains produits détergents. Bien que l'étude ne repose pas à proprement parler sur le cas chinois, l'étude PARIS (Pollution and Asthma Risk : an Infant Study), a montré un lien de causalité entre l'exposition au fomaldéhyde et l'asthme. Etudiant 4 177 nouveau-nés singletons, en bonne santé, nés à terme dans 5 ma-

est peu soulevé en Chine. Ainsi, les politiques publiques sur la question sont rares. Peu de normes d'ordre sanitaire encadrent les travaux de construction. De même, il n'existe pas, à notre connaissance, de rapport sur la question produit par le ministère de la santé.

La production scientifico-médiatique

Afin d'illustrer l'oubli de la pollution intérieure, nous procédons à un test rapide.

Dans le moteur de recherche Google, nous entrons : « pollution Chine », « pollution China » et [l'expression en chinois]. Pour chacune des trois langues, les deux premières pages de résultats traitent exclusivement de la pollution extérieure[18]. En anglais, le premier résultat traitant de la pollution intérieure intervient en page 3, en chinois et en français, ils interviennent en page 4. Nous procédons à une expérience similaire sur le moteur de recherche du Lancet. Les conclusions sont du même ordre. Ainsi, en entrant « indoor pollution China » sur la base de données The Lancet, nous obtenons 317 résultats. Quand nous entrons « Air pollution China », nous en obtenons plus du double : 774 résultats.

Les politiques publiques

Sur le site internet du ministère de la santé chinois[19], aucune rubrique n'est consacrée spécifiquement à la pollution intérieure. Cela n'est pas particulièrement inédit. Le ministère des solidarités et de la santé français [20] n'en comprend pas non plus. Chose plus étonnante en Chine, quand sur le site de la National Health Commission of the People's Republic of China, nous entrons : «pollution intérieure», de nombreux résultats apparaissent (plus de 2000). Après étude plus en profondeur de ces rapports produits par le ministère, nous déchantons. Les dix premiers résultats affichés traitent tous de pollution atmosphérique[21] . Aucun n'évoque véritablement l'environnement intérieur.

Conscients de ces manques, nous observons maintenant la manière dont est abordée la pollution intérieure par ceux qui la traitent.

Sur le terrain scientifique, la base de données la plus complète sur le sujet, littérature en anglais et en chinois combinées, est la « Indoor Air Pollution Database for China[22] », déjà citée, et qui compile la majorité des travaux sur la question, entre 1980 et 1994. La base de données est destinée à l'OMS, le vocabulaire en est très technique. Ce travail n'a donc pas vocation à être diffusé au grand public. Chose étonnante, le document, qui constitue encore à ce jour le travail le plus complet sur la question, n'est pas traduit en chinois…

De façon surprenante, les résultats les plus concluants sur la pollution intérieure en chinois apparaissent sur deux terrains relativement inattendus : Google images, et les réseaux sociaux, en particulier WeChat. En entrant «pollution intérieure» sur Google images, nous obtenons de nombreux documents de sensibilisation.

Ces illustrations quelque peu simplistes et aux tendances alarmistes – Formaldehyde, No.1 KILL- sont très largement relayées sur les réseaux sociaux, dont WeChat. Ainsi, sur les 37 personnes interrogées dans mon échantillon, seules 7 connaissaient l'expression pollution intérieure. En revanche, 13 connaissaient le nom de formaldéhyde et les risques liés aux combustions ouvertes. Sur ces 13 personnes, 10 plaçaient We Chat comme vecteur principal d'information sur cette question. Enfin, sur les 37 personnes interrogées, 22 connaissaient l'existence de l'amiante. Parmi elles, 14 en avaient déjà parlé ou entendu parler sur WeChat.

Aspect sanitaire oublié, la pollution intérieure ne figure pas parmi les préoccupations de santé majeures des Chinois. Pourtant, en souhaitant échapper au smog et en restant enfermés chez eux, les portes et fenêtres calfeutrées, ils courent le risque de se surexposer à des substances toxiques, tout aussi dangereuses, mais dont ils ignorent largement l'existence, ou les effets.

3. « Vivons mieux, vivons enfermés » : la pollution extérieure, vectrice de sédentarité

A. Une baisse de la pratique sportive à laquelle la pollution extérieure contribue

Chai Jing le rappelle, les personnes les plus vulnérables à la pollution intérieure sont les seniors et les enfants. Ainsi, en Chine, les statistiques dévoilent de nombreuses pneumonies « d'origine inconnue », car aucune preuve épidémiologique de la contribution du brouillard à ces pneumonies infantiles n'existe en Chine. Pourtant, en janvier 2013, pendant le pic de pollution 27 municipalités ont observé des hausses brutales des urgences infantiles. En ce sens, le message de Chai Jing est clair : protégez vos enfants. La journaliste rappelle, dans ce même propos, qu'un enfant jouant au basket-ball à l'extérieur respirera 5 à 10 fois plus qu'un enfant statique. Il augmentera donc de façon proportionnelle son inhalation de substances polluantes. Pour cette raison, Chai Jing refuse à sa fille d'aller courir dehors. Ailleurs, elle avouera préférer voir sa fille jouer au Majong à l'intérieur (sorte de puzzle chinois), plutôt qu'au basketball dehors.

Le comportement de Chai Jing n'est pas anodin. En Chine, le taux de pratique sportive a considérablement chuté ces deux dernières décennies, et des maladies chroniques du type obésité ou diabète se sont développées.

B. L'obésité, un problème majeur de santé publique en Chine

Notre propos n'est pas bien sûr ici de dire que la pollution extérieure explique à elle seule l'explosion de la sédentarité en Chine. Les facteurs sont multiples. Avec l'ouverture, les Chinois ont pu accéder à un certain confort rendant l'environnement intérieur plus agréable, ils ont pu acheter des voitures, ont adopté des modes de vie occidentaux et acheté des produits européens. Ainsi, nourriture ultra-transformée européenne, tablettes et téléphones portables ont contribué de façon notable au développement de la sédentarité. Par ailleurs, il n'est pas impossible que la politique de l'enfant unique ait également participé au développement de l'obésité infantile, via des phénomènes de surprotection et de concentration de la richesse sur un seul individu. Il nous semble que dans une mesure, certes moindre, la pollution extérieure, en décourageant la pratique sportive notamment des enfants, a aussi eu son rôle à jouer.

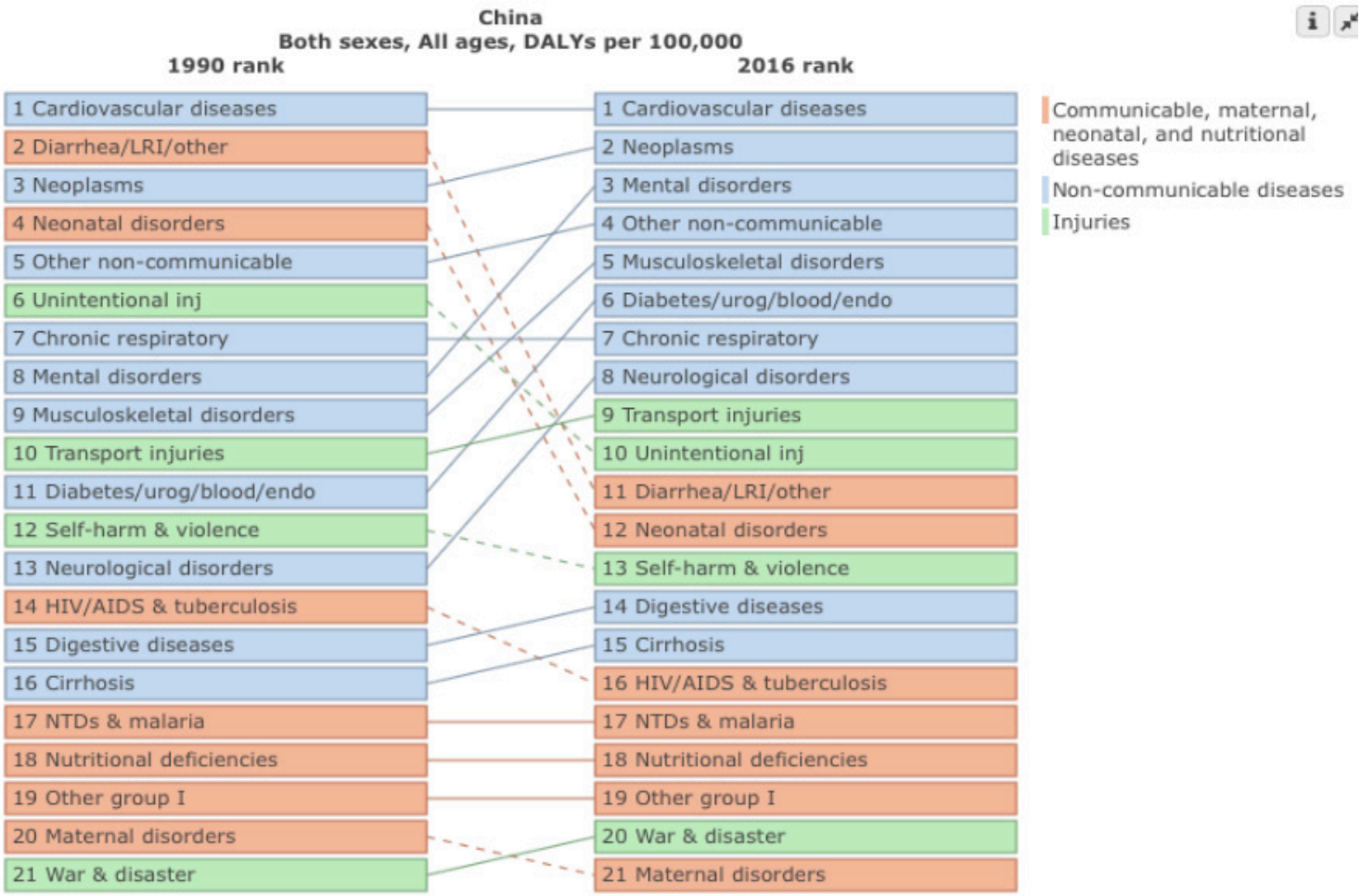
La sédentarité a de multiples conséquences. Ainsi la prévalence du diabète, des cardiopathies et des cancers dans la population chinoise a été multipliée par neuf en une génération, soit à un rythme bien supérieur au reste du monde. Nous évoquerons ici le diabète et l'obésité. 12% de la population adulte chinoise est touchée par l'une de ses deux maladies chroniques. En 2012, le ministre chinois de la santé estimait que 300M des 1,2Mds de Chinois étaient obèses[23].

Le pays subit également la plus grande épidémie de diabète du monde. Le diabète représente 2,39% de la réduction de l'espérance de vie en bonne santé en Chine. Cela peut sembler dérisoire au regard des 11% que représentent les infarctus, mais l'évolution depuis 1990 est notable. Nous observons sur cette représentation de The Lancet[24] , qu'en 1990, le diabète était seulement la 11 e cause de réduction de l'espérance de vie en bonne santé. En 2016, elle est désormais la 6 e cause.

Le résultat le plus choquant à notre sens provient d'un article de chercheurs chinois paru dans l'American Medical Association en 2013. Selon eux, près de la moitié de la population chinoise serait atteinte de prédiabète. En valeur absolue, cela signifie que près de 493M de personnes risquent de devenir diabétiques et de souffrir des complications de la maladie[25].

Face à cette épidémie d'obésité, le remède peut paraitre simple. En effet, une activité physique régulière protège contre l'obésité mais aussi contre le cancer du côlon, du sein (après ménopause : -20% à -40%) et sans doute contre le cancer de la prostate, de l'endomètre et du poumon. Plutôt que des camps extrêmement couteux destinés à faire cesser les addictions au sucre de leurs enfants, une première solution face aux fléaux de l'obésité pourrait être de laisser les enfants aller courir dehors et jouer au basket-ball. Cela permettrait d'éviter que les enfants chinois ne deviennent,

à l'instar de la fille de Chai Jing et à cause des peurs de leurs parents, un peu trop « chubby »[26].



Conclusion

Recommandations pour une approche globale de la santé environnementale en Chine. Cela a été prouvé, la pollution atmosphérique a des effets néfastes sur l'organisme. Mais l'obsession pour ce smog, qui conduit les parents à enfermer leurs enfants dans des espaces confinés où ils sont condamnés à demeurer immobiles est tout aussi délétère et les conséquences sanitaires en sont désastreuses. Nous nous proposons en guise de conclusions d'énoncer quelques recommandations afin que la protection vis-à-vis de la pollution extérieure ne rime plus avec surexposition aux dangers de l'intérieur. Suivant Margeret Chan, nous nous efforçons de suggérer une « approche globale, interdisciplinaire, multisectorielle et culturellement adaptée ».

- Développer des espaces attrayants et protégés de pratique sportive. Ceux-ci devront être ludiques, ouverts à tous, avec de l'air sain. Concurremment, les traditions de pratique sportive en extérieur, dont un exemple notable est le Tai chi, pourraient être revalorisées, en s'appuyant notamment sur les enseignements des séniors.
- Sensibiliser les populations à « l'effet cocktail » entre pollution, nourriture ultra-transformée, manque d'activité physique. Pour lutter, il s'agira en premier lieu de s'assurer que la population comprenne bien lesrisques.
- Intégrer les questions sanitaires dans le

développement du projet « one belt, one road », Pensé commercialement, le projet des nouvelles routes de la soie peut ouvrir des perspectives de coopération en termes-de santé, allant au-delà des questions de sécurité sanitaire dont elle s'occupe actuellement. Cela pourrait être un terrain d'innovation en particulier pour la lutte contre les cardiopathies, le diabète et le cancer sur lesquelles les politiques commerciales et économiques peuvent avoir une grande influence.

- A plus long terme, le système de soins chinois devra être repensé afin de s'adapter à la prise en charge couteuse des maladies chroniques. Comme le rappelle Margaret Chan[27] , la santé publique ne doit plus être axée sur les services curatifs mais sur la prévention, non plus sur la prise en charge à court-terme mais sur la prise en charge à long-terme. La santé publique doit avoir pour ambition de faire évoluer les comportements. Pour ce faire, elle ne pourra plus désormais agir seule mais bien de concert avec tout un ensemble de secteurs et de partenaires.

Endnotes

1 Chai Jing, « Sous le dôme – enquête sur le brouillard chinois », 28 février 2015. Succès fulgurant, le documentaire a été vu 155 millions de fois avant que les autorités chinoises ne le fassent retirer des principaux sites chinois et en bloquent l'accès depuis des sites étrangers. En France, le documentaire est diponible sur Youtube : https://www.youtube.com/watch?v=ZS9qSjflwck.

2 Greenpeace mène ainsi des recherches depuis les années 1990 sur la pollution atmosphérique chinoise. Récemment, l'ONG a publié une étude compilant certains des résultats obtenus durant ces deux décennies. Publiée en juin 2013, l'étude s'intéresse à 196 centrales à charbon situées dans la périphérie de Pékin.

3 Voir par exemple, Pun-Lee Lam, « Faiblesses et perspectives du secteur énergétique chinois », Perspectives chinoises, octobre 2006.

4 Chai Jing, op. cit.

5 Margaret Chan, « La contribution croissante de la Chine à la santé publique sur la scène nationale et internationale », conférence donnée à l'Académie chinoise de la gouvernance, 25 novembre 2016, http://www.who.int/dg/speeches/2016/china-contribution-health/fr/

6 Chai Jing, op. cit.

7 Ibid.

8 Thierry Bourdrel, Marie-Abèle Bind, Yannick Béjot et. al., « Cardiovascular effects of air pollution », Archives of Cardiovascular Diseases, Vol. 110, Issue 11, November 2017, p. 634-642, https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1875213617301304

9 The Lancet, Global Burden of Disease, Compare, https://www.thelancet.com/lancet/visualisations/gbd-compare?code=lancet-site

10 Margaret Chan, op.cit.

11 Je suis ici consciente que mon échantillon est trop faible pour être généralisé. Compte tenu de la nature du travail ici mené, j'en utilise les résultats sans vocation à les appliquer à l'ensemble des 1,379 milliard de Chinois. Les réponses fournies me semblent néanmoins éclairantes quant aux perceptions des questions de pollution par une partie (éduquée et aisée) de l'opinion publique.

12 World Health Organization, « Indoor Air Pollution Database for China », 1995, http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/59423/WHO_EHG_95.8.pdf;jsessionid=7F95D7094A668513725A9CD89F53614B?sequence=113 https://www.jllrealviews.com/places/chinas-battle-for-cleaner-air-indoors/

14 The Guardian : How clean indoor air is becoming China's latest luxury must-have », 27 mars 2018, https://www.theguardian.com/cities/2018/mar/27/china-clean-air-indoor-quality-shanghai-cordis-hongqiao-filters

15 World Health Organization, op.cit.

16 JL Mumford, XZ He, RS Chapman et. al., « Lung cancer and indoor air pollution in Xuan Wei, China », Science, Vol. 235, 1987, p. 217 – 220, http://science.sciencemag.org/content/235/4785/217.

17 On apprend en outre que « à chaque quartile d'accroissement des niveaux de formaldéhyde (12,4 µg/m3) était associé une augmentation estimée de 32% (IC à 95%, 11-55% ; p = 0,001) de l'incidence des infections respiratoires basses et de 41%.

18 Dans ces résultats, on peut noter par exemple pour les occurrences chinoises, les articles évoquant les défis chinois en termes de lutte contre la pollution ne mentionnent que la pollution atmosphérique liée à l'industrie ainsi que la pollution de l'eau, sans aucunement évoquer le caractère nocif de l'air intérieur dans les foyers chinois, lié notamment à la cuisine par combustion. Voir : https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/huanjing/xl1-02152016112926.html et http://www.chinanews.com/gn/2018/01- 02/8414171.shtml

19 (National Health Commission of the People's Republic of China), http://www.moh.gov.cn/zhuz/index.shtml.

20 Ministère des solidarités et de la santé, http://solidarites-sante.gouv.fr.

21 Nous pouvons citer par exemple le résultat n°2, qui mentionne : « La pollution de l'air, aussi appelée pollution atmosphérique, est causée par des activités humaines ou des processus naturels qui provoquent l'entrée de certaines substances dans l'atmosphère : lorsque de plus en plus de substances sont rejetées, la composition de l'atmosphère change. » (notre traduction); National Health Commission of the People's Republic of China, 5 mars 2015, http://www.nhfpc.gov.cn/zhuz/hjws/201503/6c34023eb3c14873a02accfcdb1db45a.shtml.

22 WHO, Indoor Air pollution Database, op. cit.

23 Margaret Chan, op. cit.

24 The Lancet, Global Burden of Diseases, op.cit.

25 Résultat cité in Margaret Chan, op. cit.

26 Dans le documentaire, Chai Jing, après avoir expliqué son refus de laisser sortir sa fille jouer dehors, explique : « Now she is fine, she is developing well, getting chubby » puis rit.

27 Margaret Chan, op. cit.

La mise à l'agenda de la lutte contre les néonicotinoïdes: des apiculteurs à la décision européenne

Victoire Bortoli

Le 27 avril 2018, seize des vingt-huit Etats membres de l'Union européenne ont voté la proposition du Comité permanent des Végétaux, des Animaux, des Denrées Alimentaires et des Aliments pour Animaux de la Commission européenne visant à interdire pour toutes les cultures hors serres, l'usage de trois pesticides néonicotinoïdes considérés comme tueurs d'abeilles selon un rapport de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (l'EFSA) de février 2018 : la clothianidine, l'imidaclopride et la thiaméthoxame.

Si la décision satisfait les apiculteurs et les organisations militant pour la sauvegarde des abeilles, elle a attisé la colère des industries chimiques, tels que Bayer et Syngenta qui fabriquent et commercialisent ces pesticides, et des agriculteurs – surtout céréaliers et betteraviers – qui protègent leurs productions des nuisibles grâce à ces produits.

Bien que source de débats, le vote européen est le point d'aboutissement d'un processus de mise à l'agenda européen de la nécessité de lutter contre l'usage de certains pesticides désignés comme attentant à la survie des abeilles : les néonicotinoïdes.

L'importance du travail des abeilles pour l'écosystème général semble elle reconnue par tous : actrices de la pollinisation, en plus de fournir le nectar des apiculteurs, elles sont indispensables à l'agriculture et au maintien de la biodiversité. L'association des apiculteurs européens (Beelife European Beekeeping) estime leur contribution économique à 14 milliards de dollars par an en Europe. D'autres secteurs que l'agriculture et l'apiculture profitent de leurs productions, parmi eux la santé par exemple. Elles ont enfin une valeur immatérielle : la figure de l'abeille inspire les arts, la philosophie, la politique et la religion. Leur nombre est cependant en baisse, leur taux de mortalité s'est en effet fortement accru depuis les années 1990. Ce qui a conduit certains scientifiques a parlé d'un « syndrome d'effondrement des colonies d'abeilles ». Les néonicotinoïdes sont désignés comme étant une des causes expliquant ce phénomène.

Le terme de néonicotinoïdes regroupe sept molécules : l'imidaclopride, la thiaméthoxame, le clothianidine, la dinotefurane, l'acétamipride, la nitenpyrame et le thyaclopride qui représentent 40% du marché mondial des insecticides agricoles et présentent un mode de d'utilisation particulier. D'abord, ils ont un mode d'action différent de l'ancienne génération de pesticides : au lieu d'attaquer l'exosquelette de l'insecte, en tant que neurotoxiques, ils ciblent le système nerveux. Ensuite, contrairement à la majorité des pesticides, ceux-ci ne sont pas pulvérisés sur les cultures mais « systémiques » c'est-à-dire qu'ils sont utilisés de manière préventive en enrobage des semences (maïs, blé, orge, tournesol, soja, colza…). Dès lors, la substance se propage dans tout le système vasculaire de la plante jusqu'aux feuilles et au pollen ou nectar que butine l'abeille. La communauté scientifique a établi un consensus sur l'effet des néonicotinoïdes sur les pollinisateurs. A faible dose, ils agissent sur le système nerveux des insectes et des abeilles et altèrent leur sens de l'orientation, leur faculté d'apprentissage, leur capacité de reproduction (surtout

celle des bourdons). En perdant l'orientation, l'abeille butineuse met en péril d'une part toute l'économie de la colonie et la survie de la ruche qui dépend de son nectar, et d'autre part sa propre vie car ayant peu de capacité de stockage interne, elle finit par mourir d'épuisement. La recherche a aussi établi que loin d'être des répulsifs, les néonicotinoïdes attirent les abeilles. Ils restent également présents dans les sols et dans l'eau et présentent un danger pour la vie dans ces milieux. La diminution des oiseaux est également indirectement liée à leur usage car en tuant les insectes du sol, ils diminuent leurs ressources alimentaires.

Le consensus scientifique autour des néonicotinoïdes étant source de débats entre militants favorables à leur interdiction et industries agrochimiques ayant intérêts économiques à leur maintien, leur interdiction est le fruit d'une diversité d'acteurs scientifiques, militants, économiques et politiques internationaux, européens et nationaux qui ont mis en place une variété de stratégies de mobilisation collective, de médiatisation et de politisation du sujet. Adjuvantes ou opposantes, ces stratégies ont permis d'accroître la visibilité de la question auprès des décideurs européens : Parlements, Commission, Conseil des Etats membres. Au cœur du processus est en jeu la formulation du problème car de la définition des revendications dépend le contenu ine fine de la décision politique.

La question de l'interdiction des néonicotinoïdes pour préserver les abeilles a donc fait l'objet d'une construction la faisant passer d'un problème sanitaire et environnemental pour quelques-uns à un problème public, mobilisant pour ou contre un panel large d'acteurs de l'arène public et débouchant sur des décisions politiques. Il s'agit donc en retraçant ce processus, de dévoiler le schéma actantiel qui a conduit à la décision du 27 avril dernier.

L'Union européenne intervient sur le sujet dans un second temps car partant d'une controverse professionnelle, la mobilisation émerge d'abord de la communauté scientifique, de la société civile et des Etats membres. La France est alors aux avant-gardes.

La France ayant joué un rôle central pour faire émerger le problème et entamer le processus de mise à l'agenda, la synthèse décrit davantage son action, au stade national de la question, que celle des autres Etats européens.

De la controverse professionnelle à l'avancée du front de science sur le sujet :

Le processus de mise à l'agenda commence par une controverse professionnelle entre apiculteurs et agriculteurs. Commercialisés à partir du début des années 1990, les néonicotinoïdes ont fait l'objet de dénonciations pour leur risque supposé sur les abeilles dès la fin de la décennie quand les apiculteurs commencèrent à observer un phénomène de disparition des abeilles et d'affaiblissement de leurs colonies concomitant avec l'entrée sur le marché de ces nouveaux pesticides. Ils observèrent un non-retour à la ruche de nombre de leurs abeilles butineuses et donc une diminution importante de leur population. Ils accusèrent alors les agriculteurs d'en être à l'origine du fait de leur utilisation – pour le blé, le maïs, le tournesol entre autres- d'insecticides néonicotinoïdes et plus précisément du thiaméthoxame présent dans le Gaucho, sa préparation commercialisée par Bayer. Les agriculteurs s'en sont alors défendus, soulevant le manque de preuves pour établir un tel lien. Contrairement aux précédents insecticides qui étaient pulvérisés sur les cultures, il n'y avait aucun cadavre d'abeille dans les champs ou dans les ruches. S'en suit des controverses juridiques qui opposent les apiculteurs, les industries agrochimiques (comme Syngenta et Bayer Agro) et le ministère de l'Agriculture. Les associations de défense des abeilles obtiennent ainsi en 1999 du Ministère de l'Agriculture le retrait de l'autorisation de mise sur le marché (AMM) du Gaucho tournesol. Les firmes (Bayer, Rustica Prograin Gene-

tique, Monsanto, Froce Limagrain…) firent alors une requête devant le Conseil d'Etat visant à l'annulation de cette décision. En 2000, la Cour d'Appel de Paris oblige par un arrêt le ministère de l'agriculture à communiquer à l'UNAF le dossier d'AMM du Gaucho. Le comité des toxiques, dépendant du ministère de l'Agriculture, accusé d'être partial est quant à lui remplacé par l'AFSSA (agence française de sécurité sanitaire des aliments). Les associations de défense des abeilles cherchent aussi à impliquer l'opinion publique, en cherchant un relai médiatique à leurs actions en justice d'abord mais aussi en organisant des événements publics. Dans ce sens fut organisée en 1998 à Paris, une manifestation rassemblant tous les syndicats d'apiculteurs (FDSEA, Syndicat des producteurs de Miel de France, Union nationale d'apiculture française – UNAF-, Syndicat national d'Apiculture). Mais ce début de mobilisation est marqué par le manque de données scientifiques pouvant attester ou infirmer la dangerosité de ces substances pour les abeilles.

Les apiculteurs cherchent alors à mobiliser les scientifiques, susceptibles d'apporter les preuves de la toxicité – ou non- de ces substances. Mais ils rencontrent peu d'écho, les scientifiques envisageant, peut-être, les difficultés de la tâche. Celles-ci étaient peut-être moins scientifiques -bien que le front de sciences ne fût alors pas très avancé sur le sujet- que politiques et économiques. Les industries telles Bayer ou Syngenta avaient d'abord beaucoup d'intérêts financiers au maintien des autorisations de vente, celles par exemple du Thiaméthoxame représentaient chaque année 35 millions d'euros de chiffre d'affaires pour Syngenta. Les organisations militantes devaient alors se confronter à des opposants, déterminés, plus armés juridiquement et financièrement qu'elles. L'autre obstacle était politique. Le ministère de l'Agriculture avait délivré des autorisations de mise sur le marché pour les produits les contenant : dès 1991 pour le Gaucho betterave, 1992 pour le maïs et 1993 pour le tournesol avant d'autres autorisations les années suivantes. Les autorités politiques semblaient dès lors plus favorables aux représentants des pesticides, les ayant autorisés.

Trois chercheurs, Jean-Marc Bonmatin (chimiste au CNRS), Luc Belzunces (toxicologue à l'INRA) et Marc Colin (pathologiste à l'Afssa, actuelle Anses) engagent les premières recherches. Leurs conclusions publiées entre 2000 et 2004 démontrent la toxicité de la molécule pour les abeilles, même à concentration à faible. Mais ce qui conduit à un véritable changement de rapport de force est l'étude entreprise en 2012.

Celle-ci a été menée par des chercheurs de l'INRA, du CNRS, de l'ACTA (réseaux des instituts des filières animales et végétales) et de l'ADAPI (association pour le développement de l'apiculture provençale), déclinaison régionale de l'INSAP (Institut de l'abeille) en Poitou-Charentes. L'expérience a cherché à étudier l'effet du thiaméthoxame sur les abeilles. Les chercheurs ont séparé 650 abeilles en deux lots. Après les avoir fait jeûner vingt-quatre heures, ils leur ont fait boire une solution sucrée. Pour le premier lot, la solution était sans pesticide. Pour le second lot avec mais dans des proportions qui correspondaient aux quantités d'AMM donc réputées non-léthales. Les chercheurs les ont ensuite menées à un kilomètre et demi et à cinq cents mètres de leur ruche et ont observé

Trois chercheurs, Jean-Marc Bonmatin (chimiste au CNRS), Luc Belzunces (toxicologue à l'INRA) et Marc Colin (pathologiste à l'Afssa, actuelle Anses) engagent les premières recherches. Leurs conclusions publiées entre 2000 et 2004 démontrent la toxicité de la molécule pour les abeilles, même à concentration à faible.

leur aller-retour grâce à des capteurs micro-puces RFID fixés sur leur thorax et d'autres capteurs électroniques accrochés à l'entrée de la ruche. Ils ont ainsi observé qu'à moins de cinq cents mètres toutes les abeilles du lot de pesticides parvenaient à rentrer tandis parmi celles menées à un kilomètre et demi appartenant également au lot de pesticides seule la moitié parvenaient à rentrer. Ils en ont donc conclu qu'une substance neurotoxique -qu'est le thiaméthoxame- à des doses sub-léthales a des effets neurotoxiques qui entraîne la mort de manière indirecte. Les abeilles ne retrouvant plus leur chemin meurent d'épuisement, loin des champs et des ruches, c'est pourquoi leur cadavre n'étaient pas retrouvables. Une autre étude menée la même année, par une équipe britannique, est parvenue aux mêmes conclusions concernant l'imidaclopride, présent notamment dans le Gaucho. Ces deux études ont été publiées le même jour, le 29 mars 2012, dans l'une des revues scientifiques les plus renommées et donnant aux chercheurs et à leurs travaux une visibilité internationale : la revue américaine Science. Les réactions furent rapides. Syngenta qui commercialise le Cruiser qui contient du Thiaméthoxame a réagi rapidement en publiant un communiqué. Il reproche à l'étude française deux biais : d'avoir utilisé des doses d'insecticides en réalité supérieur à la concentration réellement présente dans le nectar de colza que butine l'abeille et l'absence de baisse significative observable dans les colonies d'abeille pendant les mois de floraison du colza, contrairement à ce qui est affirmé par les chercheurs. Syngenta fait référence aux recherches menées entre 2000 et 2012 pour appuyer son propos. Elle reproche aussi aux chercheurs de n'avoir pas envisagé l'aspect multidimensionnel du problème de diminution des abeilles. L'UNAF, à l'inverse, a réagi en jetant le soupçon sur la pertinence des homologations des pesticides et sur l'indépendance des chercheurs ayant menés les études antérieures.

Ces deux recherches furent décisives d'abord pour faire avancer le front de sciences sur l'effet de ces néonicotinoïdes sur les abeilles et surtout contribuèrent à la reprise en main du sujet par les politiques.

Celles-ci conduisent à un changement de politique, changement qui a été également rendu possible grâce à la mobilisation d'un réseau d'associations plus ou moins structurées de défenseurs des abeilles.

Présentation générale du réseau et des stratégies des défenseurs nationaux et européens des abeilles:

Les premières associations militantes sont nationales. Premier producteur agricole européen et septième consommateur de pesticides au kilogramme par hectare en Europe, la France compte un grand nombre d'associations de défense des abeilles et de lutte contre l'usage des substances désignées comme nuisibles.

Aujourd'hui deux types d'organisations se distinguent : les organisations militantes et les syndicats, bien que leurs revendications puissent coïncider. Un grand nombre d'associations d'abord ont une stricte influence régionale ou nationale. Ce sont par exemple des petites structures locales telles que l'APPA'S, l'OFA ou l'ADAP en Provence. Leurs actions et manifestations ont souvent une vocation pédagogique, elles organisent par exemples des initiations à l'apiculture auprès des enfants dans les écoles ou des entreprises. Elles sont aussi un relai commercial pour les apiculteurs de la région. Elles cherchent à lutter contre le déclin des pollinisateurs en multipliant le nombre de ruches et en formant des apiculteurs. Leur action contre l'usage des pesticides nuisibles aux abeilles est donc indirecte : en soutenant le secteur local, en le formant à des méthodes respectueuses de la biodiversité, en menant des actions de renseignements régionales, elles espèrent aboutir à des changements de mentalité parmi les citoyens, les consommateurs, les apiculteurs et les agriculteurs. Elles ont peu de moyens en général pour agir efficacement contre l'usage des néonicotinoïdes mais peuvent avoir un rôle de lanceurs d'alerte. Ce fut le cas à partir de 1994, quand les apiculteurs commen-

cèrent à signaler le lien supposé entre néonicotinoïdes et diminution brutale des abeilles. D'autres structures militantes ensuite ont un double rayonnement national et européen. C'est par exemple le cas de Terre d'Abeilles, créée en 2002, l'association siège dans des structures nationales comme la Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité formée dans la continuité du Grenelle de l'Environnement de 2008 et cherche à avoir un impact national et européen en relayant des thèses menées par des chercheurs de l'INRA vers le Comité apicole du ministère de l'Agriculture et l'EFSA. Les syndicats apicoles que sont le Syndicat national des apiculteurs (SNA) et l'Union nationale des apiculteurs français (UNAF) ont également une envergure européenne. En plus de défendre la profession en France en tant que syndicats majoritaires, l'UNAF et la SNA sont membres fondateurs de BEE Life qui représentent auprès des institutions européennes les intérêts des apiculteurs européens.

Les autres Etats membres ont également vu émerger des organisations de défense des abeilles : comme celles siégeant au sein de l'association européenne des apiculteurs, la Bee Life European Beekeeping. Elles rassemblent surtout des associations françaises, italiennes et espagnoles mais également roumaines, autrichiennes ou allemandes. Cependant, tous les Etats membres ne semblent pas autant concernés par la question. Dans certains Etats si des associations de défense existent, elles ont peu d'écho. Ceci peut s'expliquer par le poids des intérêts de l'agrochimie dans l'agriculture de ces pays.

Les entreprises d'agrochimie assurent elles leur représentation institutionnelle et leur communication par des directions en internes dédiées. Et au niveau européen à travers l'European Grap Protection Association (ECPA).

A Bruxelles également, c'est Bee Life European Beekeeping Coordination qui regroupe les principales associations nationales de défense des abeilles et les représente auprès des institutions européennes. D'autres structures sont également présentes, comme Pollinis, fondée en 2012, qui a entre autres mis en ligne une pétition demandant aux institutions européennes et gouvernements des Etats membres l'interdiction des pesticides néonicotinoïdes. Les ONG internationales de défense de l'environnement telle Greenpeace sont également présentes auprès des institutions européennes.

Leurs rapports à l'expertise scientifique varient selon leurs moyens. Certaines, comme Terre d'Abeilles, soutiennent les recherches entreprises par des chercheurs d'organismes distincts tels que l'INRA. Toutes se font le relai des avancées scientifiques intéressant leurs causes. Dès lors, le problème de l'indépendance et du sérieux des rapports scientifiques présentées par chacune des associations peut poser problème bien qu'elles se disent toutes attachées à ces principes. L'indépendance de l'expertise figure par exemple dans les revendications portées par l'UNAF et peut être garantie tant que les associations n'en sont pas les principaux financeurs. Les organismes scientifiques qui évaluent le risque des pesticides sur les abeilles, conservent leur indépendance en entreprenant en général par elles même leurs recherches. A l'écoute des controverses dans la société pouvant alimenter leurs travaux, elles s'auto-saisissent des problèmes qu'elles souhaitent éclaircir. Celles-ci ne poursuivent alors pas nécessairement un objectif militant. C'est du moins la méthode des organismes publics comme l'INRA, ANSES, l'INSERM ou le CNRS. Co-financées par l'UE à travers le plan européen pour l'apiculture et par l'Etat, elles peuvent mener de façon indépendantes leurs recherches, en répondant à des appels à projet. Leur démarche est donc à l'inverse de celle de la recherche privée qui, ordonnée à la recherche de profit des entreprises, cherche à améliorer la performance et l'efficacité des produits et ne cherche pas l'indépendance. C'est par exemple elle qui a mis au point les semences systémiques, améliorant le confort des agriculteurs qui n'ayant plus à répandre par eux eux-mêmes les insecticides sur les cultures, exposaient dès lors moins leur santé à ces substances. Toutefois, recherche publique et recherche privée se répondent : la première ayant souvent un rôle de régulateur sur le second et le second contraint par la réglementation décou-

lant des conclusions du premier, approfondit ses recherches pour trouver d'autres moyens de maximiser l'efficacité des produits, le profit de l'entreprise qui la finance dans le cadre ou les limites du cadre législatif en vigueur.

La défense des abeilles contre les pesticides nuisibles forme donc un réseau étendu d'associations au rayonnement inégal. Si le réseau est marqué par sa diversité, l'ensemble des associations ont en commun d'être menées par des apiculteurs amateurs ou de profession mais également par des agronomes liés ou soutenus par elles, ainsi que par des juristes et lobbyistes ayant les capacités et les connaissances pour entreprendre des actions aussi bien vers les consommateurs et citoyens pour les sensibiliser et légitimer leurs revendications, que vers les politiques pour les amener à légiférer. Les associations mènent par exemple des actions en justice. L'UNAF en a par exemple mené une vingtaine depuis 1998 contre les industries et le gouvernement français. Le moyen le plus courant est la pétition. De nombreux sites proposent de signer une pétition de sauvegarde des abeilles contre l'usage des pesticides : Pollinis à destination des institutions européennes et des Etats membres ou encore Sauvons la Forêt qui s'adresse aux industries telles que Bayer. La multiplicité des pétitions peut cependant réduire la portée de la revendication, en démultipliant la parole de la société civile, celle-ci peut sembler alors moins lisible pour les décideurs.

Enfin, bien que diverses, nombreuses et partageant les mêmes revendications : interdire ou limiter l'usage des pesticides néonicotinoïdes, beaucoup d'entre elles militent plus généralement pour un changement de modèle agricole en Europe. C'est ce qui est par exemple explicitement indiqué sur la page internet de présentation de l'association Pollinis. Elle précise que cette revendication est au fondement de son action : la défense des abeilles ne pouvant être menée à bien sans une refonte des pratiques agricoles et l'adoption de méthodes sans pesticides. L'UNAF a de son coté élaboré un label européen « Bee Friendly » sur les produits de consommation élaborés selon des pratiques agricoles respectueuses des pollinisateurs. Ou encore Greenpeace qui fait de la défense des abeilles, un aspect de sa revendication politique et écologiste plus générale.

Mais ce qui peut être la raison fondamentale à leur mobilisation est la représentation collective que les abeilles sont l'avant-garde de l'humanité, l'image fantasmée du futur humain. Ce qui leur arrive aujourd'hui, leur déclin dans un environnement devenu trop hostile pour elles, annonce ce qui arriverait à circonstances inchangées au genre humain. C'est sans doute cet argument implicite – car jamais ou très rarement exposé ainsi- et non scientifique, qui explique la réponse rapide des politiques.

L'avancée scientifique rencontre d'abord un écho politique dans les Etats :

Suite aux études publiées dans Science, le ministère de l'Agriculture a immédiatement annoncé qu'il envisageait d'interdire l'autorisation de commercialisation du Cruiser de Syngenta contenant de la Thiaméthoxame. Il a tout de même attendu l'avis de l'ANSES pour retirer l'AMM, cette agence publique étant l'autorité la délivrant. En juin 2012, suite à son avis favorable, le ministre français de l'Agriculture, Stéphane Le Foll, retire alors l'autorisation du Cruiser colza.

Avant cela, un comité scientifique - le Comité scientifique et technique de l'étude multifactorielle des troubles des abeilles (CST) - avait déjà été constitué en 2003 pour analyser les études publiques (INRA, CNRS…) et privées (Bayer…) sur la toxicité du Gaucho contenant de l'imidaclopride. Il avait conclu à sa toxicité et avait conduit les autorités à suspendre l'AMM du Gaucho sur deux cultures très visitées par les abeilles, le tournesol et le maïs. L'originalité du travail de ce comité a été d'effectuer une analyse critique des protocoles de recherche des études présentées, ce qui les avaient conduits à en rejeter certaines qui présentaient des lacunes méthodologiques, une manière aussi de clarifier le débat qui s'était engagé suite aux premières études des trois chercheurs de 2000 à 2004. La filière apicole, très engagée dans la lutte contre les néonicotinoïdes, avait acceptée qu'une part du budget européen lui revenant soit consacré à ce comité, ce qui ne signifie pas que leur indépendance fut entravée.

Ce sont donc les Etats membres – et parmi eux la France est particulièrement engagée - qui ont les premiers pris des mesures afin de limiter l'usage des pesticides nuisibles à la vie des abeilles. La loi Biodiversité de 2016 dans la continuité du Plan abeilles de 2013 va plus loin et bannit l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits à compter du 1er septembre 2018. Des dérogations à cette interdiction ont cependant pu être accordées jusqu'au 1er juillet 2020 par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement et de la santé. Le nouvel exécutif, suite à un désaccord entre les ministères de l'agriculture et de l'environnement, a réaffirmé en juin 2017 vouloir maintenir cet objectif.

D'autres Etats membres ont également légiféré sur le sujet. C'est le cas notamment de l'Allemagne qui a renforcé sa législation en 2015 en interdisant la mise sur le marché des importations et semis traités à l'étranger. L'une des raisons indiquées fut la nécessité de protéger les abeilles. En avril 2011, la Slovénie a interdit l'utilisation du Cruiser sur le maïs arguant de la surmortalité des colonies d'abeilles. L'Italie a renouvelé, en 2012, pour la troisième année consécutive l'interdiction des insecticides néonicotinoïdes sur le maïs. Une étude de l'évolution de la mortalité des abeilles dans les régions maïsicoles italiennes est parue à la même période : de 37,5 % sur la période 2007-2008 (avant l'interdiction), les mortalités observées étaient tombées à 15% pour la période 2010-2011. En comparaison, les mortalités s'élevaient à 30% en moyenne dans les autres pays de l'UE où ces molécules sont utilisées.

Ce pourcentage peut être en partie expliqué par l'inégal état des législations européennes. Les Pays-Bas par exemple n'ont légiféré que sur l'imidaclopride et l'autorise si l'agriculteur peut faire état qu'il purifie les eaux usées par cette substance à un niveau minimum de 99,5%. Ces divergences peuvent s'expliquer par le modèle agricole majoritaire de ces pays : aux Pays-Bas, en Flandres et dans les huertas espagnoles, l'agriculture représente un secteur économique important et est presque entièrement dépendant de ces

substances. De plus, si l'apiculture y est peu pratiquée ou mal structurée, de telles revendications rencontrent dès lors peu d'écho. La France aux avant-gardes saisit la Commission européenne en juin 2012 pour qu'elle demande à l'EFSA de réévaluer l'impact sur les abeilles des trois néonicotinoïdes et donc ses AMM.

Le cadre réglementaire européen favorable à la protection des abeilles reste dispersé.Avant la décision du 27 avril dernier, l'UE encadrait déjà l'usage des pesticides : un règlement concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant la directive 91/414/CEE du Conseil a été adopté en 2009. Ce nouveau règlement – 2009/1107/CE – maintient la disposition selon laquelle les pesticides ne peuvent être approuvés au niveau de l'UE que si leur emploi n'a pas d'effet inacceptable sur la santé des abeilles ou entraîne une exposition négligeable des abeilles. Depuis 2013, l'UE a également commencé à restreindre l'usage de certains néonicotinoïdes :

- Mai 2012 : L'Autorité Européenne de Sécurité des Aliments (EFSA) reconnaît que l'évaluation de l'impact des pesticides sur les abeilles présente de nombreuses carences.
- Avril et juillet 2013 : L'Union Européenne interdit partiellement l'utilisation de l'imidaclopride, du thiaméthoxame, du clothianidine.

L'UE a aussi participé au financement de la recherche en apidologie. A travers le Plan apicole européen, une partie des fonds européens pouvait servir aux organismes de recherche qui répondaient aux appels à projet.

Malgré cela, le cadre réglementaire européen sur les pesticides est caractérisé par l'absence de stratégie unique pour la protection des abeilles. Il n'y pas de politique spécifique sur les pollinisateurs mais un large éventail d'actions directement ou indirectement bénéfiques. Les mesures de protection sont dispersées parmi les textes suivants :

- Les directives Oiseaux et habitats
- La législation de l'UE sur les pesticides
- La PAC
- La Politique de Cohésion
- La Politique de recherche et d'innovation.

Cette dispersion est synonyme d'absencede stratégie pensée, construite et conduite à l'échelle européenne. Les actions des acteurs de la société civile et politique en faveur des abeilles cherche donc à pousser les institutions à élaborer une politique européenne claire et spécifique de lutte contre les pesticides tueurs d'abeilles. Celle-ci est selon eux d'autant plus nécessaire que les législations varient beaucoup d'un Etat à l'autre, ce qui entrave la bonne préservation des abeilles.

La mise à l'agenda européenne, bien que lente, conduit à harmoniser les connaissances et les mesures à prendre.Adjuvants et opposants à l'interdiction des néonicotinoïdes autour des institutions européennes.

Les actions de plaidoyer ou lobbying auprès des institutions européennes sont marquées par les stratégies antagonistes des adjuvants et opposants à l'interdiction des néonicotinoïdes.

Il y a d'abord les oppositions entre les industries de fabrication et de commercialisation des pesticides en cause, les organisations militantes et les institutions européennes qui ont commencé à légiférer pour limiter l'usage de leurs produits. Bayer et Syngenta, deux industries d'agrochimie produisant et commercialisant des néonicotinoïdes, ont saisi en 2013 la Cour de Justice de l'Union européenne contre la décision de la Commission d'interdire temporairement trois pesticides néonicotinoïdes. Selon eux la Commission se fonde sur un rapport de l'EFSA de 2012 qui établit abusivement un lien entre disparition progressive des abeilles et pesticides. Les néonicotinoïdes ne présentant aucun danger selon eux s'ils sont utilisés selon les précautions d'usage. La Commission applique selon eux le principe de précaution de façon erronée et ainsi viole la législation européenne sur les pesticides. Cette décision représente aussi un manque à gagner pour les entreprises qui ne pourront plus écouler leurs produits

: il est estimé pour Syngenta qui commercialise le Thiaméthoxame à 35 millions d'euros. Greenpeace et d'autres organisations non gouvernementales de défense de l'environnement demandèrent à la CJUE de rejoindre la défense dans le procès. Selon elles, l'enjeu de ce procès dépasse la suspension du moratoire pris, les actions des industries agrochimiques portaient selon elles atteintes au principe de précaution. D'autres groupements d'apiculteurs ont également porté plainte contre Bayer pour dénoncer l'impact supposé mortel de ses pesticides sur les abeilles. L'association néerlandaise de protection des abeilles, Bijenstichting, a ainsi saisi la CJUE pour exiger de Bayer la divulgation des informations sur l'impactes de ces pesticides sur l'environnement, ce qui a conduit la justice européenne à affirmer, en novembre 2016, un droit d'information du public sur les pesticides. Bayer a redéposé plainte contre l'action de la Commission en février 2017. Des associations se sont mobilisées alors pour dénoncer ce qu'elles estiment être une action de pression de la part de Bayer sur les autorités européennes. Elles lui reprochent d'user des arguments de la rigueur et de la recherche d'exactitude scientifique pour retarder le plus possible la prise de conscience des risques et de la décision politique ; finalement de tourner la science contre elle-même et de semer le doute en jetant toujours le soupçon sur les études scientifiques éditées. Certaines d'entre elles ont édité une pétition en ligne exigeant l'abandon des poursuites par Bayer. L'issue de l'action menée devant la CJUE est attendue pour mai 2018.

Les autres oppositions concernent les divergences quant aux solutions à apporter au problème. Deux voies semblent s'opposer : les tenants d'une agriculture de précision contre les partisans d'un changement de modèle agricole. D'une part l'association européenne de producteurs de machines agricoles (CEMA) plaident pour l'innovation. Selon elle, une agriculture de précision avec l'usage de drones pulvérisateurs la nuit quand les abeilles sont dans les ruches, ou la mise au point récente d'une machine qui écarterait selon eux les abeilles avant le fauchage des champs permettraient d'endiguer la disparition des abeilles. Cette vision n'est pas partagée par des associations comme Pollinis qui militent à l'échelle européenne pour un changement des pratiques agricoles, le modèle agricole actuel recouvrant, selon eux, plusieurs facteurs du déclin observé des abeilles : pesticides mais aussi organismes génétiquement modifiés, monoculture et perte de la biodiversité.

L'UE cherche d'abord à clarifier le débat en créant un consensus autour du diagnostic et des décisions à prendre.

Face à la mobilisation de la société civile, l'UE a d'abord cherché à créer un consensus autour du diagnostic. Constatant des niveaux de connaissances, de surveillance et de recherches inégales sur le phénomène de raréfaction des abeilles entre Etats et suite au rapport de l'EFSA « Mortalité et surveillance des abeilles en Europe », l'UE a consacré 3,3 millions d'euros en 2012, pour soutenir dix-sept Etats membres dans leurs actions de surveillance. Au-delà des actions nationales, l'UE cherche à établir un consensus européen sur le diagnostic scientifique. Pour cela, elle s'appuie sur les enquêtes menées par l'EFSA, l'agence européenne de sécurité alimentaire qui délivre les AMM, et l'ANSES, son équivalent français et plus particulièrement l'université Sofia-Antipolis à Nice. Celle-ci a été désignée en 2011, laboratoire européen de référence pour fournir les institutions européennes en analyses concernant la santé des abeilles. En plus de mener des recherches, ces organismes sont aussi chargés d'analyser la compatibilité des recherches internationales avec les réalités européennes, ainsi d'établir si les conclusions peuvent s'appliquer aux cas européens. Cependant, elles peinent à avoir accès aux études des firmes. Au nom du secret industriel et du fait de la situation de concurrence dans laquelle elles se trouvent, les industries d'agrochimie publient peu les données de leurs recherches phytosanitaires. Depuis le rapport de 2010 et la « Communication de la Commission européenne sur la santé des abeilles », l'UE produit de nombreux rapports de synthèse établissant le lien entre néonicotinoïdes et disparition progressive des abeilles, la Commission demandant régulièrement à l'EFSA de mettre à jour son évaluation des risques. En désignant un interlocuteur scientifique unique et soutenu

La Commission, organe exécutif et législatif prioritaire des institutions européennes, a proposé, le 27 avril dernier, au vote des Etats membres l'interdiction de trois pesticides néonicotinoïdes sur toutes les cultures ouvertes, donc hors serres permanentes.

financièrement, l'UE a ainsi clarifié le débat sur le lien entre néonicotinoïdes et disparition des abeilles. Bien que certaines réserves aient pu être émises quant à la proximité présumée des chercheurs avec les industries agrochimiques, les rapports produits font autorités, du moins c'est eux qui renseignent l'action politique.

Avant de légiférer de nouveau, la Commission a cherché à établir un consensus sur les décisions à prendre. Le 11 janvier 2018, fut ainsi mise en ligne une consultation publique sur les décisions à prendre pour stopper le déclin des abeilles et autres pollinisateurs. Celle-ci reste néanmoins très générale : concernant les causes du déclin des abeilles, elle ne fait référence qu'aux pesticides sans préciser lesquels. De nombreuses associations ont saisi cette opportunité de débat européen pour éditer les réponses qu'elles estimaient les meilleures au questionnaire, afin d'orienter la réflexion des citoyens, la consultation étant ouverte à toutes les parties intéressées.

Vers une stratégie élaborée, une véritable politique publique interdisant les pesticides tueurs d'abeilles ? Le Parlement européen -et en son sein quelques députés- s'est emparé du problème des pesticides tueurs d'abeilles. C'est notamment le cas du député français Michel Dantin (Les Républicains) de la circonscription du Sud-Est de la France qui préside la BeeWeek organisée chaque année au sein des bâtiments du Parlement européen, à Bruxelles. Cette semaine de conférences et de lobbying a pour objectif de faire se rencontrer ONG (comme Réseau biodiversité pour les abeilles), parlementaires, journalistes, industries (comme la CEMA), représentants des agriculteurs (Copa Cogeca) et scientifiques (université de Liège et EFSA) autour de la question de la préservation des abeilles. L'édition de 2017 a conduit à la mise en place d'une plateforme de dialogue entre scientifiques et apiculteurs, présidée par l'EFSA. Conduit par le groupe de travail au sein du Parlement dédié aux Abeilles et le député hongrois Norbert Erdos (PPE), le Parlement européen s'est aussi emparé du sujet en votant une résolution stratégique le 1er mars dernier visant à améliorer la santé des abeilles et à reconstruire leur population. Il a aussi appelé la Commission européenne à se saisir de la question.

La Commission, organe exécutif et législatif prioritaire des institutions européennes, a proposé, le 27 avril dernier, au vote des Etats membres l'interdiction de trois pesticides néonicotinoïdes sur toutes les cultures ouvertes, donc hors serres permanentes. Elle s'appuie pour motiver cet ordre du jour sur le dernier rapport de l'EFSA, de février 2018, ré-établissant le lien de causalité entre ces pesticides et la disparition des abeilles. La majorité qualifiée requise a été atteinte : la France, l'Angleterre et la Grande-Bretagne ont voté pour, le Danemark, la Hongrie, la République Tchèque et la Roumanie contre. Neufs pays se sont abstenus, dont la Belgique et la Pologne. Ces votes peuvent être expliqués par les divergences d'intérêts et de visions en matière de pratiques agricoles et du poids du secteur dans l'économie national. Mais marquent une évolution par rapport à 2012 où aucune majorité ni pour ni contre n'avait pu se distinguer.

Dès lors, les réactions qui se sont fait entendre reprennent les discordances déjà exposées : le secteur des betteraves à sucre, épargné par le précédent moratoire, et les industries agrochimiques estiment que ces restrictions ne sont pas justifiées. L'European Grap Protection Association qui représente au niveau européen les industries agrochimiques avaient demandé à la Commission de reporter le vote au 17 mai, date à laquelle la CJUE doit

se prononcer sur l'action en justice opposant la Commission à Bayer. La Commission a refusé arguant que le vote et la décision de justice ne sont pas liées. Beaucoup d'opposants estiment que la Commission a pris sa décision au mépris des recherches scientifiques, qu'il s'agissait en réalité d'un vote avant tout politique sous couvert de scientificité. Les conclusions de 2015 du Centre Commun de Recherche (CCR) de la Commission, qui a souligné les risques de recours aux anciens pesticides du fait de l'interdiction des néonicotinoïdes, n'auraient pas été prises en compte. L'EFSA étant à leurs yeux subordonnée aux politiques et la Commission trop influencée par des militants se disant défenseurs des abeilles mais prioritairement anti-pesticides et industries. Il y a aussi pour eux un excès du principe de précaution qu'ils dénoncent comme un moyen d'agir pour les élus et fonctionnaires de la Commission sans engager leur responsabilité. Pourtant, selon les détracteurs du vote du 27 avril, leur responsabilité est grande vis-à-vis des agriculteurs et de la tradition scientifique en affirmant se fonder sur la science une décision politique qu'ils estiment partisane. Elle conduit les agriculteurs à recourir à d'anciens insecticides qui présentaient peut-être plus de dangers pour eux et pour les abeilles. N'étant pas systémiques et devant les répandre eux-mêmes, ils s'exposent davantage, ce qui constitue un risque accru pour leur santé, risque qu'avait un peu atténué les néonicotinoïdes. L'interdiction ne sert pas non plus à leurs yeux la préservation des abeilles car elles se retrouvent confrontées aux anciens insecticides nocifs pour elles car ils attaquent leur exosquelette. Enfin, le vote du 27 avril apparaît comme une décision politique qui ne prend en compte la complexité du problème, il apparaît comme une décision militante qui prétend répondre au souci de préservation des pollinisateurs sans envisager la dimension multifactorielle du problème et les autres causes sur lesquelles la Commission aurait pu également agir, telles que le changement climatique, la biodiversité, le Varroa et autres parasites de l'abeille…. La Commission aurait en fait pris cette décision pour montrer qu'elle s'occupait du problème mais sans le penser dans sa complexité et mettre au point une véritable stratégie globale de préservation des pollinisateurs.

Les associations militantes saluent de leur côté le vote tout en estimant que l'interdiction devrait être étendue à toutes les cultures et à d'autres pesticides de la famille ou non des néonicotinoïdes. L'usage des trois néonicotinoïdes concernés par le texte reste autorisé sous serre. Elles estiment aussi souvent que l'attente de vingt ans entre les premières alertes et l'interdiction ferme a été trop importante. Cette critique peut cependant être nuancée, elle correspond au temps de la recherche, du processus de mise à l'agenda, de la prise en main politique et de l'adaptation des pratiques, qui est elle toujours en cours.

Le vote du 27 avril dernier arrive ainsi au bout d'un processus de mise à l'agenda de la question de l'interdiction des néonicotinoïdes pour préserver les abeilles. Celle-ci a donc fait l'objet d'une construction la faisant passer d'un problème sanitaire et environnemental pour quelques-uns à un problème public européen, mobilisant pour ou contre un panel large d'acteurs de l'arène public et débouchant sur des décisions politiques.

Si une interdiction s'appliquant à tous les Etats membres de l'UE a été votée, de nombreux obstacles demeurent à l'établissement d'une stratégie européenne : état de la recherche sur l'impact des autres produits phytosanitaires, intérêts et capacité d'influence des industries agrochimiques, pratiques agricoles dépendantes des pesticides, divisions européennes. L'impact des néonicotinoïdes sur les abeilles et plus généralement sur l'environnement reste un sujet de vives controverses en Europe où intérêts économiques et visions de

Les associations militantes saluent de leur côté le vote tout en estimant que l'interdiction devrait être étendue à toutes les cultures et à d'autres pesticides de la famille ou non des néonicotinoïdes.

l'agriculture s'affrontent âprement. Il a été parfois difficile de distinguer dans ces échanges ce qui relève de l'opinion, du point de vue engagé, de l'affirmation scientifique, plus rigoureuse et objective dans la démarche.

Néanmoins trois points semblent plaider en faveur d'une prise de conscience par les institutions européennes de la nécessaire élaboration d'une politique publique de préservation des abeilles et d'évaluation de l'effet des pesticides :

- Le vote d'avril a été mené sous la responsabilité du commissaire européen à la santé et à la sécurité alimentaire, Vytenis Povilas Andriukaitis. Il peut être le signe d'une volonté européenne de penser le problème au-delà de la stricte préservation des abeilles mais de façon globale comme un problème concernant toute la chaîne alimentaire, la pollinisation étant – selon la FAO- nécessaire à 71 des 100 aliments formant 90% des aliments consommés. Dès lors, la nécessaire préservation des abeilles pourraient orienter différentes politiques publiques -environnement, agriculture, santé… la Commission semble incarner la volonté européenne de légiférer sur ce sujet.
- Elle a, plus en amont, initié un changement de protocole d'AMM pour les pesticides en demandant, en 2011, à l'EFSA – qui est autorité délivrant ces autorisations- de réévaluer la qualité de l'évaluation des AMM. Jusque là la méthodologie des tests étaient fondés sur les recommandations de l'International Commission for Plant-Bee Relationship (ICPBR), réputée proche des firmes phytosanitaires. L'EFSA conclut à des lacunes et propose un nouveau guide d'évaluation. S'il existe, il reste encore partiellement suivi par les Etats au sein de l'Union européenne, son autorité reste à s'affirmer. Ce qui a conduit, dans le contexte également de la controverse européenne sur le Glyphosate, à la création en janvier 2018, d'une commission parlementaire spéciale menée par les députés européens Eric Andrieu (PS France) et Marc Tarabella (PS Belgique). Elle est chargée d'enquêter sur les modalités d'évaluation des pesticides en Europe.
- L'action de la Commission enfin est soutenue par un contexte international porteur. D'abord à l'échelle de l'UE, une évolution parmi les Etats membres a pu être observé entre 2012 où il n'y avait aucune majorité à 2018 où une s'est dégagée. Ensuite, des organisations internationales ont entrepris des travaux et des actions de préservation des abeilles. C'est notamment le cas de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) liée aux Nations unies qui dans un rapport de 2017 recommande l'intervention publique dans ce domaine.

Les négociations concernant la Politique agricole commune 2020-2026 seront peut-être l'occasion d'inscrire plus durablement la question des néonicotinoïdes et de la préservation des abeilles au niveau européen. L'association représentant les apiculteurs en Europe, Beelife European Beekeeping, a édité des recommandations pour une PAC respectueuse des abeilles, de façon indirecte et directe : valorisation économique du travail agro-environnemental des agriculteur, soutiens aux plantations de plantes mellifères entre autres.

Sources:

Chronologie des rapports et études scientifiques:

Rapport de l'EFSA de 2012, https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.2903/j.efsa.2012.2668

Rapport de l'EFSA de 2018, https://www.efsa.europa.eu/fr/pressnews/180228

Rapport du CCR de 2015, http://www.politico.eu/wp-content/uploads/2017/04/JRC-study.pdf?utm_source=POLITICOEU&utm_campaign=780bf15b18-EMAIL_CAMPAIGN_2017_04_20&utm_medium=email&utm_term=0_10959edeb5-780bf15b18-189890381

Etudes 2012, http://www.lafranceagricole.fr/actualite/abeilles-bourdons-deux-nouvelles-etudes-mettent-en-cause-les-neonicotinoides-1,0,16777260.html

- Remerciements à Monsieur Gerster, Inspecteur général de la Santé publique vétérinaire au sein du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux du ministère de l'Agriculture.
- Les articles, pétitions, sites des parties prenantes…liste non exhaustive :

https://www.challenges.fr/economie/plusieurs-ong-veulent-defendre-les-abeilles-devant-la-justice-europeenne_151529

http://actions.pollinis.org/interdiction-neonicotinoides-petition-commission-europeenne/

https://actions.sumofus.org/a/support-the-european-commission-s-neonics-ban-proposal

http://www.lafranceagricole.fr/actualites/cultures/abeilles-le-parlement-europeen-adopte-une-strategie-along-terme-1,3,146359565.html

https://www.efsa.europa.eu/fr/topics/topic/bee-health

http://www.beeweek.eu/

https://www.actu-environnement.com/ae/news/parlement-europeen-alerte-non-at teinte-objectifs-biodiversite-2020-26159.php4

http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/pollinators/index_en.htm

https://www.actu-environnement.com/ae/news/declin-abeilles-consultation-commission-europeenne-30435.php4

https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-eu-initiative-pollinators_fr

https://www.auvergnerhonealpes.fr/121-opportunites-europeennes.htm?type=C https://www.bee-life.eu/single-post/2018/01/22/Recommandations-pour-la-Consultation-publique-relative-%25C3%25A0-une-inititive-europ%25C3%25A9enne-sur-les-pollinisateurs)

https://www.bee-life.eu/single-post/2018/01/22/Recommandations-pour-la-Consultation-publique-relative-%25C3%25A0-une-initiative-europ%25C3%25A9enne-sur-les-pollinisateurs

http://www.step-project.net/

https://www.ipbes.net/sites/default/files/downloads/pdf/individual_chapters_pollination_20170305.pdf

https://www.francetvinfo.fr/economie/emploi/metiers/agriculture/trois-questions-sur-le-thiaclopride-un-insecticide-tueur-d-abeilles-dans-le-viseur-des-autorites_2642824.html

http://www.lefigaro.frsciences/2018/02/28/01008-20180228ART-FIG00366-neonicotinoides-les-abeilles-bel-et-bien-en-danger.php

http://www.lefigaro.fr/sciences/2018/04/27/01008-20180427ART-FIG00329-l-europe-vote-l-interdiction-de-trois-pesticides-tueurs-d-abeilles.php

http://www.up-magazine.info/index.php/decryptages/analyses/7771-la-saga-de-l-interdiction-des-necotinoides-pourquoi-20-ans-d-attente

Chronologie synthétique :

- 1990-2000 : controverse professionnelle, actions en justices
- 2000-2004 : premières études françaises sur l'effet du Thiaméthoxame
- 2003 : Comité scientifique et technique de l'étude multifactorielle des troubles des abeilles (CST) conduit à la suspension de l'AMM du Gaucho sur le maïs et le tournesol.
- 2009 : règlement européen sur les pesticides.
- 2010 : « Communication de la Commission européenne sur la santé des abeilles »,
- 2011 : la Slovénie interdit l'utilisation du Cruiser 350 sur le maïs.
- 2011 : Sofia-Antipolis est désigné comme laboratoire européen de référence pour fournir les institutions européennes en analyses concernant la santé des abeilles.
- 2012 : l'Italie renouvèle pour la troisième année consécutive l'interdiction des insecticides néonicotinoïdes sur le maïs.
- 2012 : deux études décisives, publiées dans Science, sur l'effet nuisible de l'Imidaclopride sur les abeilles. Suspension de l'AMM du Cruiser colza en France. Le ministre de l'agriculture saisit la Commission européenne pour que soit revue l'AMM européenne.
- Mai 2012 : L'Autorité Européenne de Sécurité des Aliments (EFSA) reconnaît que l'évaluation de l'impact des pesticides sur les abeilles présente de nombreuses carences et produit un rapport reconnaissant un lien entre néonicotinoïdes et diminution du nombre d'abeilles. Suite au rapport de l'EFSA « Mortalité et surveillance des abeilles en Europe », l'UE a consacré 3,3millions d'euros, pour soutenir dix-sept Etats membres dans leurs actions de surveillance.
- Avril et juillet 2013 : L'Union Européenne interdit partiellement l'utilisation de l'imidaclopride, du thiaméthoxame, du clothianidine et nouveau protocole d'AMM début des actions devant la CJUE (Bayer c/ Commission ; plaintes des associations militantes contre les industries agrochimiques)
- 2015 : renforcement de la législation allemande sur les semis traités importés.
- 2016 : loi Biodiversité de 2016 dans la continuité du Plan abeilles de 2013 bannit l'utilisation

de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits à compter du 1er septembre 2018. Dérogations possibles jusqu'au 1er juillet 2018.

- Novembre 2016 : la CJUE réaffirme un droit d'information du public sur les pesticides.
- Février 2017 : Bayer re dépose plainte contre la Commission, les conclusions sont attendues en mai 2018.
- Janvier-avril 2018 : consultation en ligne et publique sur l'action européenne à mener pour les pollinisateurs. Et création d'un commission parlementaire européenne d'enquête sur l'évaluation des pesticides en Europe.
- Février 2018 : rapport de l'EFSA ré-établissant le lien entre néonicotinoïdes et hausse de la mortalité des abeilles.
- 1er mars 2018 : Conduit par le groupe de travail au sein du Parlement dédié aux Abeilles et le député hongrois Norbert Erdos (PPE UH), le Parlement européen vote une résolution stratégique visant à améliorer la santé des abeilles et à reconstruire leur population. Il a appelé la Commission européenne à se saisir de la question.
- 27 avril 2018 : seize des vingt-huit Etats membres de l'Union européenne ont voté la proposition du Comité permanent de l'UE des Végétaux, des Animaux, des Denrées Alimentaires et des Aliments pour Animaux de la Commission européenne visant à interdire pour toutes les cultures hors serres, l'usage de trois pesticides néonicotinoïdes considérés comme tueurs d'abeilles selon un rapport de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (l'EFSA) de février 2018 : la clothianidine, l'imidaclopride et la thiaméthoxame.

Reducing meat consumption to mitigate biodiversity loss: opportunities and obstacles

Caroline Sourzac-Lami

Abstract

Livestock production for meat consumption has considerable negative impacts on biodiversity. Though the state of meat consumption in the world shows mixed trends, it is overall expected to increase. Tackling this problem on the production side by increasing resource efficiency does not seem to create sufficient results. It therefore suggests that consumers' choice to reduce or suppress meat intake as part of their diets could be a more impactful lever to mitigate biodiversity loss. However, obstacles remain numerous. The environmental impacts of dietary changes could be significant but are reduced by some factors and are almost only considered in Europe. Consumers reluctance to change their behaviours is also a major obstacle and diminishes even more the potential power of consumption. Finally, the global nature of the problem suggests that global policies are needed, but food consumption does not appear in the global agenda for biodiversity, and questions about the distribution of responsibility add to the complexity of the issue.

Impacts of meat consumption on biodiversity

Biodiversity loss and the livestock sector

Biodiversity loss can be defined by the decline in the number of species and ecosystems on Earth. As an example, the decline of vertebrate populations between 1970 and 2010 has been estimated to be of 58%, with an annual decline of abundance of 2% (Living Planet Report 2016). Biodiversity being the core of a complex system composed of interrelated living and non-living organisms, biodiversity loss is a major threat to the future of populations on Earth, including humans.

Today, the first cause of biodiversity loss is the loss and degradation of natural habitats, to which food production for human consumption is a major driver. The focus is put here on meat as it constitutes the highest burden on the environment among all food products consumed. Meat and dairy consumption accounts for more than half of the environmental impacts of all food products consumed in Europe (Tukker et al., 2011). Overall, it is considered that 30% of biodiversity loss today is due to the livestock sector, which makes it the first cause of species extinctions (FAO 2006).

Drivers of biodiversity loss

Livestock production requires important areas of land, either for grazing or for animal feed growing. Grazing occupies 26% of ice-free surfaces on Earth and bad grazing practices such as the use of fire for pasture management and overgrazing are often practiced (Tukker et al., 2011). They induce land degradation and habitat modification which can be detrimental to biodiversity. In Europe, most of the historical habitat fragmentation is due to extensive grazing. As for feed production, it is estimated that one third of the world's arable land and 40% of total agricultural outputs are used to feed animals for human consumption (Machovina, Feeley, & Ripple, 2015; FAO 2006; Stoll-Kleemann & Schmidt, 2017). Overall, livestock production is estimated to account for three quarters of

all agricultural lands (Machovina et al., 2015).

Moreover, land-use changes often take place in species-rich areas, such as tropical forests. Over three quarters of deforested lands in the Amazon region and nearly half of Costa Rica's tropical forests are now dedicated to the production of livestock and of feedstock for animals (Machovina et al., 2015). The livestock sector is also probably the first cause of water pollution, which has an important negative effect on aquatic ecosystems through the integration of phosphates, nitrates and animal waste in freshwater (FAO 2006). Finally, climate change, which is not directly tackled here, is also a consequence of livestock production, a cause of biodiversity loss and a multiplication factor of the other drivers. Livestock farming is indeed estimated to be responsible for about 14.5% of anthropogenic greenhouse gases emissions.

The role of production

The environmental impacts of meat production vary widely with agricultural practices. The global livestock production system is further intensified through the development of both confined livestock production and industrial scale feed crop production. In Asia, the historical small-scale mixed farming system where livestock is integrated with many different crops is shifting to intensive production next to urban markets. 75% of total production growth in Asia by 2030 is expected to take place in confined systems (Machovina et al., 2015). Today, intensive livestock production, which requires great quantities of harvested feed and involves detrimental processes, have the worst impact on biodiversity among all methods. Nevertheless, and though the trend is likely to be reversed, cumulative loss from extensive systems which have characterised agricultural practices for 11 thousand years are still much higher than loss due to intensive systems, which appeared only few decades ago (FAO, 2006).

As a result, the modification of production patterns toward agroecological systems, which are less harmful to biodiversity, can be considered as a solution. Facing increasing consumers and investors pressures, some big companies of the livestock sector are already involved in improving the sustainability of their supply chain. Cargill, one the five major animal agribusiness companies has committed to a "deforestation-free supply chain" (Henders, Ostwald, Verendel, & Ibisch, 2018). Certification mechanisms such as labels are also tools to improve production practices. However, both corporate social responsibility policies and certification schemes have limitations in their actual impact, because of the weakness of the definitions and the criteria used.

The role of consumption

Moreover, these mitigation strategies on the supply side, based on technology and increased efficiency, are proven to be insufficient at least to meet greenhouse gases emission reduction targets (Macdiarmid, Douglas, & Campbell, 2016) and most probably to mitigate biodiversity loss. In a context of high pressure on lands, food security issues and environmental degradation, the idea that competition for land would be significantly reduced if crops were produced directly for human consumption rather than for feedstock production is gaining momentum. It is estimated that 70% more calories would be available globally if crops currently grown for livestock feed were dedicated to direct human consumption (Machovina et al., 2015; Stoll-Kleemann & Schmidt, 2017).

Though both the production and consumption sides of the livestock supply chain should be tackled to mitigate the impacts of meat on biodiversity, the most impactful solution might be to reduce, if not stop, meat consumption.

Past, current and future trends of meat consumption

Meat consumption and vegetarianism

At the global scale, the median human consumption of animal products is 21% of the weight of all food consumed and the annual per capita meat consumption is 44.3kg, which is 10kg more than in 1998 (Machovina et al., 2015; Shimokawa, 2015). However, meat consumption

has remained equal in most high-income countries in the past decade, while it has substantially increased in many emerging economies, such as in China, where today more than one quarter of the global meat production is eaten. Despite this trend, the China's per capita consumption is still half the US per capita consumption (Machovina et al., 2015). This data reflects very different consumption patterns among countries and people which makes it a difficult issue to deal with, as addressed in part 5.3 .

On the other hand, 1 billion people do not eat meat, partly for cultural and religious reasons. In Europe, this is barely the case as in Germany, the country with the highest number of vegetarians, where 11% of the population do not eat meat (vegetarianism) and 1% do not eat animal-derived food products (veganism) (Stoll-Kleemann & Schmidt, 2017). More and more people also consider themselves as flexitarian, meaning that they reduce their meat consumption. The beliefs behind vegetarianism, veganism and flexitarianism which are not part of traditional cultures or religious practices, are increasingly spread in Europe. They include the refusal to take part in animal suffering because of ethical considerations. Health arguments are also widespread and seem to be the first motivating factor, as meat consumption, and especially processed meat and red meat consumption, increases the risks of chronic diseases such as cardiovascular diseases, diabetes and cancers (Mathijs, 2015).

Nutrition transitions and the future of meat consumption

The future of global meat consumption is difficult to assess as two nutrition transitions – changes in diets because of "a wide range of factors including income, technical change, urbanisation and culture" (Mathijs, 2015) – are at stake. The first trend took place in high-income societies and now takes place among the middle classes of emerging countries. There, people eat more meat consequently to an increase in their income because meat is expensive and is a social marker of wealth. However, this does not seem to lead to a global convergence of diets because of another nutritional transition toward higher-quality food, more vegetables, legumes and whole grains, and less meat. This second transition is due to behavioral changes and more value given to health, environmental concerns and the beliefs cited above. Future meat consumption patterns are therefore hard to predict as the second transition does not correlate with easily measurable factors such as income.

As a result, the growth in global annual meat demand was the highest in the period 1961 – 2001 (3%), while it should be of 1.7% in the period 2001 – 2030 and 1% in the period 2030 – 2050 (FAO, 2006). Overall, global meat consumption is still likely to increase due to the weight of developing countries such as China where population growth, wealth increase and urbanisation should overcome the second nutritional transition. Though income elasticity for meat in China is expected to decrease, it will most probably not decrease enough to compensate population and wealth growth (Shimokawa, 2015).

The increase in meat consumption in developing countries is expected to have important environmental impacts. As an example, by 2050, Ecuador, Brazil and China will require a 30% expansion in their current agricultural areas to meet the demand for meat, accounting for respectively 10%, 10% and 18% of the total country area (Machovina et al., 2015). In Africa, land acquisitions by large agricultural companies to produce feedstock are expected as a response to the rise in demand.

The future of global meat consumption is difficult to assess as two nutrition transitions changes in diets because of "a wide range of factors including income, technical change, urbanisation and culture" (Mathijs, 2015) are at stake.

How powerful are consumers choices?

Environmental impacts of diet changes in Europe

The environmental impact of diets and diet changes have been mainly studied in Europe – it is the case of 13 out of 14 studies made in the 2005-2015 period and found by Hallström and her collaborators – using dietary scenario analysis based on life cycle assessments methods. With equivalent energy and protein intakes as today, a reduction in red meat intake and the suppression of all processed meat in European diets would induce an 8% decrease in the environmental impacts related to food consumption compared to today diets. The same figure is found in the case of a shift toward the Mediterranean diet, which is characterised by a low consumption of dairy and meat products in favour of whole grains, vegetables, fish and olive oil. In both scenarios, the share of food in the impacts of consumption would lose 2 points, from around 27% to 25%, reducing the total environmental impacts from consumption by 2% (Tukker et al., 2011).

Under the assumption that the energy intake would remain equal, meat consumption would be replaced by other products which would also require land use and have negative effects on biodiversity. However, the overall feed demand would decrease more than the demand for direct food cereals would increase. Replacing 50% of animal-derived food (meat, eggs and dairy) with plant-based foods on European diets would permit a 23% reduction in per capita use of cropland for food production, from 0.23 to 0.17 hectares per citizen. 9.2 million hectares of grassland currently intensively managed and 14.5 million hectares of arable land would no longer be required. Fertiliser inputs would decrease by 37%, from 11.3 to 8.0 million tons of nitrogen per year (Westhoek et al.,2014).

The question of how the land would be used afterward surely remains. It is also important to note that the equal energy intake as-

sumption is rather conservative, as western diets are also characterised by too high energy intake compared to health recommendations (Cafaro, Primack, & Zimdahl, 2006). Finally, some rebound effects have been explored, such as the increase in other products consumption as a result of an increased purchasing power from not buying any more meat, but no negative environmental effects have been found.

Limitations through the production's response

If meat consumption decreases as in the scenarios described above, the meat production sector in Europe would compensate the decrease in domestic demand for meat by increasing exports to foreign markets. This is even more likely to happen in the global context of increasing demand for meat in developing countries. According to a partial equilibrium model integrating agricultural productions and prices, the decrease in European meat consumption would induce more exports, less imports and overall, almost no change in European meat production. The production and imports of other products, such as fish would also increase. Ultimately, the reduction of all environmental impacts due to consumption would only be of 0.6% instead of the 2% stated in the previous part (Tukker et al., 2011).

This questions the soundness of tackling meat consumption in western diets, as the impacts of meat on biodiversity are higher and likely to increase in other parts of the world. However, changes in diets in Europe still carry weight in global meat consumption, and therefore on global impacts of meat consumption on biodiversity. The chances than the second nutritional transition described in 2.2 spreads also increases with the spreading of underlying beliefs, accelerating a virtuous circle.

Are consumers willing to change?

Reluctance to change

The consumers' power in mitigating biodiversity loss through their food choices is significantly undermined by people's reluctance to reduce their meat consumption. According to a survey made by Eating Better, a UK initiative advocating for sustainable and healthy food, only a third of respondents "would be willing to consider reducing their meat consumption" (Macdiarmid et al., 2016).

It is important to note that this discussion is very centred on western societies, mainly because few references were found in the literature about social and cultural drivers to dietary choices in developing countries. However, it would be relevant to study this issue from the perspective of other countries, especially those which carry or will carry a great weight in the debate.

At the individual scale, four drivers explain people's reluctance to change their diets toward a reduced meat consumption. First, knowledge of the environmental impacts of consuming meat is not so widespread. The information still comes from committed organisations and media and therefore does not reach all fringes of the population. The second major brake is the access to alternative options. Diet changes require alternative shopping, catering opportunities and knowledge about how to access them. People also need specific capacities, such as cooking skills and health awareness, in order to adopt alternative diets. Third, the perception that personal change and food only play minor roles in the context of global environmental issues is widespread. Pollutions from industrial sectors are considered as major source of environmental damages that changes in food consumption could not counteract. The increasing consumption of meat in developing countries is also perceived by European citizens as a major counterforce to their own action (Macdiarmid et al., 2016). Finally, food consumption behaviours are based on automatisms which are very difficult to change. The opportunity cost of changing daily dietary habits is very high and people require strong interests or incentives to invest time in changing their diets (Mathijs, 2015).

Behind dietary choices and meat consumption stand cultural and social values which are anchored and make individual

changes even less likely to happen. Meat has a strong presence in western societies' traditional meals. Values and emotions such as pleasure, sociability, strength or wealth are associated with eating meat. On the other hand, representations and social identities are associated with vegetarianism. On both sides, eating meat or not is greatly influenced by the social group individuals are part of.

Policies implications

Following previous observations, the role of public policies should be to spread information and promote good representations of vegetarianism. Public policies targeting prices to reduce meat consumption could also be used but are less likely to work without a radical change in the values and beliefs associated with meat consumption. Skepticism has also been expressed about such economic measures following the observation that the consumption of pork in China has increased despite the sharp rise in pork prices since 2006 – the average price of the period 2007-2010 was twice the average price of the period 1996-2006 – though consumption would have probably increased less otherwise (Shimokawa, 2015).

In Europe, the health argument is a useful though limited policy tool. Today, western diets are not in accordance with nutrition guidelines and are characterised by higher meat intakes than what is recommended (Cafaro et al., 2006; Westhoek et al., 2014). However, if European diets would change in order to meet the nutrition recommendations, there would be no improvements in the environmental impact of diets because the impacts of meat would be compensated with the ones of fish, cereals and vegetables (Tukker et al., 2011). Additional meat intake reduction is needed to permit such improvements. This is of high importance in a social context where health arguments are better heard by citizens than environmental arguments toward reducing meat consumption. It was considered unrealistic by the "Improvement of Products" (IMPRO) program's study launched by the EuropeanCommission to promote a policy which would consist of intervening on consumer choices using environmental reasons only (Tukker et al., 2011). The only European policy to tackle meat consumption considered as realistic is therefore based on health but should have very weak impacts on biodiversity.

Either way, policies needed in countries such as China where the per capita meat consumption is still low while the overall consumption is great are very different from the ones needed in countries such as the US where the per capita meat consumption is twice the Chinese one. But as already stated, this issue has only been studied in European and North American contexts. The way to promote sustainable consumption needs to be adapted to countries where the socio-economic context is different.

The global policy perspective

Consumption in the global agenda for biodiversity

Among the 20 Aichi Targets adopted in 2010 under the UN Convention on Biological Diversity (UNCBD), the fourth target calls for plans by "governments, business and stakeholders at all levels (…) for sustainable production and consumption" as part of the strategic goal A which aims at "addressing underlying causes of biodiversity loss" (UNCBD, 2010). Similarly, the European Union Biodiversity Strategy for 2020 aims at reducing "the impacts of EU consumption patterns on biodiversity" (European Commission, 2011). The twelfth Sustainable Development Goal also aims at ensuring "sustainable consumption and production patterns" and should be implemented through the 10-year framework of programs in sustainable consumption and production patterns (10YFP), an initiative adopted in 2012 to enhance international cooperation on sustainable production and consumption. Among the 10YFP's work areas appears the promotion of sustainable diets through awareness raising.

However, these strategies deal with

consumption issues on the production side, aiming at resource efficiency and sustainable trade to achieve the objectives. They are considered as "weak" consumption interventions (Hobson, 2013). Consumption is seen as an outcome, rather than a driver, of production and therefore is not directly tackled. As part of the revision of the UN targets for 2030, ambition may increase and process targets could be transformed into outcome targets (Convention on Biological Diversity, 2017) but no reference were found about changing the viewpoint on consumption, which would constitute a major shift in line with the degrowth movement and is not likely to happen in the coming years.

As for the impacts of food consumption specifically, the UNCBD does not refer to agricultural commodities as drivers of biodiversity loss or deforestation. Only 6 out of the 8 countries affected by commodity-driven deforestation mention the link in their REDD+ strategies and Malaysia in particular emphasise "the need for lifestyle changes to reduce resource degradation" (Henders et al., 2018). However, such considerations are not found in these countries' strategies for biodiversity.

Tackling the distance between production and consumption

Food consumption does not appear much in global policies partly because of the spatial separation between demand and supply which makes it a difficult topic to manage. The impact consumption in industrialised countries has on biodiversity in tropical forests has been postulated since the early 1980s but it has only attracted attention recently, in part because globalisation has increased such impacts since the 1990s (Henders et al., 2018). As an example, imports of soy from Brazil to China have grown from 0 in 1996 to 7 million tons in 2006, which represents approximately 4 million hectares of cropland in Brazil exported to China for livestock feeding (Machovina et al., 2015).

As a result, measures for land-use regulations and conservations policies at the local and national levels do not have enough power compared to the weight of global markets, consumption and demand. National conservation policies in countries where biodiversity loss occur should be strong enough to undermine such macroeconomic factors, which seems highly unrealistic. Such issue therefore needs to be addressed at the global level, though it does not seem to be the case for now.

The distribution of responsibility puzzle

The uneven distribution of meat consumption among countries and people adds to the complexity of the issue. Some authors suggest that a global maximum average meat consumption of 90g per day would be sufficient to combat climate change. Though this data only encompasses climate change and does not say much about other consumption habits, it suggests that a better distribution of meat consumption would already have a great, if not sufficient, environmental impact. For European countries, it would imply a reduction in meat consumption by a factor of 1.5 to 2, while in other country, 90g is already below or equal to the average consumption (Tukker et al., 2011). However, the figure completely changes when taking into considerations countries' consumption rather than per capita consumption.

The example of wildlife hunting is another illustration of this puzzle. Hunting of wildlife causes serious threats to biodiversity in tropical forests through the direct persecution of predators and feral livestock. However, 39% of rural households in the Global South countries of Latin America, Asia and Africa, consume wild meat and mostly for subsistence, as a gap-filler when other incomes decrease (Nielsen, Meilby, Smith-Hall, Pouliot, & Treue, 2018). Moreover, in aggregate terms, wildlife hunting does not weigh much among the drivers of biodiversity loss by meat consumption. It is therefore very different to deal with the impacts of meat consumption on biodiversity when meat is consumed by poor households, by recent meat consumers in growing economies or by long-time meat consumers in high-income countries. However, this question of whether efforts should be differentiated among countries and people only seems to curb impac-

tful action; at the global level because it is complex and at the local level because it seems unfair to those who could take action.

References:

Cafaro, P. J., Primack, R. B., & Zimdahl, R. L. (2006). The Fat of the Land: Linking American Food Overconsumption, Obesity, and Biodiversity Loss. Journal of Agricultural and Environmental Ethics, 19(6), 541–561. https://doi.org/10.1007/s10806-006-9008-7

Convention on Biological Diversity (Ed.). (2017, June 15). Information Note. Approaches for the Preparation of the Post-2020 Global Biodiversity Framework. Retrieved from https://www.cbd.int/post2020/doc/Approaches-Post2020Biodiversity.pdf

European Commission (Ed.). (2011). The EU biodiversity strategy to 2020. Luxembourg: Publ. Off. of the Europ. Union.

Henders, S., Ostwald, M., Verendel, V., & Ibisch, P. (2018). Do national strategies under the UN biodiversity and climate conventions address agricultural commodity consumption as deforestation driver? Land Use Policy, 70, 580–590. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.10.043

Hobson, K. (2013). 'Weak' or 'Strong' Sustainable Consumption? Efficiency, Degrowth, and the 10 Year Framework of Programmes. Environment and Planning C: Government and Policy, 31(6), 1082–1098. https://doi.org/10.1068/c12279

Macdiarmid, J. I., Douglas, F., & Campbell, J. (2016). Eating like there's no tomorrow: Public awareness of the environmental impact of food and reluctance to eat less meat as part of a sustainable diet. Appetite, 96, 487–493. https://doi.org/10.1016/j.appet.2015.10.011

Machovina, B., Feeley, K. J., & Ripple, W. J. (2015). Biodiversity conservation: The key is reducing meat consumption. Science of The Total Environment, 536, 419–431. https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2015.07.022

Mathijs, E. (2015). Exploring future patterns of meat consumption. Meat Science, 109, 112–116. https://doi.org/10.1016/j.meatsci.2015.05.007

McRae, L., Freeman, R., Marconi, V., & Canadian Electronic Library (Firm). (2016). Living Planet Report 2016: Risk and Resilience in a New Era. Retrieved from http://www.deslibris.ca/ID/10066038

Nielsen, M. R., Meilby, H., Smith-Hall, C., Pouliot, M., & Treue, T. (2018). The Importance of Wild Meat in the Global South. Ecological Economics, 146, 696–705. https://doi.org/10.1016/j.ecol con.2017.12.018

Shmokawa, S. (2015). Sustainable meat consumption in China. Journal of Integrative Agriculture, 14(6), 1023–1032. https://doi.org/10.1016/S2095-3119(14)60986-2

Steinfeld, H., Gerber, P., Wassenaar, T. D., Castel, V., Rosales M., M., & Haan, C. de. (2006). Livestock's long shadow: environmental issues and options. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Stoll-Kleemann, S., & Schmidt, U. J. (2017). Reducing meat consumption in developed and transition countries to counter climate change and biodiversity loss: a review of influence factors. Regional Environmental Change. 17(5), 1261–1277. https://doi.org/10.1007/s10113-016-1057-5

Tukker, A., Goldbohm, R. A., de Koning, A., Verheijden, M., Kleijn, R., Wolf, O., … Rueda-Cantuche, J. M. (2011). Environmental impacts of changes to healthier diets in Europe. Ecological Economics, 70(10), 1776–1788. https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2011.05.001

UNCBD. Strategic Plan for Biodiversity and Aichi Biodiversity Targets (2010). Retrieved from https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-02-en.pdf

Westhoek, H., Lesschen, J. P., Rood, T., Wagner, S., De Marco, A., Murphy-Bokern, D., … Oenema, O. (2014). Food choices, health and environment: Effects of cutting Europe's meat and dairy intake. Global Environmental Change, 26, 196–205. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.02.004

Économie circulaire, décentralisation et traitement de l'eau : un tremplin pour une gestion intégrée et durable de la ressource

Hugo Maurer

L'eau est une ressource vitale et précieuse, autant pour l'Homme en tant qu'être vivant que pour l'ensemble de ses activités, puisqu'ils'agit d'un « chainon transversal » de la chaine de valeur des biens et services. La course à la croissance couplée à une démographie galopante soumet cette ressource à un stress croissant sur l'ensemble de notre planète, du Nord au Sud, des pays les plus développés auxpays les plus sensibles. Cela se traduit notamment par un déséquilibre structurel entre la demande et la disponibilité de la ressource, tant à l'échelle temporelle que géographique. À titre d'illustration, le stress hydrique touche un tiers des territoires de l'EU toute l'année (European Environmental Agency, 2009). De plus, la fréquence et l'intensité de ces sécheresses ne font qu'augmenter au fil du temps. Ces épisodes et déséquilibres sont à l'origine de tensions entre les peuples, entre les consommateurs et finalement, entre les usages possibles de cette ressource. En cause, la surexploitation de l'eau qui s'explique principalement par une activité agricole toujours plus intensive, une utilisation industrielle découplée des cycles naturels et une urbanisation exponentielle.

En outre, l'eau représente une source de drames sanitaires catastrophiques puisque chaque jour, ce sont selon le PNUD pas moins d'un millier d'enfants qui meurent de maladies pourtant faciles àprévenir, notamment en améliorant les conditions d'assainissement et d'hygiène. Cette organisation internationale chiffre à un 1,8 milliard, le nombre de personnes dans le monde utilisant une source d'eau potable contaminée par des matières fécales.

Au-delà de la santé humaine, le manque de moyens dans le secteur de l'eau et de l'assainissement implique un impact sans précédent sur l'environnement, puisque plus de 80% des eaux usées résultantes d'activités humaines sont déversées dans le milieu sans aucun traitement. Catalyseur implacable, le changement climatique exacerbe ces problèmes. La concurrence croissante entre les différents secteurs pour accéder aux ressources en eau de bonne qualité émerge en Europe à des degrés et intensités divers. Mais en moyenne, l'Agence européenne pour l'environnement chiffre qu'en 2030, environ la moitié des bassins fluviaux de l'Union européenne devrait afficher une pénurie d'eau. Ce constat n'est plus à prouver pour les pays les plus sensibles, soumis à des stress hydriques endémiques, qui ont par ailleurs exploré depuis de nombreuses années des méthodes alternatives d'approvisionnement. Il est donc essentiel de protéger et de réserver des ressources de haute qualité pour l'approvisionnement en eau potablemaine et la protection de notre planète.

De fait, la durabilité et la résilience de la gestion des ressources en eau deviennent des sujets de plus en plus politisés et médiatiques. En 2000 sont adoptés à New York par les Nations Unies les objectifs du Millénaire pour le développement, qui prévoient notamment de réduire de moitié la proportion de la population sans accès d rable à l'eau potable et à l'assainissement de base, d'assurer la durabilité environnementale et inverser la perte de ressources environnementales. En 2012, l'objectif de l'accès à l'eau est atteint selon les Nations Unies, alors qu'il restait encore trois années de marge[1]. D'après le rapport « Progrès en matière

d'eau potable et d'assainissement 2012 » publié par le Programme commun OMS/UNICEF de surveillance de l'eau et de l'assainissement, environ 89% de la population mondiale avaient accès à des sources améliorées d'eau potable à la fin de l'année 2010[2] dépassant encore une fois le point cible des OMD. Ces chiffres encourageants cachent peut-être un manque d'ambition dans les objectifs, qui ont été rehaussés au moment de l'échéance de 2015, année marquant la création de l'agenda 2030 qui fixe les Objectifs du Développement Durable.

On retrouve des objectifs liés à l'eau et à l'assainissement dans l'ODD numéro 6, afin de continuer les efforts et encourager les investissements dans ce secteur. De fait, l'accès à l'eau potable doit être cette fois-ci universel et équitable. Il s'agit donc « d'améliorer la qualité de l'eau en réduisant la pollution, en éliminant l'immersion de déchets et en réduisant au minimum les émissions de produits chimiques et de matières dangereuses, en minuant de moitié la proportion d'eaux usées non traitéeset en augmentant considérablement à l'échelle mondiale le recyclage et la réutilisation sans danger de l'eau » (PNUD, 2015). Rappelons que le caractère transversal de l'eau implique une forme de dépendance de l'ensemble des défis des ODD à une gestion durable et intégrée de l'eau.

Pour relever ces défis, la décentralisation associée à une gouvernance locale efficace est de plus en plus reconnue comme un moyen potentiellement efficace pour réduire la population mondiale sans accès à l'eau potable ou sans assainissement adéquat, tout en améliorant l'efficacité du traitement des eaux usées ainsi que la réutilisation des eaux usées traitées(Libralato et al., 2010). En outre, augmenter l'accessibilité à l'eau et à l'assainissement n'implique pas une surexploitation des ressources existantes, mais plutôt une amélioration de la gestion en réduisant, recyclant et réutilisant ainsi qu'en identifiant de nouvelles sources d'eau telles que les eaux pluviales et les eaux usées récupérées (United Nation, 2010). Or, le débat international a montré l'existence de diverses contraintes économiques, sociales et environnementales dans la dichotomie centralisation / décentralisation. Comme dans la plupart des études de cas en développement, il n'est pas possible d'accepter ou de rejeter l'un d'eux a priori : il faut juger au cas par cas. On retiendra cependant d'après le préambule de Libralato et al. que de manière générale, les coûts majeurs de la centralisation sont absorbés par le système de collecte et, inversement, la décentralisation présente de forts coûts liés à la technologie de traitement.

Les objectifs de durabilité environnementale et d'amélioration sanitaire impliquent donc deréduire l'ensemble des phénomènes de dilution des rejets, de maximiser la réutilisation des eaux usées traitées et la récupération leurs sous-produits (Abu-Ghunmi et al., 2015). Les technologies de traitement associées doivent être efficaces et fiables, tout en présentant des coûts de construction, de gestion et de maintenance peu élevés, qui favorisent l'autosuffisance et l'acceptation par les parties prenantes et le grand public. Il existe donc un grand enjeu d'étude du contexte local, afin d'adapter efficacement ces technologies aux particularités du territoire, tout en incluant l'utilisateur final et la gouvernance locale. Décentralisation, réutilisation, récupération des sous-produits, inclusion de l'ensemble de la chaine de valeur, stratégies établies sur une maille fine et adaptées au contexte ...Autant de termes propres au cadre de référence qu'est l'économie circulaire, schéma de développement disruptif qui vise à découpler croissance et extraction des ressources, tout en assurant un bien-être à l'ensemble de la population et en protégeant l'environnement (Maurer, 2018). L'article suivant présente comment le paradigme de l'économie circulaire se prête particulièrement bien à l'analyse des enjeux de la décentralisation, qui parait une solution particulièrement intéressante pour l'atteinte des ODD.

L'économie circulaire est un cadre de référence fondé sur une pensée régénératrice inspirée des écosystèmes naturels, et vise à maximiser l'efficacité des ressources tout en

minimisant la production de déchets (Hislop et Hill, 2011). Les éléments constitutifs d'une économie circulaire sont un approvisionnement durable et responsable visant in fine une sobriété de la société, la conception et distribution de produits et de services grâce à de nouveaux modèles commerciaux et marketing,l'allongement des flux de matières et d'énergie grâce aux 3R -« reduce, reuse, recycle »-, des réseaux d'acteurs qui dépassent les silos afin de faire émerger des synergies positives -en suivant les principe de l'écologie industrielle territoriale- et d'une activité ancrée dans le territoire en intensifiant les boucles locales et le circuit court (Maurer, 2018). En outre, l'adoption de modèles d'entreprise basés sur l'économie de fonctionnalité (proposer la location et le partage plutôt que la propriété), sur la durabilité, le renouvellement du milieu, le partage des capacités et de connaissances permet de façonner un système qui dissocie la croissance de l'utilisation des ressources. Il y a donc une dimension dynamique à l'économie circulaire, qui lui permet de proposer un cadre de référence évolutif et qui intègre l'innovation transversale comme un catalyseur. Parmi les différents piliers de l'économie circulaire à la Française[3], cette recherche explorera l'un d'eux : l'écoconception, qui vise à produire des biens et services en prenant en compte l'ensemble de ses impacts sur son cycle de vie.

Fait intéressant, l'industrie de l'eau a été pionnière dans son virage vers les modèles de l'économie circulaire (Abu-Ghunmi et al., 2015). En effet, les problèmes de pollution et de pénurie d'eau poussent naturellement ce secteur vers des systèmes réparateurs et des synergies d'usage. De plus, l'eau estconsidérée comme un bien commun essentiel au déploiement d'un développement sociétal uniformisé et responsable. Les acteurs de l'eau doivent donc travailler à «fermer la boucle » du petit cycle de l'eau afin de protéger le grand cycle. Dans cette optique, les eaux usées ne sont pas considérées comme des déchets, mais plutôt comme une ressource précieuse non conventionnelle qui devrait être mise à profit pour soutenir des ressources vitales limitées (Maurer, 2018). En réduisant les prélèvements dans le milieu tout en limitant les rejets d'EUT dans les cours d'eau proches et autres réservoirs, il est possible de protéger la ressource, en terme qualitatif et quantitatif (stress hydrique, eutrophisation du milieu, traitements des micropolluants ...).

Finalement, les eaux usées sont une ressource non conventionnelle précieuse non seulement pour l'eau, mais aussi pour l'azote, le phosphore et la matière organique. Ainsi, la valorisation des coproduits de l'assainissement (boues, nutriments présents dans les eaux brutes ...) pour des usages calibrés sur les besoins locaux maximise l'ensemble des externalités positives de ce secteur (Hislop et Hill, 2011). En agissant donc sur l'offre comme sur la demande, en proposant une nouvelle forme de consommation de l'eau construite sur le multi-usage, en créant ces boucles de valeurs positives, il sera possible de produire des solutions inscrites dans la transition vers une économie circulaire qui permettent de s'adapter au changement climatique et à la transformation des modes de consommation.

Le traitement décentralisé est principalement défini par le fait que les eaux usées brutes sont traitées près de la source (Libralato et al., 2010). Cette proximité permet d'éviter les lourds coûts induits par les canalisations de collecte et de rejet, qui nécessitent des investissements bruts conséquents pour les travaux d'excavation et de terrassement, ainsi que pour l'entretien. La taille plus réduite des unités de traitement décentralisées, leur conception compacte et leur fonctionnement relativement simple permettent de fortes économies pour la construction de la STEP et des tuyauteries. Les estimations suggèrent qu'une infrastructure de traitement de l'eau décentralisée nécessite 50% à 70% d'espace en moins, avec des réductions de coûts correspondantes de 40% à 50%[4]. La décentralisation dans le traitement des eaux usées présente différentes formes et organisationsallant d'une à plusieurs unités desservant une même zone ou un même client : systèmes individuels sur site, série de grands groupes d'unités, usines semi-centralisées ... (Maurer, 2018) Aujourd'hui, les processus de décentralisation semblent être en mesure de satisfaire toutes les exigences traditionnelles de trai-

tement centralisé, avec des valeurs ajoutées principalement liées à la capacité de minimiser la contamination résiduelle potentielle et la perturbation des écosystèmes en éliminant les micropolluants émergents comme les métaux, les produits pharmaceutiques et les soins personnels (Lijo et al., 2017).

De plus, les unités décentralisées permettent de dépasser les enjeux de topographie inhérents aux systèmes centralisés, qui demandent bien sovent une grande surface foncière relativement plane. Les terrains vallonnés ou montagneux se prêtent donc dans une moindre une mesure à la centralisation, à moins d'avoir des capacités financières casi-illimitées, peu de considérations quant à l'impact sur le milieu et une source inépuisable d'énergie. Par exemple en Italie, plus de 9 000 stations d'épuration présentent < 2000 équivalents-habitants, principalement en raison de conditions morphologiques locales (Libralato et al., 2010). Le centre historique de Venise présente ainsi plus de 140 petites stations d'épuration biologiques décentralisées ainsi qu'un grand nombre de fosses septiques.

En promouvant des solutions locales et adaptées aux spécificités du territoire, l'économie circulaire répond ici particulièrement bien aux défis de planification qui pourraient émerger. Ainsi, en créant une multitude de stations d'épurations autonomes et connectées entre elles grâce à des réseaux de type smart grid, il est possible d'optimiser les coûts d'entretiens, de gestion de crises, de valorisation des boues et autres sous-produits en créant des schémas logistiques et des processus de contrôle qualité efficaces. Ce type de solutions est exploré par exemple dans le secteur énergétique, particulièrement innovant vis-à-vis de ces technologies. Or, le caractère holistique de l'économie circulaire lui permet de s'inspirer de bonnes pratiques d'une filière particulière et les adapter à d'autres. Il devient alors possible de réaliser des montages technologiques accompagnés des services associés pour le secteur de l'assainissement (Maurer, 2018). Il faut cependant trouver des modèles d'affaires ambitieux et innovants qui permettent à chaque acteur de retrouver son compte, sur l'ensemble de la chaine de valeur. Il faut donc

trouver pourquoi la décentralisation présente des intérêts par rapport à la centralisation.

Traditionnellement, les systèmes d'assainissement sont conçus pour être robustes, de manière à pouvoir faire face à la variabilité future et à résister à des événements extrêmes. Les égouts et les systèmes de drainage sont mis au point pour encaisser les périodes de pics de flux, tant naturels qu'artificiels, alors que les systèmes de traitement sont construits en fonction de la croissance démographique prévue. Roefs et al. (2016) nous montrent dans leur revue de littérature à quel point cette approche de la conception peut e trainer des dysfonctionnements lorsque les prédictions de développements futurs divergent en réalité au fil du temps. Ainsi, la surcapacité des systèmes de traitement augmente considérablement les coûts opérationnels par client (Wang, 2014). En outre, la centralisation permet peu de mise en œuvre de changements structurels, si d'avenir les projections de consommation et de démographie étaient trop éloignées des études d'impact amont. Par conséquent, la capacité inutilisée et les coûts bruts de construction des stations de traitement « traditionnelles » sont supérieurs à ceux des systèmes décentralisés qui peuvent croître progressivement (Maurer, 2009).

En concevant des unités plus petites, le risque financier pourrait donc être réduit. En effet, la flexibilité d'usage, l'échelonnage dans le temps des conceptions et la modularité des station d'épuration « classiques » sont pour le moment totalement absent des plans d'ingénieurs (Roefs et al., 2016). La décentralisation permettrait donc une meilleure flexibilité. L'économie circulaire vise quant à elle à développer des produits et services qui vont au-delà de l'adaptabilité puisque l'écoconception est l'un de ses piliers. En intégrant dès la phase de conception les impacts environnementaux et ce sur l'ensemble du cycle de vie des biens et services, il est bien moins coûteux et complexe de s'appuyer sur les 3R (réparer, réutiliser et recycler) pour atteindre une durabilité du « berceau à la tombe » (cradle to cradle). L'économie circulaire est donc bâtie sur ce concept d'écoconception, qui demande néanmoins des études amont fournies et une expertise qui reste à ses balbutiements. L'adapter aux stations d'épuration décentralisées permettrait de minimiser encore les coûts induits par les changements d'usage et les fluctuations de la demande. Il existe donc un intérêt réel en termes de gestion des risques financiers à étudier les solutions de décentralisation en y incluant des stratégies tirées de l'économie circulaire pour proposer des infrastructures flexibles et adaptables. Ceci est particulièrement vrai pour les régions rurales ou périurbaines qui n'ont généralement pas une masse critique d'utilisateurs suffisante pour amortir les lourds investissements d'installations centralisées.

Aujourd'hui, la croissance des périphéries urbaines, des centres ruraux et les processus de rénovation des zones industrielles, résidetielles et commerciales ont imposé la prise en compte de scénarios alternatifs aux systèmes traditionnels de traitement des eaux usées. Les stations d'épuration centralisées répondent particulièrement bien à la demande de zones très peuplées, mais ne correspondent pas aux nouvelles attentes concernant le recyclage et la réutilisation de l'eau, ainsi qu'à la récupération des nutriments et l'élimination des polluants émergents. À l'heure actuelle, le nouveau concept de village urbain pourrait fortement favoriser la décentralisation (Libralato et al., 2010). Cette approche est caractérisée par la présence de zones urbanisées et non urbanisées en alternance, ce qui ouvre une multitude d'usages possibles pour les eaux usées traitées. En effet, la présence de terrains agricoles proches de zones peu urbanisées, de réserves naturelles ou de zones d'activités implique une demande particulièrement variée. De l'irrigation agricole à l'arrosage des espaces verts, en passant par le nettoyage des voiries et la recharge de nappe, les équipes en charge de l'arbitrage final doivent donc être particulièrement vigilantes aux usagers potentiels du territoire au moment de définir la stratégie, afin d'établir qui seront les bénéficiaires des eaux traitées. Car si les besoins en termes d'eau sont en hausse de 70 à 90% dans les projections de « business as usual » d'ici à 2050 dans le secteur agricole[5], l'économie circulaire vise

à proposer une stratégie holistique qui promeut le multi-usage en général : il n'y a donc pas une seule solution, mais un assemblage d'options cohérentes et complémentaires.

Les études de cas pratiques ont montré que la proximité des stations de traitement par rapport aux usagers et l'inclusion de ces derniers dans les plans de négociation étaient des facteurs facilitants (Maurer, 2018). De même, il est possible de réduire les risques de rejet par les citoyens des projets innovants, par nature relativement « incertains », en opérant un travail amont de sensibilisation et de pédagogie auprès des populations concernées. La réutilisation des eaux usées traitées est un cas d'école, puisque les aprioris du grand public pour ces eaux « sales » et venant « directement des toilettes » ont historiquement été un facteur verrouillant. Cependant, la sensibilité grandissante de la société civile pour les questions de changement climatique et de développement durable aprogressivement changé la situation : aujourd'hui, les projets de valorisation sont très bien accueillis, comme le montre l'impact très positif auprès de la population du projet d'irrigation du golf d'Agde grâce à des eaux usées traitées. L'équipe municipale et le consortium au pilotage du projet avaient réalisé un travail de communication récurrent tout le long du projet, qui s'est étalé tout de même sur 15 ans. Il serait donc intéressant de pouvoir étudier concrètement l'impact du travail de pédagogie amont sur les projets d'économie circulaire pouvant inquiéter des profanes. En dehors des processus d'autorisations et de mise en œuvre, c'est bien souvent l'utilisateur final qui est donc en charge de la gestion du système : c'est un des aspects les plus importants à prendre en compte. Cependant, ces usages potentiels doivent être encadrés par une législation sécurisante pour l'usager, personnes en contact potentiel de ces eaux, ainsi que pour l'environnement en général. Le partage de la responsabilité est un des freins principaux identifiés dans le passage à l'échelle d'innovation propre à l'économie circulaire, et il en va de même pour les systèmes de traitement des eaux usées décentralisés. Le partage de responsabilité, la certification de la qualité, la surveillance des produits et services, les externalités négatives inconnue et autres effets rebonds sont autant de freins à ne pas sous-estimer dans les études préalables à ces projets

Ainsi, passer à une économie circulaire n'est pas un processus sans obstacle. Dans un premier temps, les innovations disruptives vont bien souvent à l'encontre des principes de fonctionnement systémique établis depuis des dizaines d'années, encadrés par une règlementation spécifique et une fiscalité propre. Ce décalage provoque des tensions économiques, excite des lobbies puissants et se heurte à des incompatibilités normatives (Maurer, 2018). Pour ces raisons, les modèles d'affaires de l'économie circulaire restent fragiles, et généralement tributaires d'autorisations spécifiques des administrations compétentes ou de subventions importantes. Dans le cas de l'eau et de la décentralisation, l'un des modèles qui permettraient de rentabiliser les investissements et les coûts de traitement serait de pouvoir vendre les eaux traitées pour un usage spécifique. La demande devrait donc influer sur la qualité finale du traitement et la complexité de la technologie à mobiliser. Cependant, si l'on se penche sur le cas français, on observe que le principe selon lequel « l'eau paye l'eau » n'ait plus tellement respecté, notamment à cause de l'effritement du principe de pollueur / préleveur-payeur (Maurer, 2018). On peut par exemple citer le cas de l'activité agricole organisée en monoculture intensive,souvent très gourmande en eau, mais qui bénéficie de tarifs préférentiels alors que l'impact de ce secteur sur le milieu naturel n'est plus à prouver. Finalement, c'est principalement le citoyen qui assume la plus grande part du prix de l'eau, qui reste tout de même très bas en comparaison au coût véritable de l'assaini sement, qui inclut aussi l'entretien des réseaux de distribution. Ce dernier point est sans aucun doute l'un des défis qui attend la France dans les prochaines années : l'hypothèque du réseau a permis de garder des tarifs stables, au prix d'un vieillissement des infrastructures qui implique mécaniquement une baisse de la qualité du service et une « dette » opaque qui se creuse d'année en année. En effet, sur la période 2006-2008,

42% des communes françaises n'ont engagé a cun programme de renouvellement des fuites (Launay J., Coulon D., 2017). La Fédération des Canalisateurs de France a publié un rapport sur cette situation préoccupante, qui chiffre à 51 milliards le besoin en investissement immédiat, pour renouveler les anciennes canalisations. Le vieillissement entraine une multiplication des fuites, qui représentent 20 à 25% de l'eau traitée en moyenne sur le territoire national (équivalent à 1/3 des prélèvements destinés à l'irrigation), ainsi qu'une dégradation de la qualité de l'eau distribuée qui se charge en pollution liée à la décomposition des tuyaux (Maurer, 2018).

Selon la Commission Européenne (2014), un cadre incitatif ambitieux doit voir le jour pour internaliser les externalités inhérentes au processus d'élaboration des politiques, condition sine qua non de mesures efficaces. D'autre part, la Commission encourage les pays membres à accompagner les ecteur privé lors d'investissements dédiés à l'efficacité des ressources et à encourager la divulgation d'informations environnementales, ce qui permet aux investisseurs de prendre des décisions éclairées sur les avantages et les risques encourus. Par conséquent, la valeur économique des externalités environnementales, la consommation de ressources et de l'énergie liée à l'activité de l'assainissement doivent se refléter dans le prix de vente final, sans quoi le virage vers une économie circulaire ne pourra pas s'opérer (Commission européenne, 2014). Ainsi, pour laisser l'opportunité à des innovations disruptives de s'épanouir et s'essaimer sur les territoires dans le besoin, il faut bien souvent repenser le système complet de gestion des eaux, ou apporter des outils fiscaux et institutionnels qui apportent une flexibilité. Grâce à la multiplication de projet pilote concluant, dimensionné pour passer à l'échelle sans trop de difficultés, il serait alors possible de trouver des stratégie réellement durables et intégrées.

Outre le fait que la décentralisation impose une planification amont en phase avec les besoins locaux les plus valorisables -et donc une expertise non négligeable quant à l'ensemble des solutions disponibles et les usages potentiels-, la réglementation est bien souvent la principale contrainte. Par exemple, installer une unité de traitement destinée à gérer les eaux usées d'un quartier résidentiel se retrouvant à proximité d'un champ pourrait sembler pertinent, puisque les eaux traitées, encore chargées en nutriments, pourraient être ve dues à l'agriculteur. Cela permettrait de protéger la ressource naturelle en minimisant les prélvements, tout en nécessitant moins d'intrants chimiques non-renouvelables. Cependant, à moins de respecter des conditions d'exposition au vent particulières, de distances aux habitations spécifiques, de techniques d'aspersion pas toujours adaptées à la culture locale, le paysan ne sera pas autorisé à arroser ses parcelles avec ces eaux. Il en va de même pour le lavage des voiries municipales, interdit en France, comme pour la recharge de nappe et bien d'autres usages. Pour le moment, il est très complexe de mettre en place des procédés de réutilisations des eaux usées en France, alors que les objectifs affichés de réduction de l'impact sur le milieu, de bonne gestion de la ressource et de baisse de la consommation de matière affichée par les annonces successives des gouvernements voudraient le contraire[6]. Il faut cependant tempérer ce type de réflexions, puisque la réglementation vise à protéger les producteurs, les utilisateurs et les consommateurs. Il faut donc pouvoir trouver une forme d'équilibre entre principe de précaution et expérimentations non cadrées, afin de développer les solutions de demain (Maurer, 2018). Les pro-

Selon la Commission Européenne (2014), un cadre incitatif ambitieux doit voir le jour pour internaliser les externalités inhérentes au processus d'élaboration des politiques, condition sine qua non de mesures efficaces.

jets de recherches doivent donc se multiplier pour identifier les véritables dangers des pratiques de valorisation des eaux usées traitées. En effet, il existe de réels enjeux de contaminations, sanitaires comme environnementales, si aucun montage règlementaire accompagné de contrôles rigoureux ne cadre les pratiques.

Enfin, les responsabilités doivent être très bien définies, comme le suivi et le contrôle de la qualité et les moyens mis en œuvre pour remédier à des pannes ou à des chutes de qualité. Pour cela, la règlementation doit en amont pouvoir couvrir l'ensemble des situations qui dépendent encore une fois du contexte local, et doit être scrupuleusement respectée. Par ailleurs, l'assemblage de technologies centralisées, semi-collectives et/ou décentralisées doit être construit au plus proche des besoins du territoire, selon la taille et l'étalement de la ville, du village, de l'exploitation agricole ou industrielle. Ces technologies doivent être rentables, en termes d'investissements et de maintenance,ce qui passe par une efficacité des procédés de traitement et de distribution, une facilité d'exploitation et d'entretien. La gestion du risque doit être parfaitement maîtrisée et automatisée, afin de ne pas dépendre de techniciens qui par la nature des projets isolés, sont souvent loin des sites d'exploitation. Pour pallier ce défi, une approche centralisée dans la gestion même de l'ensemble des stations d'épuration décentralisées doit être étudiée, afin d'assurer une capacité de réaction suffisante et pour mettre en valeur les boues produites (Maurer, 2018). En effet, afin de pouvoir gérer la somme des volumes de boues, il faut pouvoir mettre en place des services centralisés, en optimisant un ratio volume / distance entre les STEP. Il en va de même avec la capacité de réaction en cas d'incident ou d'anomalie ponctuelle demandant une intervention technique.

Malgré ces difficultés, les avancées scientifiques, l'accumulation de la documentation et l'ensemble des prises de conscience publiques vis-à-vis du changement climatique et de l'épuisement des ressources influent grandement sur la demande politique des citoyens, et donc sur la sensibilité des élus. L'eau n'est bien sûr pas en reste puisque la mobilisation sur la politique de l'eau va croissant, tant au niveau législatif que fiscal et économique. Les réflexions s'articulent particulièrement autour de la gestion durable de la ressource, autant au niveau qualitatif que quantitatif, ce qui ouvre la voie à l'implémentation du principe d'économie circulaire. La réutilisation des eaux usées traitées pourrait être particulièrement renforcée dans les zones historiquement touchées par des phénomènes de sécheresse ou qui devraient souffrir de pénuries d'eau dans un proche avenir en raison du réchauffement de la planète. Cependant, la réutilisation directe d'eau potable est encore extrêmement inhabituelle, mais certaines réutilisations indirectes comme la recharge des eaux souterraines et l'augmentation des eaux de surface deviennent de plus en plus fréquentes (Maurer, 2018). En outre, les processus de décentralisation peuvent réduire l'impact des catastrophes naturelles telles qu'une inondation, une tornade, un ouragan, une éruption volcanique, un tremblement de terre ou un glissement de terrain, qui ne pourraient affecter qu'une partie limitée du territoire et assurer la sécurité du reste.

Il existe donc un véritable potentiel pour opérer le virage vers une gestion de l'eau bien plus intégrée, ce qui nécessite une mobilisation politique engagée et pragmatique. En effet, l'eau est un sujet sensible qui peut déchainer les passions. Il faut donc construire et s'appuyer sur une intelligence stratégique qui rassemble l'ensemble des acteurs autour d'une même table, faire preuve de pédagogie et de patience pour établir des règles qui permettent aux générations futures de disposer d'une eau de qualité et d'un milieu naturel résilient au changement climatique[7]. Liés à ce virage vers des stratégies construites sur des synergies inspirées des écosystèmes naturels, les nouveaux schémas de financements participatifs et l'intégration de l'utilisateur final dans les schémas de financement - crowdfunding[8], titres de propriété uniques et incessibles des utilisateurs[9] ... - doivent être explorés afin de dépasser les enjeux des coûts de traitement des systèmes de traitement innovant.

Sources:

European Commission (2009). User manual for decentralised functional water production for irrigation purposes, Safe and High Quality Food Production using Low Quality Waters and Improved Irrigation Systems and Management (SAFIR). Sixth Framework Programme.

Hislop, H., & Hill, J. (2011). Reinventing the Wheel: A Circular Economy for Resource Security, Green Alliance.

Lijo, L., Malamis, S., González-García, S., Moreira, M. T., Fatone, F., & Katsou, E. (2017).Decentralised schemes for integrated management of wastewater and domestic organic waste: the case of a small community. Journal of environmental management, 203, 732-740.

Maurer, H. (2018). Interview : Jean-Claude Levy, expert de l'Institut, historien et géographe.

Institut national de l'économie circulaire, Paris. En ligne : https://institut-economie-circulaire.fr/interview-jean-claude-levy-expert-de-linstitut-historien-et-geographe/

Maurer, H. (2018). L'économie circulaire dans le petit cycle de l'eau : la réutilisation des eauxusées traitées. Institut national de l'économie circulaire, Paris.

Maurer, M., Rothenberger, D., & Larsen, T. A. (2005). Decentralised wastewater treatmenttechnologies from a national perspective: at what cost are they competitive? Water Science andTechnology: Water Supply, 5(6), 145-154.

Roefs, I., Meulman, B., Vreeburg, J. H., & Spiller, M. (2017). Centralised, decentralised orhybrid sanitation systems? Economic evaluation under urban development uncertainty and phased expansion. Water research, 109, 274-286.

Roudaut Y. (2015). COP 21 : « Le crowdfunding à la rescousse de la planète », Le Monde (04/12). En ligne : http://www.lemonde.fr/argent/article/2015/12/04/cop21-le-crowdfunding-a-la-rescousse-de-la-planete_4824153_1657007.html

Pezon, C. (2018). Analyse rétrospective du secteur urbain de l'eau potable au Sénégal : un partenariat public-privé à l'épreuve du temps. AFD, Notes Techniques de Mars 2018 (n°41) ONU Info (6/03/2012). Objectifs du Millénaire : la cible concernant l'accès à l'eau est atteinte, selon l'ONU. En ligne : https://news.un.org/fr/story/2012/03/241152-objectifs-du-millenaire-la-cible-concernant-lacces-leau-est-atteinte-selon-lonu

United Nation (2010). The Millennium Development Goals Report 2010. UN, New York.

UNESCO (2009). L'eau est essentielle au développement selon un nouveau rapport. Service Presse (12/03). En ligne : http://www.unesco.org/new/fr/media-services/single-view/news/new_report_highlights_crucial_role_of_water_in_development/

Wang, S. (2014). Values of decentralized systems that avoid investments in idle capacitywithin the wastewater sector: A theoretical justification. Journal of environmental management, 136

Endnotes

1 ONU Info (6/03/2012). Objectifs du Millénaire : la cible concernant l'accès à l'eau est atteinte, selon l'ONU. En ligne https://news.un.org/fr/story/2012/03/241152-objectifs-du-millenaire-la-cible-concernant-lacces-leau-est-atteinte-selon-lonu

2 Note : la définition de « source d'eau potable » étant relativement flou, les estimations ont été considéré par certains observateurs comme surestimée par rapport à la réalité du raccordement. En effet, certains pays intégraient dans leurs résultats des populations pouvant se trouver à plus de 500 mètres du puits.

3 Ademe : «Les composantes de l'Économie circulaire» : 3 domaines - 7 piliers. En ligne : http://www.ademe.fr/expertises/economie-circulair

4 User manual for decentralised functional water production for irrigation purposes, Safe and High Quality Food Production
using Low Quality Waters and Improved Irrigation Systems and Management (SAFIR)

5 UNESCO (2009). L'eau est essentielle au développement selon un nouveau rapport. Service Presse (12/03). En ligne http://www.unesco.org/new/fr/media-services/single- view/news/new_report_highlights_crucial_role_of_water_in_development/

6 Proposition des ministres de la transition écologique et solidaire Nicolas Hulot, et de l'agriculture Stéphane Travers lors du conseil des ministres du 9 août 2017 : http://agriculture.gouv.fr/secheresse-nicolas-hulot-et-stephane-travert-presentent-les-actions-pour-une-meilleure-gestion-de-la

7 Interview de Jean Claude Lévy, historien et géographe pour l'Institut national de l'économie circulaire : https://institut economie-circulaire.fr/interview-jean-claude-levy-expert-de-linstitut-historien-et-geographe/

8 Roudaut Y. (2015). COP 21 : « Le crowdfunding à la rescousse de la planète », Le Monde (04/12). En ligne : http://www.lemonde.fr/argent/article/2015/12/04/cop21-le-crowdfunding-a-la-rescousse-de-la- planete_4824153_1657007.html

9 Pezon, C. (2018). Analyse rétrospective du secteur urbain de l'eau potable au Sénégal : un partenariat public-privé à l'épreuve du temps. AFD, Notes Techniques de Mars 2018 (n°41)

The Challenging Application of IHRL to Climate Change

Rebecca Sands

The well-established threats to natural resources, biodiversity, and ecological patterns and processes from drastic human and industrial growth bestows mankind with a climate crisis never before seen in today's world. Largely due to the burning of fossil fuels and the accumulation of greenhouse gasses in the earth's atmosphere, earth's natural systems have been tremendously disrupted. Wholly affecting such fundamental processes as weather patterns and events, temperature, and sea level, these direct climate changes give way to a rapidly increasing milieu of indirect effects upon human life. These effects include, but are not limited to, major impacts on human health as a result of pollution and environmental contamination, the spreading of infectious diseases, food and water insecurity, coastal erosion and increased flooding and fires, large-scale adverse economic effects, and mass human migration and global conflict.[1] Given the complicated and all-encompassing nature of climate change, there is no surprise that there have been many different proposed avenues for litigating and enforcing environmental protection. Among these, chiefly, is through the use of environmental law and international environmental agreements. Beginning in 1972 with the Stockholm Conference on the Human Environment, other international agreements - such as the 1992 creation of the UNFCCC following the Rio de Janeiro Earth Summit, the Kyoto Protocol (1997), the 1999 Declaration of Bizkaia on the Right to the Environment, the World Summit on Sustainable Development (2002), and the most recent Paris Climate Accord (2015)[2] - have sought to bring some clarity to the adaptation and mitigation measures needed to adequately confront the climate crisis.

Yet while the creation and ratification of these treaties and agreements maintain significant political symbolism, the requirements themselves often hold loose guidelines or pledges that are non-binding in nature and result in many issues of compliance, particularly in the protection of human rights resulting from a changing climate. More, the standards set by these international treaties have yet to see any substantial results. The Kyoto protocol, which was perhaps the most significant global climate treaty prior to the Paris Accord, is widely regarded as an empty shell, not meeting first period obligations that were enough to close the emissions gap.[3] Despite some noteworthy developments in the area of international environmental law over the past 20 or 30 years, chiefly in the existence of these treaties, the international community continues to face a disjointed blueprint for climate change justice. This fragmentation is "partly due to the many areas of relevant international legal activity, but also due to the breadth and complexity of international development and economic activity."[4] More, the current standards of environmental law are largely built upon the right to pollute. In assuming a "business as usual" approach to regulation, environmental law merely seeks to lessen the environmental impacts of conducting that business.[5] For instance, in regard to the regulation of toxic pollutants, current environmental laws permit emissions at levels that can still easily harm individuals.[6] What remains to be seen is a legal environmental framework that significantly protects both the environment and human security in practice. Although many environmental treaties have, at the least mentioned a human aspect to environmental protection, such as in the 1972 Stockholm Conference on

the Human Environment, stating "man has the fundamental right to freedom, equality, and adequate conditions of life in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being,"[7] the protection of human rights has not been a focal point of international environmental agreements thus far. Indeed, it is widely understood that the Stockholm Conference was the first hallmark of the necessity for the human rights world and the environmental world to come together. [8] However, it may be said that the intersection of human rights and climate change will become entirely indistinguishable within the next century. Mary Robinson, the former High Commissioner for Human Rights, has even described climate change as being, "Very likely, the single greatest human rights challenge of the 21 st century." [9] Whether directly or indirectly, a wide range of human rights such as the rights to food, clean water, health, self-determination, an adequate standard of living, and the right to life have all begun to be challenged by the global threat of climate change. 10 So why examine climate change through the lens of human rights? First, international human rights law (IHRL) attaches international governance and policymaking to the most w dely shared set of international norms, making it easy for the world's powers to align their policymaking with an already established international human rights framework. [11] Second, international human rights law allows for aspects of climate policy to be directly centered around the environmental impacts to individuals' lives, health, and property, rather than just the general impact to states or the environment as a whole. [12] This effectively allows international human rights law to hold a special focus on the world's most vulnerable citizens in the face of climate injustice. For instance, in the event of relocation or mass climate migration, international human rights law provides certain standards of treatment to be conducted by the host state, thus giving climate migrants a more solidified legal standing. [13]Third, international human rights law may promote a higher standard of environmental improvement when the health and well-being of humans is considered in climate change mitigation and adaptation. Last, only a human rights-based approach can adequately capture the scale of injustices committed in the climate crisis and begin to identify and hold those responsible.[14] As established in international law, human rights act as an effective way to "counteract the fundamental power imbalances that lead to injustice."[15] Through each state's presumed responsibility to preserve, protect, and implement each human beings' fundamental rights, human rights have the capacity to protect citizens beyond domestic laws. Human rights therefore have the potential and the capacity to protect those in a way that other legal mechanisms do not, and "by placing a thumb on the scale in favor of more vulnerable actors, human rights correct for the ways that power can distort law."[16] While human rights law is not directly engaged in preventing or mitigating climate change, it nevertheless has the potential to act as a key element of climate change justice.[17]

Today, there is a very widely accepted understanding that "environmental degradation can and does interfere with the enjoyment of a wide range of human rights."[18] However, on the global plane, there is currently no treaty

that explicitly states the human right to a clean and healthy environment. Perhaps, in the most over-arching sense, this is the greatest challenge in applying international human rights law to the issue of climate change. However, there are many additional direct and indirect factors of climate change that affect the lives and well-being of humans, thus bringing many challenges to the implementation of international human rights law within the context of climate change. Through a broad exploration into some of the greatest challenges that climate change poses to IHRL, this paper will examine the valuable role that international human rights law can still play in confronting the world's climate crisis.

Part I:
Territorial and Trans-National Challenges

One of the most significant challenges in addressing climate change, particularly in applying international human rights law, comes in the issue of territory and trans-national responsibility. Carbon dioxide levels, no matter where they originate, are generally understood to disperse beyond the regions in which they occur. Pollution knows no borders, and often times the actions of one nation will considerably affect the citizens of many others. Further, the effects of pollution and the exploitation of natural resources most often do not have any less effect on those living beyond the border from where they originated.[19] In the 1980's and 1990's, for example, the acid rain dilemma in Europe created a major international dimension to pollution control. As a result of wind currents and the dispersion patterns of Sulphur dioxide, many countries faced the effects of acid rain generated by another country's pollution. [20] Particularly in eastern Europe, developing countries like Poland and the Czech Republic saw extreme occurrences of acid rain as a result of emissions drifting from wealthier, more western-located nations like France and the United Kingdom. [21] Certainly, one of the most significant factors of human rights and climate change, seen in the research of transboundary harm, is that poor and developing countries will bear the greatest burden of a changing climate (see figure 1). More, there is a growing argument that these developing nations should not be held responsible for the climate impacts of historically higher-emitting developed nations, which produces another added layer to trans-national human rights. [22]

Geographically, the multi-faceted difficulties of a states' borders and the challenge in identifying responsible abusers, in combination with the ongoing and large-scale effects of rising greenhouse gasses within the atmosphere, presents a growing issue that is not consistent with evolving international environmental law nor international human rights law, in particular.[24] Generally, human rights have largely been the responsibility of individual nation-states, with the principal task of addressing these rights through both negative and positive enforcement, yet primarily within their territory or jurisdiction.[25] Where human rights law currently stands, the IHRL obligation of states to protect

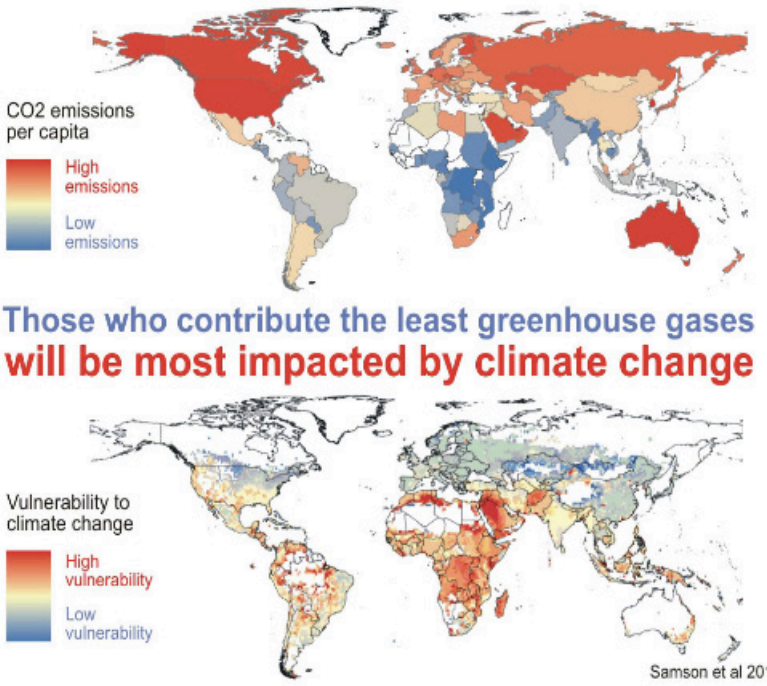


Figure 1: Per capita emissions vs. vulnerability to climate change[23]

any foreign territory that may be affected by their actions, environmentally or otherwise, is extremely vague. Principally, environmental human rights jurisprudence has developed in regard to national harm, but has yet to expand to any kind of transboundary pollution or global damage.[26] While many domestic policies have begun to strike a balance between economic development and environmental protection, this has proven to be incredibly difficult to practice in the case of transboundary harm. Given that states have sometimes widely differing policies in terms of preference given to economic development and the environmental destruction it can create, insofar a common ground for an equal balance between development and environmental policy has not been settled on internationally. [27] More, it is important to recall that under most international law norms, only governments can bring claims against another state. [28] If an individual has been affected by another state's transboundary pollution, and human rights law is not applicable to the harmful environmental activities of one state affecting citizens in another, then the citizens' rights to be safeguarded from transboundary harm can only be claimed by their own state acting on their behalf. [29]

However, as international environmental treaties continue to develop, the recognition that the many facets of our shared global ecosystem do not belong to just one group of people, one nation, or one corporation, has advanced in terms of international human rights law. Traditionally, it is not exceptional for international human rights laws to be applied trans- nationally based on a state's actions within their jurisdiction, but so far this has mostly been seen in cases of military occupation or cross-border activities.[30] This is exemplified in such cases as Al Skeini, where the European court held that '[t]he Court does not consider that jurisdiction in the above cases arose solely from the control exercised by the Contracting State over the buildings, aircraft or ship in which the individuals were held. What is decisive in such cases is the exercise of physical power and control over the person in question.' [31] The growing understanding in cases like Al-Skeini is that where a state is employing some type of control over another territory or citizens abroad, they are therefore obliged to follow international human rights law. Furthermore, decisions like the one adopted in the Al Skeini case show that international human rights courts and mechanisms are moving towards a broader interpretation of states' rights in a transboundary context. While there has yet to be a similar decision reached on a case concerning environmental human rights, in this sense, one could undoubtedly argue that victims of pollution and environmental degradation are subject to the 'jurisdiction' of a foreign polluting state.[32] On this basis, in the appreciation of international human rights treaties being 'living instruments,' it can be inferred that a state has the responsibility to protect foreign human rights against their own acts of environmental degradation. This inference comes not on the basis of territory, but because of the dispersion patterns of pollution and the current technology available to track it.

Effectively, those abroad, it can be argued, are technically subject to a foreign states' jurisdiction and control as a result of pollution and emissions.[33] This is consistent with human rights law, principally through the ICESR, ADHR, and in limited cases, the ECHR. [34] Further, while not grounded in human rights law, this concept is reinforced in the promotion of procedural rights through such conventions as the 1998 UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, or the Aarhus Convention and the 1991 UNECE Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, or the Espoo Convention.[35]

Moreover, the growing feature derived from international human rights law of non-discriminatory treatment has led to a greater availability for victims of transnational environmental degradation to gain access to justice and appropriate remedies at the national level. [36] In confronting the issue of trans-boundary pollution and negative effects to human rights, these non-discriminatory measures allow victims to

gain access to information, legal procedures, and the decision-making process, empowering them to participate in the enforcement structure that makes its way to the national level.[37] A clear example of this non-discriminatory framework in practice can be seen by the creation of the Aarhus Convention and the Espoo Convention.

While not a treaty of international human rights, the Aarhus Convention is now firmly established within the jurisprudence of the ECHR. It is this measure of non-discriminatory treatment and national resources in combination with existing international human rights laws that make it easier in clarifying transboundary environmental procedures. Effectively, the non- discrimination procedure requires states to consider extra-territorial claims and domestic claims equally. [38] While little human rights jurisprudence exists on trans-boundary environmental harm, human rights law still requires basic actions of states to examine the effects of climate change and their range of choice in responding to environmental harms challenging human rights.[39] If every state developed an adequate environmental policy framework that was consistent with international human rights standards and the rights to life, health, clean water and food, outlined in various international and regional human rights treaties, the need for trans-boundary environmental jurisprudence could be greatly diminished. Yet, as an extra precaution beyond domestic policy, international human rights law must continue to follow the direction that cases like Al Skeini indicate, that a state's jurisprudence and control over a territory can take many forms.

PART II:
Multinational Corporation Challenges

As it currently stands, no formal mechanism exists at the international level to hold corporations responsible for human rights violations. One can see that the lack of accountability in corporate conduct presents problems not just in the realm of climate justice, but also to international human rights as a whole. As a result of the inconsistent and unproductive measures that are in place to hold corporations accountable, companies have become some of the greatest polluters and violators of human rights. In 2010, the BP Deepwater Horizon oil spill not only caused horrific, irreversible damage to marine and coastal biodiversity, but the negligence of BP's business practices also triggered a handful of human rights implications. The spill exposed thousands of coastal residents and cleanup workers to the health risks associated with oil fumes and dispersants[40], and had an enormous negative impact on the livelihood of those that depended upon the Gulf of Mexico economically. Not until 2011 did the UN, through the office of the High Commissioner on Human Rights, finally implement the UN Guiding Principles for Business and Human Rights. Under the framework of "Protect, Respect, and Remedy," these guiding principles highlight that corporations have a responsibility to honour human rights, and that states have an obligation to monitor and remedy any human rights abuses that may result from corporate activity.[41] As stated by John Ruggie, then Secretary-General on human rights and transnational corporations and other business enterprises, 'the State duty to protect against non- State abuses is part of the very foundation of the international human rights regime. The duty requires States to play a key role in regulating and adjudicating abuse by business enterprises, or risk breaching their international obligations.'[42] However, while these guiding principles provide solid recommendations for both states and corporations, they remain only as recommendations, and are non-binding in nature. Indeed, international human rights law principally 'concerns the responsibility of states towards individuals within their own territory or under their effective control'.[43] Therefore, the challenge of holding corporations legally responsible for human rights abuses in the context of climate change, without a binding instrument, stays. Since the drafting of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, corporate implementation has been largely irregular and incomplete, in part due to the vague language of the UN document. [44] Additionally, the principles do not candidly mention the interrelation of human rights and climate change.[45]

Yet despite the difficulties in holding corporations responsible for their actions across many different legal mechanisms, even beyond human rights, broader interpretations of international human rights law have led to include joint state and corporate misconduct in the treatment of the environment and subsequent human rights abuses. Although human rights treaties still do not legally bind corporations and private parties to follow IHRL, they are constructed to require states to take adequate measures to protect these human rights from the interference of private actors. [46] As a result, the jurisprudence in recent years of holding corporations responsible for their actions or complicity in abetting state violations of human rights has made significant headway.[47] While states still bear the responsibility of legally implementing human rights, "major corporations [that] act jointly with governments to exploit climate-driven shortages of food, water, land, or basic health care – or so suppress the freedom of speech of environmental advocates protesting those shortages – those corporations can be identified as parties with joint responsibility for the resulting human rights violations."[48] This growing ability to implicate corporations in human rights violations and the environment is especially evident in such cases as the Ogoni Case before the African Commission on Human and People's Rights. In March 1996, a complaint was filed by two non-governmental organisations, the Centre for Economic and Social Rights (CESR) and the Social and Economic Rights Action Centre (SERAC).[49] The NGOs alleged that both the government of Nigeria and the Nigerian National Petroleum Company (NNPC) in partnership with Shell Petroleum Development Corporation had committed multiple human rights violations. In particular, the complaint asserted that NNPC and Shell's joint corporate activity had caused the widespread contamination of soil, air and water, the destruction of homes, the burning of crops and killing of farm animals, and the general suffering of the Ogoni people in regard to Shell and NNPC's violations of their rights to health, a healthy environment, housing, and food.[50] The complaint further claimed that the Nigerian government had been a knowing actor in facilitating these human rights violations, had sought to silence those speaking out against the violations through attacks carried out by Nigeria security forces, and finally, had failed to investigate the attacks themselves. In October of 1996 the complaint was declared admissible, and after a long period in which a settlement was negotiated, in 2001 a decision was reached in favour of the Ogoni people. [51]

The Ogoniland case was a landmark decision in establishing the shared responsibility between states and private actors in respecting IHRL and climate justice. Moreover, a favourable decision was reached for the Ogoni people largely because of the actuality of a human rights instrument (the African Charter on Human and People's Rights, or ACHPR) and its prevailing IHRL framework. In particular, the allegations brought forth by SERAC and CESR included abuses of Articles 2 (non-discriminatory enjoyment of rights), 4 (right to life), 14 (right to property), 16 (right to health), 18 (family rights), 21 (right of peoples to freely dispose of their wealth and natural resources) and 24 (right of peoples to a satisfactory environment).[52] In this case, the existing languageof the ACHPR, particularly Article 24 which ensures the right to a satisfactory environment, played an enormous role in ensuring the economic, social, cultural, and collective rights of the Ogoni people.[53] As an additional advantage, the role that NGOs can play in the wider acceptance of IHRL in the face of environmental degradation is clearly seen through SERAC and CESR's participation in the case.[54] This case, along with others that have followed, particularly under the ECtHR[55] , have proved that it is possible to utilise the existing international human rights framework to reach favourable decisions that uphold substantive as well as economic, social, and cultural rights in the face of climate injustice and exploitation. Ultimately, the OHCHR and the collective effort brought forth by various nations will need to take further measures to secure corporate responsibility in relation to human rights. While the UN Guiding Principles on Business and Human Rights have laid a basic foundation for corporations to consider the human rights implications of their business practices,

these principles must be built upon to legally require corporations to commit to certain actions that honour international human rights, particularly in connection to development and subsequent risks to the environment. However, as seen from the Ogoni case study, there does exist reasonable language within certain human rights instruments in requiring states to monitor corporate activity, with a growing number of cases reaching favourable decisions on the side of upholding human and environmental rights.

PART III: Regulation and Implementation Challenges: The Normative Gap

As explored in the introduction of this paper, some of the greatest challenges in the regulation and implementation of human rights in the face of climate change come from the vague nature of international agreements. While some treaties, including the United Nations Convention on the Rights of the Child (UNCRC), contain clauses that recognise such rights as "the provision of adequate nutritious foods and clean drinking water, taking into consideration the dangers and risks of environmental pollution" (Article 24) and "The development of respect for the natural environment," (Article 29) [56] there exists no explicit human right to a clean and healthy environment in either its autonomous or derivative form. [57] More, there are certain human rights treaties - while otherwise holding great standing in international human rights, such as the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) - that entirely leave out the topic of environment altogether. Due mostly to the timing of the creation of the UDHR, environmental rights were seen more as the right of a "people" to exercise control over their natural resources, born mostly out of a post-colonial, nationalistic mindset.[58] Yet even in cases where there is some mention made of the importance of the environment in a human rights context, such declarations do not automatically guarantee the international human right to a healthy environment. There are certainly many ways in which the treaty system of human rights law has a limited growth capacity, despite the concept of the "living instrument." Largely owed to a lack of explicit language within human rights treaties, state obligations to environmental protection can sometimes only be clearly defined within international law or environmental law. [59] In this sense, many experts believe this is "the very definition of the normative gap" between human rights law and the environment. [60]

In the absence of clear instructive language within human rights treaties that requiresstates to provide a clean and healthy environment for their citizens, the tendency is that states place much more importance on economic development than environmental policies that protect and preserve human rights. Partially due to the priority and complexity of international development and economic activity, human rights law was not necessarily created with the issues of climate change in mind, nor is it always the best avenue to address it.[61] Particularly among the world's largest industrial powers, the support of a human right to a healthy environment is not substantial because of the potential negative effects it could have on economic development. [62] These states often argue that climate change mitigation exists in opposition to development goals, which can be seen in the interrelatedness of economic development and GHG emissions.[63] This global preference to favour economic development over climate policy has also been reinforced by climate agreements themselves, with the Kyoto Protocol incorporating the principle of 'common but differentiated responsibilities', which allows the convention's principal obligations to be subject to 'specific national and regional development priorities, objectives and circumstances.'[64] Thus, even in internationally recognised environmental treaties, economic development often takes precedent because of its immediacy. It has therefore been suggested that because of the allowance of mass economic development within environmental treaties, the safeguarding of human rights has, as a result, become more compromised.[65] Moreover, the UN Millennium Development Goals made virtually no mention of human rights in the face of global development. [66]

Beyond the conflict of development priorities and the actual language of human rights treaties themselves, the normative gap in implementing human rights as they relate to

climate change is greatly widened by the difficultly of linking the specific actions of one country to a particular effect of global warming that impacts human rights. [67] Moreover, as a result of the wide-ranging and complicated effects of environmental degradation, it is difficult to attribute specific actions of particular countries to climate change as a whole.[68] Human rights accountability requires not only a detection of the abuse of recognised rights, but also the identification of the responsible abuser and a feasible remedy for the abuse itself.[69] This becomes particularly complicated when countries conduct joint business or when a corporate influencer or partner is involved. Third, the "adverse effects of global warming are often projections about future impacts, whereas human rights violations are normally established after the harm has occurred."[70]

Nevertheless, in response to the difficulties of implementation and accountability in human rights related to the environment, following the controversial statement in the first principle of the 1992 Rio earth summit regarding a human entitlement rather than right to the environment,[71] there has been a growing institutionalisation of environment-rights linkages across human rights systems. According to a 2009 expert meeting organised by UNEP and OHCHR, the experts noted "the growing trend in international and regional courts and tribunals to consider human rights issues when adjudicating on environmental disputes."[72] As a result, a slow proliferation of rights-based approaches to environmental protection has occurred, which can be seen in formal UN statements as well as human rights jurisprudence.[73] This jurisprudence, with the input of both regional mechanisms and international treaties, has established that environmental degradation may interfere with many rights, including rights to "life, health, privacy, and property, as well as components of the right to an adequate standard of living, such as water and food."[74] (See also Figure 2 for a more comprehensive list of human rights vulnerable to climate change.)

Cases such as Lopez Ostra v Spain and Guerra v Italy, for example, were monumental in establishing jurisprudence within the ECHR in regards to environmental degradation and climate-related issues.[76] While the UN OHCHR recognises that some international human rights treaties, such as the UDHR, lack an environmental foundation, it also states that "In no other area is it so clear that the actions of nations, communities, businesses and individuals can so dramatically affect the rights of others - because damaging the environment can damage the rights of people, near and far, to a secure and healthy life."[77] More, in the OHCHR's report linking human rights and climate change, it concludes that the main judicial bodies in charge of overseeing the fulfilment of human rights within climate change have recognised "the intrinsic link between the environment and the realisation of a range of human rights."[78] This movement towards an evolving legal understanding of environmental degradation and its violations to human rights can also be seen in the creation of the position of UN Special Rapporteur on human rights and the environment, previously filled by John H. Knox. Appointed in 2012, Knox helped to establish a mandate on human rights and the environment, addressing the scope of international and domestic laws and judicial decisions on the relationship between human rights and the environment. [79] Further, in the ways that many international human rights instruments have left room for a widening normative gap between human rights and climate change, regional instruments have made steps to close this gap. According to Knox, "Most of the jurisprudence on the connections between the environment and human rights has been developed by regional tribunals." [80] These efforts by regional mechanisms can even go as far as declaring the right to a healthy environment, as seen in Article 24 of the 1981 African Charter on Human and People's Rights, which states that "All people shall have the right to a general satisfactory environment favourable to their development".[81] Additionally, the 2004 Arab Charter on Human Rights makes mention of the right to a healthy environment through the linkage

Figure 2: Submission by the Maldives to the OHCHR in September 2008[75] , as part of OHCHR's consultative study on the relationship between climate change and human rights.

Climate Impact	Human Impact	Rights Implicated
Sea Level Rise • Flooding • Sea surges • Erosion • Salination of land and water	• Loss of land • Drowning, injury • Lack of clean water, disease • Damage to coastal infrastructure, homes, and property • Loss of agricultural lands • Threat to tourism, lost beaches	• Self-determination [ICCPR;ICESCR,1] • Life [ICCPR;6] • Health [ICESCR;12] • Water [CEDAW,14; ICRC 24] • Means of subsistence [ICESCR,1] • Standard of living [ICESCR,12] • Adequate housing [ICESCR,12] • Culture [ICCPR;27] • Property [UDHR,17]
Temperature Increase • Change in disease vectors • Coral bleaching • Impact on fisheries	• Spread of disease • Changes in traditional fishing livelihood and commercial fishing • Threat to tourism, lost coral and fish diversity	• Life [ICCPR,6] • Health [ICESCR,12] • Means of subsistence [ICESCR,1] • Adequate standard of living [ICESCR,12]
Extreme Weather Events • Higher intensity storms • Sea surges	• Dislocation of populations • Contamination of water supply • Damage to infrastructure: delays in medical treatment, food crisis • Psychological distress • Increased transmission of disease • Damage to agricultural lands • Disruption of educational services • Damage to tourism sector • Massive property damage	• Life [ICCPR;6] • Health [ICESCR;12] • Water [CEDAW,14; ICRC 24] • Means of subsistence [ICESCR,1] • Adequate standard of living [ICESCR,12] • Adequate and secure housing [ICESCR,12] • Education [ICESCR,13] • Property [UDHR,17]
Changes in Precipitation • Change in disease vectors • Erosion	• Outbreak of disease • Depletion of agricultural soils	• Life [ICCPR;6] • Health [ICESCR;12] • Means of subsistence [ICESCR,1]

Source: Submission by the Maldives to the OHCHR in September 2008, as part of OHCHR's consultative study on the relationship between climate change and human rights

to adequate living standards, and the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) adopted a comparable declaration in 2012.[82]

Formally, the OHCHR has declined to categorise climate change as a violation of human rights law itself.[83] However, a legal basis for state responsibility in the protection of human rights, as a result of climate change, still exists. The report states, "Irrespective of whether or not climate change effects can be construed as human rights violations, human rights obligations provide important protection to the individuals whose rights are affected by climate change." [84] Hence, the requirement of states to protect human rights against climate change and environmental degradation still has its roots in the basic notion of a state's obligation to respect, protect, and fulfil. This precedent can be seen even in the event of climate-related issues beyond a state's control. In the case of Budayeva v. Russia,[85] for example, the European Court of Human Rights found that Russia had not employed the adequate infrastructure or policies to protect the citizens of an area susceptible to deadly mudslides. [86] It is decisions like Budayeva that have begun to establish that regardless of a state's responsibility in climate-related issues, there nevertheless remains a duty to address these effects upon human rights. Furthermore, the acknowledgement of procedural rights within the OHCHR report and international and regional mechanisms in relation to climate change contributes another layer of state responsibility.[87] In the requirement of ratifying states to provide the full enjoyment of procedural rights such as access to administrative and judicial resources, access to information, and participation in decision-making, national-level and international-level human rights are more likely to be protected.[88] Beyond binding human rights law, such agreements as the Responsibility to Protect can add yet another layer to protecting human rights against the effects of climate change. While mostly concerned with international humanitarian law, R2P does contain language requiring "That sovereign states have a responsibility to protect their own citizens from avoidable catastrophe, but when they are unwilling or unable to do so, that the responsibility must be borne by the broader community of states."[89] Under these terms, measures to protect human rights from climate change could potentially meet the qualifications of R2P to become internationally recognised norms. While R2P cannot be solely

relied upon, its evolving norms allow for violations against certain groups to be adequately applied in issues of climate security.[90]

Lastly, while economic development can occasionally provide a strong, legally-justified opposition to climate policy and human rights, the legal basis for state responsibility to uphold human rights remains. Within the Declaration on the Right to Development itself, it is required that states "cooperate to eliminate obstacles to development, and do so with a view to eradicating social injustices,"[91] with climate change being a chief example. It can be inferred that climate change, in all its effects both large and small, greatly compromises the human right to development. Particularly in relation to Article 1.1 and 1.2 in the Declaration on the Right to Development, in which "every human person and all peoples are entitled to participate in, contribute to, and enjoy economic, social, cultural and political development, in which all human rights and fundamental freedoms can be fully realised" and "the full realisation of the right of peoples to self-determination,"[92] a stable climate has become increasingly necessary for the fulfillment of the right to development.[93] Further, Article 3.1 and 4.1 in the Declaration add additional state responsibility in fulfilling human rights as a result of climate change, declaring "States have the primary responsibility for the creation of national and international conditions favourable to the realisation of the right to development," as well as "the duty to take steps, individually and collectively, to formulate international development policies with a view to facilitating the full realisation of the right to development."[94] The human rights implications of climate change can therefore be seen as a central component of the Right to Development, a treaty that must be legally considered in the expansion of global economic growth.

PART IV: The Way Forward

Conclusively, it cannot be denied that a relationship between human rights and climate change exists. Despite legal objections from large polluters, such as the United Kingdom's submission to the OHCHR stating that "climate change may impact on the full enjoyment of human rights at the national level"[95], the OHCHR has responded with a deduction stating:

> **"Climate change-related impacts.., have a range of implications for the effective enjoyment of human rights. The effects on human rights can be of a direct nature, such as the threat extreme weather events may pose to the right to life, but will often have an indirect and gradual effect on human rights, such as increasing stress on health systems and vulnerabilities related to climate change-induced migration."[96]**

Nor can it be denied that the right to a clean and healthy environment belongs to the economic, social, and cultural rights of all living persons.[97] Indeed, many nations have even begun to clearly articulate this right constitutionally.[98] However, climate change remains a global issue, with consistent global implications that are not equal or fair, and insofar, human rights mechanisms have faced many challenges in addressing the threat of climate change to basic human rights. Many believe that further integration between the two is essential, for environmental considerations have remained "peripheral to the UN's human rights activity and its work for peace, just as peace and human rights have been the weak links in the UN's environmental efforts."[99] Many have also suggested that an advanced "greening" of existing human rights treaties must occur.[100] In agreement with the concept of treaties as "living instruments," this greening must be complemented by a broader interpretation and stronger implementation of human rights law in combination with procedural rights and the input of international environmental treaties. It will be imperative to spell out explicitly the ways in which the expectation of IHRL can be met "in international, national, subnational and corporate climate change strategies."[101] There is no shortage of statements on the human rights

obligations applicable to the environment and climate change, but these statements have yet to come together to form a consistent set of international norms.[102] Yet while it is clear that additional progress is needed in determining the clarity and implementation of human rights as it relates to climate change and a healthy environment, what this paper has argued is that there exists enough framework in IHRL mechanisms to develop adequate jurisprudence in climate change and human rights norms. Particularly when it comes to such fundamental rights as the right to life, each section of this paper reiterates in its arguments the obligation of states to positively protect these rights.[103] Despite the challenges of clarifying, implementing, and enforcing international human rights, they continue to stand as the marker of a just and reasonable society. This is why they continue to maintain their transformative power.[104] The exercise of human rights creates accountability within the global climate crisis, just as a stable climate supports a multitude of human rights.[105] A healthy environment is intrinsic to a host of recognised human rights, such as the rights to food, water, health, life, development, and social and cultural participation. In combination, human rights are essential for the allowance of procedural and participatory rights in the face of climate injustice.[106] Thus, "when the environment is protected, human rights are more likely to flourish; when human rights are protected, the environment is more likely to be sustained."[107] Ultimately, the potential power of IHRL in environmental and climate policymaking is strong enough for there to be more of an intrinsic link between the two, and eventually a choice will have to be made as to what degree the linkage will be. Yet if Mary Robinson is correct, in the coming years, neither will be able to exist without the other.

References:

Alan Boyle. "Human Rights and the Environment: Where Next?" The European Journal of International Law 23, no. 3 (2012): 613–42.

Barisere Rachel Konne. "Inadequate Monitoring and Enforcement in the Nigerian Oil Industry: The Case of Shell and Ogoniland." Cornell Int'l Law Journal 47 (2014): 181–204.

Basil Ugochukwu. "Climate Change and Human Rights: How? Where? When?" CIGI Papers, no. 82 (2015).

Björn Fasterling and Geert Demuijnck. "Human Rights in the Void? Due Diligence in the UN Guiding Principles on

Business and Human Rights." Journal of Business Ethics 116, no. 4 (n.d.): 799–814.

Cass R. Sunstein. "Of Montreal and Kyoto: A Tale of Two Protocols." Harvard Environmental Law Review 31, no.1 (2007): 1–66.

Conca, Ken. An Unfinished Foundation: The United Nations and Global Environmental Governance. Oxford University Press, 2015.

David M. Newbery. "Acid Rain." Journal of Economic Policy, no. 11 (1990).

Dunoff, Jeffery L.; Ratner, Steven R., Wippman, David. International Law: Norms, Actors, Process: A Problem-Oriented Approach. New York: Aspen, 2010.

ECtHR. "Al-Skeini v. United Kingdon," 2011. paragraph 136.———. "Budayeva v Russia," 2008.

Eghosa O. Ekhator. "Improving Access to Environmental Justice under the African Charter on Human and People's

Rights: The Roles of NGOs in Nigeria." African Journal of International and Comparative Law 22 (2014): 63–79.

Ellen Dorsey, Mayra Gómez, Bret Thiele, and Paul Nelson. "Falling Short of Our Goals: Transforming the Millennium Development Goals into Millennium Development Rights." Netherlands Quarterly of Human Rights 28, no. 4 (2010): 516–22.

Estrin, David, and Kennedy, Helena. Achieving Justice and Human Rights in an Era of Climate Disruption. Climate Change Justice and Human Rights Task Force Report. London, England: International Bar Association, n.d. file:///Users/bsands91/Downloads/Climate%20Change%20Justice%20and%20Human%20Rights%20Report%20(2).pdf.

F. Coomans, M.T. Kamminga. Extraterritorial Application of Human Rights Treaties. Antwerp, Belgium:Intersentia, 2004.

Ilias Bantekas and Lutz Oette. International Human Rights Law and Practice. New York: Cambridge University Press, 2013.

Jan Hancock. Environmental Human Rights: Power, Ethics, and Law. Aldershot, Hants, England: Ashgate Publishing Limited, 2003.

Jane McAdam. Climate Change, Forced Migration, and International Law.Oxford University Press, 2012.

John H. Knox. "Climate Change and Human Rights Law." Virginia Journal of International Law 50 (2009): 163–218.

———. "Linking Human Rights and Climate Change at the United Nations." Harvard Environmental Law Review 33 (2009): 477–98.

———. "Report of the Independent Expert on the Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy, and Sustainable Environment." U.N. Doc. United Nations, February 3, 2015.

Karen Morrow. "After the Honeymoon: The Uneasy Marriage of Human Rights and the Environment Under the European Convention on Human Rights and in UK Law Under the Human Rights Act 1998." Justice
Environnementale et Droits Humains: Comprendre Les Tensions et Explorere Les Possibilités 43 (2013). https://doi.org/10.7202/1021217ar.

Karrie Wolfe. "Greening the International Human Rights Sphere - Environmental Rights and the Draft Declaration of Principles on Human Rights and the Environment." Appeal Law Review: Rev. Current L. & L. Reform 45 9 (2003): 45–58.

Kishan Khoday, Human Development Report Office. "Climate Change and the Right to Development: Glacial Melting in the Himalayas and the Future of Development in the Tibetan Plateau," 2008 2007.

Margaux J. Hall; David C. Weiss. "Avoiding Adaptation Apartheid: Climate Change Adaptation and Human Rights Law." Yale Journal of International Law 37 (2012): 309–66.

McCoy, Margaret A.; Salerno, Judith A. "Assessing the Effects of the Gulf of Mexico Oil Spill on Human Health: A Summary of the June 2010 Workshop." National Academies Press, 2010.

Motoko Aizawa. "Staying Human-Centric at the Intersection of Climate Change and Human Rights." Journal of
Energy & Natural Resources Law 34, no. 1 (2016): 86–94.

OAU. "African (Banjul) Charter on Human and People's Rights." OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), June 27, 1981.

Organisation for Environmental Co-operation and Development. OECD Environmental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction. Paris, France: OECD Publishing, 2012.

Oxfam Briefing Paper. "Climate Wrongs and Human Rights," September 2008.

Rebecca Bratspies. "Claimed Not Granted: Finding a Human Right to a Healthy Environment." Transnational Law
& Contemporary Problems 26 (2017): 263–80.

Ronald B. Mitchell and the IEA Database Project. "International Environmental Agreements (IEA) Database Project." Academic Database, n.d. https:/ iea.uoregon.edu/base-agreement-list.

Samson, J., Berteaux, D., B.J. and Humphries, M. M. "Geographic Disparities and Moral Hazards in the Predicted
Impacts of Climate Change on Human Populations." Global Ecology and Biogeography 20 (2011): 532–44. https://doi.org/10.1111/j.1466-8238.2010.00632.x.

Sarah Joseph et. al. The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary. Third Edition. 24. Oxford University Press, 2000.

Siobhán McInerney-Lankford, Mac Darrow and Lavanya Rajamani. "Human Rights and Climate Change, A Review of the International Legal Dimensions." The World Bank, 2011.

Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) V Nigeria, No. 155/96 (ACHPR October 27, 2001).

Stephen L. Kass. "Integrated Justice: Human Rights, Climate Change, and Poverty." 18 Transnat'l L & Comtemp. Probs. 115, 138, 2009.

Tord Kjellstrom & Anthony J. McMichael. "Climate Change Threats to Population Health and Well-Being: The Imperative of Protective Solutions That Will Las." Global Health Action 6, no. 1 (2013).
https://doi.org/10.3402/gha.v6i0.20816.

UN Economic Commission for Eurore (UNECE). "Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context," 1991. https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/Espoo_Convention_authentic_ENG.p
df.

UN General Assembly. "Declaration on the Right to Development." United Nations, 1986. http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm.

UN General Assembly, Human Rights Council. "Report of Independent Expert," 2013 2012.

UN OHCHR. "Mapping Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment." United Nations, 2014.

———. "Special Rapporteur on Human Rights and the Environment." United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, n.d.
https://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/SRenvironmentIndex.aspx.

UNFCCC. "Kyoto Protocol (Article 10)." United Nations, 1997. https://unfccc.int/resource/

OHCHR Report, Assessment at National Level of the Impact of Climate Change (Experienced or Anticipated) on Human Lives and on Population Most Affected and Vulnerable,"
2008. http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/Submissions/Maldives_Submission.pdf.

———. "Submission of the Office of the High Commissioner for Human Rights to the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change." OHCHR, November 27, 2015.

———. "Submission of U.K. to OHCHR Report, Assessment at National Level of the Impact of Climate Change (Experienced or Anticipated) on Human Lives and on Population Most Affected and Vulnerable," 2008.
http://www2.ohchr.org/English/issues/climatechange/docs/submissions/ uk.pdf.

United Nations conference on Environment and Development. "The Rio Declaration on Environment and Development," 1992.

United Nations Environment Programme. "The New Future of Human Rights and Environment: Moving the Global Agenda Forward - High Level Experts Meeting," n.d.
www.unep.org/environmentalgovernance/Events/HumanRightsandEnvironment/HighLevelExpertsMeeting /tabid/2661/language/en-US/Default.aspx.

United Nations OHCHR. "Convention on the Rights of the Child (UNCRC)," 1989.
http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/crc.pdf.

———. "Frequently Asked Questions on the Right to Development." United Nations, 2016.
http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FSheet37_RtD_EN.pdf.

———. "Guiding Principles on Business and Human Rights." United Nations, 2011.

———. "Report of the UNHCHR on the Relationship between Climate Change and Human Rights." United Nations, 2009. https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/103/44/PDF/G0910344.pdf?OpenElement.

———. "Universal Declaration of Human Rights - In Six Cross-Cutting Themes," n.d. http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/CrossCuttingThemes.aspx.

Weston, Burns and Bollier, David. Green Governance: Ecological Survival, Human Rights and the Law of the Commons. Cambridge University Press, 2014.

Endnotes

1 Tord Kjellstrom & Anthony J. McMichael, "Climate Change Threats to Population Health and Well-Being: The Imperative of Protective Solutions That Will Las."

2 Ronald B. Mitchell and the IEA Database Project, "International Environmental Agreements (IEA) Database Project."

3 Cass R. Sunstein, "Of Montreal and Kyoto: A Tale of Two Protocols."

4 Estrin, David and Kennedy, Helena, Achieving Justice and Human Rights in an Era of Climate Disruption.

5 Rebecca Bratspies, "Claimed Not Granted: Finding a Human Right to a Healthy Environment."

6 Jan Hancock, Environmental Human Rights: Power, Ethics, and Law.

7 United Nations, "Declaration on the Human Environment."

8 Motoko Aizawa, "Staying Human-Centric at the Intersection of Climate Change and Human Rights."

9 United Nations, "OHCR 2015 Understanding Human Rights and Climate Change."

10 John H. Knox, "Report of the Independent Expert on the Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy, and Sustainable Environment."

11 Oxfam Briefing Paper, "Climate Wrongs and Human Rights."

12 UN OHCHR, "Mapping Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment."

13 Jane McAdam, Climate Change, Forced Migration, and International Law.
14 Oxfam Briefing Paper, "Climate Wrongs and Human Rights."

15 Rebecca Bratspies, "Claimed Not Granted: Finding a Human Right to a Healthy Environment."

16 Ibid.

17 Estrin, David and Kennedy, Helena, Achieving

docs/convkp/kpeng.html.

United Nations. "Declaration on the Human Environment." Report of the United Nations Conference on the Human
Environment, 1973. UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1.

———. "Submission of the Maldives to

18 John H. Knox, "Report of the Independent Expert on the Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy, and Sustainable Environment."

19 Alan Boyle, "Human Rights and the Environment: Where Next?"

20 David M. Newbery, "Acid Rain."

21 Ibid.

22 Estrin, David and Kennedy, Helena, Achieving Justice and Human Rights in an Era of Climate Disruption.

23 Samson, J., Berteaux, D., B.J. and Humphries, M. M., "Geographic Disparities and Moral Hazards in the Predicted Impacts of Climate Change on Human Populations."

24 Alan Boyle, "Human Rights and the Environment: Where Next?"

25 Ilias Bantekas and Lutz Oette, International Human Rights Law and Practice.

26 John H. Knox, "Climate Change and Human Rights Law."

27 Organisation for Environmental Co-operation and Development, OECD Environmental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction.

28 Ilias Bantekas and Lutz Oette, International Human Rights Law and Practice.

29 Alan Boyle, "Human Rights and the Environment: Where Next?"

30 F. Coomans, M.T. Kamminga, Extraterritorial Application of Human Rights Treaties.

31 ECtHR, "Al-Skeini v. United Kingdon."

32 Alan Boyle, "Human Rights and the Environment: Where Next?"

33 Ibid.

34 F. Coomans, M.T. Kamminga, Extraterritorial Application of Human Rights Treaties.

35 UN Economic Commission for Eurore (UNECE), "Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context."

36 Alan Boyle, "Human Rights and the Environment: Where Next?"

37 Ibid.

38 Alan Boyle, "Human Rights and the Environment: Where Next?"

39 John H. Knox, "Climate Change and Human Rights Law."

40 McCoy, Margaret A.; Salerno, Judith A., "Assessing the Effects of the Gulf of Mexico Oil Spill on Human Health: A Summary of the June 2010 Workshop."

41 United Nations OHCHR, "Guiding Principles on Business and Human Rights."

42 Ibid.

43 Siobhán McInerney-Lankford, Mac Darrow and Lavanya Rajamani, "Human Rights and Climate Change, A Review of the International Legal Dimensions."

44 Björn Fasterling and Geert Demuijnck, "Human Rights in the Void? Due Diligence in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights."

45 Estrin, David and Kennedy, Helena, Achieving Justice and Human Rights in an Era of Climate Disruption.

46 Sarah Joseph et. al., The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary.

47 Stephen L. Kass, "Integrated Justice: Human Rights, Climate Change, and Poverty."

48 Ibid.

49 Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) V Nigeria.

50 Ibid.

51 Barisere Rachel Konne, "Inadequate Monitoring and Enforcement in the Nigerian Oil Industry: The Case of Shell and Ogoniland."

52 OAU, "African (Banjul) Charter on Human and People's Rights."

53 Barisere Rachel Konne, "Inadequate Monitoring and Enforcement in the Nigerian Oil Industry: The Case of Shell and Ogoniland."

54 Eghosa O. Ekhator, "Improving Access to Environmental Justice under the African Charter on Human and People's Rights: The Roles of NGOs in Nigeria."

55 Karen Morrow, "After the Honeymoon: The Uneasy Marriage of Human Rights and the Environment Under the European Convention on Human Rights and in UK Law Under the Human Rights Act 1998."
56 United Nations OHCHR, "Convention on the Rights of the Child (UNCRC)."

57 Weston, Burns and Bollier, David, Green Governance: Ecological Survival, Human Rights and the Law of the Commons.

58 Conca, Ken, An Unfinished Foundation: The United Nations and Global Environmental Governance.

59 Alan Boyle, "Human Rights and the Environment: Where Next?"

60 Basil Ugochukwu, "Climate Change and Human Rights: How? Where? When?"

61 Estrin, David and Kennedy, Helena, Achieving Justice and Human Rights in an Era of Climate Disruption.

62 Weston, Burns and Bollier, David, Green Governance: Ecological Survival, Human Rights and the Law of the Commons.

63 Margaux J. Hall; David C. Weiss, "Avoiding Adaptation Apartheid: Climate Change Adaptation and Human Rights Law."

64 UNFCCC, "Kyoto Protocol (Article 10)."

65 Basil Ugochukwu, "Climate Change and Human Rights: How? Where? When?"

66 Ellen Dorsey, Mayra Gómez, Bret Thiele, and Paul Nelson, "Falling Short of Our Goals: Transforming the Millennium Development Goals into Millennium Development Rights."

67 United Nations OHCHR, "Report of the UNHCHR on the Relationship between Climate Change and Human Rights."

68 United Nations OHCHR.

69 Stephen L. Kass, "Integrated Justice: Human Rights, Climate Change, and Poverty."

70 United Nations OHCHR, "Report of the UNHCHR on the Relationship between Climate Change and Human Rights."

71 United Nations conference on Environment and Development, "The Rio Declaration on Environment and Development."

72 United Nations Environment Programme, "The New Future of Human Rights and Environment: Moving the Global Agenda Forward - High Level Experts Meeting."

73 Conca, Ken, An Unfinished Foundation: The United Nations and Global Environmental Governance.

74 John H. Knox, "Linking Human Rights and Climate Change at the United Nations."

75 United Nations, "Submission of the Maldives to OHCHR Report, Assessment at National Level of the Impact of Climate Change (Experienced or Anticipated) on Human Lives and on Population Most Affected and Vulnerable."

77 United Nations OHCHR, "Universal Declaration of Human Rights - In Six Cross-Cutting Themes."

78 United Nations OHCHR, "Report of the UNHCHR on the Relationship between Climate Change and Human Rights."

79 UN OHCHR, "Special Rapporteur on Human Rights and the Environment."

80 John H. Knox, "Linking Human Rights and Climate Change at the United Nations."

81 OAU, "African (Banjul) Charter on Human and People's Rights."

82 Conca, Ken, An Unfinished Foundation: The

United Nations and Global Environmental Governance.

83 United Nations OHCHR, "Report of the UNHCHR on the Relationship between Climate Change and Human Rights."

84 United Nations OHCHR.

85 ECtHR, "Budayeva v Russia."

86 John H. Knox, "Linking Human Rights and Climate Change at the United Nations."

87 United Nations OHCHR, "Report of the UNHCHR on the Relationship between Climate Change and Human Rights."

88 Conca, Ken, An Unfinished Foundation: The United Nations and Global Environmental Governance.

89 Dunoff, Jeffery L.; Ratner, Steven R., Wippman, David, International Law: Norms, Actors, Process: A Problem-Oriented Approach.

90 Conca, Ken, An Unfinished Foundation: The United Nations and Global Environmental Governance.

91 United Nations OHCHR, "Frequently Asked Questions on the Right to Development."

92 UN General Assembly, "Declaration on the Right to Development."

93 Kishan Khoday, Human Development Report Office, "Climate Change and the Right to Development: Glacial Melting in the Himalayas and the Future of Development in the Tibetan Plateau."

94 UN General Assembly, "Declaration on the Right to Development."

95 "Submission of U.K. to OHCHR Report, Assessment at National Level of the Impact of Climate Change (Experienced or Anticipated) on Human Lives and on Population Most Affected and Vulnerable."

96 United Nations OHCHR, "Report of the UNHCHR on the Relationship between Climate Change and Human Rights."

97 Alan Boyle, "Human Rights and the Environment: Where Next?"

98 Conca, Ken, An Unfinished Foundation: The United Nations and Global Environmental Governance.

99 Conca, Ken.

100 Karrie Wolfe, "Greening the International Human Rights Sphere - Environmental Rights and the Draft Declaration of Principles on Human Rights and the Environment."

101 Basil Ugochukwu, "Climate Change and Human Rights: How? Where? When?"

102 UN General Assembly, Human Rights Council, "Report of Independent Expert."

103 Jane McAdam, Climate Change, Forced Migration, and International Law.

104 Rebecca Bratspies, "Claimed Not Granted: Finding a Human Right to a Healthy Environment."

105 Conca, Ken, An Unfinished Foundation: The United Nations and Global Environmental Governance.

106 Conca, Ken.

107 Conca, Ken.

L'UNESCO, promotrice ou fossoyeuse de la diversité culturelle ?

Laure de Rochegonde, Léonard Dermarkarian

« Les humains doivent se reconnaître dans une humanité commune, en même temps que reconnaître leur diversité, tant individuelle que culturelle »

écrit le sociologue Edgar Morin en 2000, alors que l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, les sciences, et la culture (UNESCO) entame des travaux de réflexion sur le « dialogue des cultures et des civilisations ».

D'après son acte fondateur, l'UNESCO est en effet investie d'une double mission. Elle doit non seulement « promouvoir la féconde diversité des cultures », mais aussi « faciliter la libre circulation des idées, par le mot et par l'image ». Dès 1946, la responsabilité de l'organisation dans la montée en puissance de la sphère culturelle est particulièrement marquée.

Progressivement au sein de l'UNESCO, le concept de culture est élargi à celui de « diversité culturelle ». Ainsi, dans les années 1970-1980, l'organisation établit des liens entre culture et développe4ment, puis prend en compte les « aspirations et fondements culturels dans la construction des démocraties ». L'évolution philosophique de la doctrine de l'UNESCO est consacrée en 2005 par la signature d'une convention dédiée à la notion de « diversité culturelle ». Celle-ci désigne la multiplicité des formes par lesquelles les cultures des groupes et des sociétés trouvent leur expression. Si elle n'est pas le premier texte à ce propos[1] , la Convention de 2005 est considérée comme un tournant dans le rapport qu'entretiennent les États à la culture dans le système international.

Dès lors, en quoi la reconnaissance de la diversité culturelle par l'UNESCO permet-elle son essor national, international et institutionnel ? La diversité culturelle est difficilement reconnue dans le droit international. Principe nouveau juridiquement consacré (I.), son développement se heurte à de multiples obstacles, consubstantiels à ses succès (II.).

I. La diversité culturelle, un principe nouveau juridiquement consacré

En 1993, lors du Sommet de la Francophonie à l'île Maurice, l'exception culturelle française est officiellement reconnue. La France se lance alors dans une campagne de promotion de l'exception culturelle, dont elle souhaite la promulgation à l'UNESCO. Cette dernière consent uniquement à reconnaître le principe de diversité culturelle. Mais comme l'exprime quelques années plus tard la Ministre de la Culture (2000-2002) Catherine Tasca, « l'exception culturelle est le moyen juridique, la diversité culturelle est notre objectif ».

A. La « Déclaration universelle sur la diversité culturelle » de 2001 : les premiers « petits pas »

Le 2 novembre 2001, l'UNESCO proclame la « Déclaration universelle sur la diversité culturelle ». Comme le souligne Kōchirō Matsuura en préambule, ce texte fait directement écho aux attentats du 11 septembre 2001 et élève la diversité culturelle au rang de patrimoine commun de l'humanité pour promouvoir « la perspective d'un monde plus ouvert, plus créatif et plus démocratique », par opposition aux « enfermements fondamentalistes ». Il veut également « assurer une interaction harmonieuse et un vouloir vivre ensemble entre

personnes et groupes aux identités culturelles plurielles, variées et dynamiques »[2].

En effet, la diversité culturelle est à la fois plus acceptable et plus porteuse que l'exception culturelle, puisqu'elle inclut toutes les cultures existantes au sein de chaque État (et pas uniquement la culture dominante). A cet égard, l'UNESCO avait, dès 1996, marqué une évolution vers cette notion par la publication d'un rapport sur « la diversité créatrice ». Dans sa continuité, la Déclaration pose le principe selon lequel « les identités culturelles des individus doivent être reconnues et l'État doit leur accorder une place. Les individus doivent être libres d'exprimer ces identités sans être victimes de discrimination dans d'autres domaines de leur existence ». Au nom de ces grands principes, tous les États sans exception se revendiquent de la Déclaration, garante de la pluralité des altérités.

Néanmoins, la Déclaration comprend un autre volet, qui soulève un immense débat politico-commercial. En effet, le texte reconnaît la réalité autonome de la culture, et entend également « humaniser la mondialisation », ce que les pays opposés à l'exception culturelle, États-Unis en tête, ne sont pas enclins à accepter. Mais l'UNESCO ambitionne de faire de la culture une exception dans les traités internationaux, en particulier auprès de l'OMC. D'après Jean Musitelli, ancien diplomate et haut fonctionnaire français, ce texte a permis de reconnaître la « nécessité des politiques publiques face aux insuffisances du marché » [3] .Toutefois, le texte de 2001 n'est qu'une déclaration de principe, que l'UNESCO envisage comme un prélude à un « instrument juridique international contraignant » qui doit voir le jour quelques années plus tard.

B. La Convention sur la diversité culturelle de 2005 : un « succès diplomatique » (J. Musitelli)

Le 20 octobre 2005, à l'issue de la 33ème session de la Conférence générale de l'UNESCO, les États membres consentent à conférer force de loi à la Déclaration de 2001, en promulguant une « Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles ». Il entérine ainsi le principe selon lequel « la diversité culturelle est une caractéristique essentielle de l'humanité »[4] .

Ce texte entend donner un cadre juridique international contraignant à la défense de la diversité culturelle. Comme le revendique l'UNESCO en 2007 dans son « kit d'information » sur la Convention, « pour la première fois dans l'histoire du droit international, la culture trouve sa juste place sur l'agenda politique, dans un souci d'humaniser la mondialisation » [5].

La Convention établit alors un certain nombre de principes visant à promouvoir la diversité culturelle. D'abord, les États parties acceptent de mener des politiques nationales en faveur de la création et de la protection de biens et de services culturels, ainsi que l'accès à ceux-ci. Ils s'engagent en outre à concevoir des systèmes de gouvernance culturelle informés, transparents et participatifs.

Par ailleurs, les signataires de la Convention reconnaissent que les biens et services culturels sont porteurs d'identité, de valeurs et de sens, et à ce titre ne peuvent être considérés comme des marchandises ou des biens de consommation comme les autres. Les mesures de traitement préférentiel dont ils bénéficient facilitent alors leur échange et encouragent la mobilité des artistes et des professionnels de la culture dans le monde.

Enfin, ils acceptent de redéfinir la coopération internationale, clef de voûte de la Convention, « chaque forme de création portant en elle les germes d'un dialogue permanent ». On peut distinguer à travers cette citation, pour l'UNESCO, du lien entre l'unicité de la création et l'universalisme. Pour favoriser le « dialogue permanent », l'article 20 dote la Convention d'un caractère normatif en cas de litige. Les relations de la Convention avec les autres traités sont dès lors conduites selon les principes de soutien mutuel, de complémentarité et de non-subordination. Ainsi, « lorsque les parties interprètent et appliquent les autres traités auxquels elles sont parties, ou lorsqu'elles souscrivent à d'autres obligations internationales, elles prennent en compte les dispositions pertinentes de la Convention ».L'article 21 promeut également

la concertation et la coordination avec d'autres enceintes internationales comme condition de l'application de la Convention de 2005.

Finalement, la Convention présuppose la r connaissance, à terme, du droit à la diversité culturelle à l'intérieur de chaque État signataire, avec toutes les transformations politiques que cela implique. Néanmoins, cela la rend extrêmement dépendant de la volonté des États, qui est loin d'être pleinement acquise.

***

La Convention entre en vigueur en mars 2007 à Montréal, lorsque trente-huit « coalitions » de quatre cents organisations professionnelles de la culture du monde entier réitèrent leur soutien à la diversité culturelle. Ce faisant, l'UNESCO entérine de jure l'exception culturelle, en dépit du désaccord marqué des États-Unis. Si la diversité culturelle est enfin reconnue en droit, son application et sa mise en valeur rencontrent, depuis 2005, plusieurs difficultés relatives à sa promotion.

II. L'exception culturelle, une norme reconnue malgré les contestations

La Convention de 2005 a permis la mise en place d'outils favorisant la promotion et la protection de la diversité des expressions culturelles au sein de l'UNESCO ainsi qu'au sein des systèmes politiques nationaux des différentes Parties. Sa promotion à différents niveaux de décision fait cependant face à divers obstacles, institutionnels ou philosophiques.

A. Depuis 2005, la diversité des expressions culturelles est promue à l'échelle nationale, institutionnelle et internationale

Afin d'encourager la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, la Convention de 2005 ouvrela voie à plusieurs moyens d'action et de contrôle: à titre d'exemple, l'art. 14-d-ii de la Convention, précise la possibilité « d'aide financièreie telles que des prêts à faible taux d'intérêt, des subventions et d'autres mécanismes de financement ».

Outre des mesures incitatives, l'UNESCO s'est dotée de mécanismes de suivi (Conférence des parties, Comité intergouvernemental) et d'un organisme de règlement des différends (art. 22 et 23 de la Convention). De plus, les Parties s'engagent à la remise d'un « Rapport périodique quadriennal » précisant leurs actions favorisant la diversité culturelle. En 2015, le rapport du Comité intergouvernemental recense de façon analytique les différentes mesures prises par les Parties. Il détaille différentes mesures comme le développement de la radiodiffusion publique en Australie et au Tadjikistan pour « améliorer la diversité de l'offre culturelle par la production et la diffusion d'un vaste éventail de contenus média de qualité »[6] .

Par capillarité, la Convention de 2005 a également irrigué les relations internationales. En 2018, dans un rapport de l'UNESCO intitulé « (Re)penser les politiques culturelles », la Professeure de Droit Véronique Guèvremont affirme que « pas moins de huit accords de libre-échange bilatéraux et régionaux conclus entre 2015 et 2017 présentaient des clauses culturelles ou une liste d'engagement visant à promouvoir les objectifs et les principes de la Convention de 2005 » [7].

Si la question de « l'exception culturelle française » apparaît souvent dans les négociations des traités transatlantiques de libre-échange TAFTA et CETA, il serait erroné de penser qu'un tel sujet ne concerne que l'Europe. Le texte du Partenariat Transpacifique – accord de libre-échange global signé par plusieurs pays dont le Canada, le Japon ou le Vietnam et dont les États-Unis ont décidé de se retirer en janvier 2017 – contient dans son préambule la reconnaissance de la part des signataires de « l'importance de l'identité et de la diversité culturelles au sein des Parties et entre elles, et le fait que le commerce et l'investissement peuvent multiplier les occasions d'enrichir l'identité et la diversité culturelles au pays et à l'étranger » [8] . Son absence du traité de libre-échange signé en 1994 entre le Mexique, les États-Unis et le Canada a d'ailleurs eu des conséquences dramatiques sur le cinéma mexicain, ne parvenant plus après la libéralisation des échanges de biens et services culturels à concurrencer le cinéma américain.

Un tel passage démontre en tout cas de la part des États une prise en compte croissante de la diversité culturelle dans leurs actions.

B. Face au développement de la diversité culturelle, des résistances et des paradoxes

Presque quinze ans après la signature de la Convention et dix ans après son entrée en vigueur, la diversité culturelle est, malgré certains succès, confrontée à plusieurs difficultés. Ces difficultés sont visibles dans les relations qu'entretiennent les États-Unis avec leurs alliés ou leurs partenaires commerciaux, en raison d'une controverse sur la notion même de diversité culturelle. En effet, la reconnaissance de la diversité culturelle au mitan des années 2000 n'a nullement arrêté la lutte contre ce principe de la part des États-Unis, mais aussi de la part de personnalités politiques européennes comme José Manuel Barroso, ancien Président de la Commission européenne, et José Maria Aznar, ancien Président du Gouvernement d'Espagne.

La controverse peut être résumée en une phrase de Vanessa Marson : « L'Europe défend ses cultures, les États-Unis leur industrie »[9]. D'un côté, certains pays dont la France affirment que les biens et services culturels ne sont pas des biens marchands comme les autres, et ne peuvent être soumis à la loi du marché et ses défaillances (notamment le phénomène de concentration). François Mitterrand avait d'ailleurs déclaré au sommet de l'île Maurice en 1993, que « les créations de l'esprit ne peuvent être assimilées à de simples marchandises ».

De l'autre, les États-Unis défendent des arguments d'ordre économique et institutionnel intrinsèquement liés. Les États-Unis refusent de reconnaître le principe de diversité culturelle pour trois raisons. Premièrement, il n'existerait aucune spécificité culturelle, donc aucune raison de promouvoir la diversité culturelle ; la Convention de 2005 ne serait alors qu'une manière non-conventionnelle d'exercer un protectionnisme déguisé, assimilé à du « mauvais cholestérol » [10] par l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). De plus, le meilleur moyen de favoriser la diffusion des biens culturels ne serait pas de mettre en place des quotas de diffusion comme il peut en exister en France dans l'audiovisuel, mais au contraire par la libéralisation du secteur culturel, ce qui équivaut à soutenir les acteurs les mieux insérés sur les marchés économiques. Si la Convention a été signée par 148 pays, la charte reste toutefois non contraignante.

Surtout, comme le précise l'article 20-1 de la Convention de 2005, sa valeur juridique est inférieure à celle de l'OMC. C'est la raison pour laquelle le principe de diversité culturelle reste « une exception face à un principe : celui de la libéralisation et du libre-échange », selon Serge Regourd[11]. Membres de l'OMC, les États s'engagent à la libéralisation continue de leur économie (auparavant les ressources naturelles et les marchandises, désormais les services) par la disparition des barrières normatives, douanières ou tarifaires. En l'espèce, cette libéralisation ne peut que heurter des conceptions nationales de la culture, qui ont historiquement amené certains États – dont la France – à conduire des politiques publiques culturelles spécifiques, justifiées par la place spéciale de la culture qui lui était accordée dans le système économique national. « Industrie culturelle contre exception culturelle, culture de masse contre diversité culturelle » : comme le dit Vanessa Marson, la négociation de traités de libre-échange ne fait qu'entretenir une tension entre deux visions de la culture. LeTAFTA et le CETA l'ont démontré : c'est une équation insoluble à la fois pour l'UNESCO et pour tout Ministre de la Culture en France de concilier ces deux aspects de la culture, marchand et non- marchand, lorsqu'il s'agit de négocier des traités de libre-échange, d'autant plus que ces négociations sont menées non pas par les Ministres de la Culture, mais les Secrétaires d'État ou Ministres du Commerce extérieur…

Conclusion

Au terme d'un long travail de conviction, l'UNESCO est parvenue à promouvoir la diversité culturelle auprès de ses États membres. La signature de la Convention de

2005 a en effet marqué un tournant pour la politique culturelle internationale. Par cet accord, la communauté internationale a véritablement reconnu la double nature économique et culturelle, des expressions culturelles contemporaines. A cet égard, la culture est désormais intégrée comme dimension stratégique des politiques de développement durable et des programmes d'aide internationale. Malgré l'essor de la diversité culturelle, il est légitime de se poser la question des moyens de sa promotion. Désormais dirigée par la française Audrey Azoulay, ancienne Ministre de la Culture (2016-2017), l'institution internationale culturelle est aujourd'hui à un tournant de son histoire : l'instabilité budgétaire engendrée par l'arrêt du financement américain en 2013, puis l'annonce du retraitde l'institution des États-Unis et d'Israël fin 2017 peuvent constituer autant un risquequ'une chance pour la poursuite des missions de l'institution, notamment celle de la promotion et de la protection de la diversité des expressions culturelles.

Sources:

Cassen, B. « Une norme culturelle contre le droit du commerce ? », Le Monde Diplomatique, 2003

Cohen, E. « Économie de l'exception culturelle », Liberté culturelle dans un monde diversifié, Paris, Economica, 2004

Guerrin, M., de Roux, E. « Première victoire pour l'exception culturelle à l'UNESCO », Le Monde, 2005

Hoarau, J. « Menaces sur la diversité culturelle », Mouvements, vol. 37, 2005

Matsuura, K. « Préambule », Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle, Paris, UNESCO, 2002

Mattelart, A. « Bataille à l'UNESCO sur la diversité culturelle », Le Monde diplomatique, 2005

Mattelart, A., « Diversité culturelle et mondialisation », coll. Thèses et débats, éd. La Découverte, 2007, Paris

Morin, E. Les Sept Savoirs nécessaires à l'éducation future, Paris, 2000

Oustinoff, M. « Les points clés de la Convention sur la diversité des expressions culturelles », Hermès La Revue, vol. 51-2, 2008

PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement), La Liberté culturelle dans un monde diversifié, Paris, Economica, 2004

UNESCO, Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, Paris, 2005

UNESCO, Dix clés pour la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, Paris, 2007

Endnotes:

1 Michaël Oustinoff, dans un article de la revue Hermès en février 2008, rappelle que plusieurs conventions internationales sur le patrimoine matériel ou immatériel, le « droit de l'auteur » et la protection des biens culturels furent signées depuis 1952. URL : https://www.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2008-2-page-71.htm

2 Déclaration universelle sur la diversité culturelle, 2001, disponible sur le site de l'UNESCO, URL :http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160m.pdf

3 musitelli, j., "La Convention sur la diversité culturelle : anatomie d'un succès diplomatique", décembre 2006, URL https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/LaConventionsurladiversiteculturelle_anatomidunsuccesdiplomatiqueJeanMusitelli-2.pdf

4 Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, 2005, disponible sur le site de l'UNESCO, URL : http://portal.unesco.org/culture/fr/ev.php-url_id=33232&url_do=do_topic&url_section=201.html

5 Dix clefs pour comprendre la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, 2007, disponible sur le site de l'UNESCO, URL : http://portal.unesco.org/culture/fr/ev.php-url_id=35405&url_do=do_topic&url_section=201.html

6 Rapport de la Neuvième Session ordinaire du Comité intergouvernemental pour la promotion et la protection de la diversité des expressions culturelles, UNESCO, 15 octobre 2015, URL http://fr.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/9igc_10_analysis_periodic_reports_fr_0.pd

7 Rapport de l'UNESCO, « (Re)Penser les politiques culturelles », 2018, p. 25, URL : https://fr.unesco.

org/creativity/global-report-2018

8 Préambule du Partenariat Transpacifique, disponible sur le site institutionnel du Ministère des Affaires etrangères et du Commerce de la Nouvelle-Zélande, URL : https://www.mfat.govt.nz/assets/Trans-Pacific-Partnership/Text-FR/0.-Preambule.pd

9 MARSON, V., « Que devient l'exception culturelle ? », Diploweb, décembre 2006, URL : https://www.diploweb.com/forum/marson06125.htm

10 Communication de l'OMC, juillet 2012, URL :https://www.wto.org/french/news_f/news12_f/ddg_03jul12_f.htm

11 Marina Torre, « Exception culturelle et traités internationaux… le flou artistique », La Tribune, 23 avril 2013, URL : https://www.latribune.fr/actualites/economie/international/20130423trib000761234/exception-culturelle-et-traites-internationaux-un-flou-artistique.html

L'internationalisation des universités publiques hongkongaises : entre dynamiques de marché et logiques politiques

Pierre Delbosc

Au cours de la cérémonie du 20ème anniversaire de la rétrocession de Hong Kong à laRépublique populaire de Chine (RPC), Xi Jinping, secrétaire du parti communiste chinois (PCC), rappelait à son audience les obstacles auxquels la ville-territoire fait face depuis 1997:

> **« Currently some new developments have occurred and new issues emerged regarding [the] application [of the "One country, two systems"] in Hong Kong. Hong Kong needs to improve its systems to uphold national sovereignty, security and development interests. It needs to enhance education and raise public awareness of the history and culture of the Chinese nation. It is yet to build public consensus on some major political and legal issues. The Hong Kong economy also faces quite a few challenges. Hong Kong's traditional strengths start to lose the edge while new drivers of growth are yet to emerge »** [1]

De fait, la région administrative spéciale (RAS) de Hong Kong est un territoire marqué par la peur du déclin. Alors que la ville faisait office de modèle à suivre pour la Chine continentale à la fin des années 1990, le territoire perd en prépondérance économique par rapport au continent[2] et cherche de nouveaux secteurs de croissance pour sortir de l'impasse postcoloniale dans laquelle il se trouve (Chiu, Lui, 2009, p. 107 et p. 126).

C'est dans ce contexte que le chef de l'exécutif de l'époque, Donald Tsang, annonce en 2009 la désignation de six piliers économiques - au rang desquels figure l'enseignement supérieur [3] - pour redynamiser le territoire. Sur la base d'un rapport publié par la Task Force on Economic Challenges (2009, p. 1-2) [4] , il préconise notamment l'accueil d'un nombre plus important d'étudiants étrangers, la création d'institutions privées d'enseignement supérieur, ainsi que la promotion des programmes d'échanges au sein des universités hongkongaises. L'internationalisation de l'enseignement supérieur hongkongais s'inscrit dans le récit (« branding ») que la ville-territoire développe autour de sa marque de « ville-monde d'Asie » (« Asia's World City ») depuis la fin des années 1990 (Shen, 2010, p. 211) [5].

Paradoxalement, la promotion de la spécificité internationale de Hong Kong se déploie au moment même où l'intégration de la ville à la région du delta de la rivière des Perles [6] s'accroît. La signature en 2004 du CEPA (Closer Economic Partnership Arrangement) a notamment permis d'aller dans ce sens, favorisant les échanges de biens, les échanges de services, l'investissement ainsi que la coopération économique et echnique entre les deux régions. On constate par conséquent l'existence d'une tension entre une volonté d'affirmation d'un caractère résolument international et la réalité d'une intégration accrue à la Chine continentale. L'enseignement supérieur – identifié comme un secteur porteur à Hong Kong – s'inscrit au cœur de cette contradiction. Dès lors, dans quelle mesure l'internationalisation des universités hongkongaises a-t-elle constitué un outil de différentiation pour la région administrative spéciale de Hong Kong ? Autrement dit, les universités hongkongaises ont-elles servi la promotion marketing initiée par le gouvernement hongkongais et visant à trans-

former Hong Kong en ville-monde d'Asie ou contribuent-elles à intégrer le territoire hongkongais dans un projet national plus grand au sein de la République populaire de Chine ?

Ces interrogations couvrent trois questions principales : comment s'est opérée la mise en place du processus d'internationalisation des universités hongkongaises ? Quel modèle d'action publique permet le mieux de décrire ces transformations ? Quelles sont les conséquences de l'internationalisation des universités publiques hongkongaises pour la RAS de Hong Kong ?

Cet article repose sur le travail mené au sein de trois universités hongkongaises[7] lors de deux séjours de terrain[8] dans le cadre d'un mémoire de recherche réalisé dans le master de sociologie politique comparée, à l'école doctorale de Sciences Po. Trente-huit entretiens ont été réalisés auprès d'un ensemble d'acteurs de l'enseignement supérieur hongkongais (enseignants, membres de la direction des universités, personnel administratif), d'étudiants non-locaux inscrits à l'université de Hong Kong et de membres des représentations diplomatiques et consulaires[9]. Cette enquête a été complétée par l'étude des rapports annuels des universités étudiées et de la littérature grise produite par la Commission de l'éducation du Conseil législatif 10 de Hong Kong, entre 1997 et 2016. La comparaison des trois institutions choisies nous permet d'identifier les grandes dimensions à l'œuvre dans le processus d'internationalisation de l'enseignement supérieur hongkongais et de répondre aux interrogations évoquées ci- dessus.

I. Définir le phénomène d'internationalisation de l'enseignement supérieur

Un effort de définition est nécessaire pour comprendre les réalités que recouvre l'internationalisation de l'enseignement supérieur. Les premières définitions du phénomène, élaborées dans les années 1990, présentaient une vision très institutionnelle. Ainsi, S. Arum et J. Van de Water (1992) définissent l'internationalisation de l'enseignement supérieur comme « the multiple activities, programs and services that fall within international studies, international educational exchange and technical cooperation » (Arum, van de Water, 1992, p. 202). Les chercheurs ont rapidement considéré que cette définition s'avérait trop restrictive. Marijk Van der Wende souligne par exemple que cette perspective néglige le rôle des politiques nationales d'internationalisation de l'enseignement supérieur (Van der Wende, 1997, p. 18). C'est pourquoi, Jane Knight propose une définition de travail élargie du phénomène. Elle caractérise l'internationalisation de l'enseignement supérieur comme :

> **« the process of integrating an international, intercultural or global dimension into the purpose, functions or delivery of post-secondary education » (Knight, 2003, p. 2).**

Le terme « processus » est choisi pour marquer le caractère évolutif de l'internationalisation de l'enseignement supérieur. Il ne s'agit pas d'un phénomène statique, d'un statut pouvant être acquis une fois pour toutes, mais bien d'une réalité dynamique, qui peut s'accentuer ou refluer au cours du temps. Par ailleurs, l'utilisation cumulative des adjectifs « international », « interculturel » et « global » permet d'élargir la définition de l'internationalisation et de ne pas placer les frontières au centre du processus. Cet aspect s'avère primordial pour l'étude de la région administrative spéciale de Hong Kong, où l'expression « étudiants non-locaux » a été créée afin d'englober sous un même terme les étudiants étrangers et les étudiants de Chine continentale[11] . Enfin, l'intérêt que porte Knight aux « objectifs », aux « fonctions » et à « la mise en place » de l'enseignement post-secondaire permet de développer une vision englobante du phénomène et d'observer les dynamiques qui s'y opèrent. A Hong Kong, l'internationalisation des universités publiques répond de deux logiques concomitantes. La première est la conséquence de la mise en compétition des institutions de l'enseignement supérieur public hongkongais. L'internationalisation est ainsi devenu un outil de distinction permettant de gagner en réputation institutionnelle et en ressources financières au sein du pay-

sage universitaire hongkongais. La seconde réside dans l'intensification des relations sino-hongkongaises. L'ouverture des universités publiques hongkongaises a ainsi permis d'intensifier l'intégration de la RAS de Hong Kong à la République populaire de Chine, de manière contradictoire à la promotion de Hong Kong en tant que ville-monde d'Asie.

II. La « mise en marché » des universités hongkongaises

Deux mécanismes principaux ont joué dans la mise en marché des universités hongkongaises. D'une part, l'instauration d'instruments de mesure de performance académique a permis de hiérarchiser les universités hongkongaises les unes par rapport aux autres. De l'autre, on assiste à la transformation des modes de financement des institutions hongkongaises, passant davantage par le recours à des acteurs privés et par des mécanismes de mise en compétition. La libéralisation de l'enseignement supérieur et l'émergence des classements internationaux ont accentué cette tendance.

a. L'émergence de critères de performance nationaux

Dès 2002, le Bureau de l'éducation et la main d'œuvre (Bureau of Education and Manpower) hongkongais émet un certain nombre de recommandations allant dans le sens d'une mise en compétition des unive sités hongkongaises. Il considère ainsi : « We agree that UGC [12] should adjust its funding mechanism to enlarge the differential in funding allocation to reward performance in accordance with role and let the institutions compete on the basis of merit in areas of teaching, research, governance, management and community service » (Education and Manpower Bureau, 2002, p. 3) [13] .Cette décision s'explique par la volonté dugouvernement hongkongais de limiter une dépense publique historiquement faible à Hong Kong (Wong, Yuen, 2012, p. 251). Le Bureau de l'éducation et de la main d'œuvre explique ainsi dans le même document : « This will achieve maximum impact for limited resources » (Education and Manpower Bureau, 2002, p. 3) [14] . On assiste donc à la constitution progressive d'indicateurs de performance, sur plusieurs niveaux. L'University Grants Commmittee et le Research Grants Council [15], missionnés par le Bureau de l'éducation introduisent tout d'abord des processus d'évaluation externe. Au niveau des activités de recherche des universités, cela se traduit par la mise en place d'un Research Assessment Exercise (RAE), basé sur le modèle britannique, qui a lieu à des intervalles de quatre à six ans depuis 1994[16] . Il permet d'évaluer la qualité de la recherche produite par les universités, ainsi que les performances des chercheurs embauchés. A terme, les chercheurs qui ne sont pas jugés assez « performants » sont priés de quitter leur emploi, comme l'indique l'université chinoise de Hong Kong dans son rapport annuel 1997-1998 :

> **« During the year two new schemes were introduced to scrutinize the calibre of our staff force. The early retirement scheme provides a mechanism whereby under-performing appointees aged 55 or above are called to retire before the age of 60. The special resignation scheme institutes procedures to identify staff members who over a considerable period of time have not been able to produce results of a high standard in teaching, research / publication, and service. Such appointees will be offered a compensation package if they choose to leave service voluntarily, to be replaced by higher quality academics capable of achieving more » (CUHK, 1998, p. 3)[17]**

Par ailleurs, l'UGC mène à intervalles régulier des Teaching and Learning Quality Reviews - lancés en 1995 (Massy, French, 2001, p. 33) - et des Managements Reviews, afin d'évaluer la qualité de l'enseignement et le niveau de fonctionnement des universités hongkongaises. Ces transformations ne sont pas sans rappeler la révolution bureaucratique décrite

par Patrick Le Galès et Alan Scott dans le cas britannique (2008). Les évolutions du système d'enseignement supérieur hongkongais caractériseraient l'avènement d'une société de marché, au sens de Karl Polanyi (2008, [1957])[18] , et définiraient un cadre institutionnel dans lequel les acteurs seraient amenés à maximiser leurs intérêts (Le Galès, Scott, 2008, p. 308).

b. La mise en place de mécanismes de rationalisation du financement des universités hongkongaises

La mise en place d'indicateurs d'évaluation s'accompagne par ailleurs de mécanismes de rationalisation du financement des universités hongkongaises. D'une part le gouvernement incite les universités à diversifier leurs sources de revenus et à rechercher des fonds auprès de financeurs privés. D'autre part, l'accès à certains financements publics hongkongais est régi de manière croissante par des mécanismes de mise en compétition. Ainsi, en matière d'internationalisation, le gouvernement hongkongais a initialement financé la mise en place de programmes internationaux – comme les programmes d'échange – avant de demander aux universités de les financer par elles-mêmes. En parallèle, le gouvernement hongkongais a introduit plusieurs mécanismes favorisant la recherche de fonds privés au sein des universités hongkongaises. En 2003 est créé le premier Matching Grant Scheme, à travers lequel le gouvernement finance les universités pour chaque Hongkong dollar obtenu par financement privé - selon un principe d'égalité (un dollar hongkongais privé rapporte un dollar hongkongais de financement public) et avec un plafond maximal de financement. L'initiative est reproduite à sept reprises depuis et la huitième édition de ce mécanisme sera introduite en 2018-2019 (UGC, 2018)[19] .

Par ailleurs, certaines subventions publiques attribuées aux universités hongkongaises sont ouvertes à la compétition. C'est déjà le cas des financements alloués par le Research Grants Council (RGC), qui font l'objet d'une forte concurrence entre les universités. En outre, les acteurs de l'enseigne-

ment supérieur hongkongais sont conscients que ces mécanismes de compétition peuvent potentiellement s'étendre à d'autres domaines d'activités des universités. L'enquêté T, membre de l'administration de l'université baptiste de Hong Kong, raconte ainsi pourquoi son université s'est forcée[20] d'internationaliser le recrutement de ses étudiants :

- Enquêté T : « There was some sort of a document, that came down from the UGC. They are saying that in a couple of years, if you are not able to get the number like we have given you, the quota is 20%, you can have 20% of your undergraduate population classified as non-local[21] hmm (hésite) non-local students, you know including mainland students, you can move it up to 20%. Now some schools are doing a better job than others. You know, schools like Hong Kong U, HKUST[22] , they are dying for being able to accept more students to go to their university, but what UGC is saying is that, if some universities within the UGC system is not able to move that up to 20%, the number in a couple of years, will eventually be frown into a big pool and other universities if they need that number, they can grab the numbers from that big pool. (…) So there is this external pressure that the UGC is giving us, all institutions, especially the ones who are not able to fill this 20% quota to do better. Now of course, eventually, if we are still not able to meet that 20%, then of course the number will be subsumed, it will be thrown back to the pool and suddenly HKU or UST if they are moving to already to 20% they can actually take these numbers. So yes, competition in that sense, if eventually we are not doing what we are supposed to be doing, then suddenly that number can be taken away. Now when that number is taken away, that means resources (petit rire). »[23] Les universités publiques hongkongaises sont donc contraintes d'obtenir des indicateurs d'internationalisation satisfaisants - dans le cas présent en termes de recrutement d'étudiants non-locaux -, sous peine de perdre des ressources financières. Cette mise en concurrence constitue la principale motivation des universités hongkongaises à s'internationaliser.

c. La liberalisation du marché de l'enseignement supérieur

La libéralisation du marché de l'enseignement supérieur - à l'origine de l'essor d'une offre de « services » de l'enseignement supérieur (Knight, 2002, p. 213) – a accentué la mise en concurrence et la hiérarchisation des universités hongkongaises. Elle s'est traduite par l'émergence des classements internationaux dont l'influence est allée de manière croissante au cours des années 2000. Ils contribuent ainsi à légitimer un discours d'excellence au sein des universités hongkongaises et sont devenus un outil de distinction[24]. Or, ces classements internationaux valorisent et récompensent l'internationalisation des universités. Ils prennent tout d'abord en compte dans leur évaluation le nombre d'étudiants et d'enseignants étrangers ainsi que le niveau de collaboration internationale des universités. Dans le classement proposé par le Times Higher Education, par exemple, l'internationalisation vaut pour 7,5% de la note globale de l'université évaluée [25] . Par ailleurs, les autres critères d'évaluation créent des biais favorables aux universités les plus internationalisées et les plus visibles dans le marché de l'enseignement supérieur. La qualité d'enseignement d'une université donnée est basée sur un sondage qui évalue sa réputation académique auprès d'un panel de sondés censés représenter une communauté académique interdisciplinaire et internationale [26] .Ce sondage vaut pour 15% de la note finale qui lui est accordée. La même méthode est utilisée pour évaluer la qualité de la recherche des universités, à hauteur de 18% cette fois-ci de la note finale. Les méthodes d'évaluation sont similaires en ce qui concerne le QS World University Rankings, qui constitue le deuxième grand classement de référence pour les acteurs de l'enseignement supérieur hongkongais. Il repose ainsi pour 40% sur un sondage de réputation académique réalisé auprès d'experts de l'enseignement supérieur [27]. Les universités hongkongaises s'inscrivent de fait dans un cercle vicieux : plus elles sont internationalisées, mieux elles sont classées par les agences de notation. Or, meilleur est leur classement, plus il est facile pour elles de s'internationaliser.

III. L'enseignement supérieur hongkongais : un outil de coopération politique

Pensé comme outil de distinction dans le cadre de la mise en compétition des universités hongkongaises, l'internationalisation de l'enseignement supérieur a aussi constitué un outil de coopération politique à la République populaire de Chine.

a. Les premiers recrutements d'étudiants chinois dans les universités hongkongaises

Les premiers étudiants non-locaux admis par les universités hongkongaises sont des étudiants de Chine continentale, dès les premières années de la rétrocession, en vertu d'accords passés avec les universités chinoises. C'est ainsi, par exemple, que 11 étudiants chinois admis à l'université Tsinghua (à Pékin) font leurs études à l'université baptiste de Hong Kong (HKBU) en 1999 (HKBU, 1999)[28]. Par ailleurs, le gouvernementmet en place dès 1998 - avec l'aide d'une fondation privée, la Hong Kong Jockey Club Charities Trust - un fonds de subventions pour les étudiants de Chine continentale, avec pour objectif de recruter 450 étudiants chinois sur trois ans (Education and Manpower Bureau, 2002, p. 4)[29] . Les étudiants suivent une année de mise à niveau en anglais, en cantonais, en communication et en informtique avant d'arriver à Hong Kong. L'ouverture des universités hongkongaises sert donc l'intégration de Hong Kong à la Chine continentale.

b. L'exportation des universités hongkongaises en Chine continentale

C'est dans ce contexte que plusieurs universités hongkongaises ont décidé d'établir des campus en Chine continentale. Ceux-ci fonctionnent de manière autonome, maisbénéficient des accréditations et du « contrôle-qualité » de leurs universités-mères à Hong Kong. L'université baptiste de Hong Kong signe par exemple en mars 2004 un accord avec l'université normale de Pékin pour établir un campus étudiant à Zhuhai (dans la province du Guangdong, à une soixantaine de kilomètre de Hong Kong) sous le nom de United International College (UIC) (HKBU, 2004, p. 36) [30] . Inauguré officiellement en 2008, il accueille près de 4 000 étudiants à son ouverture (HKBU, 2008, p. 6) [31]. De même, l'université chinoise de Hong Kong signe en février 2010 un accord avec le gouvernement municipal de Shenzhen pour construire un campus dans la ville (CUHK, 2010, p. 9) [32] . L'université chinoise de Hong Kong (Shenzhen) reçoit l'approbation du ministère de l'éducation chinois en mars 2014 d'étudiants en licence (« bachelor ») au mois d'août de la même année (CUHK, 2014, p. 6) [33]. Cette politique d'exportation des institutions de l'enseignement supérieur hongkongais en Chine continentale suit une logique politique, comme nous le confirme l'enquêté S, professeur à HKBU : « my sense is that it was done out of this desire to serve, well certainly that's what I have, what the vice-president told me, it was done out of, you know, a genuine desire to serve the motherland » [34] . A cela s'ajoute également une dimension économique, puisque les universités hongkongaises espèrent, ce faisant, accroître leurs ressources financières. C'est notamment l'un des arguments mis en avant par l'université chinoise de Hong Kong pour justifier la création d'un campus à Shenzhen :

> **« Such a campus would leverage and capitalize on the strengths of Hong Kong and Shenzhen to benefit both cities. It will allow the university to tap into the rich and rapidly expanding resources for education and research on the Mainland and in Shenzhen in particular »(CUHK, 2010, p. 9)[35].**

La création de ces campus n'est pas sans créer un sentiment de défiance auprès de certains professeurs hongkongais, qui craignent que les campus de Chine occidentale ne servent à terme à remplacer les structures hongkongaises [36]. De fait, la ville-monde d'Asie s'inscrit dans un projet politique national chinois.

c. Les universités hongkongaises et les routes de la soie

Cette logique d'intégration s'est par ailleurs accrue avec l'introduction du projet des routes de la soie (One Belt One Road ou OBOR). Sous l'impulsion du gouvernement hongkongais, les universités hongkongaises se tournent prioritairement vers les pays des routes de la soie pour y recruter des étudiants non-locaux. Elles s'alignent de fait sur la politique étrangère de la République populaire de Chine. Un enquêté membre de la direction de l'administration de l'université chinoise de Hong Kong, l'enquêté J, nous dit ainsi : « Because of the Belt and Road initiative has been so important for China, it has been also important for Hong Kong. So one of the reason why I raise this, obviously, now the effort for recruitment through recruiting international students is on the Belt and Road »[37] . Des financements ont ainsi été introduits par le gouvernement hongkongais pour financer spécifiquement les étudiants issus des pays visés par le projet OBOR. Dix bourses de financement ont ainsi été créées pour les étudiants indonésiens à partir de l'année 2016-2017, suivant un protocole d'entente (« Memorandum of Understanding ») signé en 2015 entre la région administrative spéciale et le gouvernement indonésien (Education Bureau, 2016, p. 3-4) [38] . L'initiative est étendue aux étudiants malaisiens et thaïlandais en 2017-2018 39 - à hauteur de dix financements respectifs -, conformément à l'annonce faite en avril 2016 par le chef de l'exécutif hongkongais d'injecter un milliard de Hong Kong dollars de nouveaux financements pour étendre le mécanisme (Education Bureau, 2016, p. 4) [40] . L'alignement des objectifs poursuivis par la RAS de Hong Kong et par la République populaire de Chine contribue à l'intégration de Hong Kong dans un projet national chinois.

IV. Ce que l'internationalisation de l'enseignement supérieur fait à la RAS de Hong Kong

Il convient pour finir de s'intéresser à la portée transformative de l'internationalisation des universités hongkongaises pour la région administrative spéciale d Hong Kong. De fait, l'internationalisation fait peser le risque d'une privatisation de l'enseignement supérieur à Hong Kong. Elle entretient par ailleurs la frustration sociale d'une partie de la jeunesse hongkongaise, bloquée dans ses perspectives d'ascension sociale alors que les universités hongkongaises accueillent un nombre conséquent d'étudiants non-locaux.

a. La privatisation du secteur de l'enseignement supérieur hongkongais

L'internationalisation des universités hongkongaises participe au mouvement de privatisation de l'enseignement supérieur que l'on observe au sein du système hongkongais. Elle permet notamment de compenser en partie le déclin de l'Etat dans le financement des universités publiques hongkongaises. Ainsi, le recrutement d'étudiants non-locaux est générateur de revenus pour les universités hongkongaises, qui gagnent en flexibilité financière. On assiste donc à la marchandisation de certains programmes, de manière similaire à ce qui se pratique dans les pays anglo-saxons. L'enquêté S, qui travaille à l'université baptiste de Hong Kong, compare Hong Kong avec les précédents systèmes universitaires qu'il a connus :

> « There are, those same dynamics, in the UK and in Australia, one of, just to get back to internationalization, one of the things about what's done, is to put pressure on universities to open courses to make money, and, for many universities that means charging international students beyond, you know, the local rate and making money out of them. Sometimes that means (…), not integrating them in the classroom properly, you know, they are treated as customers which are paying, well paying customers, first-class customers. [41]«

La commercialisation des programmes des universités publiques n'est pas sans éveiller l'inquiétude dans le secteur de l'enseignement supérieur hongkongais. L'enquêté I, professeur

à l'université chinoise de Hong Kong, décrit par exemple les dérives qu'il a eu l'occasion de constater dans les programmes privés de certaines universités hongkongaises :

> « Taught programmes, the self-financing model[42] , have to really work like a business, and we don't run it to make money but we got to keep it out of the red (…). I won't name any names, but you can find programmes that don't have tenure track faculty, that are put in charge young faculty members at an instructive level, several hundred students a year, distributing class as all around the university, no policy control whatsoever, nobody who could even pay attention to some of the fundamentals, like language, and writing, all the simple stuff » [43]

Cette inquiétude s'explique en partie par les échecs précédents observés lors de la démocratisation de l'enseignement post-secondaire hongkongais (Lee, 2016, p. 25). Le gouvernement avait en effet souhaité développer au début des années 2000 l'offre privée de diplômes professionnalisants du type « Associate Degree » ou « Higher Diploma » pour permettre à une plus grande part d'une génération de Hongkongais de poursuivre ses études après le secondaire[44]. De nombreuses institutions privées ont émergé en conséquence, soulevant un certain nombre d'interrogations auprès de l'administration hongkongaise sur les modalités d'encadrement de ces formations. Il en résultait en effet des diplômes souvent onéreux, de qualité aléatoire et imposant un poids financier important sur les élèves et leurs familles.

b. Une tension entre la recherche de visibilité internationale et la mission de formation locale des universités hongkongaises

De fait, le caractère limité de l'offre d'enseignement supérieur accessible au sein dela RAS de Hong Kong exacerbe les tensions générées par l'accueil d'étudiants non-locaux sur le territoire. Le gouvernement hongkongais plafonne le nombre d'étudiants non-locaux pouvant être accueillis au sein des programmes publics des universités hongkongaises[45] . Malgré cette mesure, l'accueil d'étudiants internationaux n'est pas sans créer des incompréhensions auprès de la communauté locale hongkongaise. L'enquêté T, qui travaille dans l'administration de l'université baptiste de Hong Kong, raconte cette anecdote à propos de sa fille : « You know, even today, we are talking about students who have met the minimum qualifications to enter university and yet these kids are not given the opportunity. I mean there is nothing wrong with these kids, for example, I have to tell you that my own daughter, hmm, a few years back she could not get into a university in Hong Kong, she passed the DSI[46] but not with flying colours, she still was not good enough to enter one of the programmes at the university. She went to the United States and did well enough in her first two years in community college to earn herself a place a UC Berkeley, she just graduated from UC Berkeley. So that's a primer example of these students who have met the minimum qualification and yet these students I think, are wasted. You know, I mean, I could imagine if my daughter does not have the same resources like we have in our family, she would not have had a chance to go abroad to experience what she had. And forever, she will feel like she is inferior to these kids who are able to earn places at the university »[47] .

Cette frustration s'est notamment cristallisée autour de la population d'étudiants originaires de Chine continentale à Hong Kong, dont certains hongkongais estiment qu'ils sont trop nombreux à venir étudier dans les universités hongkongaises. Comme l'indique - non sans une certaine gêne - l'enquêté Y, originaire de Chine continentale et travaillant dans l'administration de l'université baptiste de Hong Kong : « Hong Kong students, locals are kind of against too many mainland students here, you know, yeah (regardant le carnet sur lequel j'écris). But I don't think that 's proper for you to write down (rire) » [48] . A cet égard, Bahohua Yu et Kun Zhang (2017) montrent comment les étudiants de Chine continentale vivent ce res-

sentiment. De fait, ils perçoivent une forme de discrimination à leur encontre, qui se traduit sur les réseaux sociaux et dans leur vie quotidienne, notamment lorsqu'ils utilisent le mandarin pour communiquer (Yu, Zhang, 2017, p. 308).Ces descriptions sont intéressantes à mettre en parallèle avec le développement récent de mouvements « localistes » à Hong Kong (Kaeding, 2017 ; Kwong, 2017), dont le principe peut être résumé par le slogan « forget China, put Hong Kong first » formulé par Chin Wan-kan dans un ouvrage de 2011, Hong Kong as a City-state. Elles caractérisent la radicalisation d'une partie des mouvements démocrates hongkongais, qui avaient toujours considéré Hong Kong comme partie prenante d'une Chine « culturelle, ethnique et historique » (Kwong, 2017, p. 68), alors que les mouvements localistes n'entendent servir que les Hongkongais et leurs intérêts. Les rares études menées sur le sujet (Kwong, 2017 ; Kaeding 2017) montrent que ces mouvements sont composés et soutenus par la jeune génération hongkongaise. On peut dès lors supposer que l'internationalisation des universités hongkongaises contribue à cette tendance. Elle fait apparaître comme injuste l'âpre sélection des étudiants hongkongais au sein des universités – dont nous avons indiqué qu'elles n'accueillaient que 18% d'une génération– au regard de l'admission conséquente d'étudiants non-locaux, alors que les conditions d'ascension sociale des jeunes hongkongais sont particulièrement difficiles. Siu-yau Leeindique à ce titre que le développement de l'enseignement post-secondaire par les programmes professionnalisants (« sub-degree ») et par le secteur privé au cours des années 2000 n'a pas permis de créer dava tage de mobilité sociale pour la jeune génération hongkongaise (Lee, 2016, p. 25). L'accès aux universités publiques constitue donc encore l'un des rares outils d'ascension sociale à Hong Kong.

L'internationalisation de l'enseignement constitue un prisme pertinent d'étude de la région administrative spéciale de Hong Kong. Il nous permet d'opérationnaliser les concepts issus d'un champ encore naissant des sciences sociales, tout en illustrant la trajectoire politique de la ville-territoire. Il apparaît que loin d'être un processus dirigiste imposé de manière verticale, l'internationalisation des universités publiques hongkongaises a d'abord eu lieu via la mise en compétition des structures universitaires, par le biais d'instruments de politiques publiques. Dans ce contexte, l'internationalisation est devenue pour les universités un outil de distinction sur le marché de l'enseignement supérieur. Ce n'est que dans un second temps que le gouvernement hongkongais s'est appuyé sur la dimension internationale de ses universités pour faire la promotion de la RAS de Hong Kong en tant que ville-monde d'Asie. De fait, l'internationalisation des universités hongkongaises ne constitue pas un outil de résistance à la Chine continentale. Au contraire, elle joue à plein dans l'intégration de Hong Kong au delta de la rivière des Perles, facilitant les flux humains entre les deux régions. Ces logiques de mise en visibilité et d'intégration à la Chine continentale ne sont pas forcément contradictoires : elles se déploient sur des niveaux différents. La première s'inscrit dans la concurrence internationale que se livrent les économies développées pour attirer des travailleurs hautement qualifiés (OCDE, 2008)[49]. La seconde est davantage politique, avec pour objectif d'ancrer la région administrative spéciale de Hong Kong dans la République populaire de Chine.

En 2047, la loi fondamentale (Basic Law) qui garantit le statut de la région administrative spéciale de Hong Kong arrivera à son terme. L'expiration du modèle « un pays, deux systèmes », négocié dans la déclaration sino-britannique de 1984, n'est pas sans générer des incertitudes, alors que les craintes d'une perte d'autonomie de Hong Kong sont déjà fortes au sein d'une partie de la population. Dans un film récent (2015), *Ten Year*, cinq réalisateurs hongkongais offrent une vision très noire de ce que deviendrait la ville de Hong Kong en 2025. Ce film d'anticipation dépeint à travers cinq court-métrages un territoire sous l'emprise de lois sécuritaires, dans lequel les Hongkongais ne parlant pas le mandarin sont renvoyés de leur emploi et où des activistes s'immolent par le feu devant le consulat britannique pour dénoncer la répression politique. Si ces récits relèvent de la fiction, ils traduisent bien la représentation

qu'a la jeunesse hongkogaise de son futur. Face à ces évolutions, la région administrative spéciale de Hong Kong doit, plus que jamais, faire l'objet d'une attention particulière de la part des sciences sociales. Elle constitue à la fois un terrain fécond en progrès scientifiques potentiels et un territoire en proie à des changements rapides. Nous avons tenté - à notre échelle - de contribuer à élaborer une connaissance de Hong Kong, en espérant que ce travail puisse ouvrir la voie à d'autres étudiants et qu'il éclaire à sa façon la trajectoire d'une ville soumise aux doutes d'un avenir incertain.

Sources:

- Ouvrages académiques

- CHENG, Yin Cheong, CHEUNG, Alan Chi Keung, NG, Shun Wing (eds) (2016), Internationalization of Higher Education : The Case of Hong Kong, Springer, New York.
- CHIU, Stephen W.-K., LUI Tai-lok (2009), Hong Kong : Becoming a Chinese Global City, Routledge, Londres.
- CUNICH, Peter (2012), A History of the University of Hong Kong : Volume 1, 1911-1945, Hong Kong University Press, Hong Kong.
- DE WIT, Hans (2002), Internationalization of higher education in the United States of America and Europe : A historical, comparative and conceptual analysis, Greenwood, Westport.
- LASCOUMES Pierre, LE GALES, Patrick (2012), Sociologie de l'action publique, Armand Colin, Paris.
- MOK, Ka Ho (2013), The Quest for Entrepreneurial Universities in East Asia, Palgrave Macmillian, Basingstoke.
- MUSSELIN, Christine (2017), La grande course des universités, Presses de Sciences Po Paris.
- HAWKINS, John, NEUBAUER, Dean, SHIN, Jung Cheol (eds) (2013), The Dynamics of Higher Education Development in East Asia : Asian Cultural Heritage, Western Dominance,
Economic Development and Globalization, Palgrave MacMillan, Basingstoke.
- NGO, Tak-Wing (ed), (1999), Hong Kong's history : State and Society under Colonial's Rule, Routledge, Londres.
- WAI-MAN, Lam, LUI, Percy Lui-tim, WONG, Wilson (2012), Contemporary Hong Kong Government and Politics, Hong Kong University Press, Hong Kong.

- Chapitre d'ouvrages

- ARUM, S., VAN DE WATER, J. (1992). « The need for a definition of international education in U.S. universities », p. 191-203, in KLASEK, Charles B. (ed.), Bridges to the futures : Strategies for internationalizing higher education, Association of International Education Administrators, Carbondale.
- LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick (2005), « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments », p. 11-44 in LASCOUMES Pierre et al. (2005), Gouverner par les instruments, Presses de Sciences Po, Paris.
- LUI Percy Luen-tim (2012), « The Legislature », p. 45-66, in WAI-MAN, Lam, LUI, Percy Lui-tim, WONG, Wilson (2012), Contemporary Hong Kong Government and Politics, Hong Kong University Press, Hong Kong.
- POLANYI, Karl, (2008), « L'économie en tant que procès institutionnalisé », in CANGIANI, Michèle, MAUCOURANT, Jérôme (eds), Essais de Karl Polanyi, p. 53-77, éditions du Seuil, Paris. Version originale : POLANYI, Karl (1957), « The Economy as Instituted Process », p. 243-270, in POLANYI, Karl, ARENSBERG, Conrad M., PEARSON, Harry W. (1957) (eds), Trade and Market in the Early Empires : Economies in History and Theory, Free Press, Glencoe.
- VAN DER WENDE, Marijk (1997), « Missing links : The relationship between national policies for internationalisation and those for higher education in general », p. 10-31, in KALVERMARK, Törsten, VAN DER WENDE, Marijk (eds) (1997), National policies for the internationalisation of higher education in Europe, National Agency for Higher Education, Stockholm.
- WONG, Wilson, YUEN, Raymond (2012), « Economic Policy », p. 251-276 in WAI-MAN,
- Lam, LUI, Percy Lui-tim, WONG, Wilson (2012), Contemporary Hong Kong Government and Politics, Hong Kong University Press, Hong Kong.

- Articles académiques

- AUST, Jérôme (2010), « Quand l'université s'ancre au territoire », Le Mouvement Social, n°223, vol. 4, p. 107-125, disponible via : https://www.cairn.info/revue-le-mouvement-social-2010-4-page-107.html (dernier accès le 20 avril 2018).
- DEWEY, Patricia, DUFF, Stephen (2009), « Reason Before Passion : Faculty Views on Internationalization in Higher Education, » Higher Education, vol. 48, n° 4, p. 491-504.
- KAEDING, Malte Philipp (2017), « The Rise of ''Localism'' in Hong Kong », Journal of Democracy, vol. 28, n°1, p. 157-171.
- KNIGHT, Jane (2002), « Trade Talk : An Analysis of the Impact of Trade Liberalization and the

General Agreement on Trade in Services on Higher Education », Journal of Studies in the International Education, vol. 6, n°3, p. 202-229.
- KNIGHT, Jane (2003), « Updated internationalization definition », International Higher Education, vol. 33, p. 2-3.
- KNIGHT, Jane (2004), « Internationaliaztion Remodeled : Definition, Approaches and Rationales », Journal of Studies and International Education, vol. 8, n°1, p. 5-31.
- KNIGHT, Jane (2011), « Educations Hubs : a Fad, a Brand, an Innovation ? », Journal of Studies in International Education, vol. 15, n°3, p. 221-240.
- KWONG, Ying-ho (2016), « The Growth of ''Localism'' in Hong Kong : A new Path for the Democracy Movement ? », China perspectives, n°2016/3, p. 63-68.
- LAI, Ada, MACLEAN, Rupert (2011), « Managing human capital in world cities : The development of Hong Kong into an education hub », Asia Pacific Journal of Education, vol. 31, n°3, p. 249–262.
- LEE, Siu-yau (2016), « Massification without equalisation : the politics of higher education, graduate employment and social mobility in Hong Kong », Journal of Education and Work, vol. 29, n°1, p. 13-31.
- LE GALES, Patrick, SCOTT Alan J. (2008), « Une révolution bureaucratique britannique ? Autonomie sans contrôle ou « freer markets, more rules » », Revue française de sociologie, 2008, vol. 49, n°2, p. 301-330.
- MASSY, William F., FRENCH, Nigel J. (2001), « Teaching and Learning Quality Process Review : What the programme has achieved in Hong Kong », Quality in Higher Education, vol. 7, n°1, p. 33-45.
- MAUROUCANT, Jérôme, PLOCINICZAK, Sébastien (2011), « Penser l'institution et le marché avec Karl Polanyi », Revue de la régulation, disponible via : http://journals.openedition.org/regulation/9439 (dernier accès le 6 avril 2018).
- MUSSELIN, Christine (2005), « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », Revue française de science politique, vol. 55, n°1, p. 51-71.
- POSTIGLIONE, Gerard, A. (1998), « Maintaining global engagement in the face of national integration in Hong Kong », Comparative Education Review, vol. 42, n°1, p. 30- 44.
- SHEN, Simon (2010), « Re-branding without re-developing : constraints of Hong Kong's Asia World City's brand (1997-2007 », The Pacific Review, vol. 23, n°2, p. 203-224.
- NG, Shung Wing (2012), « The Challenges of Attracting Asian Students to Study Higher Education in Hong Kong », Higher Education Quarterly, vol. 66, n°3, p. 272-292.
- YU, Baohua, ZHANG, Kun (2016), « It's more foreign than a foreign country'' : adaptation and experience of mainland Chinese students in Hong Kong », Tertiary Education and Management, vol. 22, n°4, p. 300-315.

• Rapports

- KMPG (2017), The Greater Bay Area Initiative, septembre 2017, disponible via : https://www.chamber.org.hk/FileUpload/201710040918418786/The-greater-bay- area-initiative_EN.pdf (dernier accès le 13 mai 2018).
- OCDE (2008), Attirer les talents : Les travailleurs hautement qualifiés au cœur de la concurrence internationale, OCDE Publishing, disponible via : http://www.oecd.org/fr/sti/inno/attirerlestalents-lestravailleurshautementqualifiesaucurdelaconcurrenceinternationale.htm (dernier accès le 23 avril 2018).

• Articles de journaux

- BLAND, Ben, PONG, Jane (2017), « Hong Kong since the handover in charts », Financial Times, 28 juin 2017, disponible via : https://www.ft.com/content/7e2422b8-5bb1-11e7-9bc8-8055f264aa8b (dernier accès le 6 avril 2018)
- ZHAO, Shirley (2016), « Hong Kong Universities urged to look beyond Mainland to boost paltry foreign student number », South China Morning Post, 23 novembre 2016, disponible via : http://www.scmp.com/news/hong-kong/education- community/article/2048738/hong-kongs-universities-urged-attract-more (dernier, accès le 15 avril 2018).

Endnotes:

« Full text of President Xi's speech on 'one country, two systems' and how China rules Hong Kong », South China Morning Post, 1 er juillet 2017, disponible via : http://www.scmp.com/news/hong-kong/politics/article/2100856/full-text-president-xi-jinpings-speech-one-country-two (dernier accès le 30 octobre 2017).

2 La part de la RAS de Hong Kong dans l'économie chinoise a chuté de 18,4 % à 2,8% entre 1997 et 2015. BLAND, Ben, PONG, Jane (2017), « Hong Kong since the handover in charts », Financial Times, juin 2017, disponible via : https://www.ft.com/content/7e2422b8-5bb1-11e7-9bc8-8055f264aa8b (dernier accès le 6 avril 2018).

3 « Summary of the Focus Group Discussions on the Six Economic Areas », Task Force on Economic Challenges, juin 2009, disponible via : http://www.

fso.gov.hk/tfec/eng/doc/Summary%20focus%20groups%20_TFEC-INFO- 12_%20_Eng_.pdf (dernier accès le lundi 30 octobre 2017).

4 « Summary of the Focus Group Discussions on the Six Economic Areas », Task Force on Economic Challenges, juin 2009, disponible via : http://www.fso.gov.hk/tfec/eng/doc/Summary%20focus%20groups%20_TFEC-INFO-12_%20_Eng_.pdf (dernier accès le dimanche 15 avril 2018).

5 Les premières traces du concept d' « Asia World City » remontent à la prise de fonction du chef de l'exécutif de Hong Kong, Tung Chee-hwa, en 1997 mais la mise en place de la stratégie de ommunication qui lui est associée ne commence qu'au début des années 2000 (Shen, 2010, p. 212-213).

6 Le delta de la rivière des Perles désigne la région du Guangdong qui entoure les villes de Canton, Shenzhen et Hong Kong. Il s'agit, avec la région de Shanghai, de l'un des poumons économiques de la République populaire de Chine. C'est dans cette région qu'ont été introduites les premières zones économiques spéciales chinoises suite aux réformes de 1978. Le delta de la rivière des Perles représentait en 2017 12% de l'économie nationale chinoise, pour 5% de sa population (KPMG, 2017, p. 2). Pour plus d'informations, voir notamment le rapport écrit sur les opportunités de dévelo pement de la zone par le cabinet de conseil KPMG pour la Chambre de commerce générale de Hong Kong (HKGCC) : KMPG (2017), The Greater Bay Area Initiative, septembre 2017, disponible via : https://www.chamber.org.hk/FileUpload/20171004091841878 6/The-greater-bay-area- nitiative_EN.pdf (dernier accès le 13 mai 2018)

7 L'université baptiste de Hong Kong (HKBU), l'université chinoise de Hong Kong (CUHK) et l'université de Hong Kong (HKU).

8 D'une durée totale de 10 semaines : 4 semaines au mois de juin 2017 puis six semaines aux mois de janvier et février 2018.

9 Les noms des enquêtés ont été anonymisés pour des raisons de confidentialité. La liste des entretiens réalisée est disponible sur demande.

10 Le Conseil législatif constitue le pouvoir législatif du régime politique hongkongais. Il est élu tous les quatre ans. La moitié de ses sièges sont pourvus au suffrage universel direct, selon un mode de scrutin proportionnel plurinominal. L'autre moitié est élue par des fédérations professionnelles, issues des principaux secteurs de l'économie hongkongaise. Dans les faits, le rôle législatif du Conseil législatif est restreint – une majorité de lois étant d'initiative.

11 A Hong Kong, le terme « Chine continentale » (« mainland China ») désigne la Chine intérieure sous administration de la République de Chine, excluant donc les régions administratives spéciales de Macau et de Hong Kong, ainsi que la République de Chine (Taiwan). Nous considérons ici que l'internationalisation des universités hongkongaises recouvre à la fois l'ouverture aux pays étrangers et à la Chine continentale. Malgré le rattachement de Hong Kong à la République populaire de le Chine, le principe « un pays, deux systèmes » (« ??? ») -inscrit dans la déclaration sino-britannique de 1984 – garantit l'autonomie de Hong Kong en dehors des affaires étrangères et de la défense. Si les relations entre Hong Kong et la Chine continentale ne relèvent pas de l'international - au sens où la frontière sino-hongkongaise n'est pas une frontière internationale -, elles s'inscrivent a minima sous le terme « interculturel » évoqué par Jane Knight (2004)

12 L'UGC, ou University Grants Committee est l'organe de financement des universités hongkongaises. Il fait le lien entre le gouvernement hongkongais et les universités publiques.

13 « Legislative Council Brief : Higher Education Review and Rolling Over the 2001/2002 to 2003/2004 Triennum to the 2004/2005 Academic Year » (EMB CR 3/21/2041/89), Education and Manpower Bureau, novembre 2002, p. 3, disponible via : http://www.legco.gov.hk/yr02- 03/english/panels/ed/papers/embcr3_21_2041_89_e.pdf (dernier accès le 4 mai 2018).
14 Ibid. p. 3.

15 Le Research Grants Council, placé sous la tutelle de l'UGC, est l'organe public de financement de la recherche académique à Hong Kong.

16 « Research Assessment Exercise 1996 – Guidance Notes », UGC Secretariat, avril 1996, disponible via : http://www.ugc.edu.hk/eng/ugc/activity/research/rae/rae96gn.html (dernier accès le 25 avril 2018).

17 The Chinese University of Hong Kong Annual Report 1997-1998, The Chinese University of

Hong-Kong, 1998, disponible via : https://www.iso.cuhk.edu.hk/images/publication/annual-report/1997-1998/pdf/1997-1998.pdf (dernier accès le 18 avril 2018).

18 Selon Polanyi, « l'institutionnalisation du procès économique confère à celui-ci unité et stabilité ; elle crée une structure ayant une fonction déterminée dans la société » ([1957], 2008, p. 59). Pour une analyse de la pensée de Karl Polanyi sur la relation entre les institutions et le marché, voir l'article de Jérôme Mauroucant et de Sébastien Plociniczak dans la Revue de la régulation : MAUROUCANT, Jérôme, PLOCINICZAK, Sébastien (2011), « Penser l'institution et le marché avec Karl Polanyi », Revue de la régulation, disponible via :http://journals.openedition.org/regulation/9439#quotation (dernier accès le 6 avril 2018).

19 « UGC welcomes Budget proposal for Eighth Matching Grants Scheme », University Grants Committee, disponible via : http://www.ugc.edu.hk/eng/ugc/about/press_speech_other/press/2018/pr28022018.html (dernier accès le 6 avril 2018)

20 On constate que l'internationalisation n'a pas été appréhendée avec la même temporalité pour toutes les universités. A l'université baptiste de Hong Kong, c'est plus tardivement et par crainte de voir les autres universités faire mieux dans le secteur de l'enseignement supérieur, qu'ont été introduits plusieurs mécanismes d'internationalisation.

21 Les étudiants « non-locaux » désignent les étudiants qui ne disposent pas d'un permis de résidence permanente à Hong Kong. Il peut s'agir d'étudiants de Chine continentale ou d'étudiants étrangers. L'adjectif « non-local » a été inventé spécifiquement à Hong Kong, car le Chinois du continent ne peuvent être décrits comme des étudiants internationaux.

22 « Hong Kong U » désigne l'université de Hong Kong, HKUST l''université des sciences et technologie de Hong Kong (Hong Kong University of Science and Technology).

23 Entretien avec l'enquêté T, 20 juin 2018, université baptiste de Hong Kong, Kowloon Tong, RAS de Hong Kong

24 Pour une lecture critique des classements internationaux, voir notamment : DALSHEIMER, Nadine, DESPREAUX, Denis (2008), « Analyse des classements internationaux des établissements d'enseignement supérieur », Education et formations, n°78, novembre 2008, disponible via : http://cache.media.education.gouv.fr/file/revue_78/56/5/12_38565.pd (dernier accès le 18 avril 2018).

25 « World University Rankings 2018 methodology », Times Higher Education, août 2017,
disponible via : https://www.timeshighereducation.com/world-university- rankings/methodology-world-university-rankings-2018 (dernier accès le 18 avril 2018).

26 « The most recent Academic Reputation Survey (run annually) that underpins this category was carried out in January to March 2017, attracting 10,568 responses. It examined the perceived prestige of institutions in teaching. The responses were statistically representative of the global academy's geographical and subject mix. The 2017 data are combined with the resultsof the 2016 survey, giving more than 20,000 responses ». Source : Ibid.

27 « The highest weighting of any metric is allotted to an institution's Academic Reputation score. Based on our Academic Survey, it collates the expert opinions of over 70,000 individuals in the higher education space regarding teaching and research quality at the world's universities. » Source : « Methodology », QS World University Rankings, disponible via https://www.topuniversities.com/qs-world-university-rankings/methodology (dernier accès le 18 avril 2018).

28 Annual Report 1998-1999, Hong Kong Baptist University, 1999, HKBU Library : Special Collections and Archives.

29 « Legislative Council Panel on Education : Supporting the Student Exchange Programmes and Scholarship Scheme for Mainland Students of University Grants Committee-Funded Institutions » (LC Paper No. CB(2)1195/01-02(04)), Education and Manpower Bureau, février 2002, disponible via : http://www.legco.gov.hk/yr01-02/english/panels/ed/papers/ed0301cb2-1195-4e.pdf (dernier accès

When it comes to the 2017 US tax act, not all sectors are created equal

Thomas Pellet

The Tax Cuts and Jobs Act (TCJA) signed into law at the end of 2017 will decrease the statutory corporate tax rate from 35 to 21 percent while also substantially changing the tax base and the taxation of international income. Despite the large fiscal cost of the law, both the Congressional Budget Office (CBO) and markets expect a relatively modest aggregate economic impact[1]. During the legislative process, market expectations that Congress would pass a new tax law favorable to corporate interests accounted, on average, for only 2 to 6 percentage points of the overall 25 percent increase in stock prices following the November 2016 presidential election to the end of 2017 (Blanchard et al. 2018). It turns out that these modest benefits from the market's anticipation of the new tax law were not evenly spread among sectors. The actual changes to the tax code are not likely to be sector neutral either; different sectors and industries will not benefit equally from the uniform reduction in statutory rates because their effective tax rates prior to the new tax law were wide ranging, from 4 to 32 percent. A myriad of other changes have sector-specific implications; for example, the substantial changes to the tax base, such as limits on deducting net interest payments, will harm specific capital-intensive sectors such as real estate and utilities.

This Policy Brief presents evidence that the TCJA is expected to affect the present discounted value (PDV) of after-tax corporate profits with significant differences across sectors. Sectors that had high effective tax rates before the bill, low leverage, low capital expenditures, and low foreign exposure are poised to benefit from the TCJA with stock price increases of close to 10 percent—two to three times more than aggregate S&P 500 prices. The new tax law is negative on net for some sectors—real estate, information technology, and utilities—because the reduction in statutory rates for sectors with already low effective tax rates will be more than offset by the tax base expansion from provisions such as the limit on net interest deductions, the limit on the use of net operating losses, and sunset clauses for capital expensing.

By including market projections of the TCJA's impact by sector, this Policy Brief extends the methodology that Blanchard et al. (2018) developed to estimate how much of the stock market price increases seen between the 2016 US presidential election and December 2017 can be attributed to market expectations that the tax bill would be signed into law. It complements other economic projections[2] by adding market expectations and predictions of the future impact of the tax bill on the present value of firms listed on the S&P 500 index.Market predictions could differ from previous economic analysis if, for example, lower tax rates were expected to offset the increase in the present discounted value (PDV) of firms through higher expected interest rates[3].

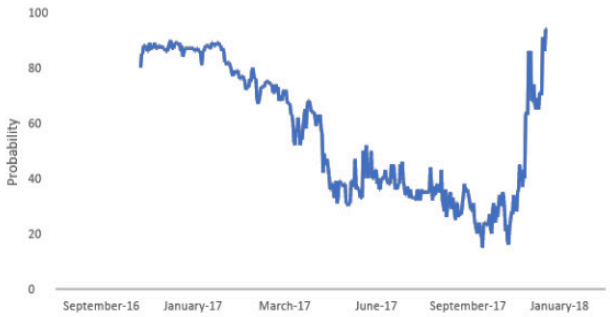
The methodology also differs from previous econometric analysis (Wagner et al. 2017) by using a dataset covering the entire legislative process, from the 2016 US presidential election to the tax law's passage in December 2017, rather than just the aftermath of the election. The methodology can therefore account for significant changes made to the original campaign tax proposal, such as the an-

nouncement of measures to counter tax base erosion, with corresponding changes in market expectations for foreign exposed sectors.

Revealing market expectations of the TCJA: the methodology

The analysis presented here takes daily sectoral stock prices from Bloomberg and daily estimates of the likelihood of TCJA passage from the website PredictIt.org, a "stock market for politics" that lets investors trade real money on the likelihood of future political events. Comparing these two sets of daily data helps identify a causal link between the tax legislation process and market projections for sectors of the economy. The methodology interprets the price fluctuations on PredictIt.org as changes in the probability of an event happening according to market participants. One such prediction market opened on November 9, 2016, to bet on the likelihood of future corporate tax cuts following the US presidential election (figure 1).

FIGURE 1: Market Predictions of the probability of passage of a corporate income tax bill by the end of 2017



Source: www.predictit.org.

This market was relatively liquid over the period studied, with on average 500 transactions a day and spikes above 10,000 transactions on specific dates. If both the stock market and betting markets were reacting to news about the legislative process, changes in the former should be correlated with changes in the latter. Tracking weekly changes in prices and probabilities helps control for long-term trends in stock prices[4]. Since other factors in the global economy were also driving stock prices over 2017, controlling for the global financial cycle helps isolate US tax-driven changes in stock prices. The specification estimated is the following:

$$\Delta P_t^i = \alpha^i + \gamma^i \Delta R_t^{MSCIW\ ex\ US} + \beta^i \Delta ProbTax_t + \varepsilon_t^i$$

Pti is the stock return of index i during week t, where i is one of the following Global Industry Classification Standard (GICS) sectors of the S&P 500: consumer discretionary, consumer staples, energy, financials, health care, industrials, information technology, materials, real estate, telecommunication services, and utilities. $R_t^{MSCIW\ ex\ US}$ is the stock return of the MSCI World index, excluding the United States, during week t. The variable $ProbTax_t$ denotes changes during week t in the probabilities (more accurately, the betting odds) of passage of a corporate income tax bill by the end of 2017.

A large discrepancy across sectors: the results

Table 1 displays the percent change in stock prices, from the time of the 2016 presidential election through December 2017, that can be attributed to the passage of the TCJA for all GICS sectors, derived from B*i* estimates in equation (1).

(See also table on the next page)

The results vary widely across sectors, with a spread of 11.5 percentage points. Three of the eleven sectors saw a decrease in stock prices based on market predictions that the TCJA would pass, namely information technology, real estate, and utilities. But only the estimate for the real estate sector, –2.1 percent, is statistically significant. Telecommunications and financials were predicted to be poised to largely benefit from the new tax law with an effect on stock prices of 9.4 and 7.0 percent, respectively[5]. A price change of this magnitude is not trivial and suggests that some measures

Table 1. Percent changes in stock prices attributable to the passage of the TCJA (November 9, 2016–December 2017)

	S&P 500 aggregate	Telecom.	Financials	Cons. dis.	Industrials	Materials
Percent change	2.52***	9.35***	6.96***	4.26***	3.76***	3.66***
Standard error	(0.502)	(2.51)	(2.10)	(0.843)	(1.36)	(0.776)
	Energy	**Health care**	**Cons. staples**	**Information tech.**	**Utilities**	**Real estate**
Percent change	2.15	2.09**	1.36	-0.323	-1.68	-2.10*
Standard error	(1.196)	(0.905)	(1.55)	(1.82)	(1.22)	(1.15)

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

TCJA = Tax Cuts and Jobs Act

Notes: Detailed regression results are presented in appendix table A.1.

Sources: Bloomberg Finance L.P., www.predictit.org, and author's calculations.

of the TCJA are concentrated (intentionally or not) on specific sectors, as explained in the next section. Once again, these estimates only reflect how much market participants expected the TCJA would affect the PDV of stocks. These market projections are, however, well aligned with economists' projections, as shown in appendix figure A.1[6], suggesting a consensus among financial and economic forecasters about the sectoral impact of the TCJA.

This exercise is restricted to listed firms, however, and therefore does not reflect expectations about the entire US economy. Listed firms will be affected differently by the TCJA, as they also tend to be larger than private firms. For example, the limit on net interest deductions applies to firms with gross receipts greater than $25 million and therefore is not likely to affect small and medium nonlisted firms. Similarly, listed banks are likely to benefit from the shift to territorial taxation in the long run, while private local banks will remain unaffected as they generate a limited amount of foreign earnings.

Changes in market expectations over time

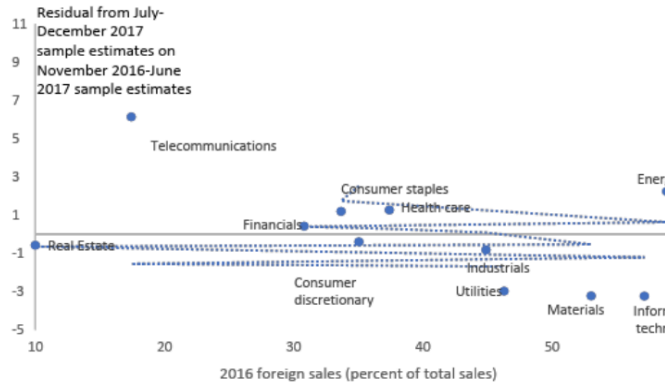
The tax proposal changed significantly during the period on which equation (1) is estimated. The original campaign proposal included a 15 percent flat tax rate on retained earnings, as opposed to 21 percent in the final bill. Another campaign promise was the repeal of most if not all business deductions, whereas the final bill kept limited interest deductions and prolonged capital expensing for five years. A House Republican blueprint of tax changes began circulating on June 24, 2016, and major announcements were made with the tax reform outline on April 26, 2017, and the "Unified Framework for Fixing Our Broken Tax Code" on September 27, 2017. The shift to a territorial tax system was not clearly stated during the campaign, and some provisions such as the Base Erosion and Anti-Abuse Tax (BEAT) and Global Intangible Low-Taxed Income (GILTI) were largely unexpected until November 2017.

Estimations of equation 1 are essentially a weighted average of the expected impact of all the various draft bills during the period, between the US election day in November 2016 and the passage of the bill in December 2017. If the final bill was perceived as significantly different from the campaign proposal, estimates right after election day should be different from estimates right before the vote on the final bill. The methodology used here reveals how market perceptions of the TCJA changed over time. The appendix (figure A.2) presents evidence that market expectations re-

mained broadly stable over time, suggesting that the changes to the tax bill during the legislative process did not fundamentally alter the way markets projected what the TCJA would be and how it would affect the economy.

Yet a simple comparison of estimated sector sensitivities to the TCJA between the first and second half of 2017 suggests market expectations did change somewhat (appendix figure A.3). What drove the changes in market perceptions during the last half of 2017? Regressing estimates of sector sensitivities from the second half of 2017 on sensitivity estimates from the rest of the sample can explain the residual, which is intuitively the shift in market expectations between the two periods.

Figure 2. Explaining the shift in expectations over time: Market expectation (beta) revisi compared to foreign exposure of sectors



Sources: Bloomberg Finance L.P., S&P Global, www.predictit.org, and author's calculations.

Figure 2: Explaining the shift in expections over time: Market expenditure (beta) revision compared to foreign exposure of sectors

As figure 2 shows, having larger foreign exposure is a good predictor of a downward revision in market expectations of the passage of the TCJA for the second half of 2017. This suggests that the mid-November announcement of an overhaul to the international taxation regime, with measures such as GILTI and BEAT, affected market expectations. To test this hypothesis statistically, it is possible to estimate the following model:

$$P_t^i = \alpha^i + \gamma_1^i \Delta R_t^{MSCIW\ ex\ US} + \beta_1^i \Delta ProbTax_t + \beta_2^i \Delta ProbTax_t * Time\ dummy + \gamma_2^i Time\ dummy + \varepsilon_t^i$$

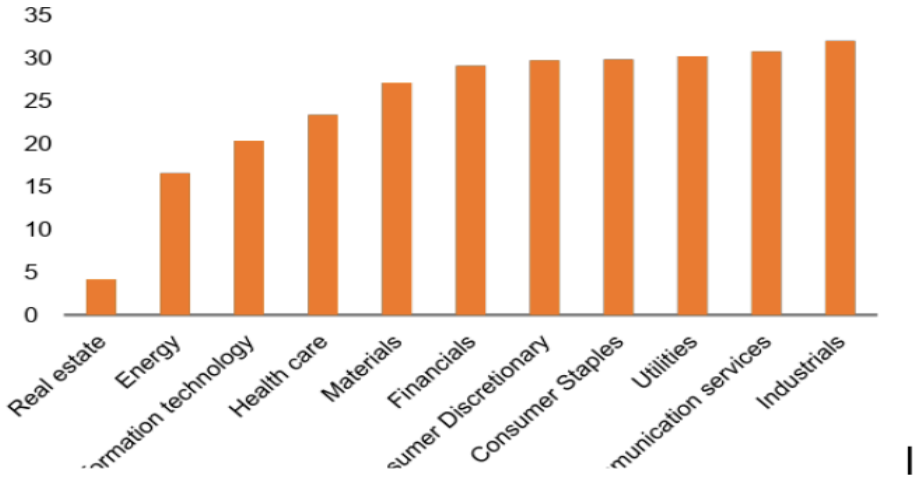
Where the Time dummy is zero before November 20, 2017, and the announcement of the international corporate income tax overhaul and B*1* thereafter. Y*2* and 2 estimates will reflect the slope and level effect of the international tax reform announcement on market expectations. Table A.3 presented in the appendix shows that stock prices for seven sectors shifted significantly with changes in market expectations following the international tax reform announcement, along the lines of foreign sales exposure[7]. The telecommunications sector largely benefited from the announcement, while the information technology sector was hurt by its foreign exposure. As the legislative process moved away from campaign tax promises to include a territorial taxation regime, markets anticipated that the transition would hurt sectors that generate more sales abroad on average. This supports the claim that such a switch was a major amendment to the campaign tax proposal that would hurt multinationals[8].

Sectoral divergences explained by the reduction in statutory rates

Abstracting from changes to the tax base and focusing on the reduction in statutory rates, a general pattern emerges: The TCJA moved the tax system closer to sectoral neutrality. Previously higher taxed sectors got larger tax cuts, which is reflected in the differential market performance of different sectors. Blanchard et al. (2018) estimate that higher taxed firms benefit more from the TCJA than lower taxed firms, suggesting that the same would be true for higher taxed and lower taxed sectors. Figure 3 shows the large disparities in average effective tax rates by sector prior to the new tax law. The real estate sector faced a low 4 percent effective tax rate (mostly due to development and real estate investment trust activities), while the industrials sector faced a much higher 32 percent effective tax rate. Therefore, a common decrease in statutory tax rates from 35 to 21 percent is not sector neutral. Sectors that had a

high effective tax rate benefit more from the bill than previously low taxed sectors. where rates were higher, the market expected greater benefit, therefore raising stock prices.

Figure 3. Effective tax rates by GICS sector before the enactment of the TCJA

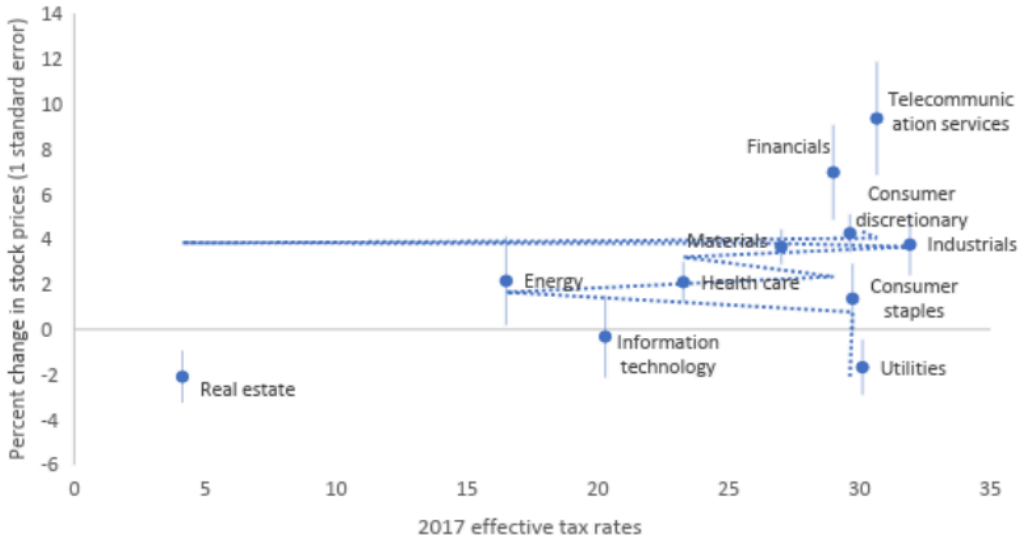


GICS = Global Industry Classification Standard; TCJA = Tax Cuts and Jobs Act
Sources: Aswath Damodoran, "Tax Rates by Sector (US)," available at http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New_Home_Page/datafile/taxrate.htm (accessed on April 13, 2018); and author's calculations.

Figure 4 regresses percent changes in stock prices from table 1 against effective tax rates before the introduction of the tax bill by sector. There is a clear positive correlation between 2017 effective tax rates and percent changes in stock prices attributable to market predictions of the TCJA passing. Where effective tax rates were low, the market expected the sector to benefit less from the TCJA, sending stock prices down, and

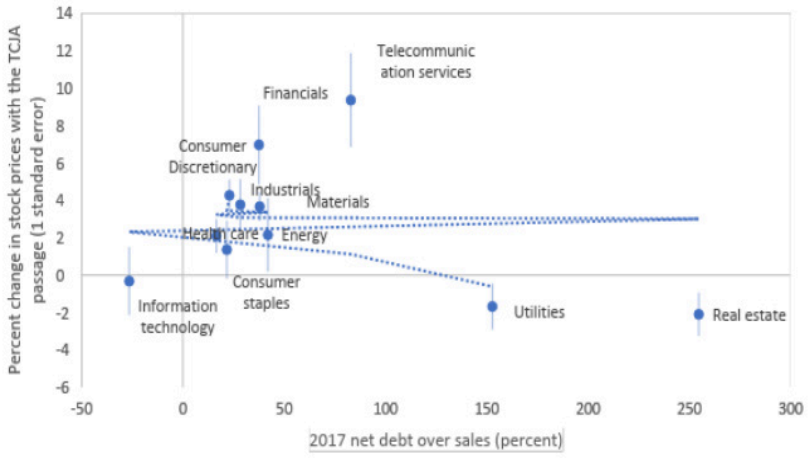
Fiscal balance sheet "legacies" prior to the passage of the TCJA are another source of the uneven impact of the tax law. Reduced statutory rates effect the value of past deferred tax balances and losses carried forward. Sectors that were net debtors to the Internal Revenue Service (IRS), such as telecommunication services, made a one-off gain when the new statutory rates applied, as the value of their liability

Figure 4: Market expectations of TCJA passage (percent change in stock prices) against 2017 effective tax rates prior to TCJA



TCJA = Tax Cuts and Jobs Act
Sources: Aswath Damodoran, "Tax Rates by Sector (US)," available at http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New_Home_Page/datafile/taxrate.htm (accessed on April 13, 2018); and author's calculations.

Figure 5. Market expectations of TCJA passage against 2017 sectoral leverage.



TCJA = Tax Cuts and Jobs Act
Sources: Bloomberg Finance L.P. and author's calculations.

decreased considerably with the lowered statutory rates. Sectors that had carried forward large losses and that were creditors to the IRS, such as information technology firms, suffered a one-off loss, as the amount of gross tax receipts on which firms could deduct losses carried forward decreased[9].

The TCJA did more than just reduce statutory rates, however. In its estimate of the effect of the TCJA on the budget, the bipartisan Joint Committee on Taxation (JCT) provides a 10-year budget impact assessment for each provision in the bill and expects various tax base expansions to offset the reduction in statutory rates by more than half (JCT 2017). Other factors are at play in explaining the large range of sectoral elasticities to the TCJA.

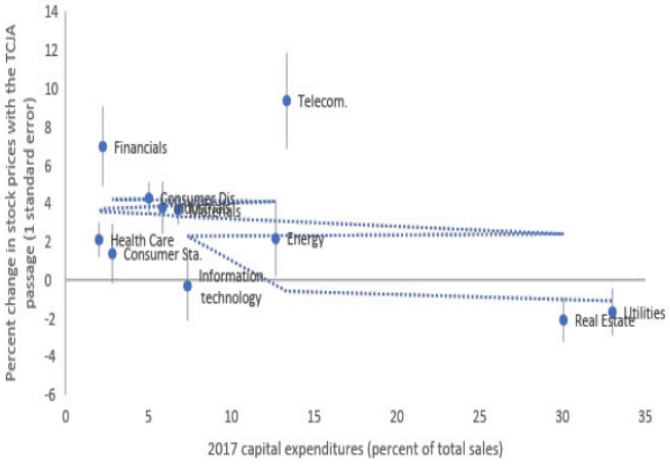
Sectoral divergences explained by a change in the tax base

The TCJA also makes numerous changes to the tax base, although there is considerable uncertainty about the future of many of these provisions because of phase-in and sunset provisions. In that sense, estimates from table 1 say as much about market expectations for passage of the TCJA as they do about expectations of future tax changes and deduction extensions. According to the JCT's analysis of the law over the next 10 years, three provisions appear to significantly change the tax base and increase corporate taxes. First, the cap on net interest deductions is the largest expansion of the tax base, accounting for 36 percent of gross tax increases over the decade. Highly leveraged sectors with low taxable income are likely to face a significant increase in taxable income, as the cap is a function of taxable income. IRS data shows the utilities and real estate sectors were the main beneficiaries of net interest deductions and therefore will suffer more from the cap than the rest. Figure 5 shows the relatively strong relationship between market expectations (as measured in stock price changes) for sector sensitivities and its net debt over sales[10] and shows the relatively high leverage of the real estate and utilities sectors.

Second, the limit on the use of net operating loss carryforwards and the end of carryback deduction, representing 28 percent of total gross tax increases, hit sectors that have a low to negative operating surplus on average and nonliquid assets on their balance sheets. Utilities and the energy sector (in an environment of low oil prices) fit that category. The information technology sector also includes loss-making companies with illiquid intangible assets.

Third, the TCJA broadens the definition of eligible tangible assets for capital investment expensing on the short run and extends the bonus depreciation provision for five years. In the medium run, the TCJA gradually phases out capital expensing provisions and restricts expensing for intangible assets such as research and development[11] and software programming (CBO 2018, 119) starting in 2022 (although reportedly many companies expect this provision will never come into force). Figure 6 shows the TCJA negatively affects sectors with high capital expenditures[12], suggesting that mar-

kets are looking past temporary bonus depreciation rules and instead setting prices based on reduced capital expensing in the long run.



Sources: Bloomberg Finance L.P. and author's calculations.

Figure 6. Market expectations of the TCJA against 2017 capital expenditures

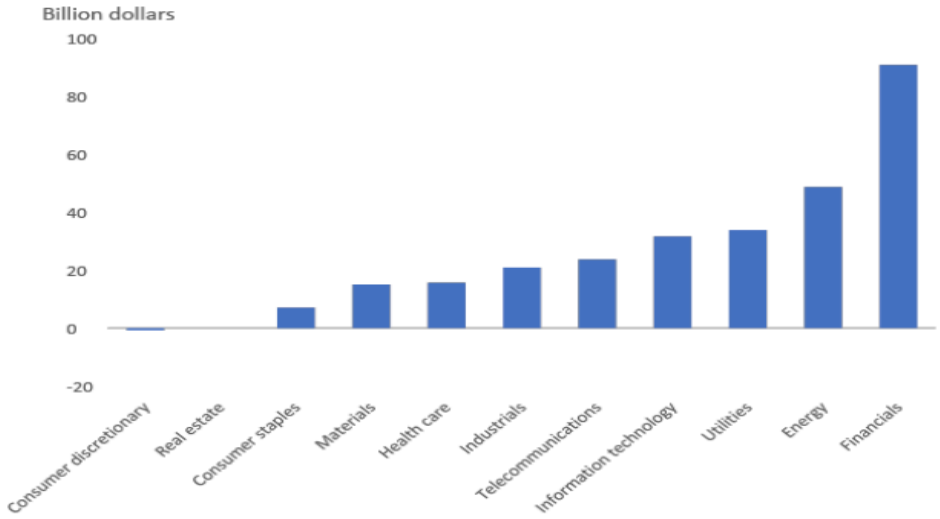
The previous regressions show two outliers: the telecommunications and the financial sectors. Their relative elasticity is not easily explained by effective tax rates, leverage, or capital expenditure levels. According to JCT (2017), tax increases that target the financial sector account for a minor 4.7 percent of total gross tax increases in the bill. The TCJA includes substantial changes to international taxation likely to benefit the financial sector on net—including a one-time (abated) charge on overseas retained earnings, permanent gross tax cuts through a territorial system, and deductions for foreign-derived intangible income (FDII)—despite permanent gross tax increases with several new base erosion provisions. Figure 7 shows the financial sector holds a large amount of retained earnings, suggesting relatively large foreign retained earnings and therefore that the sector would benefit from the shift to a territorial regime.

As for telecommunications, Gutiérrez and Philippon (2017) show that firms in this sector have become concentrated over time, which has reduced competition and their need to invest. The large reduction in effective tax rates for the telecommunications sector is therefore more likely to translate into higher dividends in the future, supporting today's stock prices, rather than higher investment. This could explain the sector's higher estimated sensitivities.

Exposure to the US market is also a key determinant of the expected impact of the tax act. Figure 8 shows that sectors with high exposure to the US markets are expected to benefit more from the tax bill than sectors generating most of their sales abroad. It is noteworthy that three out of the eleven sectors generate more than 50 percent of their sales outside of the United States.

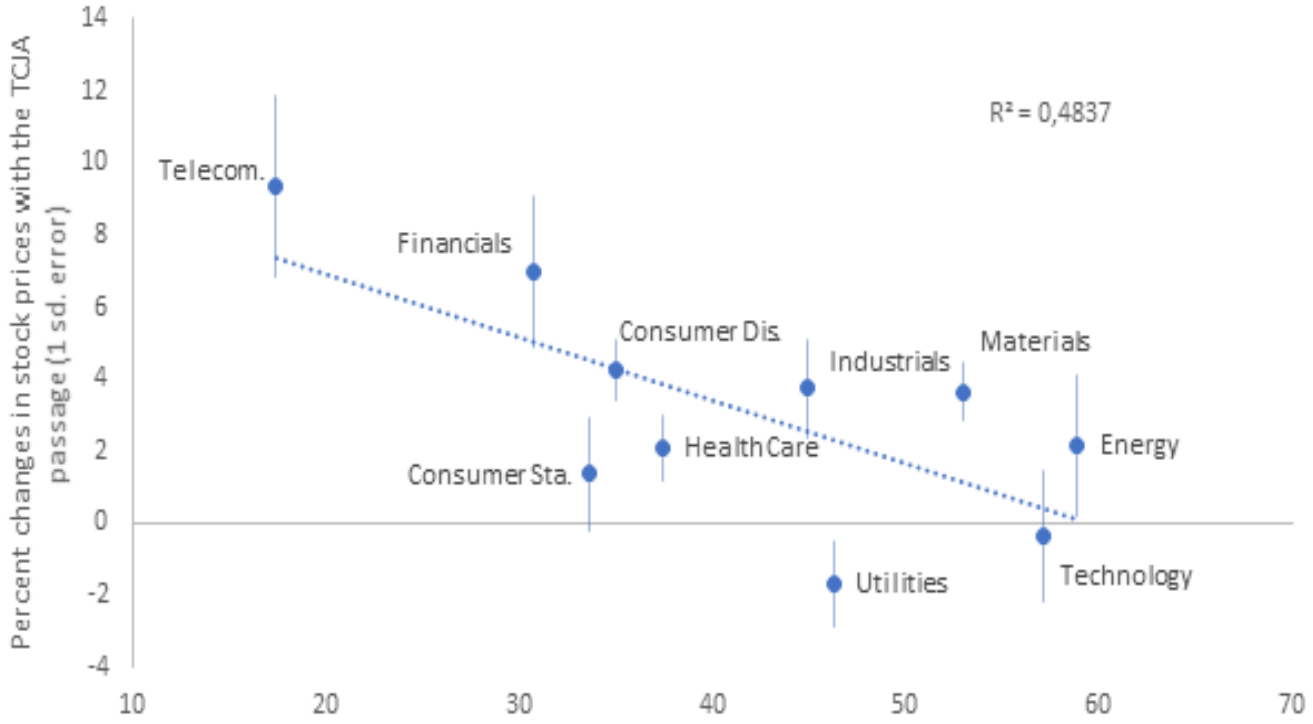
More formally, appendix table A.2 shows regression results of sectoral elasticities to the

Figure 7. retained earnings by sector, 2017



Sources: Bloomberg Finance L.P. and author's calculations

Figure 8: Market expectations of TCJA passage against 2016 foreign sales



TCJA on several sector characteristics. Because of the small sample size, estimates are not always significant, but qualitative results are consistent with the impact of the four main provisions of the TCJA analyzed above. Sectors that are highly leveraged, have a low effective tax rate, and are capital intensive will be negatively affected by the bill. The ratio Tobin's Q helps control for the differential between the return on equity (ROE) and the cost of equity pre-TCJA (table A.2b). Sectors with a low Q value are plagued with poor profits and/or high capital costs, and are therefore likely to benefit from the tax bill, all other characteristics being equal. Using microdata, Wagner et al. (2017) regress cumulated abnormal returns after the 2016 US presidential election on individual firm characteristics. They find that firms whose net operating losses, foreign exposure, interest expenses, and leverage are high all underperformed the aggregate stock market, broadly consistent with findings presented here.

Conclusions

The reduced statutory tax rates and changes to the tax base in the 2017 tax law will have significantly different effects across sectors. Several sector characteristics contribute to the varying impact: High effective tax rates before the law passed, low leverage, low capital expenditures, and low foreign exposure all predict a higher impact from the TCJA. The new tax law is also negative on net for some sectors, as the tax base expansions from several provisions—the limits on net interest deductions and on the use of net operating losses, and capital expensing sunset clauses—are significant. The TCJA is also expected to affect the macroeconomic environment, with somewhat higher economic growth but mostly higher interest rates and capital costs[13]. The financial sector tends to do well in this sort of macroeconomic environment, with higher spreads and higher investment, while real estate activity tends to decline. The real estate sector is further hit by the individual income tax chapter of the TCJA, which limits deductions for mortgage debt, reducing households' propensity to fund residential investment through debt, slowing down housing inflation.

References

Blanchard, Olivier, Christopher G. Collins, Mohammad R. Jahan-Parvar, Thomas Pellet, and Beth Anne Wilson. 2018. Why Has the Stock Market Risen So Much Since the US Presidential Election?

PIIE Policy Brief 18-4 (February). Washington: Peterson Institute for International Economics.

CBO (Congressional Budget Office). 2018. The Budget and Economic Outlook: 2018 to 2028. Washington.

Gutiérrez, Germán, and Thomas Philippon. 2017. Declining Competition and Investment in the U.S. NBER Working Paper No. 23583 (July). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

JCT (Joint Committee on Taxation). 2017. Estimated budget effects of the conference agreement for H.R.1, the "Tax Cuts and Jobs Act." JCX-67-17: 1–10. Washington.

PWBM (Penn Wharton Budget Model). 2017a. The Tax Cuts and Jobs Act, as Reported by Conference Committee (12/15/17): Tax Effects by Industry. Penn Wharton Digest. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania.

PWBM (Penn Wharton Budget Model). 2017b. Implementing Alternative Tax Reforms in the Penn Wharton Budget Model Static Tax Simulator. Technical Brief. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania.

Wagner, Alexander F., Richard J. Zeckhauser, and Alexandre Ziegler. 2017. Company Stock Price Reactions to the 2016 Election Shock: Trump, Taxes and Trade. HKS Faculty Research Working Paper Series RWP17-005 (February). Cambridge, MA: Harvard Kennedy School. Available at https://doi.org/10.2139/ssrn.2909835.

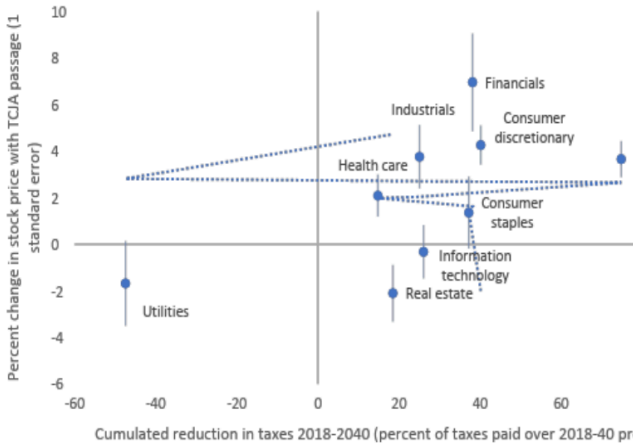
Appendix

Table A.1 displays complete regression results based on estimation of equation 1. The economic interpretation of estimates in the table is straightforward. With the enactment of the TCJA, the probability of passage becomes 100 percent. Multiplying the corporate tax act sensitivity estimates by 100 yields the percentage change in a sector's average stock price associated with the passage of the TCJA, as expected by markets (and shown in the main text).

(see following page)

Robustness Checks
Comparison with Economic Analysis

One way to check the plausibility of estimates in table A.1 is to compare them with forecasted tax gains by industry sector from the Penn Wharton Budget Model (PWBM 2017a). The model estimates the cumulated reduction in taxes paid over a 32-year window for North American Industry Classification System (NAICS) sectors at the two-digit level. For a given sector, a net decrease (increase) in taxes paid should correspond to a positive (negative) elasticity to the TCJA. There should be a positive correlation between PWBM tax reduction estimates and elasticities to the TCJA. Figure A.1 plots estimated elasticities by sector against cumulated reduction in taxes over the 2018–40 period.



TCJA = Tax Cuts and Jobs Act; PWBM = Penn Wharton Budget Model
Sources: Bloomberg Finance L.P., www.predictit.org, PWBM, and author's calculations.

Figure A.1. Market estimates of the TCJA impact compared with PWBM economic projections

The picture is similar when discounting future tax gains using an estimated cost of capital or expressing tax gains as a percentage of average earnings over the last decade. Controlling for the probability of passage of changes in the tax code for individuals in equation 1 yields roughly similar results, suggesting that corporate tax changes rather than general deregulation are driving results. Market expectations are very much in line with the PWBM. The apparent consensus is that utilities will be a net looser from the TCJA. The materials sector, on the contrary, will be a net beneficiary. Financials, information technology, and real estate are the three sectors where economic analysis and market expectations seem to diverge. Market ex-

Table A.1 Effects of changes in TCJA passage probabilities on sectoral stock prices (November 9, 2016–December 19, 2017)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Variables	**S&P 500 aggregate**	**Materials**	**Energy**	**Financials**	**Industrials**	**Information technology**
Corporate tax act	0.0252***	0.0366***	0.0215	0.0696***	0.0376***	-0.00323
	(0.00502)	(0.00776)	(0.0196)	(0.0210)	(0.0136)	(0.0182)
MSCI excluding US	0.464***	0.627***	0.475***	0.273	0.460***	0.761***
	(0.0596)	(0.0810)	(0.161)	(0.174)	(0.0750)	(0.102)
Constant	0.202***	0.138	-0.189	0.341**	0.153	0.346**
	(0.0623)	(0.0973)	(0.198)	(0.173)	(0.107)	(0.138)
Observations	399	399	399	399	399	399
R^2	0.331	0.271	0.0591	0.116	0.187	0.211

	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Variables	**Consumer staples**	**Utilities**	**Health care**	**Consumer discretionary**	**Real estate**	**Telecommunications**
Corporate tax act	0.0136	-0.0168	0.0209**	0.0426***	-0.0210*	0.0935***
	(0.0155)	(0.0122)	(0.00905)	(0.00843)	(0.0115)	(0.0251)
MSCI excluding US	0.234**	0.222*	0.368***	0.509***	0.457***	0.0919
	(0.119)	(0.118)	(0.0984)	(0.0847)	(0.167)	(0.227)
Constant	0.127	0.212	0.168	0.190*	0.0426	0.0788
	(0.122)	(0.130)	(0.125)	(0.104)	(0.131)	(0.224)
Observations	399	399	399	399	399	399
R^2	0.0403	0.0334	0.0789	0.252	0.105	0.0933

*** prob < 0.01, ** prob < 0.05, * prob < 0.1

TCJA = Tax Cuts and Jobs Act

Notes: This table reports the results of estimation of equation 1. The return series are listed on the top row. Newey-West (4 lags) corrected standard errors are in parentheses. The MSCI World Index excluding the United States is a broad global equity index that represents large and mid-cap equity performance across 22 developed markets countries. It covers approximately 85 percent of the free float-adjusted market capitalization in each country and does not offer exposure to emerging markets.

Sources: Bloomberg Finance L.P., www.predictit.org, and author's calculations.

Table A.2a Sector characteristics driving the TCJA elasticities

	Dependent variable: Elasticity to the TCJA						
Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Effective tax rates	0.231*						
	(0.115)						
Profit margin		-0.116					
		(0.158)					
Net debt per sale			-0.0170				
			(0.0136)				
Capital expenditure per sale				-0.172*			
				(0.0902)			
Retained earnings per sale					0.0262		
					(0.0433)		
R&D expenditure per sale						-0.297	
						(0.360)	
Foreign sales per sale							-0.174**
							(0.0635)
Constant	-3.049	3.756*	3.719**	4.578***	2.403	3.488**	10.37***
	(2.982)	(1.818)	(1.315)	(1.363)	(1.642)	(1.407)	(2.749)
Observations	11	11	11	11	10	9	10
R-squared	0.312	0.056	0.148	0.288	0.044	0.089	0.484

Table A.2b Sector characteristics driving the TCJA elasticities, controlling for Tobin's Q

	Dependent variable: Elasticity to the TCJA					
Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Effective tax rates	0.239*					
	(0.114)					
Profit margin		-0.0941				
		(0.166)				
Net debt per sale			-0.0264*			
			(0.0138)			
Capital expenditure per sale				-0.247**		
				(0.0821)		
Tangible book value per sale					-0.0377**	
					(0.0147)	
Foreign sales per sale						-0.168**
						(0.0640)
Price to book ratio (Q)	-0.677	-0.507	-1.166	-1.314*	-1.239*	-0.510
	(0.628)	(0.782)	(0.711)	(0.586)	(0.630)	(0.522)
Constant	-0.833	5.356	8.432**	10.07***	8.402**	11.93***
	(3.601)	(3.101)	(3.119)	(2.698)	(2.623)	(3.187)
Observations	11	11	11	11	11	10
R-squared	0.399	0.103	0.362	0.563	0.489	0.546

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

TCJA = Tax Cuts and Jobs Act

Note: Standard errors in parentheses.

Sources: Bloomberg Finance L.P., www.predictit.org, and author's calculations.

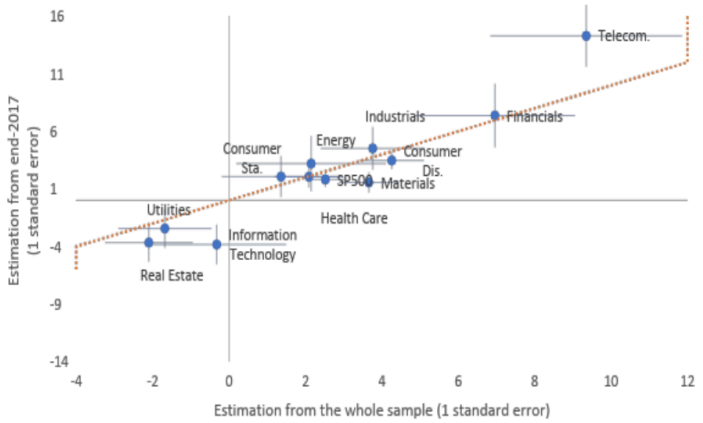
pectations are more optimistic about financials and more pessimistic about real estate and information technology than the PWBM.

What could explain the discrepancies between market and economic forecasts? First, the NAICS two-digit industry classification that the PWBM uses does not match perfectly with GICS classification, leading to measurement errors. For example, the information technology sector as reconstructed from the PWBM also includes telecommunications. Since telecommunications is poised to be the sector benefiting the most from the TCJA, it likely biases the PWBM estimates upward when compared to an information technology sector that excludes telecommunications. Second, the PWBM simulates corporate income tax liability based on a single representative corporation by sector. It does not distinguish private firms from S&P 500 listed firms and banks. Listed firms might be affected differently from the TCJA as they also tend to be larger. For example, the limit on net interest deductions applies to firms with gross receipts greater than $25 million, which likely preserves the deduction for small and medium nonlisted firms. Similarly, listed banks are likely to benefit from the shift to territorial taxation in the long run, while private local banks will remain unaffected, explaining why market expectations for financials are higher than the PWBM forecasts.

Stability of Estimates over the Sample Period

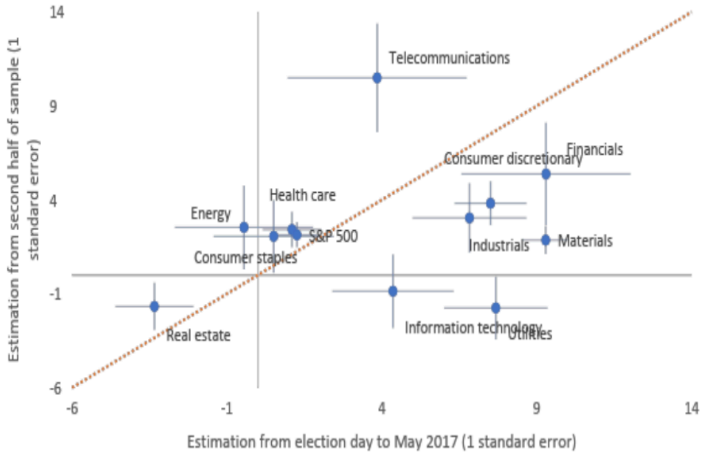
Figure A.2 compares estimates generated from the entire sample to estimates from the last quarter of 2017, on a 45-degree line. Fourth quarter 2017 estimates are not significantly different from full sample estimates, except for the telecommunications sector, suggesting that estimates are relatively stable or that last quarter probability changes drove full sample results. Figure A.3 compares estimates from the first half of the sample to estimates of the second half. Expectations for eight out of the eleven sectors changed significantly over time. Energy and real estate saw a positive revision in market expectations over time, while utilities, information technology, consumer discretionary, financials, industrials, and materials saw a negative revision in market expectations.

Figure A.2 Subsample stability of estimates, comparison between whole sample and end-2017 estimates



es: Whole sample date range is November 9, 2016–December 19, 2017; end-2017 date range is ober 1–December 19, 2017.
rces: Bloomberg Finance L.P. and author's calculations.

Figure A.3 Sub sample stability of estimates, comparison between first half and second half of the sample



Notes: First half of sample date range: November 9, 2016–May 31, 2017; second half of sample date range: June 1, 2017–December 19, 2017.
Sources: Bloomberg Finance L.P. and author's calculations.

Table A.3 Effects of changes in TCJA passage probabilities on sectoral stock prices, with time dummy (November 9, 2016–December 19, 2017)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
Variables	**S&P 500 aggregate**	**Materials**	**Energy**	**Financials**	**Industrials**	**Information technology**
Corporate tax act	0.0226***	0.0540***	-0.00781	0.0604***	0.0181	0.0327**
	(0.00658)	(0.0131)	(0.0242)	(0.0216)	(0.0132)	(0.0156)
Corporate tax act * time dummy	-0.00120	-0.0305*	0.0554*	0.0135	0.0221	-0.0764***
	(0.0106)	(0.0155)	(0.0314)	(0.0403)	(0.0224)	(0.0225)
Time dummy	0.224	-0.154	0.110	0.174	0.583*	0.162
	(0.177)	(0.225)	(0.333)	(0.633)	(0.300)	(0.399)
MSCI excluding US	0.462***	0.630***	0.473***	0.271	0.453***	0.761***
	(0.0608)	(0.0775)	(0.158)	(0.177)	(0.0772)	(0.100)
Constant	0.188***	0.178*	-0.250	0.316*	0.0921	0.408***
	(0.0652)	(0.103)	(0.215)	(0.179)	(0.109)	(0.140)
Observations	399	399	399	399	399	399
R^2	0.332	0.282	0.0713	0.113	0.211	0.246

	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Variables	**Consumer staples**	**Utilities**	**Health care**	**Consumer discretionary**	**Real estate**	**Telecommunications**
Corporate tax act	-0.0243*	-0.0185	0.0162	0.0327**	-0.0278	0.0319
	(0.0143)	(0.0124)	(0.0176)	(0.0131)	(0.0213)	(0.0263)
Corp. tax act * time dummy	0.0679***	0.0335*	0.00303	0.0103	0.0239	0.0676**
	(0.0181)	(0.0200)	(0.0202)	(0.0154)	(0.0215)	(0.0320)
International time dummy	0.275	-1.050***	0.222	0.331*	-0.360	1.938***
	(0.375)	(0.296)	(0.326)	(0.183)	(0.301)	(0.505)
MSCI excluding US	0.230*	0.233**	0.365***	0.505***	0.460***	0.0681
	(0.119)	(0.115)	(0.0992)	(0.0859)	(0.167)	(0.223)
Constant	0.0431	0.253*	0.150	0.157	0.0445	-0.119
	(0.118)	(0.133)	(0.138)	(0.112)	(0.134)	(0.236)
Observations	399	399	399	399	399	399
R^2	0.113	0.0594	0.0763	0.257	0.105	0.153

*** prob < 0.01, ** prob < 0.05, * prob < 0.1.

TCJA = Tax Cuts and Jobs Act; GILTI = Global Intangible Low-Taxed Income; BEAT = Base Erosion and Anti-Abuse Tax

Notes: This table reports the results of estimation of equation 2. The return series are listed on the top row. Newey-West (4 lags) corrected standard errors are in parentheses. The MSCI World Index excluding the United States is a broad global equity index that represents large and mid-cap equity performance across 22 developed markets countries. It covers approximately 85 percent of the free float-adjusted market capitalization in each country and does not offer exposure to emerging markets. The time dummy is zero before November 20, 2017, when the senate tax proposal (including GILTI an BEAT) was announced and one thereafter.

Sources: Bloomberg Finance L.P., www.predictit.org, and author's calculations.

Endnotes:

1 Thomas Pellet, «CBO and Markets Agree: The 2017 US Tax Act Will Not Raise Stock Prices Much,» RealTime Economic Issues Watch, Peterson Institute for International Economics, May 4, 2018.

2 UBS, "US equities Update: Sector implications of tax reform", December 21, 2017; PWBM (2017a, b).

3 For more context, see Thomas Pellet, «CBO and Markets Agree: The 2017 US Tax Act Will Not Raise Stock Prices Much,» RealTime Economic Issues Watch, Peterson Institute for International Economics, May 4, 2018.

4 Results are robust to different values for the time window of price changes. Estimates are even more significant for biweekly changes. However, weekly changes were used instead in order to limit omitted-variable bias.

5 Controlling for the probability of passage of individual tax reform in equation (1), as a proxy for deregulation momentum in general, yields roughly similar results. Controlling for 1-month, 3-month, 6-month, or 1-year US treasuries interest rates in weekly changes or levels gives virtually identical results.

6 To check the plausibility of these estimates, it is possible to compare them with the Penn Wharton Budget Model (PWBM) tax gains estimates by industry (PWBM 2017a). Market expectations are broadly in line with economic analysis. Financials is the only sector for which market expectations are much higher than PWBM estimates. PWBM suggests larger tax gains for technology and real estate than markets expect.

7 Regressing the Corporate tax * Time dummy interaction term on foreign sales yields similar results to figure 2, supporting the fact that the international tax overhaul drove the market to update its expectations in the end of 2017.

8 Gary Clyde Hufbauer and Zhiyao (Lucy) Lu, «Corporate Tax Reform Favors Domestic Production, Not US Multinationals,» Realtime Economic Issues Watch, Peterson Institute for International Economics, January 12, 2018.

9 Rochelle Toplensky, Patrick Mathurin, and Andrew Edgecliffe-Johnson, "US companies count costs and benefits of Trump tax law," Financial Times, April 22, 2018.

10 Results are similar when using net debt over earnings before interest, taxes, depreciation, and amortization (EBITDA).

11 The limit on amortization of research and development itself accounts for 17 percent of total gross tax increases in the bill, according to JCT (2017).

12 This is also true when taking jointly the effective tax rate and capital expenditures as independent variables, but coefficients are not significant considering the small number of observations.

13 Thomas Pellet, «CBO and Markets Agree: The 2017 US Tax Act Will Not Raise Stock Prices Much,» RealTime Economic Issues Watch, Peterson Institute for International Economics, May 4, 2018.

Les assurances complémentaires santé en France : analyse critique à la lumière d'exemples étrangers

Lorène Jacoud & Anouck Payen

A l'occasion de l'évènement « Place de la Santé » organisé le 21 février 2017 par la Mutualité Française, le Président de la République Emmanuel Macron, alors encore candidat, a développé son programme politique en matière de santé. Il a particulièrement insisté sur deux grands axes : la prévention et la diminution du reste à charge. Afin d'adresser cette deuxième problématique, il a envisagé comme piste de réflexion la mise en place de contrats-type par les organismes complémentaires santé, dans le but d'accroître la transparence vis-à-vis des assurés et de favoriser une concurrence accrue entre les différents organismes. En plus de leurs contrats habituels, face à la situation d'information imparfaite, ces-derniers devraient donc proposer trois contrats-type : un contrat moyen, un contrat renforcé et un contrat de couverture totale. Cette proposition n'est pour l'instant pas à l'agenda politique du gouvernement actuel. Il n'en demeure pas moins que la question de la réforme du financement du système de santé et des complémentaires santé reste d'actualité. Dans sa feuille de route adressée au gouvernement, la Ministre des Solidarités et de la Santé Agnès Buzyn a fixé un objectif de « reste à charge zéro à l'horizon 2022 » pour l'optique, les prothèses dentaires et les audioprothèses, grâce à un partage de la prise en charge entre assurance maladie obligatoire et complémentaire. Elle a aussi affirmé sa volonté de réformer les complémentaires santé pour aller vers plus de lisibilité de leurs offres pour les assurés et donc vers plus de concurrence.

La part de cette ambition réformatrice dans la stratégie du gouvernement en matière de santé pousse à s'interroger sur les assurances complémentaires santé en France, sur leurs fondements, leurs fonctionnements, les objectifs auxquels elles participent, mais aussi leurs limites et les pistes d'évolution à envisager. Une analyse critique du cas français peut dès lors être menée à la lumière d'exemples étrangers. Une telle analyse présuppose en creux à la fois la spécificité du système de santé français en matière d'assurance santé et la réalité des limites dudit système dans l'accomplissement de son double objectif d'efficacité et d'équité. En ce qui concerne le système de santé, et plus largement l'action publique, la finalité est de tendre vers un optimum à la fois social et économique. Dans le cas présent, l'objectif d'efficacité peut renvoyer à la maîtrise des dépenses de santé et à la qualité des soins tandis que l'objectif d'équité peut renvoyer à l'égalité d'accès aux soins. Dès lors, les assurances complémentaires santé auraient un rôle à jouer dans ces domaines. Toutefois, ce rôle est marqué par une profonde ambiguïté, ambiguïté qui se retrouve dans le nom même des assurances complémentaires santé. Elles renvoient en effet à la dualité de l'assurance maladie en France, avec une Assurance Maladie Obligatoire (AMO) prise en charge par la Sécurité sociale et une Assurance Maladie Complémentaire (AMC) prise en charge par les organismes d'assurance complémentaire santé, complétées par le reste à charge. Toutefois, le pluriel pointe la pluralité des acteurs de l'AMC et individualise les assureurs. Par ailleurs, le terme même d'assurance est à questionner. En effet, une assurance est un contrat par lequel l'assureur s'engage à indemniser l'assuré, moyennant une prime ou une cotisation, de certains risques ou sinistres éventuels, avec une tarification en fonction du risque. Une

assurance complémentaire santé est un contrat d'assurance qui permet à son souscripteur de bénéficier du remboursement de tout ou partie de ses dépenses de santé en complément des remboursements effectués par les régimes obligatoires d'assurance de santé. Les assurances complémentaires santé recouvrent donc à la fois le champ de l'assurance et la mutualité. Enfin, en France, on parle de complémentaires car elles adressent principalement des dépenses déjà partiellement prises en charge par l'AMO et, à ce titre, assurance santé privée est synonyme d'assurance complémentaire santé. Cette ambivalence interroge la place et le rôle mêmes des assurances complémentaires santé et la spécificité du système français.

Dans quelle mesure les assurances complémentaires santé sont-elles des acteurs incontournables du système de santé français qui peuvent satisfaire au double objectif d'efficacité et d'équité, autrement dit contribuer à la régulation des dépenses de santé tout en favorisant un accès aux soins de qualité équitable pour tous ?

Dans un premier temps, nous montrerons que les assurances complémentaires santé sont des acteurs fondamentaux du système de santé français et que leur institutionnalisation fait du cas français un cas spécifique (I). Toutefois, malgré ce statut, leur rôle dans la régulation des dépenses de santé, même s'il est croissant, demeure limité par la mixité et la complexité du système (II). Finalement, les complémentaires participent à l'universalisation de l'assurance maladie et à l'accès à des soins de qualité pour tous, mais elles restent un outil imparfait qui laisse subsister des inégalités (III).

I. L'institutionnalisation des assurance maladies complémentaires, une spécificité du système de santé français.

Si l'on retrouve des systèmes de financement dual et d'assurance maladie complémentaire dans de nombreux pays, une des spécificités françaises tient à l'institutionnalisation de longue date de ce système. Il faut ainsi remonter à la révolution industrielle pour comprendre les origines mutualistes du système d'assurance santé en France (1) et appréhender l'importance des assurances complémentaires santé comme des acteurs centraux du système de santé français actuel (2).

1. Un système d'assurance et de financement dual : approche historique du cas français

La révolution industrielle a entraîné un exode rural qui a affecté les solidarités familiales qui étaient de mise jusque-là. Les conditions de travail extrêmes auxquelles étaient soumis les travailleurs pendant ce temps de transformation ont mené au développement du paupérisme. Face à cela, des structures de mutualisation fondées sur la base de cotisations volontaires se sont mises en place entre les ouvriers ou les mineurs. C'est la naissance de la mutualité. Phénomène européen, cette dynamique de mutualisation a toutefois pris une forme particulière en France. En effet, la loi Le Chapelier du 17 juin 1791 interdisant les corporations, tous les dispositifs d'entraide à base professionnelle étaient considérés comme illégaux. De plus, la construction des sociétés de secours mutuel est restée très strictement surveillée par crainte que ces sociétés ne servent de point de départ à la création de syndicats, interdits jusqu'à la loi Waldeck-Rousseau de 1884. Les premières caisses de secours mutuel, qui apparurent à partir de la Restauration, furent donc souvent discrètes, parfois même clandestines. Il faut attendre la révolution de février 1848 et la loi du 15 juillet 1850 pour qu'elles soient dotées d'un statut juridique et financier.

C'est à partir du milieu du XIXème siècle qu'est envisagée l'intervention sociale de l'Etat, et plus précisément le caractère obligatoire de la protection mutualisée. Différentes propositions de loi ont été faites pour créer des caisses nationales de prévoyance pour protéger les travailleurs contre le chômage, la maladie, les accidents et la vieillesse. Toutefois les libéraux l'ont alors emporté et avec eux la sacralisation de la responsabilité individuelle. Le régime n'a donc pas mis en place de protection mutuelle obligatoire et a préféré encourager l'essor des sociétés de secours mutuel. Néanmoins, malgré cette politique favorable sous le Second Empire, les sociétés de secours mutuel n'ont dépassé le seuil des 925 000 membres qu'après 1870,

alors que les "friendly societies", développées à la même époque en Angleterre, comptaient alors près de quatre millions d'adhérents - et ce depuis 1815. Le rôle des sociétés de secours mutuel n'a été définitivement consacré qu'à la fin du siècle par la loi du 1er avril 1898 qui est à l'origine de l'actuel Code de la mutualité.

C'est ensuite avec l'avènement de la IIIème République que le débat sur la protection sociale est relancé mais il se concentre alors surtout sur l'indemnisation des risques professionnels. En ce qui concerne l'assurance-maladie, le travail est plus lent et laborieux. Si au lendemain de la Première Guerre Mondiale, le maintien du régime bismarckien en Alsace-Lorraine crée des inégalités qui légitiment la mise en place d'un projet d'assurance-maladie, il a néanmoins fallu attendre dix ans pour que la première loi concernant les assurances sociales soit votée. Cette lenteur s'explique par plusieurs raisons : d'une part, le fait de vouloir généraliser un système d'origine allemande au lendemain d'un conflit si douloureux a suscité des oppositions, d'autre part, le patronat n'était pas très enclin à financer collectivement les risques sociaux. Dès la construction du système de l'assurance-maladie obligatoire, on s'aperçoit donc de l'important ancrage du mouvement mutualiste - qui voit dans ce projet la remise en question de sa mission - dans le système français. Par ailleurs, cela relançait également un conflit de longue date entre le corps médical et l'Etat. Les médecins craignaient que ce système d'assurance obligatoire ne mette fin à leur indépendance professionnelle et l'interprétaient comme une volonté renouvelée de l'Etat de les asservir.

Ce n'est finalement qu'après la Seconde Guerre Mondiale qu'est créée la Sécurité sociale et l'assurance maladie obligatoire avec des caisses d'assurance maladie gérées par les partenaires sociaux. La mutualité existant alors déjà et étant bien ancrée dans les mœurs françaises, il semble politiquement difficile de ne pas la maintenir. C'est alors qu'est créé le double système que nous connaissons aujourd'hui, celui d'une assurance maladie obligatoire (AMO) et d'une assurance maladie complémentaire (AMC). Ce qui rend ce système si particulier est que l'AMO et l'AMC adressent les mêmes dépenses. Si l'on observe les systèmes de nos voisins européens par exemple on s'aperçoit rapidement qu'il est rare de retrouver ce partage ailleurs. Souvent les assurances privées y sont duplicatives (comme au Royaume-Uni, c'est-à-dire qu'elles permettent l'accessibilité à des soins prodigués par des prestataires privés en parallèle de l'assurance publique), substitutives (comme en Allemagne, où les assurances privées couvrent une certaine partie de la population pour laquelle elles remplacent l'assurance publique) ou encore supplémentaires (comme au Canada où les assurances privées prennent en charge certains types de soins non couverts par le système national). On ne retrouve une répartition similaire de la prise en charge entre l'AMO et l'AMC qu'en Belgique et en Slovénie. Dans la loi slovène il est notamment inscrit que l'AMC est une activité d'intérêt public. C'est un élément essentiel du système de santé avec les mêmes objectifs que l'AMO, c'est-à-dire l'accès à des soins de qualité et la sécurité financière.

2. Les assurances maladie complémentaires, des acteurs centraux du système de santé actuel

Du fait de l'histoire de la construction du système de protection sociale en France, les assurances- maladie complémentaires sont donc aujourd'hui partie intégrante du système de santé français. Les assurances maladie complémentaires se sont progressivement développées. En 1960, moins du tiers des Français bénéficiaient d'une complémentaire santé. Cette proportion, qui atteignait 49 % en 1970, est passée à 69 % en 1980, à 83 % en 1990, et à 86 % en 2000. Au 1er janvier 2000 est entrée en vigueur la loi du 27 juillet 1999 créant la couverture maladie universelle (CMU). Avec la création de la CMU, le législateur a reconnu que pour avoir accès aux soins il est nécessaire, en particulier pour les plus pauvres, de disposer à la fois d'une assurance de base et d'une assurance complémentaire. Aujourd'hui, on peut estimer à environ 96 % la proportion des assurés ayant une complémentaire santé. Pour accompagner ce recours croissant aux complémentaires, l'institutionnalisation législative de ce système a également suivi son

cours, et ce principalement avec la loi du 13 août 2004 qui a créé l'Union nationale des organismes d'assurance-maladie complémentaire (UNOCAM) dans le but de réunir au sein d'une même instance les mutuelles, les institutions de prévoyance et les entreprises d'assurance qui sont les trois différents types d'assurances-maladie complémentaires.

L'UNOCAM doit aujourd'hui toujours être consultée pour les projets de décision de l'Union nationale des caisses d'assurance-maladie (UNCAM) et définit avec elle des actions communes. Depuis sa création, l'UNOCAM se voit attribuer de plus en plus de prérogatives, parmi lesquelles l'habilitation à participer à la négociation et la conclusion des conventions avec les professionnels de santé. Elle dispose même d'un droit de veto sur les accords conclus par l'UNCAM avec ces professions lorsque le taux de remboursement des dépenses concernées par la Sécurité sociale est inférieur à 50%. En 2010, lors de la création des agences régionales de santé en vertu de la loi HPST, celles-ci ont été tenues d'associer les organismes complémentaires à l'élaboration du programme pluriannuel régional de gestion du risque. Ces responsabilités croissantes font de l'UNOCAM un acteur essentiel du système de santé français. L'UNOCAM représente tous les organismes d'assurance-maladie complémentaire. Si ces différents organismes ont en commun d'assurer la prise en charge des frais de santé, ils sont de gouvernance et de modèle économique très différents et ne sont pas soumis aux mêmes corps de règles. Le Code des assurances régit les sociétés d'assurance, le Code de la mutualité les mutuelles et le Code de la Sécurité sociale les institutions de prévoyance. Les mutuelles, les entreprises d'assurances et les institutions de prévoyance constituent respectivement 52,8%, 27,8% et 19,4% de la part de l'assurance maladie complémentaire dans le financement de la consommation de soins et de biens médicaux en 2015. L'ensemble de ces organismes couvre en 2015 13,3% de la consommation de soins et de biens médicaux, alors qu'elle en couvrait 12,8% en 2006. En conséquence, le reste à charge direct des ménages rapporté à la consommation de soins et de biens médicaux est passé de 8,8% à 8,4% entre 2006 et 2015, soit une baisse de 0,4 point.

Entre 2006 et 2011, les pouvoirs publics privilégiaient les transferts de charges de l'assurance maladie obligatoire vers l'assurance maladie complémentaire et les ménages sous la forme de modifications du panier de soins remboursables ou de baisses des taux de remboursement de l'assurance maladie obligatoire. Ces transferts de charges ont été progressivement remplacés par la création ou l'augmentation de taxes parafiscales, prélevées sur les organismes complémentaires d'assurance maladie et versées à l'assurance maladie obligatoire ou au Fonds couverture maladie universelle (CMU). Ce procédé permet de ne pas faire apparaître de désengagement financier de la part de l'assurance maladie obligatoire en faisant ainsi supporter aux organismes complémentaires la responsabilité de devoir afficher une hausse des coûts. L'assurance maladie complémentaire devient donc contributrice du financement de la branche maladie de la Sécurité sociale.

On constate ainsi comment l'institutionnalisation des assurances complémentaires peut se prévaloir d'arguments techniques et pratiques et c'est ce qui fait aujourd'hui de ces organismes des acteurs clés de notre système de santé. L'accès aux soins comme l'efficacité de la régulation des dépenses dépendent de l'articulation des interventions de l'assurance maladie obligatoire et des assurances complémentaires.

II. Le rôle ambigu des assurances maladie-complémentaires face à l'enjeu de la maîtrise des dépenses de santé

Les dépenses de santé qui représentent aujourd'hui en France environ 11% du PIB ont crû depuis les années 1950 plus rapidement que le PIB lui-même. La santé est en effet un bien supérieur : la consommation de soins et de biens médicaux (CSBM) augmente avec le revenu [Husson, 2004]. Dans un contexte de croissance limitée et d'augmentation des dépenses de santé du fait de

facteurs multiples, la maîtrise des dépenses de santé est un enjeu primordial de régulation. Dans un système de financement qui laisse une place réduite à l'intervention de l'Etat, les assurances complémentaires santé peuvent apparaître comme un outil de régulation des dépenses (1). Toutefois, cette régulation est limitée du fait de la mixité et de la complexité du système de remboursement français (2).

1. De la régulation au marché : les assurances-maladie complémentaires comme outil de réduction des dépenses de santé

Depuis les années 1950, la croissance des prélèvements sociaux destinés à financer l'Assurance maladie a été en France plus forte que la croissance de la consommation de soins et de biens médicaux elle- même, avec une multiplication par 5 et par 3,5 respectivement en soixante ans. Face aux débats sur la soutenabilité économique du système de santé français et dans un contexte de restriction nécessaire de la croissance des prélèvements obligatoires, l'Assurance maladie se voit contrainte de limiter ses dépenses et donc entre autres de réduire ses remboursements. Cet impératif entraîne un transfert des remboursements de l'AMO vers l'AMC. En 2015, d'après les chiffres de l'OCDE (Tableau 2, Annexe), l'AMC représente 14,3% des dépenses de santé, tandis que l'AMO compte pour 78,9% et le reste à charge pour 6,8%. Ce transfert s'inscrit dans les dernières décennies. En effet, entre 2005 et 2010, la part des ménages et des assurances complémentaires santé a crû de 1,6% dans le financement des CBSM [Tabuteau, 2010]. Ce transfert s'opère principalement via la modification du panier de soins remboursables par la sécurité sociale, la baisse des taux de remboursement et la mise en place de contributions forfaitaires et de franchises. C'est aussi la conséquence d'un triple effet, celui de la baisse des taux de remboursement, de l'augmentation des dépassements d'honoraires et de la participation des ass rances complémentaires santé au fond Couverture Maladie Universelle (CMU). Le basculement progressif de l'AMO vers l'AMC s'incarne dans l'évolution du ticket modérateur. En 1945, le ticket modérateur de 20% est institué. Il a depuis subi une double transformation, à travers une diversification et une augmentation. L'article R322-1 du Code de la Sécurité sociale, modifié par décret en 2015 prévoit 7 niveaux de participation, de 15%-25% à 80%-90% pour certains médicaments.

Cette montée en puissance des assurances santé n'est pas propre à la France. Au niveau de l'OCDE, l'assurance santé privée représente 7,2% des dépenses de santé en 2015 et cette part a crû de 3,2% entre 2011 et 2013 contre 0,4% pour la prise en charge publique. Cette importance croissante dissimule une diversité des systèmes d'assurances privées mais le modèle d'assurances complémentaires santé à la française gagne lui aussi du terrain. Depuis une loi du 1 er janvier 2012, la Belgique a mis en place un système de remboursement basé sur un système dual avec une assurance obligatoire et une assurance complémentaire puisque les cinq mutualités exigent de leurs membres qu'ils souscrivent auprès d'elle une assurance complémentaire santé. Enfin, un rapport de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) de 2016 souligne en s'intéressant au cas de la Slovénie, qui a un système similaire à la France, qu'une des forces de l'assurance maladie complémentaire est qu'elle permet de transférer des coûts au secteur privé sans réduire l'accès aux soins des assurés. Le transfert progressif des remboursements de l'AMO vers l'AMC est donc une tendance qui n'est pas spécifique à la France et qui vise en partie à limiter les dépenses de l'Assurance maladie. C'est aussi un moyen pour l'Etat de réduire l'importance de l'AMO, un système géré prioritairement par les partenaires sociaux et au sein duquel la régulation n'est pas culturelle, pour évoluer vers un marché concurrentiel et régulé.

L'idée que les assurances complémentaires santé peuvent être des acteurs de la régulation des dépenses de santé n'est pas une évidence. On peut en effet considérer qu'en limitant la portée des mécanismes de modération des dépenses comme le ticket modérateur en les prenant à leur charge elles contribuent à un accroissement des dépenses. Toutefois, cette idée repose sur deux fondements légitimes : la responsabilisation des assurés et la régulation des prix et des tarifs des fournisseurs

de CSBM. D'une part, le mécanisme de responsabilisation des assurés repose sur l'existence du ticket modérateur et des franchises, que l'assuré paie directement pour ces-dernières. Afin de contribuer à la responsabilisation des assurés et à la réduction des dépenses de santé, l'Etat a mis en place une politique d'incitation fiscale via une exemption de taxe pour les organismes de complémentaires qui proposent des contrats responsables. Ces contrats responsables ne doivent pas prendre en charge la participation forfaitaire et les franchises, ni proposer une compensation des diminutions du taux de remboursement en cas de non-respect du parcours de soin. Cependant, la responsabilisation de l'assuré en s'appuyant sur des mécanismes d'incitation financière est plus difficile dans le cadre d'une assurance-maladie complémentaire que dans le cadre d'une assurance-maladie duplicative. Au Royaume-Uni, en Espagne et en Italie, ce type d'assurance concernait respectivement 10%, 10,3% et 15,6% de la population en 2012. Elle permet aux assurés couverts par le système public d'avoir accès à des prestataires et à des prestations privées, afin d'avoir des soins de meilleure qualité et d'éviter les files d'attente. Avec ce modèle, le service public limite de par sa capacité le recours abusif aux soins et les contraintes financières désincitent aux abus dans le secteur privé. Toutefois, s'il permet d'envisager une éventuelle réduction des dépenses, ce système pose la question de l'accès aux soins que nous évoquerons plus tard. D'autre part, les assurances complémentaires santé peuvent agir sur la régulation des prix et la pertinence des soins, en mettant en place l'analyse des devis ou encore en promouvant la constitution de réseaux. Cette régulation entreprise par l'AMC pour pallier le manque de régulation publique des tarifs fonctionne d'autant mieux que les prix sont libres et qu'elle en est le principal payeur, mais reste limitée [Bras, Tabuteau, 2012].

Pour l'Etat, reprendre la main sur les dépenses de santé passe par le basculement d'un système dominé par l'AMO, dans lequel la régulation est difficile malgré son ingérence croissante notamment illustrée par la mise en place de la CSG, à un système dans lequel la part de l'AMC croît. Il s'agit de passer d'une stratégie de régulation des dépenses limitée par le poids des partenaires sociaux à un système de marché régulé et de mise en concurrence. Aux Etats-Unis, l'assurance-maladie privée, hors assurance primaire, représente 39,2% des dépenses de santé en 2015 d'après les chiffres de l'OCDE. Cette proportion bien supérieure à la moyenne de l'OCDE et à la part de l'AMC en France s'explique par les fondements même du système de financement de la santé aux Etats-Unis : en l'absence d'assurance maladie publique, le remboursement passe exclusivement par des assurances maladies privées, avec une aide au financement sous condition de statut et de ressources dans les cas de Medicare et Medicaid. Ces assurances sont en concurrence, c'est un modèle qui préfère le marché à la régulation. En France, quand on évoque la mise en concurrence des assurances complémentaires santé, il s'agit davantage d'un marché régulé. Dans les faits, l'information sur le marché des complémentaires santé est imparfaite, ce qui conduit à une concurrence plus faible pour les contrats d'assurance individuels que pour les contrats d'assurance collectifs car le manque de transparence qui caractérise les premiers est plus important. La stratégie annoncée du gouvernement est de favoriser la transparence des complémentaires pour réduire l'asymétrie d'information et permettre à l'assuré de faire son choix dans un modèle concurrentiel. La régulation porte donc ici sur les imperfections du marché, pour permettre une concurrence accrue. Les Pays-Bas ont expérimenté en 2006 cette mise en concurrence des assureurs. L'Etat a supprimé la distinction entre caisses publiques et privées et a réglementé la concurrence entre assureurs en définissant le panier de soins à prendre en charge et en interdisant la sélection des risques. Après avoir pratiqué en 2006 des tarifs très attractifs, les assureurs se sont ensuite livrés à un rattrapage qui, allié à la progression des dépenses de santé, a entraîné une inflation des primes. L'exemple des Pays-Bas pointe donc les limites de la mise en concurrence des organismes assureurs et de leur impact sur la régulation des dépenses de santé.

2. La complexité et la mixité du système français, un frein à la régulation des dépenses par les assurances complémentaires santé

Comme nous l'avons souligné plus haut, le système de l'assurance-maladie complémentaire regroupe une grande pluralité d'acteurs. Les trois types d'assurances regroupés au sein de l'UNOCAM ont à ce titre des objectifs différents. Les mutuelles, pour commencer, sont des sociétés de personnes sans but lucratif administrées par un conseil d'administration élu par les membres cotisants. Elles interdisent le recueil d'informations médicales et la fixation de tarifs en fonction de l'état de santé. Les institutions de prévoyance, elles, sont des émanations des institutions de retraite complémentaires qui font partie du secteur de la prévoyance collective des salariés dans le cadre des entreprises et des branches professionnelles. Elles sont créées par accord entre les partenaires sociaux et gérées par les représentants des employeurs et des salariés de manière paritaire. Les sociétés d'assurance, enfin, sont des sociétés de personnes ou de capitaux à but lucratif avec des contrats couvrant divers risques dont la santé. Non seulement les cultures de ces acteurs sont différentes mais leurs modèles économiques également. Les mutuelles réalisent 80% de leur chiffre d'affaire avec les complémentaires santé contre 50% pour les institutions de prévoyance et 5% pour les assureurs. Malgré la création de l'UNOCAM, on constate donc qu'il n'y a toujours pas d'unicité de l'AMC. Cela se traduit aussi notamment par des jeux de pouvoir entre les différents échelons de représentation. Ces tensions peuvent s'exercer au sein même des fédérations comme on peut l'observer dans le secteur de la mutualité. Deux groupes - Istya/MGEN et Harmonie - ont par exemple atteint une taille critique qui rend difficile leur coopération avec les unions régionales et la Fédération. Ensuite, au niveau des relations entre les fédérations et l'UNOCAM, la coordination se trouve également compliquée par des activités lobbyistes à l'égard des pouvoirs publics qui viennent directement des fédérations et non de l'UNOCAM. Ces relations de pouvoir viennent également de la nécessité de concurrence née des directives européennes. En effet, de nombreuses directives adoptées entre 1973 et 1992 ont permis la mise en place progressive d'un marché européen des assurances (par exemple, la directive du 19 décembre 1991 renforce la surveillance des entreprises d'assurances en exigeant la publication des comptes consolidés). Ce sont surtout les « troisièmes directives » (18 juin 1992 en assurance non-vie et 10 novembre 1992 en assurance vie) qui ont instauré un marché unique en réaffirmant le principe de liberté d'établissement et de prestation de services pour le marché de l'assurance. Il est donc soumis à une concurrence totale et ouverte à toutes les entreprises européennes. La Slovénie seule échappe à cette concurrence depuis qu'elle a juridiquement défini l'AMC comme une activité d'intérêt public et donc non soumise aux règles de concurrence européenne.

La pluralité et la diversité des acteurs, les différents intérêts à agir, les relations de pouvoir entre les acteurs viennent parasiter un système de régulation déjà complexe. Thierry Beaudet, président de la Mutualité Française, souligne à cet effet : « Nous ne faisons que répercuter cette complexité. Dans l'optique, par exemple, en fonction des spécificités des verres et des corrections, il y a des centaines de tarifs différents et les mutuelles ne font qu'appliquer des remboursements sur une nomenclature elle-même complexe ». Il ressort de cette déclaration une nette impression d'opacité du système. Non seulement la régulation au sein du système des assurances-maladie complémentaires semble ainsi rendue difficile mais le dialogue entre l'AMC et l'AMO lui non plus n'est pas au point d'équilibre. C'est peut- être à ce niveau que se situe une des plus grandes incohérences du système français. En conservant cette organisation duale, on dédouble en effet des frais de gestion administrative qui sont de l'ordre de sept milliards d'euros pour chacune des deux organisations. Or ces sept milliards sont supérieurs au déficit de la Sécurité sociale. Dans ces conditions, il semble légitime de s'interroger sur l'intérêt que pourrait constituer une restructuration du système et l'accentuation du travail commun de l'AMO et de l'AMC.

III. Les assurances-maladie complémentaires, un outil imparfait d'universalisation de l'assurance maladie et de lutte contre les inégalités d'accès aux soins

Une politique de réduction des dépenses de santé axée sur le marché des assurances complémentaires et leur mise en concurrence, en plus d'être limitée par la complexité du système, peut aussi avoir un effet négatif sur la réalisation de l'objectif d'équité. Néanmoins, les assurances complémentaires santé peuvent être un outil de lutte contre les inégalités d'accès aux soins en permettant une généralisation de l'assurance maladie (1). Toutefois, cet outil demeure imparfait et la logique de concurrence est susceptible de creuser encore plus les inégalités de couverture santé et d'accès aux soins (2).

1. Assurer l'égalité d'accès aux soins : la nécessité d'universaliser l'assurance complémentaire santé

En France, l'universalisation de l'accès aux soins passe par l'extension des assurances complémentaires santé à l'ensemble de la population. En effet, la France se caractérise par un système complet et solide de remboursement des CSBM, avec une part importante assurée par l'Assurance maladie publique et obligatoire, financée par des cotisations sociales et la CSG notamment. Toutefois, la France se distingue d'autres pays qui consacrent la même part de leur PIB à la santé et qui possèdent un système de financement public solidement établi, de par la nécessité dans le système français de bénéficier d'une assurance complémentaire pour avoir une couverture santé complète et donc un accès de qualité aux soins. En Suède, par exemple, le système, basé sur les principes d'égalité d'accès et de responsabilité partagée, limite les restes à charge pour les patients à 108 euros par an pour les consultations, 10 euros par jour pour les séjours hospitaliers ou encore 40 euros pour les consultations de spécialistes. Dans ce contexte de prise en charge publique presque complète des dépenses de santé, les assurances-maladies privées sont marginales. En France, l'universalisation de l'accès aux soins dictée par le principe d'égalité implique une extension de la couverture complémentaire pour s'assurer de la baisse du reste à charge afin qu'il ne constitue pas un motif de renoncement aux soins. Dans les faits, le système français est aujourd'hui mixte puisqu'il est passé d'un modèle bismarckien, où l'assurance maladie était assurée comme en Allemagne en contrepartie de cotisations sociales versées par les travailleurs et les employeurs, à un modèle en partie beveridgien, autrement dit basé sur l'universalité de l'assurance santé comme au Royaume-Uni. En 1980, le taux de couverture de l'AMC était de 69% contre 91,5% en 2004, 94% en 2008 et 95,5% en 2014 d'après les données de l'OCDE. Par ailleurs, l'assurance complémentaire santé est perçue comme une dépense nécessaire, quasi-obligatoire puisque moins de 1,5% de la population y renonce volontairement [Bras, Tabuteau, 2012]. La part significative des dépenses de santé qui est laissée à la charge des assurés légitime l'intervention de l'Etat qui, pour satisfaire au principe d'égalité, met en place des mécanismes d'extension de la couverture complémentaire pour éviter le renoncement aux soins. Ce faisant, l'Etat en tant que régulateur entérine l'idée que le fait de disposer d'une complémentaire est nécessaire pour bénéficier d'un accès de qualité aux soins [Chadelat, 2005]. Parmi les mécanismes mis en place, l'Accord National Interprofessionnel (ANI) créé par la loi du 11 janvier 2013 et la loi sur la sécurisation de l'emploi ont rendu obligatoire à tout employeur du secteur privé de proposer une couverture complémentaire santé collective à ses salariés.

En complément de l'ANI, la lutte contre les inégalités d'accès aux soins par l'universalisation de l'ACM passe aussi par des politiques d'accès à l'ACM directement destinés aux assurés dont les revenus sont les plus faibles. Le premier dispositif concerné est la Couverture Maladie Universelle Complémentaire (CMU- C) mise en place par la loi du 27 juillet 1999 relative à la création de la CMU. Ses bénéficiaires sont pris en charge au tiers payant sans avance de frais, avec une couverture de l'ensemble du ticket modérateur et du

forfait journalier et une interdiction de dépassements d'honoraires pour les médecins du secteur 2. La CMU-C a permis une réduction nette de la population non couverte qui est passée de 16% en 1998 à 5% en 2012 [Jusot, 2014]. Le taux de recours à ce dispositif le consacre puisqu'il est estimé entre 64% et 75% en 2015. Au 30 juin 2017, d'après l'Assurance maladie, on comptait environ 4,86 millions de personnes affiliées au régime général bénéficiaires de la CMU-C. Néanmoins, le périmètre de la CMU-C demeure limité. Pour permettre aux assurés qui ne remplissent pas les conditions de ressources mais qui sont susceptibles de renoncer à la souscription d'une assurance complémentaire santé pour cause de revenus insuffisants, l'aide pour une complémentaire santé (ACS) est mise en place au 1 er janvier 2005. Elle octroie à ces assurés une aide financière variant de 100 euros pour les moins de 16 ans à 550 euros pour les plus de 60 ans afin de payer une complémentaire santé. Les démarches administratives plus compliquées expliquent en partie un taux de recours plus faible que pour la CMU-C, puisqu'il est estimé entre 31% et 45% pour 2015. Une réforme et une campagne d'information ont été menées en 2015 pour tenter d'augmenter l'incidence positive de la mesure. La population éligible à ces deux mécanismes d'extension de la complémentaire santé aux assurés les plus modestes serait comprise entre 8,9 et 11,4 millions de personnes d'après les chiffres de la DREES. Avec cette politique, la France s'inscrit dans un courant global. Même dans un pays de tradition bismarckienne comme l'Allemagne, l'assurance maladie est étendue au-delà des seuls travailleurs pour couvrir les citoyens les plus pauvres, bien que cela ne passe pas par une assurance-maladie complémentaire.

Enfin, afin d'assurer l'égalité d'accès aux soins et l'universalisation de l'ACM, le législateur et le régulateur doivent intervenir. L'objectif d'une telle intervention, légitimée par le principe d'équité et la poursuite d'un optimum social, est de limiter la sélection des risques, autrement dit la prise en compte de l'état de santé dans la tarification et le refus d'assurer certains individus. La loi n°89-1009 du 31 décembre 1989, dite loi Evin, stipule l'interdiction pour l'assureur de résilier le contrat et d'augmenter les tarifs en cas de dégradation de l'état de santé de l'assuré. Elle oblige aussi l'employeur, en cas de départ involontaire de l'assuré, à fournir un contrat d'assurance individuel, avec des garanties équivalentes au contrat d'assurance collectif, et ce avec des tarifs qui ne dépassent pas le tarif du contrat collectif de plus de la moitié de ce- dernier. De plus, le régulateur promeut des contrats d'assurance solidaires et responsables grâce à une politique d'incitation fiscale. Un contrat solidaire n'engage pas de recueil d'informations médicales au moment de la souscription, une fixation des cotisations indépendantes de l'état de santé, et la prise en charge de 30% du tarif des consultations médicales et du prix des médicaments remboursés à 65% par l'AMO et de 35% du tarif des examens de biologie médicale. Les contrats solidaires visent à limiter les renoncements aux soins tandis que les contrats responsables visent à éviter les abus. Néanmoins, ces dernières années, les avantages fiscaux ont décru. Afin d'assurer l'universalité de la couverture santé et l'égalité d'accès aux soins, une piste de réforme pourrait se baser sur ce qui se pratique aux Pays-Bas, en Allemagne et en Suisse. Dans ces pays, il y a une obligation d'assurance et une régulation du marché par les pouvoirs publics, c'est un système de concurrence régulée. Il permet d'éviter la sélection des risques tout en instaurant un partage des coûts et en incitant les fournisseurs de soin à l'efficacité. Toutefois, le système paraît difficile à importer en France du fait de blocage culturels et politiques dus à l'organisation du système de sécurité sociale autour des partenaires sociaux et de la puissance publique.

2. Des inégalités qui perdurent : hétérogénéité de couverture, anti redistributivité et sélection des risques

Malgré l'universalisation croissante de l'ACM, les inégalités de couverture santé et donc d'accès aux soins perdurent, en premier lieu du fait d'une couverture à la fois incomplète et hétérogène de la population. En 2015, 4,5% de la population française ne disposait pas d'assurance complémentaire santé, par choix ou par contrainte pour 1,5% de la population. Les dispositifs d'universalisation

de la complémentaire santé ont été relativement efficaces et pour l'immense majorité des Français le choix ne porte plus sur la souscription ou non d'une assurance complémentaire mais sur le type d'assureur, le type de contrat et le niveau de garanties.

Les deux déterminants de ce choix sont dans l'ordre la perception d'un risque à venir et le niveau de revenus. Toutefois, l'universalité dissimule une hétérogénéité qui n'est pas sans impact sur le recours aux soins. De Saint Pol et Marical ont montré en 2007 que les plus pauvres et les étrangers sont les moins bien couverts et qu'il existe un lien entre couverture santé et recours aux soins. Le taux de détention d'une couverture complémentaire varie avec le revenu. Il est de 88,4% pour les 20% des ménages aux revenus les plus faibles contre 97,2% pour les 20% des ménages aux revenus les plus élevés. Par ailleurs, cela est lié aux pratiques de renoncement aux soins. En effet, 30,1% des personnes sans complémentaire renoncent aux soins contre 14,3% des bénéficiaires d'une assurance complémentaire santé [Bras, Tabuteau, 2012]. La protection dépend aussi du type de contrat, à savoir individuel ou collectif. Les contrats collectifs proposent en moyenne de meilleures garanties, avec des dépassements d'honoraires pris en charge par 64,5% des contrats collectifs contre 27,5% des contrats individuels [Garnero, Ratier, 2011]. Les différences sont en partie dues à des frais de gestion d'acquisition et d'administration supérieurs pour les contrats individuels, d'où un retour moins favorable pour les assurés. Les contrats collectifs concernent principalement les entreprises et ils sont d'autant plus développés que l'entreprise est grande et composée de cadres. En ce sens, l'ANI a pu instaurer de nouvelles inégalités, notamment entre salariés et non-salariés. En effet, face au poids croissant des contrats collectifs, le coût des contrats individuels est susceptible d'augmenter. Par ailleurs, une complémentaire santé n'implique pas nécessairement un accès aux soins, comme le démontre l'exemple des assurés bénéficiant d'une CMU-C et refusés par des professionnels du secteur 2 qui refusent de ne pas pratiquer de dépassement d'honoraires.

Si les inégalités perdurent c'est aussi en partie à cause du mode de financements de l'ACM et de son anti-redistributivité. L'effort financier de souscription d'une assurance complémentaire santé est décroissant avec le revenu. Alors que les ménages les plus modestes y consacrent de 8,5% à 10,7% de leur revenu disponible, les plus riches y consacrent de 2,3% à 3,3%, en fonction du type de contrat [Jusot, 2014]. Par ailleurs, l'AMO a un caractère redistributif non négligeable. Elle peut en effet collecter des ressources en fonction des revenus des assurés mais indépendamment des caractéristiques d'âge, de résidence ou de situation familiale. L'AMC n'a pas ce caractère redistributif. En effet, les dépenses de santé ne sont pas vraiment sensibles aux revenus, mais elles le sont aux critères précédemment cités. Le Code de la mutualité interdit la fixation des tarifs en fonction de l'état de santé et d'informations médicales préalablement fournies. Cette pratique demeure marginale mais selon la théorie du « Market of lemons

» d'Akerlof, les assureurs doivent avoir accès à l'information et pouvoir fixer des tarifs différenciés s'ils ne veulent pas voir le marché disparaître suite aux départs successifs des assurés les moins risqués face à des tarifs moyens trop élevés et destinés à couvrir les risques des assurés les plus risqués mais peu identifiables. Pour s'assurer contre le risque de sélection adverse, ou anti-sélection, en situation d'asymétrie d'information au détriment des organismes complémentaires, ces-derniers fixent leurs tarifs en fonction de critères corrélés à la dépense de santé comme l'âge, la situation familiale ou la résidence. Cette pratique concerne plus les assureurs privés que les mutuelles et les sociétés de prévoyance. Ce faisant, le transfert de l'AMO vers l'AMC est défavorable aux plus modestes, aux plus âgés et aux familles. Le rapport de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) de 2016 qui s'intéresse à la Slovénie souligne qu'une des faiblesses de l'assurance maladie complémentaire est qu'elle est régressive : les plus pauvres payent autant que les plus riches et les foyers les plus nombreux payent plus. Enfin, la CMU-C et l'ACS sont financées à travers le fonds CMU par une taxe sur les contrats d'assurance complémentaire, soit une taxe régressive en fonction des revenus.

En définitive, au-delà de l'hétérogénéité de la couverture complémentaire santé et de l'anti- redistributivité du mode de financement de l'ACM, le plus inquiétant pour l'objectif d'équité et l'égalité d'accès auxsoins demeure la fragilisation du principe de solidarité entre bien-portants et malades par la logique de concurrence des assurances complémentaires santé. L'approche solidaire reste privilégiée par les mutuelles mais, dans un contexte de concurrence accrue, elles risquent de devoir s'aligner sur les pratiques des assureurs privés. Elles ont déjà perdu des parts de marché puisqu'elles représentaient 60% des parts en termes de primes collectées en 2001 contre 56% en 2010 tandis que dans le même temps les sociétés d'assurances sont passées de 21% à 27% selon les rapports d'activité du fonds CMU. Par ailleurs, même si la loi Slovène consacre l'AMC comme une activité d'intérêt public, dans le droit européen l'AMC relève des activités économiques gérées par des entreprises et donc du droit commun de la concurrence. Sous la pression de la CJUE, l'Etat français a dû supprimer progressivement les avantages fiscaux concédés aux mutuelles, ce qui a affaibli encore davantage le principe de solidarité. Cette tendance s'est accompagnée d'une diminution de moitié des organismes complémentaires santé entre 2001 et 2010 [Tabuteau, 2010]. La concurrence a poussé hors du marché les assureurs les moins compétitifs et a conduit à la concentration. Il existe un risque croissant de sélection des risques et d'effets négatifs de la concurrence. Au Pays-Bas, la concurrence introduite en 2006 a conduit à une augmentation des primes, instaurant un système en défaveur des plus modestes. Afin d'éviter l'affaiblissement du principe de solidarité sous la pression de la concurrence, différentes voies sont possibles pour la régulation. Tout d'abord, le régulateur pourrait encadrer les dépassements d'honoraires par des dispositions d'ordre public qui ont augmenté de 11% du tarif conventionné en 2003 à 53% du tarif conventionné en 2011. Néanmoins, du fait du poids des médecins dans le système de santé français, cette solution paraît politiquement difficile à mettre en place. Une autre voie pourrait consister à s'inspirer de l'exemple Suisse et de la concurrence régulée. En Suisse, les assurances ne peuvent pas refuser un assuré ni fixer les primes en fonction de l'âge ou de l'état de santé. Elles doivent répondre à un panier de base, avec contrat standardisé qui offre la même couverture pour tous. Enfin, un système de compensation des risques national est mis en place, pour transférer des fonds entre les assureurs dont le portefeuille d'assurés est risqué et ceux dont il l'est moins. Un tel système pourrait être envisageable en France, en gardant la sécurité sociale mais en séparant les activités remboursées par la sécurité sociale et celles remboursées par l'ACM. Il serait possible de s'inspirer de ce qui se fait au Canada avec un système d'assurance-maladie supplémentaire. Les régimes d'assurance-maladie gouvernementaux offrent des services médicaux de base tandis que les régimes d'assurance-maladie « complémentaire » (qui est par définition supplémentaire dans ce cas-là) couvrent les coûts liés à des services particuliers comme les médicaments sur ordonnance ou les soins dentaires.

Conclusion

Les assurances complémentaires santé sont des acteurs institutionnels et centraux du système de santé français, et notamment du système de remboursement des CSBM. Les assurances maladie privées ont une part croissante dans les pays développés et cette tendance est encore plus vraie en France où le financement se base sur trois acteurs pour une même activité : l'AMO, l'ACM et les ménages pour le reste à charge. Toutefois, du fait de la complexité du système, de la diversité des complémentaires, du mode de financement de l'ACM et en partie de la concurrence, elles ne permettent pas pleinement d'atteindre un double objectif d'efficacité et d'équité.

Afin de faire des assurances complémentaires santé des acteurs à part entière de la maîtrise desdépenses de santé et de la lutte contre les inégalités d'accès aux soins, pour approcher un double optimum économique et social, plusieurs pistes peuvent être considérées. Tout d'abord, afin de permettre à l'ACM de faire front commun et de réduire la perte d'efficacité due à la complexité du système, l'UNOCAM devrait être renforcée et ses prérogatives élargies. Ensuite, après les politiques d'universalisation de la couverture complémentaire santé via la CMU-C, l'ACS et l'ANI, les politiques doivent se concentrer sur l'amélioration de la couverture individuelle pour pallier l'hétérogénéité des couvertures. Enfin, deux dernières pistes peuvent être étudiées. Afin de limiter le reste à charge et les doubles frais de gestion, certains domaines comme l'optique, le dentaire, et les audioprothèses pourraient être soumis à un remboursement exclusif par l'ACM. Afin de favoriser l'efficacité tout en évitant la sélection des risques et la fragilisation du principe de solidarité, un système de concurrence régulée peut être pensé. Il s'agirait de définir un panier de base pris en charge par une assurance complémentaire obligatoire et de laisser les préférences jouer sur les assurances supplémentaires. Toutefois, même si cette dernière piste paraît intéressante, sa transférabilité en France soulève des questions du fait de l'importance des acteurs publics et des partenaires sociaux dans la gouvernance du système actuel.

Sources:

Bras, P-L, Tabuteau, D. Les assurances maladie. Presses Universitaires de France, 2012

Chadelat, J-F. « Les enjeux du financement de la santé », Revue française d';administrationpublique, vol. n o 113, no. 1, 2005, pp. 65-73

De Saint Pol, T., Marical, F. « La complémentaire santé : une généralisation qui n'efface pasles inégalités», Insee Première, 2007, pp.4

Defraigne J-C., Meulemeester J-L., Duez D., Vanderborght Y. Les modèles sociaux en Europe. Quel avenir face à la crise ?, Edtions Bruylant, 2013

Del Sol, M., Andre, J-M., Kaufmann, O., Wierink, M., Martin, P. Kober-Smith, A. "L'assurance santé privée en Europe", Revue de droit sanitaire et social, n°2, 2011, pp. 195-278

Dormont, B. « Liberté ou solidarité : le dilemme des complémentaires », Les Tribunes de la santé, vol. 28, no. 3, 2010, pp. 65-74.

Garnero, M., Ratier, Mo. « Les contrats les plus souscrits auprès des complémentaires santé en2008 » DREES, Études et résultats, n° 752, 2011

Guillemard A-M. Où va la protection sociale ?, Editions Presses Universitaires de France, 2008

Husson, M. La santé, un bien supérieur?. Chronique internationale de l'IRES, vol. 91, 2004, pp.134-150.

Jusot, F. « La complémentaire santé : une source d'inégalités face à la santé ? », Les Tribunes de lasanté, vol. 43, no. 2, 2014, pp. 69-78.

Kerleau, M. « De la couverture maladie universelle aux politiques d'accès à l'assurance-maladiecomplémentaire : diversité des modèles et des protections », Revue Française de Socio-Économie,vol. 9, no. 1, 2012, pp. 171-189.

Millot R., Rudelle Waternaux A. Assurance de santé : acteurs et garanties, EditionsArgus de l'Assurance, 2006

Module interprofessionnel de santé publique, Groupe n° 28. "L'assurance Maladie Complémentaire et son rôle dans la gestion du système de santé", EHESP, 2014

Raynaud, D. "Les déterminants individuels des dépenses de santé: l'influence de la catégorie sociale et de l'assurance maladie complémentaire", IRDES, Etudes et résultats, n° 378, 2005

Reynaud, M., Butor, L., Foucaud, D., Bonnevide, P., Waquet, C. "La généralisation de la couverture complémentaire en santé", Rapport du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, 2013

Schoen, C., Osborn, R., Squires, D., et al. "How health insurance design affects access to careand costs, by income, in eleven countries", Health affairs, vol. 29, no 12, 2010, pp. 2323-2334.

Schokkaert, E. , Van Ourti, T. , De Graeve, D. , Lecluyse, A. And Van De
Voorde, C. "Supplemental health insurance and equality of access in Belgium", Health Economics, n°19, 2010, pp. 377-395

Tabuteau, D. "La métamorphose silencieuse des assurances maladie", Droit social, no 685, 2010, pp. 85-92.

Tabuteau, D. « Politiques et système de santé en France », Cours à Sciences Po, 2017

Thomas, S., Thomson, S., Evetovits, T. "Analysis of the health systems in Slovenia - Making Sense of Complementary Health Insurance", World Health Organization, 2016

Van De Ven, W. Pmm, Schut, F. T. "Universal mandatory health insurance in the Netherlands: amodel for the United States?", Health Affairs, vol. 27, no 3, 2008, pp. 771-781.

Sitographie

- Argus de l'assurance : http://www.argusdelassurance.com/
- Couverture Maladie Universelle : https://www.cmu.fr/
- Gouvernement de la Slovénie, Système de santé et sécurité sociale : http://www.vlada.si/en/about_slovenia/society/social_security_and_health_care/
- Gouvernement de la Suède, Système de santé en Suède : https://sweden.se/society/healthcare-in-sweden/
- Gouvernement des Etats-Unis, Assurance santé aux Etats-Unis : https://www.usa.gov/health-insurance
- Légifrance : https://www.legifrance.gouv.fr/ PubMed Health, Système de santé en Allemagne :https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmedhealth/PMH0078019/
- Service public, Mutuelle santé d'entreprise : https://www.service-public.fr/professionnels-
- entreprises/vosdroits/F33754
- Service public, Complémentaire santé et Couverture Maladie Universelle Complémentaire :https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N20286
- The Commonwealth Fund, Système de santé au Royaume-Uni :http://www.commonwealthfund.org/topics/international-health-policy/countries/united-kingdom

Closing the Gap: Inequalities in Early Childhood Education Among Children of Immigrants

Kelsey Beltz

I. Introduction

The issue of increasing income inequality in the United States is not new. For decades, economists and sociologists have written with increasing concern about the uneven distribution of wealth and its implications for American society. There is a consensus across almost all literature that education plays a role in either reproducing or breaking the cycle of inequality. Research on educational inequalities has increasingly targeted younger and younger age groups: when do these inequalities begin? How early do we see gaps in educational attainment between certain groups? What are the implications of these gaps for later development? An examination of the existing literature reveals that high-quality early childhood education and targeted interventions can reduce the gaps in school readiness for children entering kindergarten. The impact of these interventions has been measurably larger for children of immigrants, particularly immigrants of Latino background. As more and more studies have empirically demonstrated the importance of Early Childhood Education and Care (ECEC), questions still remain about how much specific aspects of socioeconomic background, family demographics, and individual child characteristics play a role in child development outcomes. Concerns have also been raised about the potential negative socio-emotional effects which arise from increased non-maternal child care during formative early years. This paper will examine the existing literature on relationship between ECEC and the reproduction of inequality, focusing specifically on children of immigrants. It will trace the evolution of ECEC literature, and summarise the debates and empirical findings surrounding different contributing factors to early childhood development and disparities in centre based childcare enrolment. It will finish by discussing what conclusions can be reached based on existing empirical studies, and what questions require further research.

II. Education and the Reproduction of Inequalities

Income inequality is at the heart of many social problems that the United States faces today. The widening gap between the poor and the very wealthy has been the subject of a host of academic literature, blaming income inequality for everything from obesity to imprisonment to death from drug overdoses. As far back as 1979, studies showed countries with higher Gini coefficients (and thus higher income inequality) had lower life expectancy at birth than more egalitarian countries[1]. A 2009 study used income inequality as a proxy for social stratification, and compared 24 undesirable social outcomes such as drug abuse, suicide, teen births, and homicide to national income in different nations and average income in different American states. It found that income inequality was positively correlated with these health and social problems, particularly within individual countries[2]. In 2013, French economist Thomas Piketty published Capital in the Twenty-First Century, a nearly 800 page social science analysis of wealth inequality that became an unexpected best-seller among the non-academic crowd, once again bringing income inequality into the international spotlight. Piketty wrote that one of the main mechanisms pushing towards

the convergence (or reduction) of inequality is "the diffusion of knowledge and investment in training and skills.[3]" Conversely, increased inequalities in the access to knowledge and training contribute to increased societal inequality.

Education is a crucial factor in the reproduction of intergenerational cycles of poverty. While the "American dream" maintains that America is a place where the children of the poor can pull themselves up by their bootstraps and join the ranks of the wealthy, empirical data proves this is not the case. Until the late 1980s, studies supported this idealised view of American society. Studies examining a weak correlation between parents' and sons' incomes concluded that "almost all earnings advantages and disadvantages of ancestors are wiped out in three generations.[4]" However, more recent examination of these studies found significant measurement errors, and found that corrected measurements found that "intergenerational correlations for economic status appear to be substantial, many of them three times the averages of the U.S. studies surveyed by Becker and Tomes.[5]" The effect of parental income and parental years of schooling on the subsequent earnings of their children has turned out to be quite robust. Quality of schooling and educational attainment are one of the mechanisms through which human capital, and thus economic capital are transmitted from one generation to the next[6].

Education is one of the unique variables that is both a product of and an exacerbating factor of income inequality[7]. The extent to which children from lower-income families receive lower quality education has lasting effects on their development and life outcomes. Research indicates that as income inequality within the United States grows, disparities in educational attainment also becomes more pronounced. The educational attainment of high-income children rises, while that of low-income children falls[8]. This only exacerbates the cycle of inequality.

(See Table next page)

While it has become clear that differences in quality of education during the formal schooling years of kindergarten to 12th grade have a lasting effect on income inequality, a new set of questions have emerged. What if inequalities start even earlier? Is it possible that children arriving in kindergarten might already be on unequal footing? A groundbreaking 1994 study by sociologists Risley and Hart introduced an entirely new dimension to the educational debate. In their seminal work, they observed 42 families of caregivers and young children for over two years to measure the gaps in linguistic development between low-income and high-income children before they begin formal schooling. Starting when the children were 7 months old, the authors recorded everything the baby heard, and everything the baby said until the child was 3 years old[9]. What they found was that the average child in a low-income household with welfare assistance had half of the linguistic experience of an average child in a working class household, and one third of the linguistic experience of the average professional class child. In one year, welfare-class children were exposed to just 3 million words, while professional class children were exposed to 11 million.[10] This was the first study to formally correlate socioeconomic status and children's linguistic development, linking vocabulary size to early childhood experiences rather than learning difficulties in the first years of primary school. The study concretely demonstrated that children experienced educational inequalities before they even set foot in a classroom, and led to a new set of literature trying to remedy these early childhood educational gaps.

III. Early Childhood Education and Targeted Interventions

One of the reasons gaps in early childhood linguistic development are so pronounced in the United States is because there is a lack of compulsory, federally funded, and quality-regulated childcare for children under age 6. Unlike countries with more developed pre-K systems, there is a large variation in the enrolment of children ages 1-5 in non-maternal childcare. A 2004 publication by Meyers, Rosenbaum, Ruhm and Waldfogel discusses how the distribution of ECEC in the market-based U.S system reflects socioeconomic differences in both parents' demand and parents' ability to pay for

TABLE 6.4 *Child Care Burden for Families with Children Under Age Six, by Mother's Education and by Period, 1985 to 2000*

	1985 to 1988	1989 to 1992	1993 to 1996	1997 to 2000
Child care burden for all families				
Mothers with less than a high school education	13.84%	15.23%	16.77%	16.22%
Mothers with only a high school education	10.07	11.15	11.78	11.90
Mothers with some college	8.22	8.99	9.86	9.31
Mothers with a bachelor's degree or more	5.72	6.00	5.84	5.45
Child care burden for married couples				
Mothers with less than a high school education	10.24	10.70	10.72	10.55
Mothers with only a high school education	8.16	8.81	8.93	8.74
Mothers with some college	6.92	7.39	7.82	7.16
Mothers with a bachelor's degree or more	5.26	5.59	5.46	5.08
Child care burden for unmarried mothers				
Mothers with less than a high school education	61.74	67.88	72.69	61.56
Mothers with only a high school education	44.03	43.25	45.05	40.46
Mothers with some college	33.47	36.55	35.53	32.16
Mothers with a bachelor's degree or more	22.00	19.98	19.43	17.20

Source: The data are authors' calculations from the 1986 to 2001 March CPS.

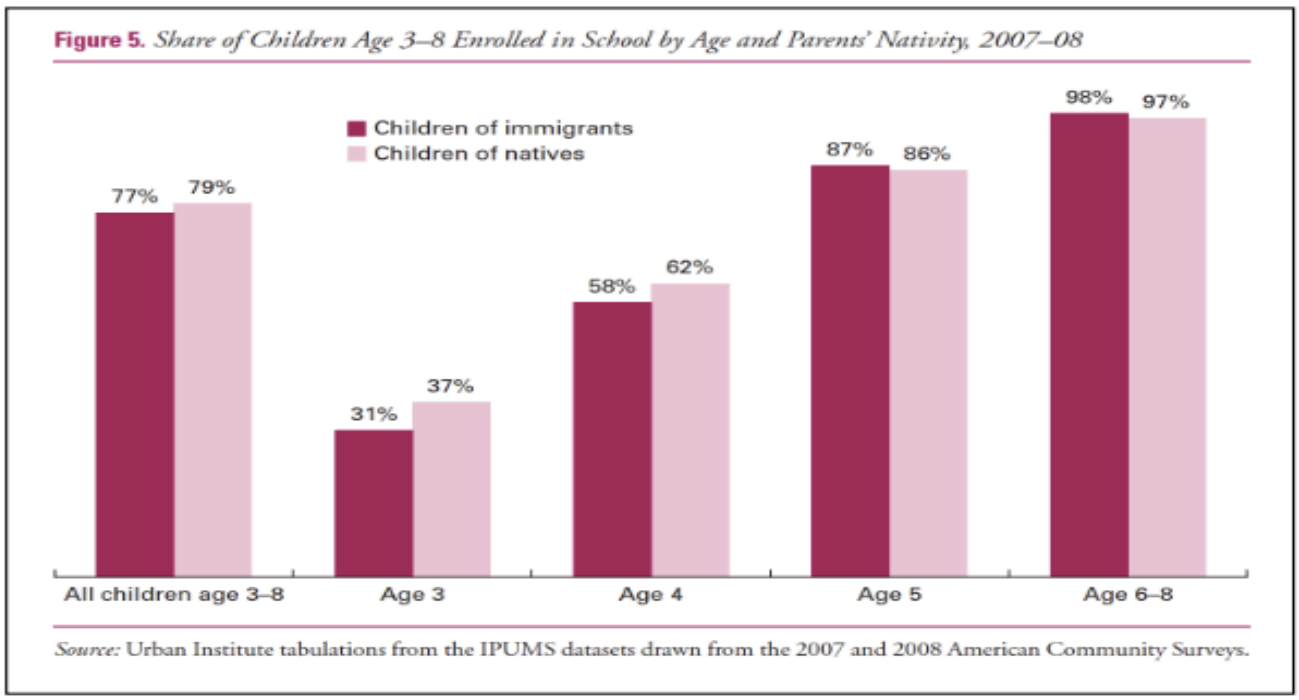
different types of care[11]. Privatised child care means that parents assume a "cost burden", out-of-pocket expenditures relative to income, that determines their choice of ECEC program. ECEC costs impose a larger cost burden on low-income families, for whom childcare costs represent a much larger proportion of total household income. The absolute size and relative inequality of this cost burden has increased, as "the increase in use of non parental childcare occurred in tandem with rising wage inequality and falling wages for the least skilled workers.[12]" The authors calculated the childcare cost burden by multiplying the mother's work hours by the number of children she had under 6 years old and by the average cost of childcare per hour ($2.50 in 1990), then dividing by total family earnings. They found that poor families spent less on childcare in terms of absolute dollars, but more in terms of proportion of income[13]. This means low-income children receive lower quality care, but the cost burden for the family is higher than for upper class families. They also found that there was a direct negative relationship between child care cost and maternal employment, especially if the mother had more than one child under the age of 6[14].

The cost burden of ECEC creates and exacerbates social inequalities by segregating low income children in informal childcare. Children who attend centre-based care before kindergarten have better pre-academic skills (also known as "school readiness") and have higher linguistic abilities than those who do not attend formal centres. For children who do stay in parental care, income is positively correlated with quality of care[15].These findings are consistent with the findings of the Hart and Risley study on linguistic capacities.. Children who are in formal centre-based childcare are exposed to more vocabulary and are spoken to in a conversational, developmentally targeted way, while those who remain at home are exposed only to the vocabulary that their families use to speak to them. Children in higher income families may have parents with higher educational attainments, who are more likely to use a variety of vocabulary words and speak to their children in a developmentally targeted way. For this reason, low income children are likely to benefit more

childcare are exposed to more vocabulary and are spoken to in a conversational, developmentally targeted way, while those who remain at home are exposed only to the vocabulary that their families use to speak to them. Children in higher income families may have parents with higher educational attainments, who are more likely to use a variety of vocabulary words and speak to their children in a developmentally targeted way. For this reason, low income children are likely to benefit more from high-quality early childhood education, but the associated cost burdens present a barrier for them to do so.

IV. Immigrant Families and ECEC Enrolment

Research on ECEC disparities has shown that inequalities in early childhood education are particularly salient for children of immigrants. Given the focus of previous literature on linguistic development, it comes as no surprise that early targeted interventions are particularly important for children in households where English is not the primary spoken language. A 2002 study assessed the type of childcare experienced by 802 low-income urban preschoolers in Boston, Chicago, and San Antonio. Of that sample, 40% of the mothers were African American, and 54% were Latina. 29% of the children sampled had at least one parent who was an immigrant. The study found that when compared to African American mothers, Latina mothers were 65% less likely to use centre-based care. White mothers were seven times more likely to enrol their children in centre-based care than Latina mothers, although it should be noted that white mothers made up only 6% of the total sample and a more representative study may be needed to make this conclusion more robust[16]. The study argues that in addition to child characteristics, maternal socioeconomic characteristics, and contextual factors, mothers' beliefs, cultural values, and preferences regarding childcare also play a role in the type of childcare they enrol their children in. Immigrant families are more likely to adhere to their native country's traditions and values, and may prefer to place their children in more informal childcare arrangements with members of their own immigrant community[17]. At the same time, language barriers and lack of understanding about the



formal childcare system can inhibit immigrant families from enrolling their children in centre-based programs, even if they desire to do so.

A 2013 paper published by the Transatlantic Forum on Inclusive Early Years presented similar findings when it came to immigrant communities in Europe, where early childcare is generally easier to access than in the United States. The paper argues that while previous literature considered disparities in ECEC enrolment to be a result of parental choice, these disparities may actually be a result of environmental constraints that prevent immigrant families from accessing centre-based childcare. The authors emphasise the importance of availability, affordability, and accessibility in terms of increasing enrolment for ethnic minority children. Low-income families are often less mobile, particularly if the parents work jobs with irregular hours. Free or low-cost, high-quality child care centres must be available in their immediate areas. The authors also note that there are "symbolic" costs to consider, such as stigma in being labeled an "at-risk" population or giving up aspects of their privacy in order to enrol in childcare, which is especially relevant for illegal immigrants who may risk revealing their status in order to access state-funded care. Like the previous study, they emphasise that language barriers, lack of understanding or awareness of the education system, and cultural preferences all present obstacles to enrolling their children in ECEC programs[18].

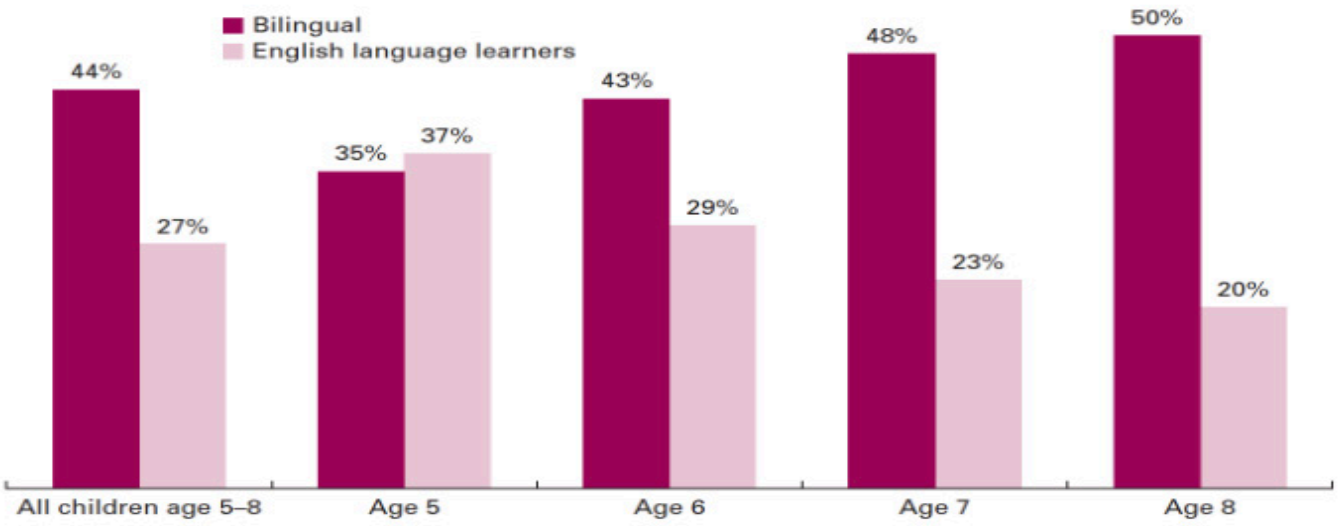
Table 2. Income, Education, and Language Proficiency of U.S. Parents of Young Children (Ages 0 to 8), 2012

	Parents of Young Children (U.S.- and Foreign-Born)	Foreign-Born Parents of Young Children	Share of Foreign-Born Parents in Category (%)
Total Number of Parents	22,258,200	4,584,600	21
Low Income			
Total	7,769,700	2,067,400	
Share (%)	35	45	27
Low Educated			
Total	2,388,800	1,070,500	
Share (%)	11	23	45
Limited English Proficient (LEP)			
Total	2,394,600	2,146,200	
Share (%)	11	47	90

Source: MPI tabulation of data from U.S. Census Bureaupooled 2010-12 ACS.

The importance of reducing inequalities and improving child outcomes for children of immigrants is increasingly important as America becomes more and more diverse. As of 2009, children ages birth to eight years old are more diverse than any other age group in the U.S., with the number of non-white children expected to reach over 50% in 2023[19]. A census survey-based study on the life circumstances of young children in immigrant families found that high-quality ECEC is particularly beneficial for the cognitive development of Latino children who are raised in English language learner (ELL) households. Despite this, only 19% of 3 year old children with ELL parents were enrolled in ECEC programs at the time of the study[20]. The authors asserted that so-

Figure 6. *Shares of Children of Immigrants Age 5–8 That Are Bilingual and English Language Learners, 2007–08*



Source: Urban Institute tabulations from the IPUMS datasets drawn from the 2007 and 2008 American Community Surveys.

cioeconomic barriers, not cultural preferences, accounted for at least one half and potentially most of the enrolment gap for children in immigrant families from Mexico, citing the strong commitment to early childhood education in Mexico[21]. While cultural preferences may still play a role in reducing enrolment of children from other immigrant communities, it is important to recognise the impact of socioeconomic barriers. 51% of children of immigrants live in low-income families, and 22% live below the poverty line. 61% of children of Mexican origin and 55% of children of Central American origin live in families where at least one parent is not a U.S. citizen, which can severely limit their access to ECEC services due to fear of public exposure or lack of necessary paperwork[22].

The study also demonstrated the linguistic importance of enrolling children in ECEC programs when they speak a primary language other than English. 60% of young children of immigrants have at least one ELL parent, including 81% of children of Mexican origin and 71% of children of Central American origin[23]. 27% of children in immigrant families live in "linguistically isolated" households, where no one over the age of 14 speaks English proficiently[24]. This can have a dramatic impact on school readiness, particularly language expression and reading. However, speaking another language at home is not necessarily a negative characteristic, as long as the child is receiving English-language support outside the home. Studies show that "adolescents who have fluency in both their parents' home language and the language of settlement, and participate in both the culture of the society of origin and the society of settlement society adjust more successfully than do those with other acculturation profiles[25]. It has also been demonstrated that young children who learn English after their home language is established (typically around age 3), can increase long term cognitive development. Therefore, this study advocates for the use of dual language teaching programs for young children. Not only will dual language programs reduce the cultural barriers associated with low enrolment for ELL students, they will also increase cognitive capacity and more successful cultural adjustment. The study notes that while dual language programs have a positive impact for ELL students, they do not negatively impact native English speaking students and have in some cases been shown to increase standardised test scores[26].

V. Parental Involvement and ECEC Programs

The role of parents in supporting their young children's early cognitive development is crucial. A study by the Migration Policy Institute elaborates in detail on the barriers immigrant parents face as they try to engage with their

children's early educational experiences[27]. Parents with little or no English language skills and poor literacy skills face significant difficulties in enrolling their children in formal early education programs, and in supporting their children's cognitive development at home. According to this study, successful parental engagement during early childhood years involves three key aspects: parenting, responsibility for learning outcomes, and home-school relationships. These all require basic literacy, English language skills, and a knowledge of the culture and school systems. The authors argue that preschool alone is not sufficient to narrow the gaps in school readiness for underperforming children[28]. Home life also plays a big role in determining their success.

The authors argue that a lack of federally supported programs that target adult English language acquisition and adult literacy for recent immigrants make it difficult for these parents to overcome these obstacles and enrol their children in ECEC programs, or to support their children once they are enrolled. Long waiting lists for such programs and lack of childcare during class hours make it difficult for immigrant parents to enrol in existing programs, and a lack of funding means few programs are available in many areas. The authors note that even when ECEC programs offer translation for their enrolment literature, many parents lack the literacy or systems knowledge to understand the process. These issues are particularly difficult for immigrant families who speak less-common languages. They conclude that family-specific literacy and language programs are necessary to truly increase ECEC enrolment for children of immigrants, and to provide students with the necessary home support to fully close academic performance gaps[29].

VI. ECEC Outcomes for Children in Immigrant Families

A 2011 longitudinal birth cohort study of 6,800 children analysed differences in school readiness between children of immigrants from different backgrounds and children of non-immigrants. They focus on two types of factors that are important to early child development: family resources (socioeconomic status, parental education) and family process (parenting behaviours, decisions about child care). They also include English language proficiency and primary home language as resources[30].The study measured the four different factors of school readiness: Expressive Language, Early Reading, Mathematics and Socio-Emotional Outcomes. The study found that even when they controlled for socioeconomic status, there was still a si-

Table 1
Children's cognitive and socio-emotional outcomes by race/ethnicity and nativity.

	NB–NH White (n≈3,000)		FB Chinese (n≈350)		FB other Asian (n≈500)		FB Mexican (n≈450)		FB other Latino (n≈250)	
	M	*SD*	*M*	*SD*	*M*	*SD*	*M*	*SD*	*M*	*SD*
Cognitive outcomes										
Expressive Language	0.28	(0.79)	−0.15***	(1.15)	−0.16***	(1.07)	−0.94***	(1.42)	−0.33***	(1.16)
Early reading	0.16	(0.91)	0.84***	(1.01)	0.42***	(1.00)	−0.55***	(0.94)	−0.13**	(0.92)
Mathematics	0.26	(0.90)	0.96***	(0.84)	0.36	(0.94)	−0.53***	(0.87)	−0.16***	(0.92)
Socio-emotional outcomes reported by the parent										
Conduct problems	−0.03	(0.68)	−0.06	(0.66)	−0.20***	(0.72)	−0.05	(0.70)	−0.14	(0.77)
Internalizing problems	0.04	(0.69)	0.13	(0.82)	0.07	(0.81)	0.08	(0.82)	0.05	(0.75)
Hyperactivity/Inattention	−0.02	(0.68)	−0.10	(0.67)	−0.17**	(0.69)	−0.01	(0.64)	−0.01	(0.71)
Pro-social behavior	0.10	(0.54)	−0.25***	(0.57)	−0.05***	(0.58)	−0.16***	(0.65)	−0.06**	(0.58)
Socio-emotional outcomes reported by the teacher										
Conduct problems	0.00	(0.83)	−0.12	(0.69)	−0.26***	(0.63)	−0.14	(0.79)	−0.06	(0.81)
Internalizing problems	0.04	(0.89)	−0.10	(0.78)	−0.21***	(0.83)	−0.20**	(0.79)	−0.01	(0.89)
Hyperactivity/Inattention	−0.05	(0.83)	−0.23	(0.72)	−0.22*	(0.73)	−0.09	(0.84)	−0.04	(0.89)
Pro-social behavior	0.10	(0.68)	−0.02	(0.66)	0.00	(0.65)	0.00	(0.67)	−0.01	(0.70)

Note: Sample sizes based on the total sample for the cognitive outcomes were rounded to the nearest 50, due to IES reporting rules. All numbers were weighted by using 'WK1R0'. Significance tests were conducted to compare each of the racial/ethnic and nativity groups with the NB–NH White.

* $p<0.05$.
** $p<0.01$.
*** $p<0.001$.

gnificant association between immigrant status and lower academic performance. After measuring children's cognitive and socio-emotional outcomes at kindergarten entry, the authors found that children of immigrants from all backgrounds had significantly lower scores on Expressive Language. Children of Chinese and Asian background had similar or better scores in Early Reading and Math compared to their white peers, while children of Mexican and Latino background had significantly lower scores. After running further regressions while controlling for individual variables, the authors found that parental English proficiency and home language was more important that socioeconomic status in explaining differences in Expressive Language. They found family socioeconomic status and language background mattered so much for Early Reading performance that when they held these variables constant, children of Mexican and Latino parents no longer had statistically significant differences in reading scores than their white peers. In terms of math, all statistically significant coefficients were attenuated after controlling for socioeconomic status, and the negative difference for children of Mexican origins became statistically insignificant after controlling for language background. In terms of Socio-Emotional outcomes, the study found that children of Mexican and Latino background had significantly lower conduct problems reported by their parents, and children of Mexican and Asian parents had significantly lower internalising behaviour problems reported by their teachers[31].

This study empirically demonstrates the importance of socioeconomic status and language background for school readiness. When these two variables were held constant, gaps in school readiness performance largely disappeared, indicating that effective targeted interventions to increase access to quality ECEC programs and increase linguistic capacities could dramatically reduce discrepancies in school readiness between children of immigrants and their non-immigrant peers. The study tried to control for differences in child care arrangements by holding that variable constant and running the same regression, but they found that variation in child care was actually statistically insignificant. However, the authors note in the conclusion that child care arrangement was highly correlated with other variables such as socioeconomic status and parental education levels, so it was difficult to isolate specifically. The paper concludes that family resource variables played a larger role in school readiness than family process variables, and suggest that early interventions programs can have a substantial impact on closing gaps in academic performance for children of immigrants, particularly of Mexican and Latino background[32].

A 2006 longitudinal study attempted to analyse the potentially negative effects of different early childcare arrangements on socio-emotional outcomes. The study found that of students of all backgrounds, enrolment in centre-based care increased reading and math scores for children beginning kindergarten, but had a negative effect on socio-emotional behaviour (see appendix). However, they found that for English-proficient students of Latino background, the academic gains were considerably higher and the socio-emotional behavioural effects were neutral[33]. They found that while entering centre-based care during infancy may be a detriment for cognitive outcomes for white, middle-class children, it had no negative effect on poor or middle class children of immigrants, and actually had a positive effect for ELL students who began centre-based care the year before kindergarten. They found starting childcare before age 3 had a significant negative impact on socio-emotional behaviour for white, middle class children, but did not significantly increase disruptive or aggressive behaviour in Hispanic children (although it did not positively affect socio-emotional outcomes for any demographic). They found that starting centre-based care before age 2 was not cognitively beneficial for any demographic, and that it had increased negative socio-emotional outcomes. They also noted that while half-day programs were the most beneficial for upper or middle class children, full-day programs had the greatest cognitive benefits for lower-class children and children of Hispanic background[34].

The conclusions of this study are optimistic for children of immigrant backgrounds, and

consistent with the positive socio-economic outcomes presented in the birth cohort study. However, the conclusion that centre-based care before age 2 is not beneficial for any demographic of children has been contested by other literature. A study by the Migration Policy Institute found that "disparities in cognitive tests among U.S. infants are apparent as early as nine months of age."[35] A 2015 study analysing centre-based childcare for 18 month old children in Norway found that very young children also benefit from formal childcare[36]. The study analysed enrolment trends and cognitive development of 18 month old children sine 2002, when Norway implemented universal but non-compulsory early education for children aged 1 and over. They found that universal childcare options diminished gaps in ECEC enrolment between low income and high income families, as the proportion of 1-2 year old children in childcare centres rose to 80% in 2010. The authors emphasised the importance of childcare in early years of infancy, noting that brain growth is exceptionally rapid during the first three years of life. Unlike the previous study, this study found no association between a large number of hours in centre-care and socio-behavioural issues, even when beginning care at age 1[37]. Importantly, the study found that families with dual language status (a proxy for immigrant status in Norway) did not have lower odds of sending their children to ECEC. From this, the authors concluded that the implementation of universal early childcare in Norway may have successfully removed the socioeconomic barriers that prevent immigrant families from enrolling their children in ECEC programs in countries like the United States[38].

VII. Conclusion

(See Table next page)

It is widely agreed upon that education is a mechanism for reproducing or disrupting cycles of inequality. Studies have consistently shown that educational inequalities emerge before students begin formal schooling, with some studies noting cognitive discrepancies in children as young as nine months old. Research has also shown that children of immigrant parents experience a particular set of educational inequalities due to cultural and

Table 5
OLS estimates of the effects of age at center entry on cognitive and social outcomes by income group

	All (11,577)	Low (2670)	Middle (5891)	High (3061)
Reading				
Started center age 0–1	0.999***	0.473	1.351**	0.242
	(0.374)	(0.965)	(0.534)	(0.752)
Started center age 1–2	1.306***	1.161	1.171**	0.552
	(0.415)	(1.023)	(0.589)	(0.820)
Started center age 2–3	1.952***	2.111***	1.944***	1.338**
	(0.328)	(0.799)	(0.485)	(0.669)
Started center age 3–4	1.324***	−0.009	1.700***	1.001
	(0.260)	(0.555)	(0.359)	(0.619)
Started center age 4–5	0.728***	0.710	0.776**	0.296
	(0.260)	(0.509)	(0.351)	(0.681)
Started center age >5	0.475	0.244	0.814	−0.370
	(0.557)	(1.164)	(0.737)	(1.323)
R-squared	0.36	0.28	0.30	0.33
Math				
Started center age 0–1	1.404***	0.303	1.590***	1.214*
	(0.359)	(0.986)	(0.508)	(0.697)
Started center age 1–2	1.103***	1.537	1.010*	0.471
	(0.398)	(1.046)	(0.560)	(0.761)
Started center age 2–3	1.783***	2.731***	1.658***	1.285**
	(0.315)	(0.817)	(0.461)	(0.621)
Started center age 3–4	1.393***	1.126**	1.357***	1.379**
	(0.250)	(0.567)	(0.341)	(0.574)
Started center age 4–5	0.851***	1.087**	0.889***	0.157
	(0.250)	(0.520)	(0.334)	(0.632)
Started center age >5	0.837	0.280	1.005	0.700
	(0.534)	(1.189)	(0.701)	(1.227)
R-squared	0.37	0.29	0.30	0.32
Behavior				
Started center age 0–1	−0.287***	−0.372***	−0.159***	−0.388***
	(0.044)	(0.119)	(0.061)	(0.087)
Started center age 1–2	−0.209***	−0.203	−0.157**	−0.303***
	(0.048)	(0.127)	(0.067)	(0.095)
Started center age 2–3	−0.157***	−0.267***	−0.068	−0.233***
	(0.038)	(0.099)	(0.055)	(0.078)
Started center age 3–4	−0.085***	−0.154**	−0.011	−0.157**
	(0.030)	(0.069)	(0.041)	(0.072)
Started center age 4–5	−0.026	−0.105*	0.040	−0.073
	(0.030)	(0.063)	(0.040)	(0.079)
Started center age >5	−0.059	−0.159	−0.012	−0.056
	(0.065)	(0.144)	(0.084)	(0.154)
R-squared	0.14	0.18	0.15	0.16

Models include all child/family controls, zip controls and state fixed effects, as well as dummy variables for Head Start participation, other non-parental care, and unknown center start date. Standard errors are in parentheses.

socioeconomic barriers that prevent enrolment in ECEC programs. The positive impact of early intervention programs on children of ELL parents is particularly large, and coupled by neutral or negligible negative socio-emotional outcomes. Policies and programs that remove socioeconomic barriers to ECEC programs can greatly reduce the gaps in school readiness between children of immigrant parents and their non-immigrant peers. Special attention should be paid to developing programs that also target the parents of young children, in order to increase language and literacy skills and to improve participation in the educational process. While the current literature provides a wealth of knowledge in an experimental context, studies that measure changes in school readiness and academic performance before and after concrete policies are implemented in America would strengthen existing arguments in favour of universal early childhood education programs.

References:

Becker, Gary S. and Nigel Tomes. 1986. "Human Capital and the Rise and Fall of Families." Journal of Labor Economics. July, 4:3, pp. S1–39.

Bowles, Samuel & Gintis, Herbert. "The Inheritance of Inequality". Journal of Economic Perspectives: 16 (3). 2002.

Fortuny, K, Hernandez, D, & Chaudry, A. "Young Children of Immigrants: the leading edge of America's future". The Urban Institute. 2010.

Han, W., Lee, R, Waldfogel, J. "School rediness among children of immigrants in the U.S.: Evidence from a large national birth cohort study". Children and Youth Services Review. 2011.

Hart, B., & Risley, T. R. (1995). Meaningful differences in the everyday experience of young American children. Baltimore, MD: Paul H. Brookes Publishing Company.

Hernandez, D, Takanishi, R, & Marotz, K. "Life circumstances and public policies for young children in immigrant families". Early Childhood Research Quarterly. 2009.

Lazzari, Arianna, & Vandenbroeck, Michel. "Accessibility of Early Childhood Education and Care (ECEC) for children from ethnic minority and low-income backgrounds." Transatlantic Forum on Inclusive Early Years. 2012.

Loeb, S., Bridges, M, Bassok, D., Fuller, F, Rumberger, R. "How much is too much? The influence of preschool centers on children's social and cognitive development." Economics of Education Review. 2007.

Mayer, Susan. "How Economic Segregation Affects Children's Educational Attainment". University of Chicago, 2000.

Meyers, Marcia, Rosenbaum, Dan, et al. "Inequality in Early Childhood Education and Care: What Do We Know?" Social Inequality. 2004.

Park, Maki, & McHigh, Margie. "Immigrant Parents and Early Childhood Programs: Addressing barriers of Literacy, Culture, and Systems Knowledge." The Migration Policy Institute. 2014

Pickett, Kate & Wilkinson, Richard. "Income Inequality and Social Dysfunction". Annual Review of Sociology, 493-511. 2009.

Piketty, Thomas. Capital in the Twenty-First Century. Boston: Harvard University Press. 2013.

Portes, A., & Rumbaut, R. G. (2001). Legacies: The story of the immigrant generation. Berkeley, CA: University of California Press.

Rodgers GB. 1979. Income and inequality as determinants of mortality: an international cross-section analysis. Popul. Stud. 33:343–51

Sibley, E, Dearing, E, Toppelber, C, Mykletun, A, & Zachrisson, H. "Do increased availability and reduced cost of early childhood care and education narrow social inequality gaps in utilization? Evidence from Norway." International Journal of Child Care and Education Policy. 2015.

Tang, S., Coley, R., & Votruba-Drzal, E."Low-income families' selection of child care for their young children." Children and Youth Services Review. 2012.

Endnotes

1 Rodgers GB. 1979. Income and inequality as determinants of mortality: an international cross-section analysis.Popul. Stud. 33:343–51

2 Pickett, Kate & Wilkinson, Richard. "Income Inequality and Social Dysfunction". Annual Review of Sociology, 493-511. 2009.

3 Piketty, Thomas. Capital in the Twenty-First Century. Boston: Harvard University Press. 2013. pg. 28

4 Becker, Gary S. and Nigel Tomes. 1986. "Human Capital and the Rise and Fall of Families." Journal of Labor Economics. July, 4:3, pp. S1–39.

5 Bowles, Samuel & Gintis, Herbert. "The Inheritance of Inequality". Journal of Economic Perspectives: 16 (3). 2002. pg. 4

6 Bowles, S & Gintis, H. 2002. pg. 17

7 Meyers, Marcia, Rosenbaum, Dan, et al. "Inequality in Early Childhood Education and Care: What Do We Know?" Social Inequality. 2004. pg 223.

8 Mayer, Susan. "How Economic Segregation Affects Children's Educational Attainment". University of Chicago, 2000.

9 Hart, B., & Risley, T. R. (1995). Meaningful differences in the everyday experience of young American children. Baltimore, MD: Paul H. Brookes Publishing Company.

10 Hart, B & Risley, T. 1995.

11 Meyers, M, Rosenbaum, D, et al. 2004. pg. 223

12 Meyers, M, Rosenbaum, D, et al. 2004. pg. 225

13 Meyers, M, Rosenbaum, D, et al. 2004. pg. 228
14 Meyers, M, Rosenbaum, D, et al. 2004. pg. 232

15 Meyers, M, Rosenbaum, D, et al. 2004. pg. 246

16 "Tang, S., Coley, R., & Votruba-Drzal, E. "Low-income families' selection of child care for their young children." Children and Youth Services Review. 2012.

17 Tang, S et al, 2012. pg. 203

18 Lazzari, Arianna, & Vandenbroeck, Michel. "Accessibility of Early Childhood Education and Care (ECEC) for children from ethnic minority and low-income backgrounds." Transatlantic Forum on Inclusive Early Years. 2012.

19 Hernandez, D, Takanishi, R, & Marotz, K. "Life circumstances and public policies for young children in immigrant families". Early Childhood Research Quarterly. 2009. pg. 488

20 Hernandez, D et al. 2009. pg 496.

21 Hernandez, D et al. 2009. pg 496.

22 Fortuny, K, Hernandez, D, & Chaudry, A. "Young Children of Immigrants: the leading edge of America's future". The Urban Institute. 2010. pg. 5

23 Fortuny, K, et al. 2010. pg. 5

24 Hernandez, D et al. 2009. pg 491

25 Portes, A., & Rumbaut, R. G. (2001). Legacies: The story of the immigrant generation. Berkeley, CA: University of California Press.

26 Hernandez, D et al. 2009. pg 489

27 Park, Maki & McHigh, Margie. 2014. pg. 14

28 Park, Maki & McHigh, Margie. 2014. pg. 14

29 Park, Maki & McHigh, Margie. 2014.
Han, W., Lee, R, Waldfogel, J. "School readiness among children of immigrants in the U.S.: Evidence from a large national birth cohort study". Children and Youth Services Review. 2011.

30 Han, W., Lee, R, Waldfogel, J. "School readiness among children of immigrants in the U.S.: Evidence from a large national birth cohort study". Children and Youth Services Review. 2011.

31 W, Han et al. 2011. pg. 776

32 W, Han et al. 2011. pg. 779

33 Loeb, S., Bridges, M, Bassok, D., Fuller, F, Rumberger, R. "How much is too much? The influence of preschool centers on children's social and cognitive development." Economics of Education Review. 2007.

34 Loeb, S et al. 2007.

35 Park, Maki, & McHigh, Margie. 2014. pg. 14

36 Sibley, E, Dearing, E, Toppelber, C, Mykletun, A, & Zachrisson, H. "Do increased availability and reduced cost of early childhood care and education narrow social inequality gaps in utilization? Evidence from Norway." International Journal of Child Care and Education Policy. 2015.

37 Sibley, E et al. 2015. pg 2

38 Sibley, E et al. 2015. pg 16

Why are e-administrative services under-utilised in France?

Aloïs Angebault

Abstract:

In a context marked by the political will to optimise resources and to modernise the Frenchadministration, electronic administrative services have been developed. If the offer of e-administrative services is now extensive, studies show that France could be performing better in terms of utilisation of these services. St dying the factors working against the use of e- administrative services by citizens teaches us how to better adapt them and enhance utilisation.

After reviewing the existing literature on the utilisation of French e-administrative services, it appears that international literature identified factors influencing the use of e-administrative services. However, research applied to France tend to focus more on the offering of services process or the specific role of information and communications technology (ICT).

This paper analyses the utilisation made of e-administrative services in France through the lens of four factors: clarity, accessibility, habits, and trust. We use the "internal/external framework" by Lau (2003), where internal factors related to design issues of e-administrative services and external factors are associated with non-direct, societal challenges. In this regard, clarity and accessibility are internal factors; and habits and trust are external factors.

A general recommendation that emerged from the analysis is the need to incorporate a user-centric approach in the design and implementation of e-administrative services, which would foster the propensity to use e-administrative services. It would allow using to an advantage the factors we identified to positively influence the use of e-administrative services.

Clarity

The lack of clarity in the high current number of public service websites – over a thousand (Vie-publique.fr, 2010) and their webpage design make them not user-friendly. Citizens often struggle to find the right e-administrativeservice online (Hargittai, 2003), or to see their online administrative procedure through (Eurostat 2014: Digital Agenda Scoreboard Dataset; Algan et al, 2016).

The recommendation resulting from the analysis would be to make service-public.fr the one- stop shop for every e-administration procedure and online service. E-administrative services should be designed to avoid generating frustration to encourage positive and recurrent user experiences.

Accessibility

Physical and/or educational inaccessibility currently exclude parts of the population from using e-administrative services (Toubon, 2016). There are different physical and educational abilities shaping different needs in terms of accessibility. Today, people with certain disabilities cannot access e-administrative services, let alone use them (Sandoz-Guermond and Bobiller-Chaumon, 2006). The gap in digital education among the population also prevents those without the necessary skills to use e-administrative services (Soudrie, 2017).

The recommendations for this factor are included in a user-centric approach to designing e- administrative services. This would allow taking into account users with specific needs. There is also an educational recommendation, in the form of a reinforcement of users' digital education (Fakhoury and Aubert, 2013). Ensuring the accessibility of all to e-administrative services would ensure an equality of treatment and fight against inequalities.

Habits

Our analysis suggests that habits have an effect on the frequency and nature of the use of e-administrative services. There are different profiles of user groups whose habits differ, depending on their age, the degree of digital utilisation and trust in online services. When it comes to interacting with the administration, habits also differ based on the matter. If tax matters are preferably dealt with online, people tend to prefer to reach the police in person (Paul Delouvrier Barometer, 2017).

The integration of e-administrative services into citizens' habits needs to be accompanied.There are different kinds of user groups and e-administrative services need to be tailored and developed to fit the needs of each user group. The habits factor offers potential spillover effects with clarity and accessibility factors: clear and accessible e-administrative services would be easier to integrate into habits.

Trust

Trust plays an important role in the decision whether to use e-administrative services. Although the majority of people in France are increasingly trusting e-administrative services, this factor is one of the main justification for not using them (Belanche et al., 2014; Cour des Comptes, 2015). With an increasing number of online threats and governments being targets, ensuring a safe and reliable platform people can trust is a major challenge. French citizens fear the misuse of their personal data when engaging with e-administration services. Another growing concern for users is the unlimited conservation of personal data and procedure traceability.

Recommendations from the analysis include making France Connect the single sign-on portal for all e-administrative services, and transparent procedures and technical solutions concerning cybersecurity. Another recommendation would be launching awareness campaigns to differentiate official public websites from private ones, and to communicate better on the use of personal data by the state.

I. Introduction

Evidence suggests that electronic administrative services are not used as much as they could be in France. The main objective of this policy paper is to examine factors that influence the use of e-administrative services available in France and explain how they could be more extensively utilised. Electronic administration or e-administration has gained new usages and new users, but despite a signifi-

cant offer of e-administrative services, studies further detailed show that the resulting use by citizens is still below what could be achieved. The term "French delay" was coined to illustrate the difference between France and other European countries in terms of electronic administration and highlight the need for appropriate investments and institutionalisation (Acaud and Lakel, 2003). In a nutshell, France started the race towards electronic administration early compared to other European countries but fell back and has now been caught and surpassed by some of them. We will assess four factors: clarity, accessibility, habits, and trust in relation to the impact they have on the utilisation ofe-administrative services in France.

The notion of e-government in France encompasses all roles and activities of the administration through the lens of ICT, but one of the core aspects of governance and public administration are relations with citizens that Brown calls "electronic democracy" (Brown, 2005). This paper analyses a component of e-government: e-administration, which focuses entirely on public service delivery to citizens. By extent, e-administrative services can be defined as the services provided by the e-administration to citizens. Assuming digitalisation represents an opportunity for public services, with lower operating costs for the administration and higher quality of services for the users (Roux, 2010), the state's role in this transition is challenging, complex and multifaceted. The French state has to be simultaneously initiator, change process operator, monitor and support system of e-administration. The government ambitions to enhance state-citizen interactions as we know them and modernise administration through new frameworks and platforms (Foucaud, 2017).

The implications of this paper have important policy significance since understanding these factors is the first step towards the improvement of e-administration. We will then have a better understanding on how to address these issues and contribute "breaking the barriers" to e-administration (Modinis, 2007), by designing policies and implementing services better fitted to citizen's needs. With the appropriate adjustments to yield a wider adoption of e- administration, and the completed transition towards e-administrative services, the potential benefits emerging from e-administration could be achieved to their full extent. A wider use of e-administrative services would reduce administrative costs for the state on a national scale and make part of the current budget available elsewhere. The following analysis will not target internal administration programmes aiming to modernise procedures nor projects between the state and private providers, ocusing strictly on interactions between the state and its citizens.

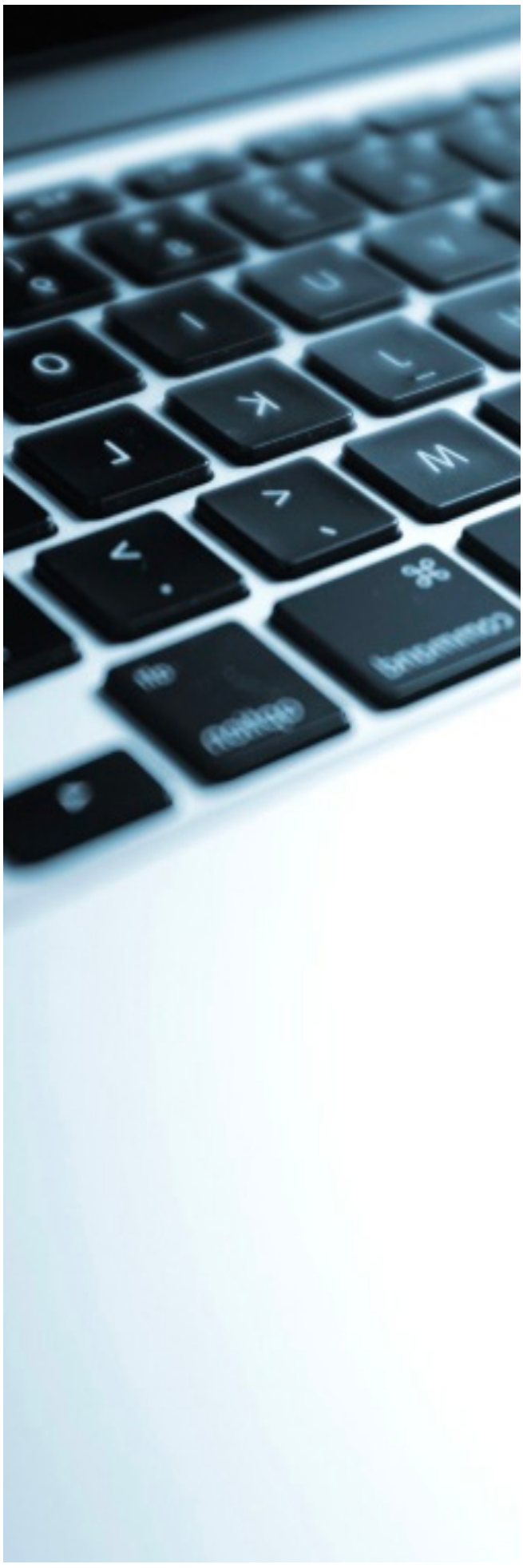
Civil service ensures a key function of the administration in France, responsible for all public and private organisations achieving public interest activities (Vie public, 2013). Throughout the last decades, the delivery of administrative services has been gradually improved through a series of reform legislation[1]. A large part of this process was the reform of the "traditional" way of delivering administrative services – in-person contact, paper forms and files, and postal communication – to instead take advantage of technological improvements such as websites, email, and online forums. As a result, a number of e-administrative services are accessible online today: obtaining public or private information, updating personal information, or interacting with the administration. A public service is not only evaluated solely on its structure or process, but also on how used and appreciated it is from its users (Cluzel-Métayer, 2006). This explains why the utilisation of public services – and administrative services in particular – contributes to the success or failure of a public service. The level of public usage of e-administrative services is an indicator of service delivery responsiveness and adaptability of the French administration.

The policy paper reviews national and international literature to understand the extent of utilisation and to identify factors influencing it. National literature constitutes of reports from French national agencies such as the Economic Analysis Council (CAE), yearly control panels from the General Secretariat; Cour des Comptes reports and also academic case. stu-

dies. International literature includes international organisations reports and country analysis papers from the OECD and the United Nations. Reports from national and international independent bodies give insights into the implementation of public policies for e-administrative services and put them into perspective over time and geography.

The limitations inherent to this policy paper include the lack of up-to-date research on French citizens responsiveness to e-administrative services. There are few studies on the factors negatively influencing the use of e-administrative services in France. Current knowledge of this issue is limited especially as there are few indicators to measure the evolution of the quality and user satisfaction of e-administrative services in France. This research is also constrained by the lack of quantification of the cost of the under-utilisation of e-administrative services.

First, in chapter 1, we will review the existing literature on the utilisation of French e-administrative services and develop an analytical framework to assess its performance through four factors. Second, chapter 2 discusses the extent to which services are utilised by French users. Third, we will assess the reasons for under-utilisation in chapters 3 and 4.Finally, we will formulate recommendations on how to encourage higher use of e-administrative services by French citizens.



Part 1 – Literature review and analytical framework

The following section gives a brief overview on how the issue of limited demand for e-administrative services has been previously analysed in the literature. It then presents the analytical framework used for assessing this issue in this paper.

1.1. Literature review

This paper starts from the observation that there are few consolidated analyses of the factors influencing the adoption of e-ad-

ministration in the French context. The four key factors identified here – clarity, accessibility, habits, and trust – come from different literature sources. They have not been studied all together and applied to the French context. Having done an extensive literature review, I have not come across studies focusing on the effective utilisation of e-administrative services and its influencing factors applied to France. We will use the aforementioned four factors presented in the international literature to analyse the French case, to underline the reasons for a lower use of e-administrative services than possible.

To summarise what is known about citizen utilisation of e-administrative services in France, it tends to focus on the supply side of it, in terms of delivery and effectiveness, with little interest given to the citizens' demand and usage. The emphasis is either on the process that led to the implementation of e-administrative services in France (Acaud and Lakel, 2003), research developing models to guide the development of e-government (Layne and Lee, 2001); or for the administrative agents to adapt to the technological changes prompted by e- administrative services (Lasserre, 2000). Some research focused on local authorities' initiatives and implementation of e-administration (Lo seau, 2000; Carmes and Andonova, 2012) or their role in the development of ICT (Attour, 2008), but not specifically the factors leading to underutilisation. The debate on e-administrative services is rather on its effectiveness (Sauret, 2004), or whether they are a determinant for user quality (Roux, 2010), than on how it is really appropriated – and used – by its users. In the examples we just mentioned, the object studied is how the change is initiated, how administrative workers are on-boarded (Carmes and Andonova, 2012), or how technology enables change but not how the change is received by citizens in the French case and it is precisely this gap that this paper aims to explore.

Nonetheless, a paper (Modinis, 2007) identified certain factors as barriers to e-government, which would impede either supply or demand for e-government. Some factors work against the adoption of e-government in two ways. Either a factor acts as a disincentive on the supply side, restraining public sector organizationsorganisations from providing e-administrative services, or against the demand by acting as an obstacle for users to engage with e-government services. It is on this latter feature that this paper focuses.

The existing explanations of factors that negatively influence the use of e-administrativeservices in the international context can be classified in terms of four factors: the lack ofclarity, poor accessibility, the weight of habits and distrust. Several sources (Hargittai, 2003; Vie-publique.fr, 2010; Yildiz, 2007) suggest that clarity is a key factor: an unclear website structure is likely to discourage citizens from using e-administrative services. Other sources(Abanumy et al., 2005; Bacache-Beauvallet et al, 2011; Lau, 2003; Roux, 2010; Soudrie, 2017; Sandoz-Guermond and Bobiller-Chaumon, 2006; Toubon, 2016) argue that accessibility is a key factor. They suggest that e-administrative services only fully accessible to people under the age of 40 with higher education, without special needs and above a certain revenue threshold are likely to exclude a majority of potential users. Sources (Paul Delouvrier Barometer, 2016; Soudrie, 2017) also indicate that habits constitute a key factor, as a citizen used to going to an office for all administrative procedures for 30 years will likely take a while to adapt his habits and go online instead. Several authors (Belanche et al., 2014; Cour des Comptes, 2015; Mayer et al., 1995) suggest that trust is a key factor, as a sceptic user who does not believe in the safety of e-administrative services is likely to be reluctant to use them. These four factors will serve as the basis for the explanation of the underutilisation of e-administrative services in France.

1.2. Analytical framework

As mentioned earlier, we will assess the utilisation of e-administrative services in France through the lens of four factors: clarity, accessibility, habits, and trust. These factors are drawn from the literature although they were not discussed conjointly, nor in the context of France, which this paper aims to do. The two formers are internal factors and the two latter are external

factors. In his "internal/external framework", Lau (2003) highlights that challenges to e-government are not solely technical and that the classification of e-administrative services into "internal" or "external" eventually depends on the conception of e-government. For this policy paper, internal factors are associated to design issues of e- administrative services and external factors refer to non-direct, societal challenges. The influence of internal factors on the underutilisation of e-administrative services in France will be seen in chapter 3: we will focus on clarity and accessibility (Hargittai, 2003; Toubon, 2016). The influence of external factors will be seen in chapter 4: we will focus on habits and trust (Belanche et al., 2014; Cour des Comptes, 2015).

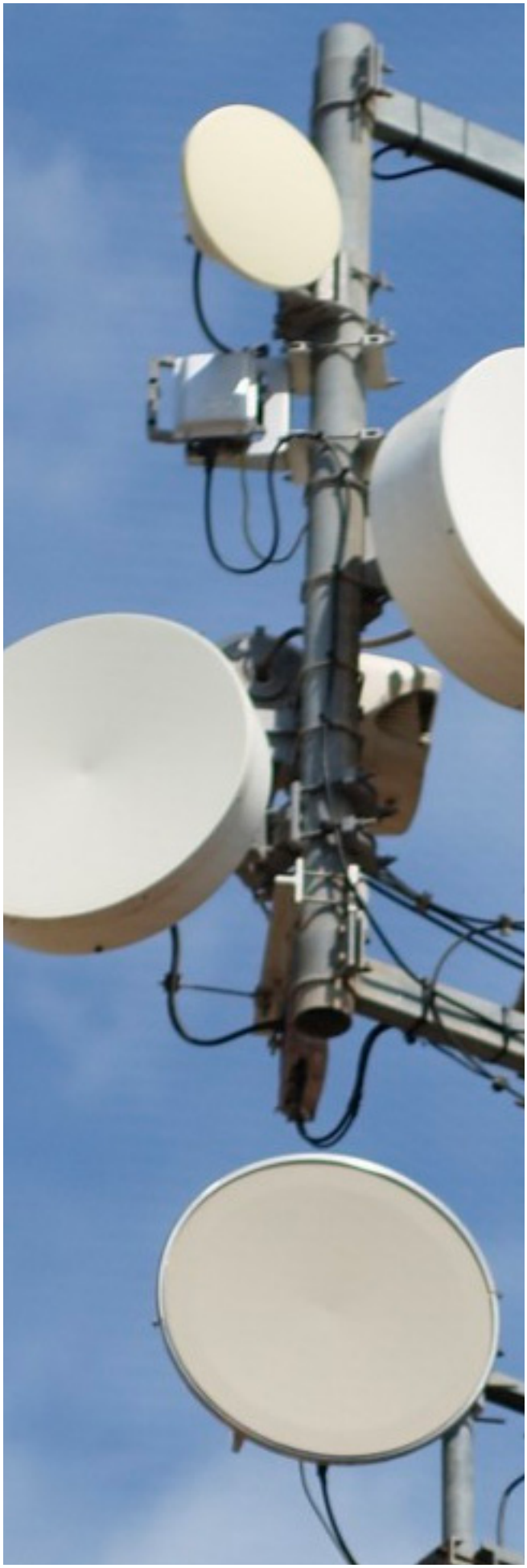
Part 2 – Assessing the demand

We will now analyse the demand for e-administrative services as the outcome of two factors: the availability of such services and the utilisation made of it. This chapter aims to first assess the availability of e-administrative services inFrance, to show what e-administrative services are currently being offered, prompted by government policy. Second, based on the previous arguments, the chapter argues that utilisation is limited.

2.1 Assessing the availability of e-administrative services

The objectives of e-administrative services are threefold. First, they aim to avoid citizens having to come in person to several counters. Second, e-administration enables to internally share personal data on a citizen (with his consent and under his control) amongst different administrative bodies: the "dites-le nous une fois" ("tell us once") principle. Third, e- administrative services would centralise and coordinate electronic procedures between ministers so that they can be processed the same way whatever their origin.

The current French ambition regarding e-administrative services started in the 1990s

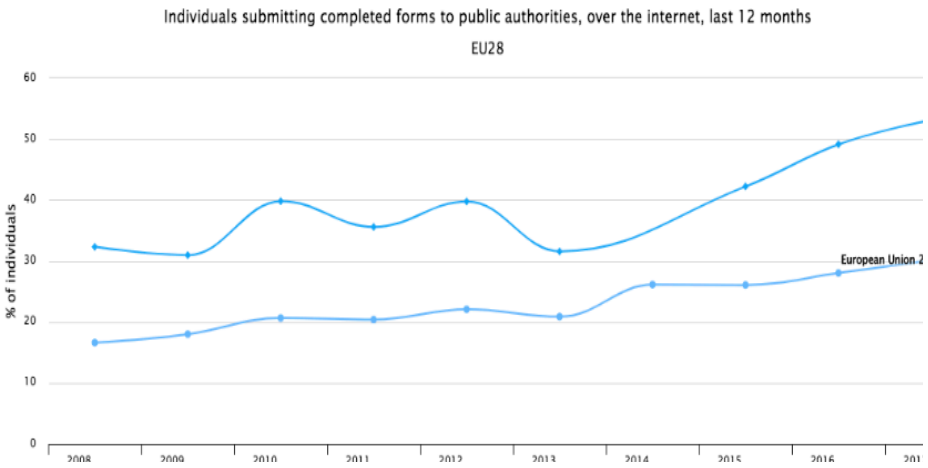


and has been evolving since then. Acaud and Lakel (2003) identified different phases of e-administration in France, in a top-down chronology. They argue that the initiation of the movement occurred when pioneers in the upper levels of the administration were identified, as the interest in ICTs was sparked at the highest level of the administration (Acaud and Lakel, 2003). The movement towards the incorporation of ICT in national governance was marked by the creation of the SecrétariatGénéral pour la Modernisation de l' Action Publique(SGMAP) in 2012, which represents the top-down administrative reform process as understood by Acaud and Lakel (2003). There is currently a global trend towards the modernisation of the administration as illustrated in the creation in 2015 of the French digital services incubator "beta.gouv.fr" (Foucaud, 2017), the aim of which is to use state start-ups to spread the digital innovation culture throughout the administration.

The French e-administration is equipped with tools reflecting the new instantaneous nature of information and updates so that e-citizens can be kept informed in real time of any new content or piece of information available to them (Deprez and Bertacchini, 2015). The availability of information online is identified as the very first step of e-administration(Acaud, 2003; Deprez and Bertacchini, 2015). Following the momentum of the above-described reform process, the offer of e-administrative services has expanded, and many requests can now be done online: asking for documentation such as a birth certificate, accessing public information like the consultation of a cadastre, modifying personal information such as the notification of change of address, or interacting with the administration, whether for a grant application or income tax return.

The URL www.service-public.fr is the single national portal giving access to many government entities, for both individuals and businesses. Administrative information is exposed and explained in three parts: first citizen's rights and procedures, second practical services providing help with procedures in the form of online services, dedicated websites and reference texts, and third a directory identifying 11,000 national services and 70,000 local administrative, also including European Union institutions. The aim of the national civil service official website is to simplify and facilitate the access to administrative information by instantly delivering the relevant information to meet the users' needs. France Connect is the Single-Sign-On (SSO) system of the French administration. It is available country-wide since 2016 and is the first element of the state as a platform strategy. France Connect is compliant with the eIDAS European regulation requirements (EU/910/2014, 23rd July 2014). This SSO tool also carries a data sharing component amongst the administrations, enabled in 2017 (Europe's Digital Progress Report (EDPR), 2017).

Graph 1: Individuals having submitted completed forms to public authorities over the Internet in the past 12 months (France and EU28)



2.2 Assessing the utilisation of e-administrative services

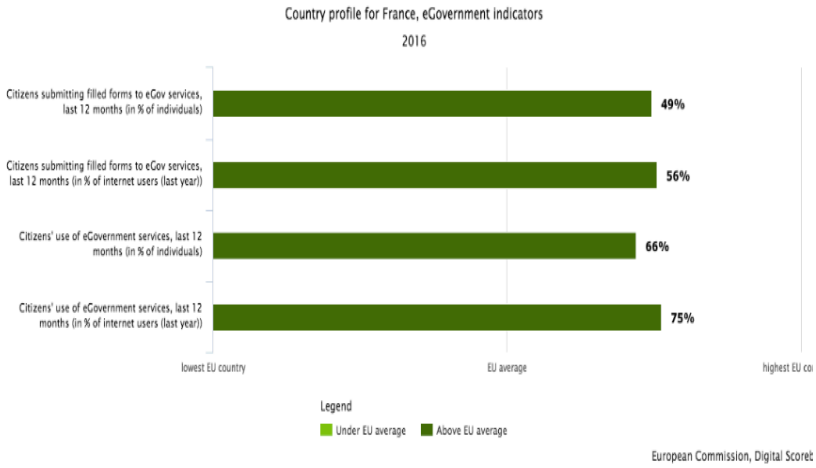
We will now give an overview of how much e-administrative services are used by citizens. The assessment of the utilisation of e-administrative services in France can be done using different indicators.

As detailed in the Dashboard of Digital Public Service (SGMAP, 2016) 37% of individuals declared having done an administrative procedure in the last twelve months. Among them, 75% said to have done so online, 90% of whom declared themselves satisfied with the online process. These indicators are on the rise since 2015. This scoreboard seems to demonstrate that a large majority of people already using e-administrative services are satisfied with it andleads us towards the scaling up challenge involving the on-boarding of more citizens.

"In the last decade, the percentage of individuals in France submitting completed forms topublic authorities online has seen a 65% increase, rising from 32% (2008) to 53% (2017),with an acceleration in the past four years (Graph 1). Today, France's ranking is "honourable" in terms of e-administration (Cour des Comptes, 2015), and "above average" (9th rank in DESI 2017, unchanged since last year)»

However, France's ranking remains below the objective set by Prime Minister Edouard Philippe in June 2017: to put France on the same level as Estonia, Europe's champion in the online provision of public services, by the year 2022 (Le Monde, 2017). For example,electronic tax filing has been available in France since 2003, and 49% people now declare their revenues online (SGMAP, 2016). In comparison, around 95% of all tax declarations in Estonia each year are filed electronically, and the process takes on average 3 minutes (e-Estonia, 2018). Online tax filing was made an obligation in France for revenues above acertain threshold in the past years, and it is to become mandatory for all in 2019.

In France, 61% of citizens use the internet to contact the administration, but only 42% effectively see their procedure through with the transmission of completed dematerialisedforms, which shows that there is a gap between the offer and the supply of e-administration (Eurostat 2014: Digital Agenda Scoreboard Dataset; Algan et al, 2016). In another example, it is now possible since January 2015 to pay a road traffic fine via a smartphone application. Within 4 months after the launch, over 110,000 payments had been made through this platform. They account only for 3% of total payments for the period (Cour des Comptes, 2016).

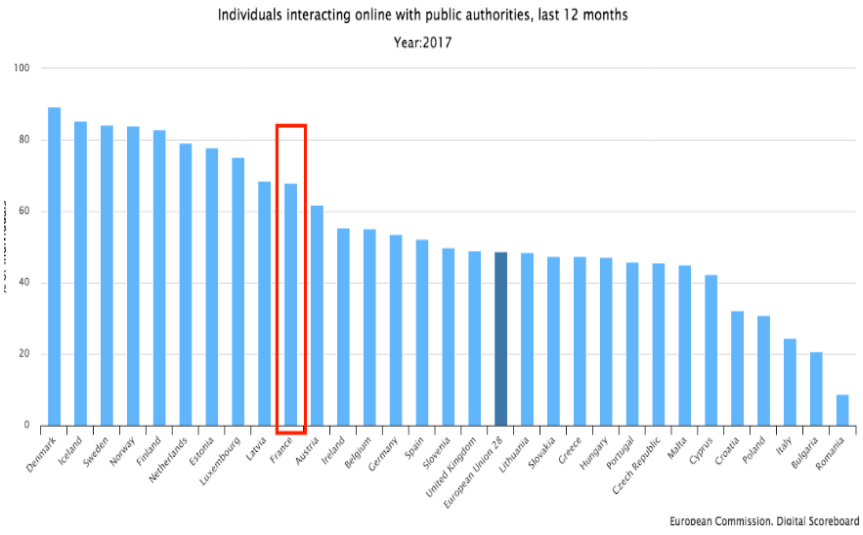


Graph 2: France's country profile, e-government indicators in 2016 (European Commission, Digital Scoreboard)

To demonstrate that in France, the citizen's use of e-administrative services is not as extensive as it could be despite the free availability of a wide range of services, we will look at the United Nations' Online Service Index/E-Government Development Index (OSI/EGDI), one of the main indicators for measuring the online administrative offer. France's OSI/EGDI score in terms of the offer of e-administration is the highest (100), much above the European ave-

rage (64), or Estonia (77) (Normand, 2016).

Nevertheless, France is not a top performer in terms of its service utilisation rating. Since 2015, the EU Commission set up a Digital Economy and Society Index (DESI) for every European Union member state, which takes into account not only the online administration offer, the pre-filling of forms and open data, but also the percentage of users interacting online with the state. As shown in graph 2 above, the use of e-administrative services in France is comparatively low compared to other DESI subscores, and the utilisation of e-administrative services is comparatively lower in France than in some other European countries, as shown in graph 3.



Graph 3: Use of e-government services within the last 12 months (from DESI) in European countries (2017)

Part 3 – Internal Factors: Clarity and Accessibility

We will now investigate why the interactions between citizens and online administration are "not quite user-friendly and transparent enough" (Digital Agenda Scoreboard, 2015, p. 6) to be inclusive for the entire population in France. A fair share of the population experiences a lack of skills and a lack of trust towards e-administration. Both internal and external factors (Lau, 2003) can be held responsible for a low use of the French e-administration. As explained earlier in the analytical framework section, external barriers often form due to a lack of flexibility within governments architecture, concerning legislation, regulation or budget, and will be analysed in chapter 4.

3.1 Clarity

We will now address the clarity dimension in e-administrative services and how it affects its use. The very concept of e-government policy processes lacks clarity, as it is currentlyreferred to as "the black box of e-government policy making" (Yildiz, 2007). This statement echoes well with the French situation.

Nowadays public service websites are not user-friendly enough and citizens often struggle to find the right e-administrative services online (Hargittai, 2003). The complexity of some websites discourages people tofrom adopting the online administrative procedures when they are already familiar with the existing system. As shown in an American study (Hargittai, 2003), the two most common sources of confusion in the experience of locating a tax form online are the confusion in the URL and the online page design layout. As in the French case, people do not necessarily know the exact administrative service website address and struggle to find the correct page (Vie-publique.fr, 2010). When they do land on the right website, the design is prone to confusion. The increased time spent looking for information without finding it is unproductive and exasperating for users. The lack of clarity leads to a frustrating experience that citizens would likely avoid reproducing and turn to alternative administrative services instead (Hargittai, 2003).

There is a lack of visibility amongst the too many public websites for the French administration, – over a thousand (Vie-publique.fr, 2010). The lack of visibility is partly due to a graphic heterogeneity from one website to another. The webpage design, also mentioned by Hargittai (2003), symbolises a core, internal issue related to the use of e-administrative ser-

vices. Currently, the user experience in France is not driving the development of e- administrative services and this is striking when a majority of users are having trouble performing an administrative procedure online.

3.2 Accessibility

Accessibility indicates the degree to which information is accessible to all humans and automatic tools (Abanumy et al., 2005). E-administration accessibility refers to universal access to e-administrative services. As of today, the current e-administrative services are not accessible by the population as a whole for various reasons, and that impedes the use of e- administrative services. Distinct user groups have different needs and different barriers – physical and educational – to accessing e-administrative services.

The transition towards e-administrative services has two different impacts on different groups of people. On the one hand, e-administration facilitates accessibility to administrative procedures for some people, but on the other hand, makes it more difficult for other users (Toubon, 2016) with different needs, as shown in the example of Nanterre (Soudrie, 2017). The case study of Nanterre in the Parisian suburbs reveals the impact of the implementation of e-administration in a well-connected city but with a vulnerable population. The fight against numerical illiteracy is a pre-requisite for citizens to be in the capacity of accessing e- administrative services. Many inhabitants refer to local government when they cannot do their administrative procedures online. Out of all the users coming to the local structure, 20% of them need computing support and 16% are not proficient in French (Soudrie, 2017).

The current design of new administration interactive platforms does not include citizens with special needs. It has been demonstrated that for blind people in France, utilisation problems come mainly from a lack of web mastering skills and the absence of support and assistance (Sandoz-Guermond and Bobiller-Chaumon, 2006). In that case,

the principles of accessibility have not been observed in the conception and design of e-administrative websites and as a result, e-administrative services are not adapted to them (Sandoz-Guermond and Bobiller- Chaumon, 2006). The need for accessible e-administrative services is clear; however, the state response in terms of means, technological solutions and awareness has not yet clearly emerged. The social demand is supported by a political will (loi sur l'accessibilité numérique, 2016), but the realisation methodology on how to involve developers is yet to be defined (Lazar, J. et al., 2004).

As part of their effort to promote the accessibility of e-administration, the French administration developed an accessibility label grading services across five levels. The four principles of this label are for administrative websites and platforms to be perceptible, usable, understandable and reliable. In June 2017, service-public.fr was awarded the e-accessibility label level five – the highest. This encouraging result shows that efforts are undergoing to make e-administrative services more accessible.

Generating the adoption of e-administration by users also faces a "digital divide" in France,which is the existence of a generational, social and cultural gap in the use of the internet(Chriqui et al., 2011). The OECD considers the digital divide "an important barrier to e-government" (2008). Lau (2003) goes further defining it as an "important barrier to e-government in that people who do not have access to the Internet will be unable to benefit from online services". However, Bcache-Beauvallet et al. (2011) argue that the underuse of e-administrative services by citizens is not due to the digital divide in France. Furthermore, Roux (2010) calls it a "myth". Gaining access to the internet does not obliterate other potential inequalities that could be related to possible online activities. The sole access to a computer connected to the internet does not account for the associated skills necessary to perform certain tasks online (Hargittai, 2003).

Part 4 – External Factors: Habits and Trust

4.1 Habits

Habits constitute the recurrent and planned behaviour towards the performance of an action (Aarts et al., 1998). A deep-rooted habit is strenuous to change to adopt a new way of doing things, such as paying taxes online. French citizens are used to communicating with the administration and going through admini trative procedures in a certain way. Changing that format of contact is a long and not-straightforward process. People would need to be prompted or nudged into using e-administrative services if they were not used to do so, and may be more or less reluctant depending on which user category they belong to (Soudrie, 2017).

According to the Barometer of Trust of French People in Digital Services, there are five different user profiles of e-administrative services (ACSEL, la Caisse des Dépôts, and La Poste, 5th edition). The "technophiles", accounting for 15% of citizens, are devoted to ICT and new usage. They completely trust online services and are open to innovation. The «trusting» people (36%) represent the core of frequent users of e-administrative services, with a high level of trust in online services, especially e-administrative services. The «;followers»(16%) have a positive image of online services but do not use them often. The «;pragmatists» (16%) are frequent users of online services as a whole, despite high levels of distrust: the use value is greater than the risk incurred. The « reluctants »(17%) do not trust online services and therefore do not use them.

When it comes to interacting with the administration, habits differ based on the matter. The Paul Delouvrier Institute Barometer is a dashboard monitoring the use and perceptions of digital public services. It measures every year the performance in terms of satisfaction of the French population with the online offer of e-services and summarizes their priorities and expectations. The Paul Delouvrier Baro-

meter (2017) revealed various contact modes preferences depending on the subject. Users in France have different preferences depending on the subject of their query. Regarding taxmatters, the Internet is the window used by 53% of the sample. The police, however, are mostly reached in person (62%) as opposed as online (14%). Security forces explain this by the special – and sometimes sensitive – contact of their interactions (receiving complaints, assisting and counselling victims). Overall, sampled people expressed high expectations concerning e-administrative services, although it might not always be a suitable platform for all interactions between citizens and administration.

To conclude the portion on habits, the state strategy needs to be tailored to its different users in order to be successful. It is clear that changing citizen's habits is difficult, but it is even harder if the new user experience is not clear and simple, circling back to internal/design factors. The lack of clarity and inaccessibility of e-administrative services are likely to impede their integration into the citizen habits of today.

4.2. Trust

Trust reflects the willingness of one party to assume the consequences of another party's actions. Trust is based on the expectation that the other party will perform a particular action, regardless of monitoring or control structures (Mayer et al., 1995). One of the most important external factors is the trust people have in the service (Belanche et al., 2014; Cour des Comptes, 2015): distrust turns away citizens from using e-administrative services. Altogether, it appears that most French citizens are trusting e-administrative services, but today distrust is still one of the most frequent reasons for users not to use e-administrative services (Belanche et al., 2014; Cour des Comptes, 2015).

With an increasing number of online threats and governments being targeted, ensuring a safe and reliable platform people can trust is a major challenge. The confidence rate in e-administrative services remains satisfying at 67% ((Barometer of French people's trust in digital services, 2015), however, it has been sharply declining (against 86% in 2009). The distrust in France stirred from an absence of strategy in regulation elaboration, the lack of a coherent comprehensive plan to take into account personal data and no agreement about the commercial and/or administrative use and security of personal data (Chatillon, 2002; Cour des Comptes, 2015). French citizens fear the misuse of their personal data when engaging with e-administration services, but this re son declined from 64% to 57% (Barometer of French people's trust in digital services, 2016). Another growing concern for users is the unlimited conservation of personal data and procedure traceability (+22%). More than half (60%) of interviewed people preferred multifactor authentication to single authentication.

Gassert (2018) identified hard and soft factors influencing the building of trust in an e-government system: hard factors are empirically observable, soft factors depend more on individual predispositions and estimations. The clear cultural French preference for paper forms illustrates the soft factor of trust: 19% French citizens justify not using online forms because they "trust paper forms more", against 1% British or Dutch citizens (Eurostat, 2013).

The hot topic of personal data protection is a key challenge in the trust in e-administrative services. Profiling, data leakage, history, exchanges, logs, cross-referring data between administrative institutions are potential scenarios of the handling of citizen data by the state. Several laws have been passed[2] to encourage trust in online communications and democratize the use of the Internet, but users may still fear to be disadvantaged when facing too powerful and too informed an administration. It is therefore vital to ensure the necessary trust in e-administrative services and allow for cross-checking computer processing of personal data in the remote handling of cases.

Finally, trust is a factor with a high spillover effect potential on the habit factor of adoption of e-administrative services. As mentioned earlier, distrust turns away users, but a servicedeemed trustworthy by its users would be easier to adopt as a habit. E-administrative services rely

on trust in both the public administration and on the internet (Belanche et al., 2014). The trust factor itself is influenced by the quality of the e-administrative service provided, the recommendations made by public administrations to use them and interpersonal sources (Belanche et al., 2014). E-service quality implies that users are more likely to trust and therefore use a service they deem of quality. It could be argued for trust to be also influenced by factors internal to e-administration, as it could be coming from a robust and safe system of information. Promotions from public administrations can also have a positive influence on trust in e-administrative services: platforms endorsed by government and administrative agencies are likely to yield a larger use. Last, interpersonal sources and word of mouth opting for or praising e-administrative services is likely to have a positive influence on the resorting to such platforms.

Conclusion and policy recommendations

To conclude, we identified and analysed in this paper how clarity, accessibility, habits, and trust were factors that, individually and collectively, directly and indirectly, negatively affect the use of e-administrative services in France. In light of the previous analysis, we will now see what recommendations could be formulated.

It emerges from the analysis that overall, the design of e-administrative services need to include the conditions of their use as a guiding principle. A user-centric approach in thedesign and implementation of e-administrative services would foster the propensity to use e- administrative services. Furthermore, there is a need to develop relevant indicators to be able to measure the evolution of the state delivery on each of the four factors. We will here describe a set of actionable items for a successful and complete transition to electronic administration in France, answering the question "What actions can help improve theutilisation of e-administration in France?". Actions are identified for each factor currently negatively influencing the use of e-administration.

1. Clarity

The earlier analysis clearly indicated the importance of clarity in a successful use of e-administrative services – i.e. the full completion of a procedure: a clear and simple platform design and a limited number of websites. To make e-administrative services more comprehensible and clarify the current multiple sources of information, it would be relevant to make service-public.fr the one-stop shop for every e-administration procedure and online service. E-administrative services should avoid generating frustration (Hargittai, 2003), which would yield less exasperating and more productive user experiences.More generally, e-government policy processes have to be clarified (Yildiz, 2007) to optimise resources spending and maximise gains, ensure that the highest priority projects receive resources first and prevent perpetuating previous mistakes.

2. Accessibility

As previously presented, physical and educational accessibilities represent a key prerequisite for citizens to use e-administrative services. A state administration has to address a heterogeneous population with different physical and educational abilities. Different population groups have different needs and e-administrative services should be designed to overcome all population groups' barriers and be accessible to all. E-administrative services have to be tailored to population groups in order for them to be accessible. Further efforts are needed to extend the possibility of e-administrative services to people with impairments, nomatter the severity, (e.g. low vision or blindness, hearing difficulties or deafness, physical or cognitive disabilities). E-administrative services should also be accessible by automatic machine tools.

There is also an educational recommendation, in the form of a reinforcement of users' digital education (Fakhoury and Aubert, 2013), in line with the OECD recommendations on how to "facilitate access for disadvantaged groups" (OECD, 2012). This would ensure an equality of treatment and fight against inequalities.

3. Habits

As our analysis suggests, habits influence the frequency and nature of the use of e-administrative services. Users of e-administrative services form heterogeneous groups, therefore a one-size-fits-all solution does not really fit anyone. Taking this information into account and differentiating different groups of users would imply several "customer" itineraries. Tailoring e-administrative services to its users' capabilities could benefit them and increase the use of online administration.

Also, making the design of e-administrative procedures and platforms more user-centriccould generate spillover effects on other factors influencing the use of e-administration, such as clarity and accessibility. As a result, it would make more people use e-administrative services, a better design would help in terms of clarity and facilitate the integration of habits and trust.

4. Trust

The analysis argued that trust influences the decision of of whether to use e-administrative services. Increasing trust in e-administrative services is considered one of the two conditions for the successful modernisation of the French administration (Cour des Comptes, 2015). Public websites identification has to be facilitated thanks to a single sign-on portal, which is undergoing with France Connect, but also with a better distinction between public versus private websites, thanks to awareness campaigns. The guaranteeing of public freedoms needs to be integrated upstream and made more transparent (Cour des Comptes, 2015). Hence there are clear overlaps with recommendations on clarity and accessibility.

Trust is twofold: trust in the administration and trust in e-services (Belanche et al., 2014), as discussed earlier. The governmental promise is not enough if it is not backed up by technical solutions, transparent procedures, and a potential independent audit. (Layne and Lee, 2001). To facilitate and therefore increase the trusting of e-administrative services (Cour des Comptes, 2016; Fakhoury and Aubert, 2013), there is also a need for a citizen-centred approach (Fakhoury and Aubert, 2013). The OECD recommended, « factoring in user expectations when measuring quality» (OECD, 2012), which circles back to the need for an indicator measuring the evolution of the use of e-administrative services.

References:

Aarts, H., Verplanken, B., and Knippenberg, A. (1998). Predicting Behavior From Actions in the Past: Repeated Decision Making or a Matter of Habit?. Journal of Applied SocialPsychology, 28(15), pp.1355-1374.

Abanumy, A., Al-Badi, A. and Mayhew, P. (2005). e-Government Website Accessibility: In-Depth Evaluation of Saudi Arabia and Oman. Electronic Journal of e-Government, 3 (3). pp.99-106. ISSN 1479-439X.

Acaud, D. & Lakel, A., 2003. Electronic government and the French state: A negotiated andgradual reform. Information polity, Volume 8, pp. 117-131.

ACSEL, Caisse des Dépôts, La Poste (2016). Barometer of French people's Trust in Digital Services, 5 th edition.

Algan, Y., Bacache, M. and Perrot, A. (2016). Administration numérique. Notes du conseild'analyse économique (CAE), 34(7), p.1.

Attour, A. (2008). « Le développement des technologies de l'information et de la communication dans et par les collectivités territoriales : une analyse à travers les trois dimensions d'un territoire numérique », working paper RRI, 24/2012.

Bacache-Beauvallet, M., Bounie, D. & François, A. (2011). Existe-t-il une fracturenumérique dans l'usage de l';administration en ligne ? Revue économique, vol. 62,(2), 215-235.

Belanche, D., Casaló, L., Flavián, C. and Schepers, J. (2014). Trust transfer in the continuedusage of public e-services. Information & Management, 51(6), pp.627-640.

Brown, D. (2005). Le gouvernement électronique et l'administration publique. RevueInternationale des Sciences Administratives, vol. 71,(2), 251-266.

Boutin-Neveu, M. (2017). « L'e-administration française, entre théorie et pratique : une utilisation pas si effective ». Journal du Net. [online] Available at: https://www.journaldunet.com/economie/expert/66489/l-e-administration-francaise---entre-theorie-et-pratique---une-utilisation-pas-si-effective.shtml [Accessed 7 April 2018].

Carmes, M. and Andonova Y. (2012). « Les poltiques numériques internes à l'heure de « l'e-adminis-

tration » : une analyse des prgrammes d'action des collectivités territoriales »,Communication et organisation, 41, 87-100.

Chatillon, G. (2002). Confiance envers l'Administration Électronique - Perspectives pour un Cadre Juridique des Données Personnelles et de la Vie Privée. Panthéon-Sorbonne, DESS« Droit de l';internet - Administration – Entrprises ».

Chriqui, V. et al. (2011). Le fossé numérique en France, Centre d'analyse stratégique. Direction de l'information légale et administrative.

Council of Europe. (2005). Electronic governance («e-governance»). Recommandation Rec(2004)15 and explanatory memorandum. Strasbourg: Council of Europe Pub.

Cour des Comptes (2016). Relations aux Usagers et Modernisation de l'Etat : Vers une généralisation des services publics numériques

Cluzel-Métayer, L. (2006). Le service public et l'exigence de qualité, Dalloz.

Deprez, P. and Bertacchini, Y. (2015) L'usage du web par l'administration publique : un enjeu de positionnement sur les pratiques des internautes. Communication et organisation. Presses Universitaires de Bordeaux.

Ducourtieux C. (2017). L'Estonie veut mettre l'Europe à l'heure numérique. [online] Le Monde.fr. Available at: http://www.lemonde.fr/europe/article/2017/07/03/l-estonie-veut- mettre-l-europe-a-l-heure-numerique_5154580_3214.html#QxGSkU8kSBMfkgQA.99 [Accessed 22 Oct. 2017].

"E-administration et citoyens: l'autre choc de simplification" (2018). [online] FrenchWeb.fr. Available at:https://www.frenchweb.fr/e-administration-et-citoyens-lautre-choc-de-simplification/249327 [Accessed 17 Mar. 2018].

e-Governance Academy (2017). e-Estonia: e-Governance in Practice.

E-Estonia (2018). [online] Available at: https://e-estonia.com/solutions/business-and-finance/e-tax/. [Accessed 8 April 2018].

European Digital Agenda Scoreboard, 2015. [online] Available at: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/scoreboard-2015-reports [Accessed 8 Jan. 2018], p.6.

EU Parliament and Council. (2014). "Regulation N° 910/2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC". OJ L 257/73.

Fakhoury, R. &Aubert, B. (2013). L'e-administration a encore du chemin à faire. L'Expansion Management Review, 149,(2), 36-42.

Foucaud, A. (2017). When the French State works in startup mode: a public value approach-to the French digital services incubator, London School of Economics.

Gassert, H. (2004). "How to make citizens trust e-government". University of Fribourg. Gauche, K. and Ologeanu-Taddei R. (2011). Enjeux et services de l'administration électronique locale, Etude de cas.

Hargittai E. (2003). Serving Citizen's Needs: Minimizing Inline Hurdles to Accessing Government Information, IT&Society, 3, pp. 27-41

Institut Paul Delouvrier. (2017). "Les services publics vus par les Français et les usagers".

Lau, E. (2003). Challenges for E-Government Development, 5 th Global Forum on Reinventing Government, Mexico City, 5 November 2003 pp. 1-17

Lasserre, B. [dir.] (2000). L'État et les technologies de l'information et de la communication.Vers une administration à « accès pluriel », Commissariat au Plan, mars 2000.

Layne, K., & Lee, J. (2001). Developing fully functional E-government: A four stage model. Government Information Quarterly, 18(2), 122.

Lazar, J. et al. (2004). Improving web accessibility: A study of webmaster perceptions. Computers in Human Behavior, 20, 2004, pp.269–288

Loiseau, G. (2000). « La démocratie électronique française : au-delà des parangons de vertu», Hermès, 26-27.

Mayer, R., Davis J. and Schoorman, F. (1995). An integrative model of organizational trust, Acad. Manage. Rev. 20 (3), 1995, pp. 709–734.

Modinis (2007). Modinis study, Breaking Barriers to eGovernment – deliverable 3: Solutionsfor eGovernment (section 1). eGovernment Unit, DG Information Soc, ety and Media,European Commission, 2007, p.82

Normand, G. (2016). « La France championne de l'administration numérique... boudée parses usagers », La Tribune. Available at : https://www.latribune.fr/technos-medias/innovation-et-start-up/la-france-championne-de-l-administration-numerique-boudee-par-ses-usagers-601632.html(Accessed 07/01/18)

OECD (2016). Digital Governement Strategies for Transforming Public Services in the Welfare Areas. Available at: http://www.oecd.org/gov/digital-government/Digital-Government-Strategies-Welfare-Service.pdf(Accessed 09/01/18)

OECD (2012). OECD Public Governance Reviews: France: An international perspective on the General Review of Public Policies, OECD Public Go-

vernance Reviews, OECD Publishing.

OECD (2008). Background Paper: Implementing E-Government in OECD Countries: Experiences And Challenges Available at: http://www.oecd.org/mena/govenance/36853121.pdf (Accessed 09/01/18)

Roux, L. (2010). L'administration électronique : un vecteur de qualité de service pour les usagers ? Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) 2010/n°158 pp.20-29.

Saint-Amant, G. (2005). E-Gouvernement : cadre d'évolution de l'administration électronique. Systèmes d'Information et Management, Business Premium Collection, pg. 15.

Sandoz-Guermond, F. and Bobiller-Chaumon, M. (2006). L'accessibilité des E-services aux personnes non-voyantes. Proceedings of the 18th international conference on Association Francophone d';Interaction Homme-Machine - IHM '06.

Sauret, J. (2004). « Efficacité de l';administration et service à l'administré : les enjeux del'administration électronique », in Revue française d'administration publique 2004/2 (n°110),p. 279-295.

SGMAP (2016). « Tableau de Bord des Services Publics Numériques : l'Administration change avec le Numérique ». [online] Available at: http://www.modernisation.gouv.fr/ladministration-change-avec-le-numerique/par-des-services-numeriques-aux-usagers/tableau-de bord-des-services-publics-numeriques-edition-2017 [Accessed 11 Feb. 2017].

Soudrie, U. (2017). L'impact de la dématérialisation des services publics à Nanterre | Laboratoire d'Analyse et de Décryptage du Numérique. [online] Available at: https://laboratoire.agencedunumerique.gouv.fr/2017/03/13/limpact-de-dematerialisation- services-publics-a-nanterre/ [Accessed 11 Nov. 2017].

Suire, R. (2007). « Encastrement social et usages de l'Internet : une analyse jointe du commerce et de l'administration électronique », Economie & prévision 2007/4 (n°180-181), p. 161-174.

Toubon, J. (2016) on a survey conducted by the INC and DDD to evaluate the quality ofservice of the CNAF, Pôle Em, loi and the CNAMTS.

United Nations (2016). Department of Economic and Social affairs [UNDESA], UnitedNations E-Government Survey 2016: e-government in support of sustainable development.[pdf]. United Nations. Available at: http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf [Accessed 11
August 2017].

United Nations (2014). Department of Economic and Social affairs [UNDESA], United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want [pdf]. United Nations. Available at: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf [Accessed 8 April 2018].

Vie-publique.fr. (2018). « Quelle distinction entre administration et service public ? - Qu'est-ce que l'administration ? Découverte des institutions – Repères » [online] Available at:http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/definition/quelle-distinction-entre-administration- service-public.html [Accessed 7 Jan. 2018].

Vie.publique.fr. (2010). Administration : améliorer l'offre de services en ligne. [online] Available at: http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/administration-ameliorer-offre-services-ligne.html [Accessed 25 Feb. 2018].

Yildiz, M. (2007). E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. Government Information Quarterly, 24(3), pp.646-665.

Endnotes:

1 Loi n° 79-587 du 11 Juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, ordonnance n° 2005-1516 du 08 décembre 2005 relative aux échanges électroniques, loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit organisant les consultations ouvertes sur Internet, loi n° 2013- 1005 du 12 novembre 2013 sur le silence vaut acceptation.

2 Loi sur la société de l'information du 14 juin 2001, loi sur la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel du 30 janvier 2002.

Faut-il reconnaître un droit d'accés des détenus aux N.T.I.C? Le cas de Télémédicine

Sidonie Dastillung

La présente analyse a pour objet d'examiner les raisons qui pourraient potentiellement justifier l'introduction des nouvelles technologies de l'information et de la communication (N.T.I.C) en établissements pénitentiaires. En l'état actuel du droit, notamment en vertu d'une jurisprudence récente de la CEDH, l'accès à l'Internet et aux N.T.I.C n'est pas encore reconnu comme un droit fondamental en tant que tel[1], hormis dans le cadre des droits existants à la formation et à l'éducation qui sont accordés au regard des objectifs de réinsertion[2]. Cet état du droit n'empêche pas néanmoins de s'interroger sur les bénéfices potentiels qu'il serait possible de retirer de l'introduction des N.T.I.C pour la réalisation d'autres droits fondamentaux des détenus.

En s'attachant à l'examen du cas de la télémédecine, notre article se propose non pas de réfléchir uniquement à la manière dont les nouvelles technologies pourraient permettre une transformation de l'administration pénitentiaire – à de seules fins de simplification et de modernisation – mais d'analyser de quelle façon ces technologies pourraient avoir un rôle essentiel à jouer dans la garantie des droits des personnes détenues. Le présent article a vocation à démontrer que la transformation numérique de l'administration pénitentiaire pourrait permettre de mieux réaliser ces droits, ce dont le cas de l'application de la télémédecine aux établissements pénitentiaires est une parfaite illustration.

1. Le droit à la santé des détenus : principes et état des lieux.

1.1 Le droit à la santé des détenus a fait l'objet d'une reconnaissance pleine et entière par le droit, qui s'est traduite par une réforme institutionnelle et législative d'envergure.

Dans un rapport réalisé en juillet 2015 et publié au Journal Officiel[3], la Contrôleuse générale de privation des lieux de liberté, Adeline Hazan, faisait état d'observations et de conclusions inquiétantes sur les interventions médicales en détention, qui étaient jugées trop peu nombreuses et peu respectueuses des droits des détenus. L'intervention de la contrôleuse en cette matière est de nature à rappeler l'un des éléments fondamentaux des conditions de détention, à savoir la reconnaissance d'un droit à la prise en charge médicale et au maintien dans des conditions sanitaires dignes pour toutes les personnes détenues. Au cours des dernières décennies, le droit a progressivement évolué de la marginalisation des établissements pénitentiaires en termes d'accès et d'intégration au parcours de soins vers la reconnaissance d'un droit à la santé des personnes détenues. Celui-ci se trouve désormais consacré sur le plan législatif et institutionnel et fait l'objet d'un contrôle accru.

En soi, le principe n'est pas nouveau puisque les Nations Unies avaient prévu dès 1949[4] un ensemble de règles minimales pour le traitement des personnes détenues, lesquelles comportaient des règles spécifiques relatives à la santé des patients. Les règles prévoient notamment la présence de services de médecins qualifiés au sein de chaque établissement

pénitentiaire, la possibilité de transferts en services hospitaliers pour bénéficier de soins plus spécialisés, ainsi que l'inspection active et régulière des détenus malades, lorsqu'ils en font la demande ou à titre prospectif pour garantir un état sanitaire décent au sein des établissements[5]. Même si ces règles ont fait l'objet d'une actualisation régulière, elles n'ont pas donné lieu à une prise en compte concrète en France. Il a fallu attendre que le Conseil de l'Europe propose en 1987 des règles pénitentiaires européennes pour que s'initie en France une réflexion sur le sujet. Cette dernière a abouti dans la loi du 18 janvier 1994, qui a réorganisé le service médical en milieu pénitentiaire et mis fin au régime dérogatoire des détenus en matière de santé. Désormais, les personnes détenues ne perdent plus leur droit à la Sécurité sociale au moment de leur incarcération et l'administration de soins médicaux n'est plus à la charge de l'administration pénitentiaire mais relève directement des hôpitaux publics. L'organisation médicale repose sur l'installation dans chaque établissement d'une unité de consultations et de soins ambulatoires (UCSA), qui dispose des équipements et du personnel qualifié pour assurer la prise en charge des soins somatiques et psychiques courants.

Dans cette progressive reconnaissance d'un droit à la santé, la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence à laquelle elle donne lieu constitue une dernière étape. L'article 3 de la Convention, qui interdit tout traitement inhumain et dégradant, a donné lieu à une reconnaissance du droit à la santé en tant que droit fondamental. La déduction en est réalisée pour la première fois dans l'arrêt du 26 octobre 2000, Kudla contre Pologne[6]. Depuis lors, une jurisprudence active s'en est découlée, qui au-delà des soins somatiques, a reconnu la nécessité des prises en charge particulières, tels que le traitement des détenus séropositifs [Martzaklis et autres contre Grèce, 9 juillet 2015], la prise en charge du handicap [Topekhin contre Russie, 1er mai 2016], des détenus malades en situation de vieillesse [Provenzano contre Italie, 6 juillet 2016], des toxicomanes [Wenner contre Allemagne, 1er septembre 2016] et des individus souffrant de troubles psychiatriques [Claes contre Belgique, 10 janvier 2013[7]]. En ce qui concerne cette jurisprudence, notamment pour le premier arrêt identifié, il est possible de dire qu'elle a eu des effets directs dans l'organisation des soins en France, puisque la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé achève l'intégration des détenus au régime de droit, notamment en matière d'information, et l'attribution automatique de la couverture maladie universelle aux détenus (CMU) depuis 2005 va en quelque sorte au-delà, dans la perspective de tenir compte des difficultés particulières en établissement pénitentiaire.

1..2 L'accès aux soins par les patients incarcérés reste l'objet de problématiques et de difficultés particulières.

La prise en charge médicale diffère fondamentalement de la prise en charge normale car les établissements pénitentiaires connaissent une concentration des problèmes sanitaires. Jusqu'à présent, il n'existe pas d'enquête épidémiologique nationale et exhaustive sur l'état de santé de la population incarcérée

mais une série de rapports sont intervenus à partir des années 1990, qui ont permis d'appréhender certaines des difficultés propres au milieu pénitentiaire. Un rapport conjoint de l'IGAS de 2002[8] estimait à partir de ses échantillons que la population carcérale était deux fois plus malade que la population d'âge comparable et avait en moyenne deux fois moins d'accès aux soins. Des enquêtes plus récentes menées par la DREES en 1999[9] puis en 2003[10] se sont concentrées sur l'état de santé des personnes détenues, au moment où elles entrent en prison, ce qui permet, à partir des informations médicales recueillies par les médecins en milieu pénitentiaire, d'avoir une appréhension de l'influence du milieu pénitentiaire sur la dégradation de l'état de santé des détenus. L'enquête de la DREES de 2003 conclut que l'état de santé de la population carcérale est plutôt bon sur la tranche d'âge 18-44 ans. Lorsqu'est par ailleurs précisé que deux détenus sur trois souffrent d'une déficience et que cette proportion est deux fois plus importante que dans le reste de la population générale, cela laisse penser que le milieu pénitentiaire est propice au développement de maladies et de pathologies, souvent en cause dans la dégradation de l'état de santé des populations carcérales.

Il existe au départ une série de vulnérabilités, qui ne peuvent être sans effet sur le devenir médical des détenus. Avant l'entrée en détention, le taux de recours au système de soins, notamment dans l'année précédant l'entrée en détention, est inférieur à celui du reste de la population. La DREES prend l'exemple du suivi gynécologique, qui était dans les deux années antérieures, trois fois inférieur à la moyenne correspondante à la population féminine nationale. En outre, 60% de la population qui entre en établissement pénitentiaire vivait en dessous du seuil de pauvreté avant la détention, ce qui les expose à des pathologies immédiates ou ultérieures tenant à la marginalisation et à l'exclusion, en particulier les maladies infectieuses ou liées à la santé bucco-dentaire. Aux fragilités qui tiennent au profil sociologique des personnes incarcérées, s'ajoutent d'autres pathologies, qui peuvent ne pas être tout à fait étrangères à leur profil criminologique. Au premier rang de ces difficultés, l'on trouve la toxicomanie et toutes les addictions diverses, ainsi que les troubles mentaux. 30% des détenus sont estimés comme étant toxicomanes, la moitié de la population carcérale souffrirait de troubles psychologiques, que ceux-ci soient légers ou temporaires, ou qu'ils soient associés à des pathologies lourdes.

L'univers carcéral participe aussi de l'exposition des détenus aux pathologies somatiques et psychiques, du fait de son caractère pathogène. Une fatigabilité oculaire résulterait de l'enfermement, qui donnerait lieu à des maladies ophtalmologiques spécifiques. L'inactivité physique conduit à une fonte musculaire et à des douleurs lombaires. La détention aggrave les états dépressifs, ainsi que les psychoses des détenus. Le développement des épidémies et des virus au sein de l'univers carcéral est aggravé par l'état de surpopulation carcérale et par les situations de promiscuité. Les difficultés sont également relatives à l'organisation des soins, de par le manque d'accès à des soins spécialisés, de transferts au sein des hôpitaux, et également d'inégalités entre les territoires[11].

La prise en charge des soins psychiatriques fait l'objet de préoccupations croissantes, qui tiennent non seulement aux fragilités particulières des personnes détenues en la matière mais aussi de par l'inefficience relative de l'organisation mise en place, dont les conséquences dans le contexte contemporain peuvent être dangereuses. La loi du 9 décembre 2002 a réorganisé l'accès aux soins psychiatriques, placés en situation spécifique par rapport aux soins somatiques courants. L'article 48 précise que la prise en charge psychiatrique suppose une hospitalisation au sein d'un établissement de santé, dans une unité hospitalière spécifiquement aménagée (UHSA) ; en ce qui concerne les soins psychiatriques en ambulatoire, les services médico-psychologiques régionaux (SMPR) doivent assurer cette prise en charge. La France a été condamnée à deux reprises récemment par la Convention Européenne des droits de l'homme pour deux affaires relatives au suivi de détenus présentant des troubles psychiatriques et suicidaires.

Dans le premier cas, le maintien en détention d'un détenu aux pulsions suicidaires a été condamné sur le fondement de l'article 3 de la Convention, puisqu'il a été jugé qu'un suivi psychiatrique hors établissement pénitentiaire était requis [CEDH, Rivière contre France, 11 juillet 2006[12]]. Le second cas renvoie à un suicide intervenu en détention, à la suite d'un placement de 45 jours en cellule disciplinaire, alors même que les pulsions suicidaires avaient été identifiées ; la Cour a une fois encore jugé qu'une hospitalisation en unité aménagée aurait dû être organisée par les services médicaux de l'établissement pénitentiaire [CEDH, Renold contre France, 16 octobre 2008][13]. Le problème récent de la radicalisation des détenus a encore rendu plus délicat le problème. A la suite des observations dont a fait état la Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté dans un rapport spécifique rendu sur l'islam en milieu carcéral à la suite des attentats de 2015[14], il a été mis en évidence l'existence d'un phénomène d'emprise psychologique de nature sectaire. Selon Adeline Hazan, la facilitation de la radicalisation en prison tient principalement à une situation de vulnérabilité psychologique, accentuée par la situation de rupture qu'opère la détention, plaçant certains détenus entrants sous la domination de détenus déjà radicalisés, qui profitent de cette vulnérabilité. Dans ces conditions, l'identification des fragilités psychologiques dès l'entrée en détention et la mise en place immédiate d'un suivi régulier sont d'une urgence particulière, qui explique les propositions récentes faites en commission parlementaire par un groupe de députés ayant travaillé sur le cas spécifique de la détention[15].

2. La télémédecine est une réponse à la prise en charge médicale des patients dans le respect du droit à la santé des personnes détenues.

La télémédecine est actuellement promue non seulement comme un moyen innovant pour renouveler la prise en charge médicale aux niveaux national et européen, mais également au titre d'instrument potentiellement utile pour la prise en charge des territoires isolés et des détenus en établissements pénitentiaires. Il faut ainsi distinguer ce qui relève de la dynamique propre d'une politique d'innovation se généralisant à grande échelle dans tous les États développés et ce qui relève de la problématique spécifique d'une application en milieu carcéral, qui à ce jour n'a fait l'objet que d'expérimentations, dont l'importance varie selon le territoire au sein duquel elles sont mises en place. En raison des difficultés particulières que pose la prise en charge des soins somatiques et psychiques des détenus et au regard des réponses qu'y apporte la télémédecine, l'intérêt pour ces innovations est amené à croître et les expérimentations précédentes à se généraliser. Il est possible de faire état d'une véritable dynamique dans la promotion que font les pouvoirs publics de la télémédecine en milieu carcéral. En mai 2001, une délégation interministérielle fait paraître en France une première étude consacrée à l'analyse de la faisabilité[16]. Plus récemment, elle a été intégrée à la Stratégie Santé des personnes placées sous main de justice (PPSMJ) élaborée par le ministère des Solidarités et de la Santé[17] et a été identifiée comme l'un des cinq chantiers prioritaires au niveau national. Plusieurs justifications concomitantes sont apportées à cette promotion, qui ne relèvent cependant pas toutes des mêmes logiques.

2.1 Les avantages de la téléconsultation en termes d'accès aux soins.

La télémédecine se trouve avant tout mise en avant au regard des intérêts qu'elle présente pour l'administration pénitentiaire elle-même et pour l'organisation de l'accès aux soins des personnes détenues. Cela tient principalement à l'organisation des soins à distance qu'elle permet et qui en est le principe fondamental. Définie de la sorte par l'OMS en 1997, la télémédecine correspond en effet à « la partie de la médecine qui utilise la transmission par télécommunication d'informations médicales (images, comptes-rendus, enregistrements) en vue d'obtenir à distance un diagnostic, un avis spécialisé, une surveillance continue d'un malade, une décision thérapeutique ». Dans l'étude initiale de faisabilité réalisée par les ministères de la Santé et de la Justice,

sont avant tout mises en avant les facilités que de telles possibilités permettent relativement aux transferts des détenus, par définition requis dans tous les cas d'hospitalisation demandés par le service médical des établissements pénitentiaires. Dans le rapport publié en juillet 2007 et consacré à la question, Transfert à l'administration pénitentiaire de la mission de garde et d'escorte des détenus hospitalisés, le coût de l'extraction d'un prisonnier pour 3 heures est estimé à 300 euros en frais pour une simple consultation externe à l'hôpital. De façon plus générale, tout dispositif de transfert pour hospitalisation comporte une part d'aléa : si la plupart des extractions sont réalisées par les véhicules de l'administration pénitentiaire, il arrive qu'elles soient assurées par la police, la gendarmerie. Le manque de disponibilités de services de police et sécuritaires nécessaires est souvent invoqué pour justifier des annulations de dernière minute d'extractions médicales, qui sont effectivement prononcées. Les réactions des différents ministères, notamment de l'expérimentation lancée à partir de 2005 pour laisser les extractions à la charge des surveillants, n'ont pas toujours été concluantes. Dans la stratégie de la prise en charge des personnes sous main de justice précédemment évoquée, cet élément se trouve directement repris à titre justificatif prioritaire en tant que recommandation principale pour l'amélioration de l'accès aux soins des personnes détenues : « Développer la télémédecine pour permettre l'accès aux différentes spécialités de soins et limiter les besoins d'extractions en capitalisant sur les expérimentations menées ».

En même temps qu'elle répond aux conditions de facilitation de l'accès aux soins par suppression des transferts, la dématérialisation et la télécommunication à distance bénéficie à l'administration pénitentiaire au titre des compensations des inégalités entre les territoires. Fin 2008, il existait une couverture complète de la carte judiciaire en matière d'unités de soins, puisqu'aux 194 établissements pénitentiaires correspondaient 194 UCSA. 26 SPMR étaient par ailleurs comptabilisés. Toutes ces structures se trouvent néanmoins face à des inégalités en termes de moyens humains, de financement et dans leur proximité aux services hospitaliers d'envergure régionale, lorsque ce type d'hôpitaux est le seul à pouvoir répondre aux besoins présents de l'administration. Le rapport de juillet 2007 souligne par exemple que si l'on compare les UCSA de Marseille et de Lille, à nombre de détenus égal, le recours à des soins au sein des UCSA, de même que les hospitalisations, entretiennent un rapport qui va du simple au double. En organisant une téléconsultation à distance par visioconférence, supposant la présence du patient détenu, du médecin requérant et du médecin requis, la téléconsultation supprime ces disparités d'accès et diversifie l'offre de soins pour les détenus. Des expériences récentes ont eu lieu concernant une téléconsultation programmée post-opératoire, en ce qui concerne des services d'orthopédie mais à ce jour, c'est la région Midi-Pyrénées qui a la plus longue expérience en France, notamment par l'expérience de Lannemezan, qui a été très documentée et qui a mis en place sur près d'une décennie les téléconsultations par visioconférence.

Les expérimentations et les études qui les accompagnent permettent de mettre en évidence les principales limites qui se présentent. En premier lieu, la télémédecine ne supprime pas totalement les risques de disparités territoriales, comme en atteste un rapport thématique consacré au développement de la télémédecine par le CGES, « La place de la télémédecine dans l'organisation des soins », se fondant sur le résultat de l'étude demandée par l'ARH d'Ile de France en 2007 sur le développement des technologies au sein des UCSA et des SPMR d'Ile-de-France :

« Les résultats de cette enquête montrent que si la quasi-totalité des UCSA possède une installation téléphonique indépendante de celle de l'administration pénitentiaire pour communiquer avec l'extérieur, l'accès téléphonique direct au SAMU par le réseau commuté n'est possible que dans la moitié des UCSA, que l'équipement en postes informatiques est insuffisant et inégal selon les établissements, que plus de la moitié des UCSA disposant de plusieurs ordinateurs n'a pas de mise en réseau local permettant le partage d'informations et de taches, que plus de la moitié des

UCSA n'a pas de connexion Internet, ni de lien informatique avec leur hôpital de rattachement, que les liaisons informatiques UCSA/SMPR sont insuffisantes, que les ¾ des UCSA ne disposent pas des outils informatiques permettant une cohérence de gestion avec leur établissement de rattachement (prescriptions médicamenteuses, statistiques, tableaux de bord…), que seulement 1/3 des UCSA ont accès au réseau informatique de leur établissement pénitentiaire pour consulter les listes et positions des détenus[18] ».

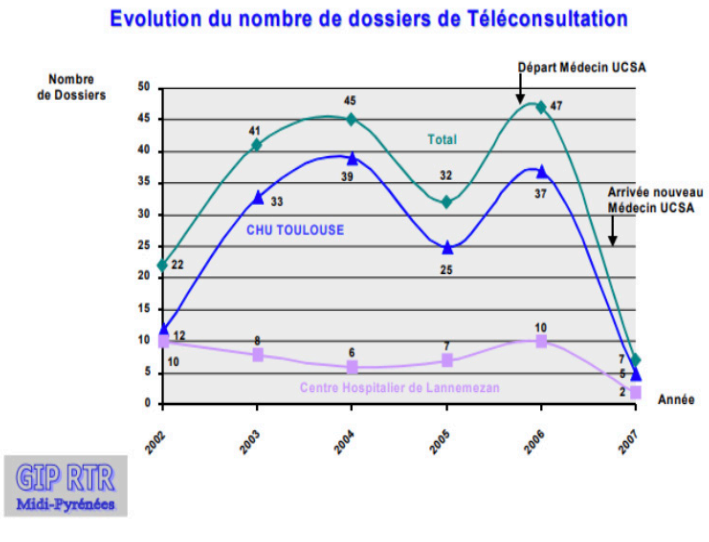
Le développement de la télémédecine nécessite par définition une couverture numérique et informatique égale entre les établissements, si elle souhaite fournir à tous les détenus un accès équitable aux systèmes de soins et élargir le panel de spécialités.

Une deuxième difficulté tient au caractère « très personne dépendante » de ces expériences. Le succès de la télémédecine est extrêmement dépendante de l'implication personnelle des médecins, comme en atteste le graphique suivant, qui fait état de la mise en place des consultations de l'UCSA Lannemezan entre 2002 et 2007. En l'espace d'un an, avec le départ du médecin affecté à cette USCA, le nombre de dossiers soumis à la téléconsultation est passé de 47 au point le plus haut à moins de 10, jusqu'à 6 en son point le plus bas. D'où la modification prévue par la nouvelle stratégie santé des personnes placées sous main de justice, qui met en avant la nécessité de développer un guide de bonnes pratiques de l'utilisation de la télémédecine en milieu carcéral, qui pourrait permettre de dépasser les réticences et les indifférences individuelles au recours à ce genre de dispositifs, lorsque ceux-ci sont permis.

2.2 Des possibilités de la télé-expertise et de la télésurveillance à des fins de coordination médicale.

Un autre usage de la télémédecine mis en avant pour le milieu carcéral correspond au cas de télé-expertise, qui est un peu à part de la téléconsultation. Comme la définit le rapport thématique réalisé par le CGES, la télé-expertise consiste dans « l'acte médical en tant qu'échange entre deux ou plusieurs médecins qui arrêtent un diagnostic et/ou une thérapeutique sur la base de données cliniques, radiologiques ou biologiques, qui figurent dans le dossier médical d'un patient»[19]. La télé-expertise permet donc un décloisonnement de l'acte médical initial opéré par un premier médecin et correspond à une coordination des professionnels de la santé. Même si celle-ci se distingue de la télé-expertise en tant que telle, la télésurveillance peut être comprise comme son prolongement, poursuivant les mêmes finalités. Elle vise en effet la réalisation d'un acte médical par « la transmission ou l'interprétation par un médecin d'un indicateur clinique, biologique, recueilli par le patient lui-même ou par un professionnel de santé ». Dans les deux cas, les actes de télémédecine mentionnés mettent en relation deux médecins, l'un requérant, l'autre requis, qui échangent entre eux données et avis médicaux, afin de parvenir à l'établissement d'un diagnostic. L'un des points essentiels réside dans le fait que le patient lui-même n'est pas présent, ce qui suppose des garanties spécifiques sur le plan des droits, notamment en termes de consentement et de droit à l'information sur son dossier médical personnel, que les réglementations publiques nationales ont déjà affirmé.

Sur le plan de l'organisation de la prise en charge médicale en milieu carcéral, ces pratiques sont d'un intérêt spécifique,



puisqu'au-delà de la facilitation de l'accès aux soins qu'elle permet au même titre que la téléconsultation, elle répond surtout à l'isolement qui marque généralement le personnel médical affecté aux USCA en établissement pénitentiaire et qui explique en large partie le manque d'attractivité de ces professions. On constate en effet des postes de spécialistes non pourvus, des vacations de médecins libéraux ou hospitaliers non assurées, des refus fréquents des médecins de SOS médecins de se rendre en établissements pénitentiaires. Dans une communication audiovisuelle réalisée par le ministère de la Santé et des Solidarités, désormais accessible sur Internet[20], le Docteur Pierre Raspaud, qui est précisément le médecin affecté à l'UCSA de Lannemezan et qui s'est beaucoup impliqué dans la télémédecine, témoigne ainsi que « la télémédecine est un outil moderne, qui permet au médecin que je suis d'avoir accès à un avis spécialisé et à partir de là qui donne la possibilité au détenu d'avoir accès à une médecine qui est absolument équivalente à ce qui se fait à l'extérieur.»

La mutualisation des avis et l'assistance dans l'établissement du diagnostic réduit les délais qui y conduisent, lesquels dans le passé ont mené à une condamnation de la France pour non-respect du droit à la santé des patients. Il est tout du moins possible de supposer que la rapidité de la mise en place du diagnostic est à même de prévenir la dégradation de l'état de santé du patient et à améliorer sa prise en charge médicale. Il est aussi possible de penser que la spécialisation de la télé-expertise qui a actuellement lieu dans le cadre de la prise en charge des maladies chroniques est à même de garantir un suivi plus régulier des patients détenus, puisqu'il n'y a plus lieu d'opérer des transferts systématiques pour que le médecin de l'USCA puisse recueillir l'évaluation du spécialiste. Comme en ce qui concerne la téléconsultation, plusieurs expériences ont déjà eu lieu au niveau national. Par exemple, des transmissions radiologiques ont pu être effectuées de manière systématique entre l'UCSA de la maison d'arrêt-Paris La Santé et le groupe hospitalier Cochin (AP-HP), de même qu'entre dès entre l'UCSA de la maison d'arrêt du Bois d'Arcy au service de radiologie de CH Versailles dès 1997. Néanmoins, ces expériences restent trop marginales et n'ont pas donné lieu à une généralisation, ce qui constitue un obstacle à surmonter dans les années à venir.

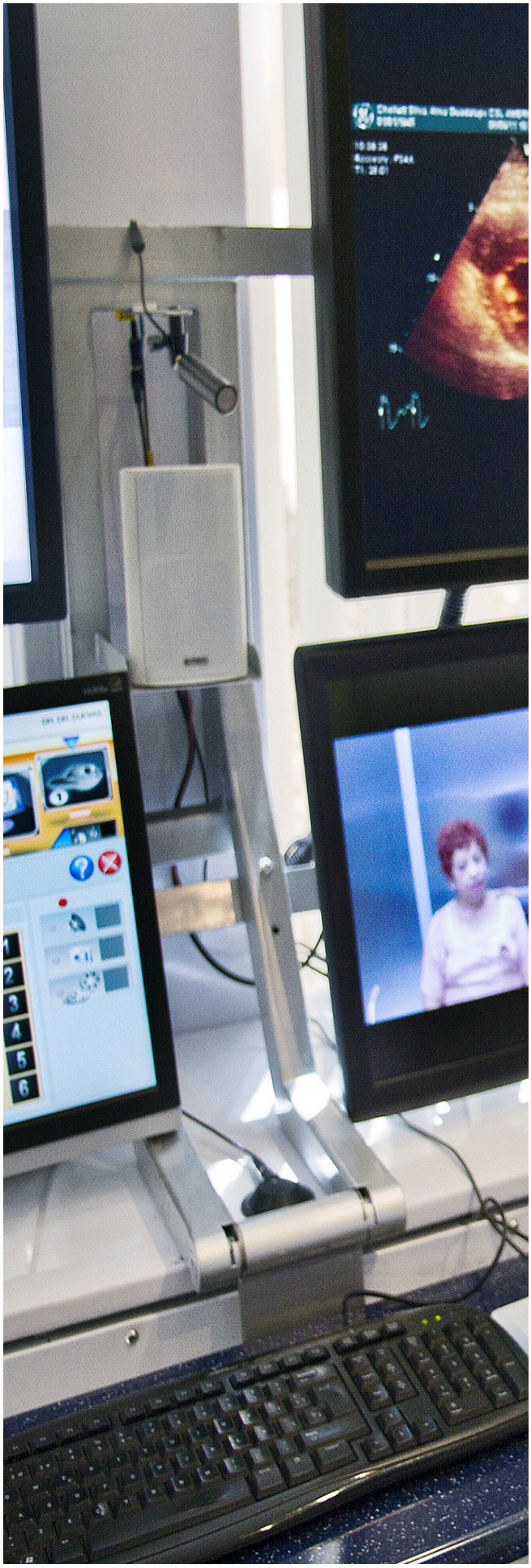
2.3 Télémédecine et prise en charge psychiatrique

Comme mentionné antérieurement, la prise en charge des troubles psychiques et psychiatriques constitue l'un des enjeux fondamentaux de la médecine en milieu carcéral, aussi bien à court terme qu'à long terme. Cette prise en charge suppose non seulement un accès aux médecins spécialisés, que peut permettre la téléconsultation, mais également une différenciation qualitative selon le degré de gravité des pathologies présentées, dans le contexte d'une montée des phénomènes de radicalisation. Il est nécessaire à ce titre que les personnels médicaux affectés en UCSA puissent le plus tôt possible être en mesures de détecter les symptômes dépressifs pouvant donner lieu à des états de fragilité et d'emprise sectaire. Le rapport de la commission parlementaire qui s'est prononcée le 21 mars 2018 sur les conditions de la détention fait en outre état dans ses conclusions relatives à la prise en charge des malades psychiatriques d'une confusion de plus en plus grande entre enfermement en UHSA spécialisée pour des raisons d'ordre public et enfermement pour des motifs psychiatriques légitimes. La plupart des décisions d'enfermement en unité hospitalières spécialisées et aménagées relèvent désormais des décisions et de mesures de placement, au détriment de mesures de placement libre qui pourraient correspondre à l'état de certains patients détenus. Pour toutes ces raisons, la qualité de la prise en charge des troubles mentaux, psychiques et psychiatriques gagne à être reconsidérée au sein du corps médical concerné.

Les expériences conduites aux États-Unis en la matière méritent à ce titre une attention particulière, au regard des réponses qu'elles apportent aujourd'hui aux problématiques rencontrées par la France. Un projet pilote de télépsychiatrie a spécifiquement été mis en place

par l'Université de Kansas et la prison d'Emporia en 1997, située dans le même État. Les téléconsultations ont été mises en place selon deux modalités : dans le cadre d'une évaluation initiale ayant lieu au cours de la première semaine d'incarcération d'une part, dans le cadre d'un suivi pour les maladies chroniques d'autre part. Ces modalités font état de l'inadéquation de la télémédecine pour les situations de crise ou d'urgence, qui requièrent une prise en charge spécifique. Les résultats constatés sur les expériences conduites traduisent un succès : les demandes de consultation auraient été 5 fois plus élevées que dans le cas d'une prise en charge traditionnelle, les personnels soignants et les détenus ont bien accueilli le dispositif, un seul patient ayant refusé le suivi qui lui était proposé à titre chronique. Après l'expérimentation pilote conduite, la téléconsultation est devenue une pratique habituelle, qui a fait l'objet d'une pleine intégration à l'offre de soins dans le domaine psychiatrique et qui s'est élargie à toutes les prisons du Texas entre 1997 et 1998.

En France, peu de tentatives similaires ont été conduites, pour des raisons qui tiennent essentiellement, selon le rapport thématique du CGES, aux préférences culturelles et idéologiques du secteur psychiatrique et médical français. Sont mises en avant les réticences des praticiens à ne pas être présent face au patient, alors même, pour reprendre toujours les observations faites par le rapport sur ce point, qu'une partie de ces praticiens ont eu l'occasion d'apercevoir les bénéfices d'une intervention à distance en situation de crise, par téléphone et/ou par entretien avec les familles. Quelques expériences ont été mises en place entre hôpitaux, notamment à partir du premier essai entre l'hôpital de Tende dans l'arrière-pays niçois et le CHU de Nice ; aucune de ces expériences n'a concerné le secteur carcéral. Les expériences conduites en secteur hospitalier ont été un succès mais n'ont pas réussi à emporter l'adhésion des acteurs. Il est possible de penser que dans le contexte particulier qui se présente actuellement, et en gardant à l'esprit que la moitié de la population car-



cérale souffre de troubles psychiatriques, une nouvelle étape mérite d'être franchie, qui correspond aux préoccupations particulières incorporées aux travaux de la commission parlementaire présidée par Stéphane Mazars :

« II. La prise en charge des détenus souffrant de troubles psychiatriques.

Proposition 1 : Mener une nouvelle enquête épidémiologique permettant de connaître le nombre de détenus souffrant de troubles psychiatriques, leurs pathologies, les soins prodigués et comportant une analyse longitudinale du parcours des personnes de l'entrée à la sortie de la détention (…)

Proposition 8 : Encourager l'expérimentation de programmes d'alternatives à l'incarcération pour les personnes souffrant de troubles psychiatriques et dont la situation personnelle est très dégradée »[21].

L'idée est précisément qu'une mise en place de téléconsultations psychiatriques obligatoires dans la semaine suivant l'entrée en établissement carcéral sur le modèle américain est précisément à même de permettre d'identifier les soins requis en entrée de détention et de permettre une prise en charge régulière des pathologies chroniques. Le cas échéant, cette même identification serait à même de rediriger les personnes susceptibles d'être réinsérées dans des dispositifs alternatifs, hors contexte hospitalier et hors établissement pénitentiaire classique.

2.4 Régime de responsabilité et obligations à l'égard des patients.

L'une des conditions du succès du développement ultérieur de la télémédecine en milieu carcéral, avec toutes les possibilités précédemment mentionnées, est la prise en compte du nouveau régime de responsabilité spécifique qui accompagne le développement de ces innovations médicales. Le droit médical a donné au cours de ces dernières décennies une importance de plus en plus grande à la notion de consentement du patient. Dans le cas de la télémédecine, cette obligation se trouve réaménagée, en partie en raison de l'implication de plusieurs médecins dans la réalisation de l'acte médical[22].

L'article 64 du Code de la déontologie médicale a explicité les obligations dans le cas d'une telle prise en charge collective : « tous les médecins qui collaborent à l'examen ou au traitement d'une patient doivent se tenir mutuellement informés, chacun des praticiens assumant ses responsabilités personnelles et veillant à l'information du patient ». Mais l'obligation génère en elle-même un régime de responsabilité, dont le patient peut se prévaloir devant le juge, notamment à l'encontre du médecin requérant pour ne pas avoir requis le médecin adéquat ou à l'encontre du médecin requis pour ne pas avoir rempli les obligations qui lui incombaient vis-à-vis du patient. De manière générale, le droit doit répondre à la question de ce qu'il advient si un dommage survient à la suite d'un diagnostic établi par téléconsultation par visioconférence ou à la suite d'une transmission de données médicales fournies par un premier médecin. Le médecin requérant a la responsabilité d'informer le patient sur les risques encourus, de la même manière que cette responsabilité est mise en œuvre quant aux actes chirurgicaux ou anesthésiants. Un engagement de la responsabilité du tiers peut être mise en cause dans le cas où la mauvaise qualité de la transmission peut avoir influé sur le risque médical.

La télémédecine suppose en outre un certain nombre de règles concernant la protection du secret professionnel, lequel a été réaffirmé par la loi du 13 juillet 2004. Tout acte de télémédecine supposant une information partagée, il revient au médecin requérant de faire parvenir l'information nécessaire à l'établissement du diagnostic et de garantir la confidentialité de la transmission. A ce sujet, un rapport dit Rapport Gagneux, publié le 30 avril 2008, se prononce en faveur du développement d'une stratégie nationale concernant les systèmes d'information, afin d'améliorer la transmission, l'accès et la conservation des dossiers médicaux

des patients pour l'ensemble des acteurs, à l'encontre de la logique des systèmes d'information multiples et dispersés, qui prévaut aujourd'hui. Le rapport Gagneux mentionne également des obligations en matière d'utilisation de la messagerie sécurisée, qui suppose l'authentification des professionnels à l'aide d'une carte. Les plateformes régionales de télé-santé ont la charge de fournir un tel système de messagerie sécurisée, lesquelles avaient été mises en place 15 régions sur 22 en rapport avec l'ancienne organisation territoriale.

A l'encontre des préjugés qui peuvent exister sur ce point, la télémédecine pourrait présenter plus de gages de respect de confidentialité et des droits des patients. Le rapport de la Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté publié en mai 2015, déjà cité antérieurement, a fait état des difficultés particulières liées aux cas de transferts. Puisque ceux-ci sont parfois réalisés par les services de police et de gendarmerie, parce qu'il existe aussi un risque sécuritaire qui préoccupe aussi le personnel de l'administration pénitentiaire lorsqu'il a la charge de ce transfert, les conditions de confidentialité supposées par le droit médical ne sont pas toujours mises en œuvre. La Contrôleuse général des lieux de privation de liberté relève ainsi dans ses observations l'absence de consultation proprement personnelle entre les patients détenus et leurs médecins, les gendarmes, policiers ou personnels accompagnant étant souvent présents au moment où elle s'effectue. La téléconsultation règle ce problème ; puisqu'elle s'effectue dans les locaux des UPSCA, elle permet un face à face du patient, du médecin requérant et du spécialiste ou médecin requis, en l'absence du personnel surveillant de l'administration pénitentiaire. Les médecins des UPSCA, de la même manière qu'ils possèdent d'une ligne téléphonique indépendante de celle de l'administration de l'établissement, ont aussi un ordinateur spécifique, qui permet la sauvegarde et la transmission confidentielle des documents. Le seul problème pouvant à ce titre persister étant l'impossibilité probable d'une consultation par visioconférence entre le patient détenu et le médecin spécialiste, en l'absence du médecin requérant. Néan-

moins, il pourrait être tout à fait envisageable que le médecin requérant parvienne à organiser une téléconsultation qui puisse laisser le médecin requis et le patient détenu seuls à seuls au moment de la réalisation de l'acte médical (le médecin requis serait simplement présent au moment en début et fin de séance pour lancer et interrompre la téléconsultation). Dans un tel cas de figure, les difficultés susceptibles de survenir tiendraient à l'hostilité du patient détenu à l'égard du médecin requérant affecté à l'UCSA, mais cette situation ne relèverait pas à proprement parler du droit, sauf à ouvrir la voie à un droit à la demande de téléconsultation reconnu au patient. Ce dernier reste néanmoins à ce jour inenvisageable, dans le contexte de la centralité qu'est amené à jouer le médecin requérant dans son échange avec les médecins requis.

En conclusion, de la même manière que les réticences face à la télémédecine en médecine psychiatrique pourraient être dépassées par une communication des résultats afférents aux expérimentations conduites, la diffusion d'une charte de bonnes pratiques en matière de télémédecine est à même de faire état des obligations juridiques existantes, tout en rassurant les médecins sur le régime de responsabilité ainsi créé, qui dans ses principes, s'avère très proche du régime de responsabilité pensé dans les actes médicaux classiques.

Conclusion générale

L'examen approfondi du cas de l'application de la télémédecine aux établissements pénitentiaires est riche d'enseignements. Il fait la preuve de la capacité qu'ont actuellement certaines technologies de l'information et de la communication à répondre à de multiples défis auxquels est confrontée l'administration pénitentiaire : capacité à conduire une action efficace et efficiente, habileté à pourvoir les personnels en outils nécessaires à l'exercice de leurs missions, capacité enfin à organiser la vie en détention conformément aux droits fondamentaux reconnus aux détenus.

L'analyse du cas de la télémédecine démontre de la sorte que l'accès des personnes détenues aux nouvelles technologies de l'information et de la communication n'a rien d'accessoire et qu'il est au contraire une condition de la garantie de leurs droits. Dans ces conditions, il devrait peut-être être mieux intégré dans les chantiers prioritaires de la politique publique concernée, ce qui amènerait les pouvoirs publics à conduire une politique volontariste pour que la nécessité de cet accès soit mieux reconnue.

De façon générale, si les autorités publiques souhaitent se mettre en conformité avec les recommandations formulées en 2006 par Conseil de l'Europe en matière de réglementation de la vie pénitentiaire, qui insistent sur la nécessité de rapprocher la vie pénitentiaire[23] autant que possible des conditions de vie normales, elles devront à terme promouvoir l'introduction des N.T.I.C en détention.

Endnotes:

1 Cour européenne des droits de l'homme, Kalda c. Estonie du 19 janvier 2016 https://hudoc.echr.coe.int/fre#{«itemid»:[«001-160271

2 Cour européenne des droits de l'homme, Jankovkis c. Lituanie du 17 janvier 2017 : sans reconnaître un droit d'accès à l'Internet pour les personnes détenues, la Cour condamne la Lituanie pour avoir opposé un refus à un requérant détenu ayant demandé à suivre une formation à distance en ligne. https://hudoc.echr.coe.int/eng/#{%22itmid%22:[%22001-170354%22]}

3 http://www.cglpl.fr/2015/avis-relatif-a-la-prise-en-charge-des-personnes-detenues-au-sein-des-etablissements-de-sante

4 L'article 11 de la Constitution consacre déjà un droit à la santé mais celui-ci relève de la mise en place d'une solidarité nationale, qui ne concerne pas spécifiquement les détenus.

5 http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training11fr.pdf

6 https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Prisoners_health_FRA.pdf : « L'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui interdit les traitements inhumains et dégradants impose à l'Etat de s'assurer que tout prisonnier est détenu dans des conditions qui sont compatibles avec le

respect de la dignité humaine (…) ; eu égard aux exigences pratiques de l'emprisonnement, la santé et le bien être du prisonnier son assurés de manière adéquate, notamment par l'administration de soins médicaux requis ».

7 Nous nous bornons ici à mentionner les arrêts les plus récents sur chacun de ces cas. Pour une vision complète de la jurisprudence de la Convention sur ces questions, se reporter au lien suivant :https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Prisoners_health_FRA.pdf

8http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/024000176/index.shtml

9 http://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/er004.pdf

10 http://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/er386.pdf

11https://documentation.ehesp.fr/memoires/2009/mip/groupe_15.pdf

12https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22003-1726353-1810075%22]}

13 https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22itemid%22:[%22003-2514119-2714131%22]}

14http://www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2015/06/rapport-radicalisation_final.pdf

15http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/15/rapports/r0808/(index)/depots#P973_179708 En particulier, se reporter aux recommandations du groupe de travail consacré à la prise en charge des détenus souffrant de troubles psychiatriques, présidé par S. Mazars, vice-président de la Commission des lois. La première d'entre elles est la conduite d'une grande étude épidémiologique sur l'état psychiatrique des personnes détenues.

16 Rapport sur « Télémédecine et établissements pénitentiaires : étude de faisabilité », Ministère de la Santé, Ministère de la Justice, mai 2001. Consultable sur le site suivant : http://docplayer.fr/63624708-Telemedecine-etablissements-penitentiaires.html

17http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_ppsmj_2017.pdf

18 P.34 http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_final_Telemedecine.pdf

19 p.15 http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_final_Telemedecine.pdf

20http://solidarites-sante.gouv.fr/prevention-en-sante/sante-des-populations/personnes-detenues/article/personnes-detenues

23 Council of Europe (2006) Recommendation Rec (2006) 2 of the Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules. http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17423&lang=FR

Stronger together? Perspectives for closer German-French foreign policy cooperation in the context of foreign policy towards Russia

Johannes Jaenicke

Introduction

In 1965, assessing the implications of the Elysée Treaty in an article in Foreign Affairs, the German-French intellectual Alfred Grosser concluded that:

> **"French and Germans, though closely united, […] continue to have different points of view on some central questions. Between France and the Federal Republic a marriage has been performed. Divorce is highly improbable, but the spouses do not belong to the same denomination" (Grosser, 1965).**

The article addressed the fundamental conflict between DeGaulle's vision of channelling the gravitational forces of West-Germany's re-emergence into a more independent common European foreign policy, and Germany's unwillingness to sacrifice the primacy of its transatlantic relationship. Ultimately, DeGaulle's idea of Europe as a strategically autonomous 'third power' next to the United States and the Soviet Union remained non-reconcilable with West Germany's firm bond to the United States as the guarantor of its security and economic prosperity (Delcour, 2010). Indeed, Grosser asserted that "the great industrial power which is the Federal Republic has no desire whatsoever to be a great political power. In Brazil, India or elsewhere, German capital and German steel mills have no political purpose" (Grosser, 1965). Fifty years have passed, and yet the essence of this observation from a bygone era is considered by many to still hold true. Then as now, the issue of different denominations remains at the core of the challenge to construct a common Franco-German line at the core of EU foreign policy.

One central 'denomination' difference results from the asymmetry of foreign policy tools and cultures in both countries. France has a long tradition of being an independent first-rank global actor. The country's P5-membership in the United Nations Security Council (UNSC), its nuclear power status and its sizeable and experienced military have allowed it to conduct relatively independent foreign policy. However, like the United Kingdom, France lacks sufficient global economic cloud and momentum to match the geo-political abilities of the US, China and also Russia, whose nuclear and military capabilities could be considered as compensating its economic weakness.

Germany, on the other hand, has a substantially larger and more dynamic economy than France, however lacks the permanent global presence, policy tools and geo-political culture to rise to the role of an independent global foreign policy actor. Indeed, the new Foreign Minister Maas recently re-emphasised that at the heart of German interests lies the protection of multilateral institutions to which Germany has trusted its security and trade interests. Tools of German foreign policy are therefore multilateral in nature, including diplomatic means, economic sanctions, and – if no other options remain – military engagements as part of UN-sanctioned missions (Bundesregierung, 2018b). In sharp contrast, President Macron asserts that "France must be a strong and independent European power" and that the priorities of French foreign policy centre on "security, independence, solidarity and influence"

(French Embassy in the United Kingdom, 2018).

In this light, the benefits of increased scope and weight of a combination of the two powers' foreign policy efforts seem obvious, especially when seen in the context of the institutional and economic might of the European Union. Indeed, important progress has been made on the path towards a common Franco-German foreign policy at the heart of an EU framework. Today, considerable integration exists in the foreign policy and security architecture of the two countries. The Elysée Treaty established close coordination and regular government consultations, including among foreign and defence ministers. From the establishment of a 6,000-strong German-French brigade in 1989, to the integration of important industrial infrastructure (e.g. Airbus or the merger of tank producers Kraus-Maffei-Wegmann and Nexter), to the creation of PESCO; slow but continuous progress has taken place. Paris and Berlin have acted in tandem during the negotiations of the Iran nuclear agreement alongside the UK, the US, Russia and China. France and Germany also lead various important diplomatic formats, such as the Weimar Triangle (with Poland) or the Normandy Format. Germany has supported France's UN-sanctioned military engagement in Mali, first logistically and later by stationing a small contingent of troops under an EU training mission.

Crucially, following Russia's annexation of Crimea and its support for separatist forces in Eastern Ukraine, the governments in Paris and Berlin both acted to abandon their previous models of 'strategic partnership' (France) and 'modernisation partnership' (Germany) with Russia, which were built around rapprochement through modernisation via close political and economic cooperation. Against substantial domestic opposition from business interests, particularly in Germany, both countries built consensus for diplomatic action and a unified European sanction regime against Russia, following the lead of the United States (Seibel, 2015). The response, while not as swift or comprehensive as some had called for, nonetheless showed that Europe is principally able to react to substantial political crises in areas of its immediate interests – in this case triggered by a forced unilateral change to European post-WWII borders by Russia. In the face of the magnitude of this development, European foreign policy coordination was able to avoid Russia's tendency to divide Member States via bilateral interactions and act in a unified manner. Since then, France and Germany have jointly taken the initiative in the negotiation of the Minsk agreement which to this day has been the only serious (but so far unsuccessful) attempt at solving the situation in Ukraine.

In stark contrast, unlike in the Crimean case, France and Germany have not been able to agree on a strategy for common engagement in cases vital to European interests such as the Syrian and Libyan civil wars. In these cases France has acted alongside the US and UK, while German politicians retreated to emphasising the absolute exceptionality of German military participation. In the light of this disunity at its core, a role for the EU as a relevant foreign policy actor duly became unrealistic.

The discrepancy between these cases in terms of French and German willingness or ability to agree on a common foreign policy position and to implement it in the European context raises two important questions which I seek to investigate in this paper: (1) Why was it that both countries were able to agree and act relatively quickly in the case of Crimea? (2) What lessons can we draw from this case for the prospects for an effective common European foreign policy in other cases?

I will argue in this paper that European foreign policy coordination is constrained by Germany's reluctance to act decisively in situations that do not immediately affect its perceived vital national interests, and that the Ukraine case differs from other cases precisely because German national interests were directly affected. Russia's actions in Ukraine were sufficiently drastic to force Germany to give up its generally cautious foreign policy stance to reassure its Eastern European neighbours and contain further Russian aggression. I will furthermore argue that, in the Ukrainian case, France did not have substantial direct interests at stake. Following its interventionist tendency Paris was willing to sacrifice aspects of its engagement policy and nascent economic relationship with Russia to respond to a strategic-threat from a fellow P5 member. Finally, I will argue that EU coordination, in particular in the fields of sanction coordination and European energy diplomacy, has been an important tool in aligning interests of various Member States to maintain a relatively united front towards Russia. Nonetheless, while these improvements in coordination and interest alignment are important, a common European foreign policy will remain difficult to achieve without a more assertive German foreign policy culture.

The remainder of this paper is structured as follows: the next section will outline the interests and policy strategies of France and Germany vis-à-vis Russia. It will then discuss the European policy response to the Ukraine crisis in the context of the various interests of EU Member States and outline measures taken by the EU to align those interests to increase the coherence of the European policy response. The last section will present an outlook and challenges to achieving a broader common EU foreign policy. The paper will conclude by outlining ways for France and Germany to overcome these shortcomings.

French interests and recent approaches vis-à-vis Russia

The French relationship with Russia may be best understood from the history of the two countries as Great Powers on the Western and Eastern borders of the European continent. Russia's interests are seldom directly tangential to French military and economic interests, yet the two countries' relations are developed and comprehensive. Their membership in the UNSC, their status as nuclear powers and their ambitions for regional influence in the Middle East form the core of overlapping interests. While Russia supported the French UN-sanctioned intervention in Mali, the two countries are strictly at odds over support for the government of Bashar al-Assad in Syria, whom Moscow supports and Paris firmly opposes (The Guardian, 2015). In Eastern Europe, Russia's actions can affect vital French interests indirectly, when a potential crisis would force France to redirect its scarce military and diplomatic resources away from core interests in the Mediterranean, Africa and the Middle East. This effect is often amplified by dynamics within the European Union, where crises tend to shift the policy making agenda within the European institutions.

Before the Crimea crisis, French-Russian relations had expanded significantly, especially during the Chirac and Sarkozy presidencies. High-level government consultations as the backbone of a 'strategic partnership' have been in place since 2001. In 2010, in the context of a state visit by Russian President Medvedev, President Sarkozy spoke of France being "the great friend of the great Russia" (cited in Delcour, 2010). The same event also marked the completion of the final negotiations between both countries about the sale of two Mistral class helicopter carriers to Russia, which would later be cancelled in light of Russia's actions in Ukraine.

Concurrently, economic relationships, which had hitherto been relatively limited compared

to German, Italian or Austrian engagements in Russia, were also significantly elevated. Against heavy criticism from Poland and the Baltic States, France decided to increase its role in the group of large European energy importers of Russian hydrocarbons (i.e. Germany, Italy, Netherlands and Austria). In 2010, Gas de France (now renamed Engie) joined the consortium of minority shareholders in Nord Stream, a gas pipeline under the Baltic Sea that directly connects Russia with Germany (Nord Stream AG, 2010). In 2011, French oil-major Total became possibly the most important French corporate actor in Russia when it purchased a sizeable minority shareholding in the private Russian gas company Novatek and the vast Yamal LNG field. This decision has tied one of the largest French companies closely to Russia, where Total generated 20% of its global oil & gas production in 2017 (Total SA, 2018).

Overall however, French energy imports from Russia are relatively limited, unlike in many other European states (including Germany) where they constitute a major part of the economic relations of with Russia. France, largely as a consequence of its retention of a vast nuclear park as its most important source of electricity, has a more diversified energy mix, which also includes gas and LNG imports from Algeria, Nigeria and Qatar. In 2016, gas contributed only 6% to French electricity generation (iea, 2017) and Russia accounted for only around 25% of French gas imports (BP Plc, 2017).

In summary, the Franco-Russian relationship is dominated less by directly overlapping interests, than by the two countries with unique geo-political roles as P5 and nuclear powers as well as their interventionist foreign policies. While common energy projects exist in particular in the context of oil-major Total, the overall degree of mutual dependence is limited. Hence, despite an initial reluctance to confront Russia by means of sanctions, mostly as a result of the likely forced cancellation of the Mistral delivery to Russia (Seibel, 2015), France had no clear interest to oppose a strong response to the Crimean annexation, as long as vital communication channels to Moscow remained open.

German interests and recent approaches vis-à-vis Russia

For Germany, the relationship to Russia is a matter of vital national interest and has been at the centre of foreign policy strategy for many generations. German-Russian relations are driven by an intricate web of domestic interests and individual and institutional memories, which are framed by the two countries' long history of conflict and interaction. Relations between the countries continue to be shaped by the enormous loss of live and suffering during WWII, its geo-political consequences, as well as the more than fourty years of Russian dominance over the German Democratic Republic, which still affects the views of citizens and institutions both in the former GDR and in former West-Germany.

Areas of traditional German foreign policy and Russian interests overlap, and often collide in Eastern Europe, Eurasia, the Balkan and Turkey, where the EU and Russia compete for influence. Germany's role as the largest member of the EU and its geographic position in the centre of Europe, necessitate its foreign policy vis-à-vis Russia to take into account implications on its Eastern European neighbours, particularly Poland and the Baltic states. These states are, for geographic and historical reasons, often wary of an overly close relationship between Moscow and Berlin that could marginalise their security and economic interests. As a consequence, German-Russian relations are moderated by a unique web of mutual dependencies.

Similar to France, and prior to the Crimean crisis, Germany pursued a 'modernisation partnership' with Russia, which involved close political and economic cooperation and, by building on long-established economic ties in particular in the field of energy, promoted a strong increase in trade and investments by German companies in Russia. Indeed, both countries are profoundly interdependent in terms of energy and trade. Germany depends on Russia for energy supplies while Russia depends on Germany as an important market and as the largest supplier of industrial equip-

ment. Indeed, Russia supplied close to 50% of German gas imports in 2016 while Germany accounted for 24% of Russian gas exports (BP, 2016). Even after the implementation of Russian sanctions following the Crimea annexation, German exports to Russia made up 15% of total Russian imports in 2017. Nonetheless, Russian trade accounts only for a very small portion of overall German exports (2% in 2017), hence showing Germany's limited exposure to the Russian market (Statistisches Bundesamt, 2018).

Energy infrastructure also plays an important role in the relationship between the two countries. The Nord Stream pipelines, which bypass the Ukrainian transit route to directly connect Russia with north-eastern Germany, significantly improve supply security for Germany and other Western European states. The first of two pipelines was finalised in 2011 and an expansion, anticipated to be completed by 2019, would increase Nord Stream's combined capacity to 110bcm, which is roughly equal to Ukraine's pre Nord Stream transit volumes of 110bcm in 2010 (Reuters, 2017). It would therefore allow a significant reduction of transit via Ukraine (as well as Slovakia and Poland), reducing transit revenues and bargaining position. Eastern European states, in particular Poland, vehemently argue against its planned expansion, citing the increased dependency of key European markets on Russia and an undermining of solidarity amongst European Member States.

Importantly, even after the implementation of sanctions against Russia, German energy companies have preserved their relationship with Gazprom and indeed Russian gas imports into Germany have further increased in 2017, as Germany is reducing its use of coal for the production of energy (European Commission, 2018). The controversy over the Nord Stream 2 expansion highlights the substantial tensions within the EU that are created by Germany's insistence on protecting its energy interests and direct relationship with Gazprom and Russia.

In summary, Germany's unique and multilayered relationship with Russia is based on mutual interdependence in energy supplies and trade and moderated by the interests of Germany's neighbours in Eastern Europe. It is in this context that Germany's foreign policy response to the Ukrainian crisis should be understood. Despite significant domestic economic interests and calls for a foreign policy based on dialogue rather than confrontation (Seibel, 2015), Germany's position reflected a careful compromise between its own direct interests and those of its European partners. It chose to follow its old 'denomination' and to adopt the US policy of sanctions against Russia. Nonetheless, by lobbying to structure sanctions in a way left energy imports largely unimpeded, Germany also protected its vital energy interests, and with them an open line to Moscow.

Interest alignment in EU foreign politics – improvements and limits

Within other EU Member States, interests towards Russia are diverse and complex. In some cases, such as Italy, they centre on energy supply and regional influence – in Italy's case in particular the Balkan and Northern Africa. Outside of the supply of energy, Italy's vital interests are only peripherally affected by Russia. Its main interest therefore is to avoid an all out confrontation with Russia and to keep economic relationships intact (Rosato, 2016). On the other side of the spectrum stand the Eastern European and Baltic states, with Poland as the most significant voice among them. Poland's relationship with Russia is complex. Its border with the heavily militarised Russian enclave Kaliningrad emphasises the security challenge at the heart of its national interests. At the same time, Poland's size, economic and population growth pose it as a rival to Russian's influence in Eastern Europe. Warsaw is also one of the strongest supporters for Ukrainian NATO and EU membership, a position which it shares with its long term ally in the US (Buras & Balcer, 2016). Finally – while its future foreign policy relationship with the EU is not yet clear – the UK remains an important actor, not the least because of its P5-membership, nuclear status and capable military. The UK is also an important factor in Ukraine, where it fulfils an important military training mission. London's relationship with Moscow has deteriorated strongly in the aftermath of the poisoning of

Viktor Skripal, however it had long been relatively distant. British support for the sanctions against Russia and support for Ukraine was – after some initial reluctance – a strong and important driver for creating consensus among EU members (The Guardian, 2014).

EU foreign policy coordination

The above mentioned different interests of the various parties with respect to Russia illustrate the difficulty for EU Member States to agree on a common foreign policy on any topic. This point is illustrated by the conflict between supporters of Nord Stream 2, most prominently Germany, and strong opposition from Poland, Slovakia the Baltic States but also the European Commission. A consequence of this behaviour is that Third States, such as Russia, can utilise points of division among EU members to interact with states on a bilateral basis rather than through EU foreign policy institutions, i.e. the European External Action Service and the High Representative. Due to those two dynamics – competing interests on the inside, and the strategy to 'divide and conquer' by outside Third States – the establishment of Brussels as an important foreign policy representation of its Member States has so far been largely unsuccessful.

Nonetheless, as with the project of Franco-German foreign policy coordination, Russia's actions in Ukraine have kick-started some important European initiatives to improve its central capacities to align and coordinate interests. First, the High Representative and Commission have proven to be effective in upholding unanimity for implementing and upholding of sanctions against Russia in the Common Foreign and Security Policy (CFSP) since 2014. Second, the EEAS-led eastern neighbourhood initiatives in Ukraine since the signing of the Association Agreement in 2014 have given the EU foreign policy actors a clear purpose and competency to oversee and implement the various support measures to Ukraine. The proposed 26% increase in the External Action budget (EEAS, 2018) for the 2021-27 legislative period, underlines the increasing ambition of Brussels' based foreign policy coordination. Third, most importantly in the context of Russia, the European Commission (EC) has gained substantial additional new powers to align the external energy interests of EU member states. At the core of this endeavour stands the EU Energy Union and Energy Diplomacy which aim at (1) increasing internal energy security and solidarity, (2) support and coordination for the diversification of external energy sources and (3) aspiring for Europe to "speak with one voice" in its external energy relations. The EC's is funding and coordination of the connection of the Finnish and Baltic gas connections to the European mainland via the Balticconnect pipeline to reduce the regions risk of supply disruption caused by Russia, serves as an example of these initiatives (European Commission, 2017a). As a consequence of the threat from Russia's actions in Ukraine, in July 2015 Member States have supported the EU Energy Diplomacy Action Plan, which calls "to enhance common analysis and to enable commonly agreed actions and messages, in particular to support the external aspects of the Energy Union" (Council of the European Union, 2015).

While this is very far from an independent ability of Brussels to impose upon its members any kind of foreign policy discipline or alignment, it is still an important step to closer cooperation on a crucial element of the EU's external relations. Since 2015, some important external supervision powers have been added to the EC's tool box. In November 2017, the Security of Gas Supply Regulation was strengthened significantly, forcing Member States to introduce union-wide supply disruption simulations and improve their capacities for internal market solidarity. It also expanded the reach of European regulations to all gas related infrastructure to and from Third States, i.e. including Nord Stream (European Commission, 2017b). This followed on an April 2017 legislative act which introduced an ex ante requirement for Member States to inform the EC of negotiations with Third States on energy supply contracts and forces States to submit non-binding and binding agreements to the EC for review. The EC even received the right to participate in

these negotiations (European Union, 2017).

Each of these initiatives serves the purpose of reducing internal potential for conflicting interests, by introducing EC supervision in external policies for sanctions, neighbourhood and energy. They can help to establish Brussels as a foreign policy actor in these areas. Still, without the agreement and support of France, Germany, and other member states these initiatives can only help to reduce the potential to individual foreign policies to undermine a common position in important questions.

Prospects for a common EU foreign policy: French and German perspectives

Europe's response to Russian aggression in the Ukraine has shown that, where France and Germany engage assertively and make domestic sacrifices to protect the interests of affected Member States, it is possible to construct an EU foreign policy consensus that protects the interests of all European Member States. There is certainly no shortage of important items on the European foreign policy agenda that necessitate such a consensus: establishing a stable equilibrium of relations between Europe and Russia, ending protracted conflicts in Ukraine and Syria, clarifying the future of the Iranian nuclear deal and relations with Iran in general, defining the EU's relationships the United States and China and finally the important climate negotiations ahead of 2020.

For Germany, the opportunity of elevating Franco-German foreign policy alignment from opportunistic cooperation to holistic foreign policy integration lies in binding France's military and political weight into a global forum where German interests can be expressed more effectively than through bilateral relations. This is of high strategic importance given that today no credible unilateral tools of foreign policy exist for Germany (with the possible exception of its trade financing and weapons export capabilities). Integration with France is also imperative from a different perspective; to manage the (small but not inconceivable) risk of a renewed Franco-Russian entente without German participation - under a different French government in the future - which would significantly weaken Germany's ability to conduct any form of foreign policy towards Russia.

But Germany must be prepared to pay the price for such integration. Three components can be identified to align 'denominations': (1) Germany must modernise its military and diplomatic capabilities to be able to conduct military intervention missions in the European neighbourhood. It must also moderate the firm domestic consensus of principle unwillingness to participate in such missions; (2) Germany must continue to support the Energy Union and contribute by investing into projects that improve the integration of the internal market (e.g. via investment in north-south electricity infrastructure); (3) Germany must lead by example and step back from unilateral initiatives, such as Nord Stream 2, that openly foster discord amongst Member States. Chancellor Merkel's and Foreign Minister Maas' recent more cautious comments regarding Nord Stream 2 indicate the adoption of such a stance (Financial Times, 2018).

France, on the other hand, must end its policy of using the EU clout only opportunistically where it suits French foreign policy interests, while engaging in unilateral action or initiatives with fellow P5 members US and UK elsewhere. By doing so, France undermines the effectiveness of the European foreign policy coordination institutions. This is even more relevant in the context of Brexit. Where on important matters of European interest (such as recently in Syria) France and future non-EU member Britain bilaterally join a coalition with the remainder of the EU sitting on the fence, any attempts to a common EU policy are significantlyundermined.

If a German increase in strategic capacity and willingness to engage could be achieved,France's interests would be well served to contribute its capacities to EU common foreign policy. After all, France too is in a bind with limited economic resources in a deteriorating military strategic environment (Gomart, 2017). The French model of effective strategic military and diplomatic autonomy is better served within a European context, in

close alignment with its German neighbour.

There are substantial political and cultural hurdles in the German domestic environment to adopt a more ambitious foreign and security policy. A historically conditioned pacifism, both in the population and amongst political representatives, has long posed an obstacle to military engagement of any kind. Following the highly controversial German engagement in Kosovo and the less controversial but ongoing and unpopular combat mission in Afghanistan, public support for military intervention has decreased substantially. Ahead of the April 2018 intervention in Syria by the US, UK and France to respond to the repeated use of chemical weapons by the Syrian government, a Kantar Emnid survey in Germany showed 86% of respondents opposing German participation in a military mission in Syria (Reuters, 2018).

In addition, some of the reluctance to a more assertive foreign policy may be found in the different institutional structures in Berlin compared to Paris (Demesmay, 2018). While in France the President of the Republic has far reaching liberties in defining foreign and security policy, German decision making is subject to parliamentary majority and the need to create consensus within the governing coalition. This is further complicated by the political dynamics between the parties that form the government coalition. The German Foreign Minister is often the most senior politician of the junior coalition partner and has (with the exception of the current and the previous 'Grand Coalition' government) traditionally been the Vice Chancellor.

This reluctance and need for consensus can be an asset for German policy, where diplomatic solutions and dialogue are highly valued. A significant German remilitarisation and adoption of a French-style interventionist strategic culture are both fundamentally undesirable and unnecessary. However, in recent years, the hurdles for foreign policy engagement by Germany, constructed of public opinion and institutional complexity, are prohibitively high where German interests are not immediately affected. In selected cases, military intervention may be unavoidable to protect common interests, as has been the case in the Balkan in the past and could be argued was the case in Syria. It is upon political leaders in Germany to increase their efforts to explain the necessity of such policy. Importantly, French and other European partners should demand and support such efforts.

Conclusion

Fifty-five years after the signing of the Elysée Treaty, the question of European 'strategicautonomy' is as present as ever. The European Union Global Strategy speaks of an "appropriate level of ambition and strategic autonomy" for the Union to be able to "promote peace within its borders and beyond" (European Council, 2016). Indeed, Chancellor Merkel has called for European states to "bring European weight to the solution of global problems" (Bundesregierung, 2018a).

However, in light of the numerous individual Member States' interests, it is hard to foresee how the fundamental problem of the multi-voiced Europe foreign policy can be overcome without significant alignment of interests at the core of the EU between France and Germany. As we have seen, the 'different nominations' in Paris and Berlin in terms of foreign policy have posed substantial challenges so far, which are observable for example in the differences in opinion on interventions in Syria and Libya. Yet, as the response to Russia's actions in Ukraine has shown, Europe and its two largest Member States are in principal able to overcome diverging interests and foreign policy approaches in order to respond in a coordinated – albeit imperfect – manner through sanctions and diplomatic action.

I have argued in this paper that Germany and France, and the coordination among them, make or break the prospects of coordinated EU foreign policy. In order for France to submit its interventionist foreign policy to a stronger degree of European coordination, Germany needs to move away from its highly cautious approach to foreign policy engagement, in particular in situations that (unlike the Ukraine crisis) do not directly affect its vital national interests. Berlin needs to foster both the institutional capacities

and the foreign policy culture necessary for such assertiveness. This is especially important given the exit of the UK from Brussels' foreign policy coordination – no matter what the post Brexit arrangement will look like.

This paper makes it clear that many hurdles remain to a common European foreign policy which would represent the continent's interests more effectively vis-à-vis other great powers. Nonetheless, the Ukraine crisis has opened the policy agenda for important initiatives and tools to align interests among Member States. It is upon France and Germany to use this momentum to overcome their different 'denominations' in order to make Europe's voice heard more effectively on the global stage.

References:

BP Plc (2017) BP Statistical Review of World Energy - June 2017. Retrieved from http://www.bp.com

Bundesregierung (2018a) Regierungserklärung der Bundeskanzlerin im Deutschen Bundestag. Speech delivered in the German Parliament on 21 March 2018. Retrieved from: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2018/2018-03-22-regierungserklaerung-merkel.html

Bundesregierung (2018b) Regierungserklärung des Außenministers im Deutschen Bundestag. Speech delivered in the German Parliament on 21 March 2018. Retrieved from: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2018/03/32-3-bmaa-bt.html

Buras, P., Balcer, A. (2016) An unpredictable Russia: the impact on Poland. European Council on Foreign Relations Commentary. Retrieved from http://www.ecfr.eu/article/commentary_an_unpredictable_russia_the_impact_on_poland

Council of the European Union (2015) Outcome of Proceedings – Council conclusions on Energy Diplomacy. Foreign Affairs Council on 20 July 2015, 10995/15.

Delcour, L. (2010) Frankreich und Russland – Neue Dynamik für eine besondere Beziehung. DGAP Analyse Frankreich, Juli 2010 N° 6. Retrieved from https://dgap.org/de/article/getFullPDF/17816

Demesmay, C. (2018) Vorteilhafte Verschiedenheit: Zeit für gemeinsame außenpolitische Initiativen von Frankreich und Deutschland. DGAP kompakt, Nr. 9 / April 2018. Retrieved from https://dgap.org/de/article/getFullPDF/30740

European Commission (2017a) European solidarity on energy: synchronisation of the Baltic States' electricity network with the European system will strengthen security of supply.

European Commission – Statement, 18 December 2017

European Commission (2017b) Implementation Roadmap. Regulation (EU) 2017/1938

European Commission (2018) Quarterly Report on European Gas Markets. Market Observatory for Energy - DG Energy, Volume 10, Issue 4, Fourth quarter of 2017

European Council (2014) Factsheet on EU restrictive measures, 29 April 2014. Retrieved from http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/135804.pdf

European Council (2016) European Council conclusions, 15 December 2016. Retrieved from http://www.consilium.europa.eu/media/21929/15-euco-conclusions-final.pdf

European External Action Service (2018) EU budget 2021-2027 invests more and better in external action, security and defence. EEAS press release. Retrieved from: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/43885/eu-budget-2021-2027- invests-more-and-better-external-action-security-and-defence_en

European Union (2017) Decision (EU) 2017/684 of the European Parliament and of the Council of 5 April 2017 on establishing an information exchange mechanism with regard to intergovernmental agreements and non-binding instruments between Member States and third countries in the field of energy, and repealing Decision No 994/2012/EU. Official Journal of the European Union. L/99.1, 12.4.2017

Financial Times (2018) Merkel warns Nord Stream 2 must protect Ukraine role. Financial Times online version of 10 April 2018. Retrieved from: https://www.ft.com/content/42e31c82-3cc4-11e8-b9f9-de94fa33a81e

French Embassy in the United Kingdom (2018) French President's New Year Greeting on 4 January 2018. Retrieved from https://uk.ambafrance.org/President-sets-out-foreign-policy-goals-for-2018

Gazprom PJSC (2018) Management Report PJSC Gazprom. Retrieved from: http://www.gazprom.com/investors/disclosure/reports/2017/

Gomart, T. (2017) Europe Is at the Core of France's Foreign Policy. European Council on Foreign Relations Global Memo. Retrieved from: https://

www.cfr.org/councilofcouncils/global_memos/p39065

Grosser, A. (1965) France and Germany: Divergent Outlook. Foreign Affairs, Oct 1965

The Guardian (2014) UK seeking to ensure Russia sanctions do not harm City of London. Guardian online edition of 3 March 2014. Retrieved from https://www.theguardian.com/world/2014/mar/03/uk-seeks-russia-harm-city-london- document

The Guardian (2015) France more active than rest of the west in tackling Syria. Guardian online edition of 14 November 2014. Retrieved from https://www.theguardian.com/world/2015/nov/14/france-active-policy-syria-assad-isis-paris-attacks-air-strikes iea (2017) International Energy Agency Country Summary Report: France - Energy System Overview. Retrieved from https://www.iea.org/media/countries/France.pdf

Nord Stream AG (2010) Press release: GDF Suez erwirbt Anteil an Nord Stream AG. Retrieved from https://www.nord-stream.com/de/presse-info/pressemitteilungen/gdf-suez- erwirbt-anteil-an-nord-stream-ag-182/

Reuters (2017) Russian gas transit volumes via Ukraine up 23 pct in 2016 –Ukrtransgaz.Reuters online edition of Retrieved from https://af.reuters.com/article/commoditiesNews/idAFL5N1ET1FZ

Reuters (2018) Umfrage - Mehrheit der Deutschen gegen Beteiligung an Syrien-Angriff. Reuters online edition of 20 April 2018. Retrieved from https://af.reuters.com/article/commoditiesNews/idAFL5N1ET1FZ

Rosato, A. (2016) A marriage of convenience? The future of Italy–Russia relations. European Council on Foreign Relations Commentary. Retrieved from http://www.ecfr.eu/article/commentary_a_marriage_of_convenience_the_future_of_italyrussi a_relations

Seibel, W. (2015) Arduous Learning or New Uncertainties? The Emergence of German Diplomacy in the Ukrainian Crisis. Global Policy, Volume 6, Supplement 1 (June 2015)

Statistisches Bundesamt (2018) German exports in 2017: +6.3% on 2016. Press release 039 / 2018-02-08. Retrieved from https://www.destatis.de/EN/PressServices/Press/pr/2018/02/PE18_039_51.html

Total SA (2018) Total SA – 2017 Annual Report. Retrieved from http://www.total.com/invest

La PAC après 2020

Justine Bichon & Emma Joseph-Oudin

Introduction

L'objectif européen est de pouvoir mettre en application le nouveau programme de la PAC dès avril 2020. Le processus a commencé en novembre 2017 avec la proposition de la Commission européenne sur « l'Avenir de l'alimentation et de l'agriculture [1]» puis en février 2018 avec la présentation par la Commission de ses propositions sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027[2]. D'autre part, un autre document de la Commission sur les propositions de la PAC a fuité le 26 avril 2018[3]. Nous reprenons dans ce rapport quelques-uns des aspects de ce document complexe car précisant les outils pensés par la Commission pour la future PAC. La codécision entre le Parlement et le Conseil, aboutissant à l'adoption de la PAC devrait se faire en décembre 2018. Pour la PAC 2014-2020, l'ensemble de ces processus avait duré 5 ans, et la codécision 18 mois[4]. De plus, deux évènements majeurs risquent de venir se superposer au processus de négociation de la PAC. Tout d'abord, le Brexit pour lequel les négociations se tiennent de 2017 à la sortie effective du Royaume-Uni en mars 2019. D'autre part, une importante phase de renouvellement du système politique européen en 2019 : élections au Parlement européen en mai et la désignation du président de la Commission européenne en juillet. Cela pose un fort enjeu pour le respect du calendrier fixé pour les négociations de la PAC.

Avant même la publication du projet mais aussi en réaction à celui-ci, les ONG environnementales ainsi que les syndicats agricoles ont exprimé leur position quant au futur de la PAC. Pour mieux comprendre l'étape de codécision, il nous a semblé essentiel d'étudier la position des États membres (EM) d'une part (nous détaillerons ici le cas de la France, l'Allemagne et l'Espagne) et d'autre part la position des principaux partis au sein du Parlement européen.

I. La proposition de la Commission pour la PAC après 2020

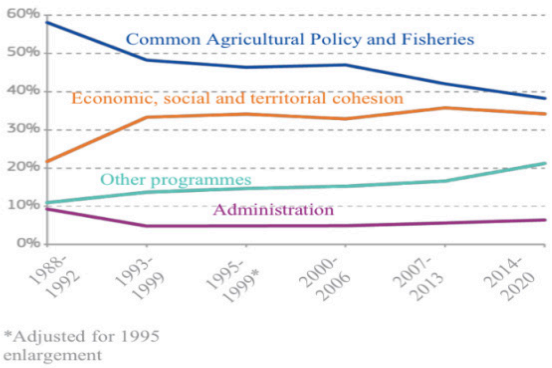
A. Le contexte de la mise en place de la PAC 2020

1. Un budget en baisse

La Commission a proposé son projet pour le budget européen post-2020 dans une communication du 14 février 2018. Celui-ci s'inscrit dans un contexte de baisse globale du budget européen et de nouvelle répartition de ce budget amoindri. En effet, le départ du Royaume-Uni entraîne la perte d'un important contributeur au budget de l'UE : contribution à hauteur de 12,5% au budget européen 2015, ou encore 8,5 milliards £ en contribution nette (derrière l'Allemagne, la France et l'Italie). La Commission souligne que cela nécessite de réfléchir à des restrictions budgétaires dans certains domaines. D'autre part, le budget de la PAC est en baisse depuis 1988, du fait de la réorganisation des priorités.

Sur la période 2014-2020, le budget de la PAC représentait un peu moins 40% du budget de l'UE c'est à dire 400 milliards €. Les paiements directs représentent 70% de ce montant, tandis que le développement rural représente 100 milliards €, budget cofinancé par les EM.

Pour la période 2020, la Commission entend réorienter le budget européen vers la



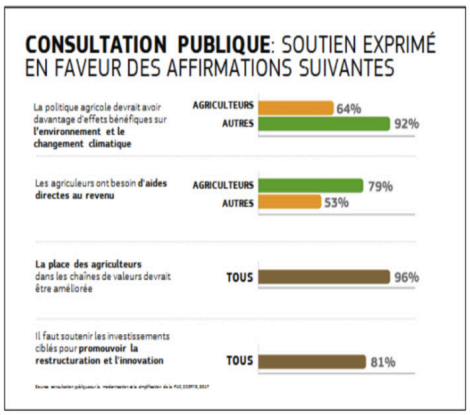
Evolution de la part du budget de la PAC (%) attribuée aux différents secteurs, Source : communication de la commission européenne : « A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post 2020 », 14/2/2018

défense et la sécurité de l'UE principalement. Cela la conduit à proposer trois scénarios pour le budget de la PAC : le maintien du budget au niveau de celui de la période 2014-2020 (avec la nécessité d'une meilleure efficacité au niveau de la répartition des paiements directs), une baisse de 15% ou de 30% du budget européen. Dans ce dernier cas, la Commission souligne le risque d'une baisse de 10% en moyenne du revenu agricole dans certains EM, plus dans certains secteurs. De plus, la Commission avait proposé un co-financement du 1er pilier par les EM dans un premier brouillon de communication. Cet aspect a été retiré dans la communication la plus récente.

2. De nouveaux enjeux et des récriminations faites à la PAC 2014

Le projet de la Commission européenne pour la PAC 2020 s'inscrit dans un contexte d'une agriculture de plus en plus tributaire du climat : d'où une pression accrue sur les ressources, des accidents plus fréquents (catastrophes naturelles, parasitisme) et une volatilité accrue des denrées agricoles.

D'autre part, la PAC 2020 s'inscrit dans la lignée de la PAC 2014 et de son bilan mitigé sur certains points. Les consultations publiques « Modernisation et simplificationde la PAC » menées au premier semestre 2017 mettent en avant plusieurs aspects. Tout d'abord que la PAC ne répond que partiellement aux problèmes tel que le changement climatique ou la place des agriculteurs dans la chaîne de valeur de l'alimentation. D'autre part, les aides directes ainsi que les aides à l'innovation devraient être maintenues, selon ces résultats. De plus, la plate-forme REFIT de la Commission européenne (programme pour une réglementation affutée et performante) a mis en évidence une trop grande complexité administrative, notamment en ce qui concerne le verdissement et le chevauchement des deux piliers. La majorité des participants à la plate-forme appellent à une simplification drastique de la PAC. Enfin, les études sur la répartition du budget de la PAC 2014 montrent une forte iné-



Source : Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, 2017

galité dans la répartition des paiements directs.

Afin de répondre à ces différents enjeux, la Commission européenne propose un nou-

veau modèle de gouvernance allié à des objectifs plus ambitieux en matière d'environnement et de soutien aux agriculteurs.

3. Un nouveau modèle de gouvernance pour une PAC simplifiée et mieux ciblée : subsidiarité et obligation de résultats

La PAC 2014 se heurte selon la Commission à un obstacle principal : la définition de critères européens, uniformément appliqués aux états membres. Les conséquences sont d'une part, un nombre trop fréquent d'audit complexes. Ces audits et contrôles représentent une importante charge administrative au niveau de l'UE, des États membres et des agriculteurs bénéficiaires et sont notamment un frein à l'innovation. D'autre part, la non prise en compte des besoins locaux est une source de frustration pour les agriculteurs et un obstacle à la réalisation des objectifs européens. L'objectif de la PAC 2020 est de simplifier la PAC et de mieux prendre en compte les disparités entre États membres, tant au niveau des modèles agricoles que des problématiques environnementales. De plus, la Commission souligne la nécessité d'axer le PAC sur les résultats obtenus. Autrement dit, des moyens sont proposés mais le budget et le suivi sont axés sur les résultats obtenus par ces différentes mesures.

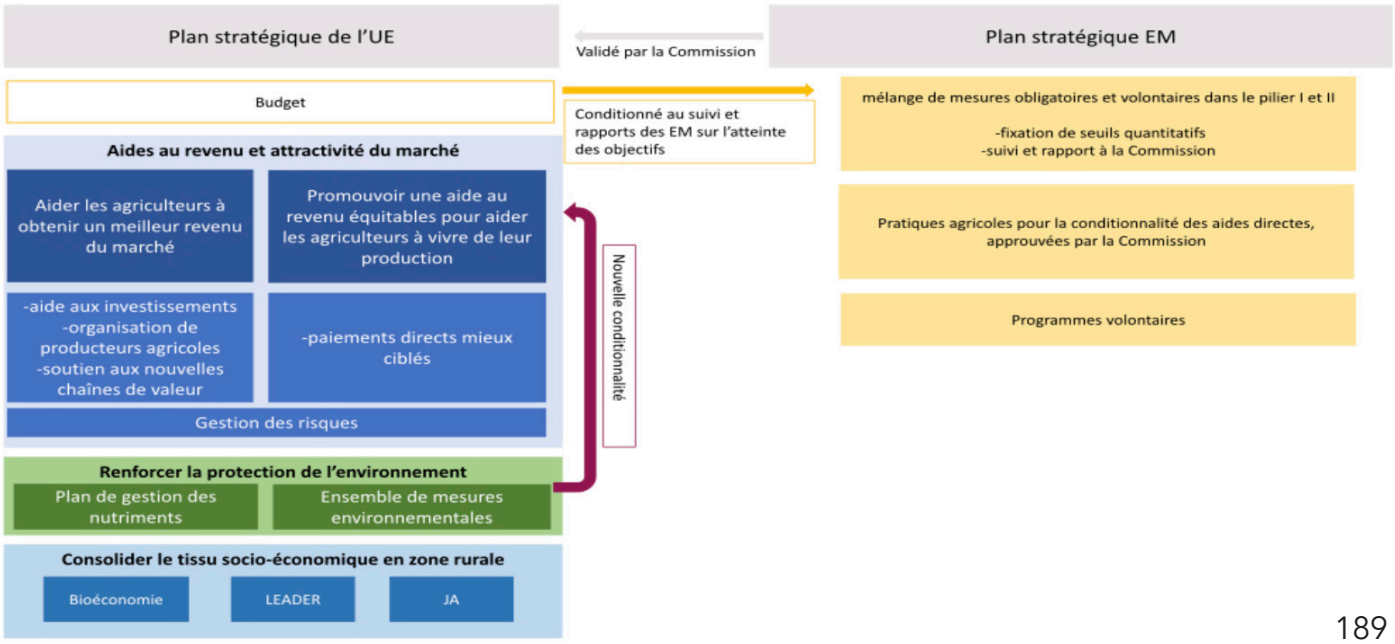
Pour répondre à cet enjeu, la Commission propose de changer le modèle actuel de subsidiarité afin de laisser plus de latitude aux États membres (EM) dans la conception d'interventions au nom de la PAC mais aussi dans le suivi et le contrôle des résultats. Cela s'articulerait autour de deux axes. Tout d'abord, un plan stratégique au niveau de l'UE qui fixe les grands objectifs et les principaux outils. Une proposition majeure de la Commission est de fixer dans ce plan stratégique européen des obligations de résultat et non de moyens.

Ensuite, chaque État membre établit un plan stratégique national qui est un mélange de mesures obligatoires et volontaires choisies dans le plan stratégique européen, dans le pilier I ou II. L'État membre se doit de fixer des objectifs quantitatifs à atteindre afin de respecter les obligations de résultat attendues par l'UE. La Commission aura pour rôle de valider les plans stratégiques nationaux. Les États membres assureront le suivi et établiront des rapports sur les résultats obtenus, rendus à la Commission, qui sous-tendront le budget. La Commission conservera un rôle de contrôle des résultats et des règles de base, en s'appuyant sur les rapports des États membres. Ces derniers prendront donc une part accrue dans la fixation de cadres de contrôle et de suivi, et la fixation de sanctions pour non-respect des règles.

B. Aide au revenu et attractivité du marché

1. Aide au revenu : paiements directs

La Commission reconnaît le caractère indispensable des paiements directs pour combler l'écart entre le revenu du secteur agri-



cole et le revenu des autres secteurs. Afin de pallier les inégalités dans la distribution des paiements directs, la Commission propose plusieurs solutions :

- Un plafonnement obligatoire des paiements directs (en prenant en compte la main d'œuvre de l'exploitation). Selon les documents les plus récents, ce plafond serait de 60 000€ contre 150 000 voire 300 000€ aujourd'hui. Cela a provoqué récemment une forte réaction des pays d'Europe de l'Est où la taille moyenne des exploitations est de 133ha, contre 16ha en France[5].
- Des paiements dégressifs (qui s'appliqueraient donc aux plus grandes exploitations agricoles)
- Un paiement redistributif qui s'orienterait vers les petites et moyennes exploitations
- Une aide versée en priorité aux agriculteurs qui vivent du revenu dégagé de leur exploitation.

En ce qui concerne le paiement redistributif, c'est une aide directe introduite dans la réforme de la PAC 2014-2020, optionnelle pour les EM, qui vise à mieux valoriser les 52 premiers hectares d'une exploitation. Il a été adopté par 8 États membres sur la réforme 2014-2020 (dont la France et l'Allemagne) et varie entre 5 et 15% du budget du premier pilier[6]. Les documents les plus récents montre que la Commission entre faire de ce paiement redistributif une mesure obligatoire pour les EM.

2. Renforcer l'attractivité du marché

En plus de l'aide au revenu, la nouvelle PAC a pour ambition de permettre aux agriculteurs de tirer un meilleur revenu du marché via une aide aux investissements. Ces aides seraient en faveur notamment des nouvelles technologies permettant une agriculture intelligente. Le projet de la Commission souligne particulièrement l'importance de ces dernières afin de diminuer la charge lors des contrôles (grâce au recueil de données) et améliorer la durabilité des exploitations agricoles (économie des ressources via l'agriculture de précision par exemple). En plus d'une aide aux investissements, la Commission entend favoriser la pénétration des nouvelles technologies en augmentant le flux de connaissances entre partenaires, aujourd'hui inégale. Cela se fera par le renforcement du rôle du conseiller agricole au sein des AKIS (système d'échange des connaissances et d'innovation dans le domaine agricole), ce qui serait une condition préalable à l'approbation du plan stratégique national.

En ce qui concerne l'attractivité du marché, la Commission entend travailler sur le rôle et le fonctionnement des organisations de producteurs, notamment pour les petits exploitants.

D'autre part, la Commission voudrait soutenir les efforts relatifs aux nouvelles chaînes de valeur en milieu rural (écotourisme, bioénergie…) qui permettent aux agriculteurs de diversifier leurs activités.

3. Gestion du risque

La nouvelle PAC se penche aussi sur les modalités de la gestion du risque en soulignant ses deux axes : un cadre permettant au secteur agricole de traiter efficacement les risques et la mise en place de mesures incitatives pour encourager les initiatives privées (incitations à l'épargne de précaution notamment). La Commission propose un réexamen des instruments déjà existants du point de vue de leur efficacité mais aussi de leur adoption par le monde agricole. Une plateforme européenne sera bientôt créée dans le but de permettre aux agriculteurs et différents acteurs de partager leurs expériences afin d'adapter les instruments dans les futures PAC. En ce qui concerne les initiatives privées, la Commission souligne le rôle des EM en dehors de la PAC dans l'élaboration des politiques fiscales. D'autre part, ces processus assurantiels devront être adaptés à une nouvelle PAC envisagée par le résultat (construction d'indicateurs notamment d'un indice pour calculer les pertes de revenus agricoles). Les analyses les plus récentes s'inquiètent d'une adaptation de l'agriculture via une adaptation des

mécanismes d'assurance qui viendrait occulter la nécessité de prévoir une adaptation agronomique.

C. Action en faveur du climat, protection de l'environnement et développement rural

1. Une nouvelle approche basée sur le résultat au sein des plans stratégiques nationaux

La Commission prévoit pour la PAC 2020 une ambition plus élevée en matière d'efficacité d'utilisation des ressources, d'action en faveur du climat et de protection de l'environnement. D'autre part, la Commission insiste sur la nécessité de construire des objectifs évalués sur le résultat plutôt que sur les moyens. La Commission entend remplacer le fonctionnement de la PAC actuelle en matière d'environnement. Pour rappel, celui-ci repose sur les paiements verts : il faut respecter certaines conditions pour obtenir 30% des aides. Ces conditions sont par exemple avoir 5% de la surface en surface d'intérêt écologique, la diversité et la rotation des cultures, le respect de dispositions réglementaires dans le secteur de l'environnement, du sanitaire et du bien-être animal, et de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)[7] et les MAEC (mesures agro-environnementales et climatiques) qui sont des aides contractuelles destinées à compenser le surcoût dû à leur mise en œuvre.

La Commission proposera un certain nombre de mesures ajoutant une forte valeur ajoutée à l'environnement (conservation des prairies permanentes, agriculture biologique…), des plans de gestion des nutriments et une incitation à l'agriculture de précision, qui seront ensuite adoptés au sein des plans stratégiques nationaux. Ces mesures pourront être volontaires ou obligatoires, selon le choix des EM.

2. Une conditionnalité renforcée

La Commission entend mettre en place une conditionnalité renforcée qui reposera sur la mise en œuvre d'une série réduite de conditions. Ces pratiques seront définies par les EM (avec l'approbation de la Commission) dans une approche collective en associant les agriculteurs et les différentes parties prenantes à la fourniture de biens publics. Les EM devront ensuite s'assurer de leur respect. Par cette nouvelle modalité, la Commission entend simplifier le processus d'attribution des paiements directs et garantir à chaque EM de prendre des mesures spécifiques à son environnement.

3. L'accent mis sur le développement rural

La Commission souligne la nécessité de redynamiser le tissu rural par deux axes : améliorer l'attractivité des zones rurales et encourager l'installation de nouveaux agriculteurs. En ce qui concerne le premier aspect, cela passe selon la Commission par une cohérence accrue avec les autres politiques de l'UE, notamment la politique de cohésion. La Commission encourage d'autre part le soutien aux nouvelles chaînes de valeurs rurales dont nous avons parlé précédemment et la création de villages intelligents (haute connectivité, amélioration des services aux habitants…) notamment au sein du programme LEADER (liaison entre actions de développement de l'économie rurale). Inscrit dans le second pilier, ce programme a pour objectif de soutenir des projets de développe-

ment ruraux portés par un groupe d'action constitué d'acteurs publics ou privés[8]. D'autre part, la Commission souligne la nécessité d'encourager le renouvellement de génération au sein de la profession agricole. La Commission propose plusieurs mesures qui pourront être adoptées par les EM dans les plans stratégiques : soutien au développement des connaissances par exemple au sein des organisations de producteurs, mise en place de formules Erasmus, dispositif d'aide financière à la première installation, meilleur accès aux instruments financiers. D'autre part, l'aide au départ de l'ancienne génération et le financement de structures permettant le transfert de connaissances est indispensable aux yeux de la Commission. Dans les documents les plus récents, la Commission propose une aide sous forme d'un paiement annuel, découplé et calculé sur le nombre d'hectares.

II. Propositions et réactions des Etats membres et de la société civile

A. Les positions et réactions des représentants de la société civile

1. La position des ONG environnementales

Les ONG bruxelloises sont très actives sur le sujet de la PAC. Les plus importantes et les plus actives sont Greenpeace, WWF, SlowFood et le Bureau Européen de l'Environnement. Ces ONG appartiennent au Green 10 (les dix plus grosses ONG environnementales de Bruxelles), et ont mis en place des campagnes et des actions pour influencer les différents décideurs politiques.

L'une des plus grosses campagnes a eu lieu au printemps 2017. Appelée « Living Land » [9] (un monde vivant), la plateforme a récolté 258 708 participations de citoyens qui ont participé, par le biais de cette campagne, à la consultation publique de la Commission européenne. Ces 258 708 citoyens européens ont signé un texte qui dit que le système européen d'agriculture est d'alimentation est cassé, et que la nouvelle PAC doit être plus juste, plus écologique, meilleure pour la santé et plus responsable. Cette campagne a eu un effet très important dans le débat car il est habituellement très rare que les citoyens se mobilisent sur le sujet de la PAC. Lors des précédentes réformes, les syndicats agricoles avaient généralement le monopole dans les discussions, et les ONG avaient du mal à montrer l'intérêt des citoyens pour ces questions. La Commission a dû prendre en compte les propositions émises par ces ONG.

Le position paper[10] du Bureau Européen de l'Environnement (BEE), une des ONG environnementales du Green 10, leader sur le sujet de la PAC, propose de reconstruire la PAC autour de quatre instruments :

- La protection et le renforcement de la biodiversité et des écosystèmes, grâce à un système de paiements basés sur les résultats calculés par des agences environnementales (et non pas agricoles)
- Un développement rural soutenable, pour prévenir l'abandon des terres pour des régions d'Europe riches en culture et nature.
- La promotion d'une consommation soutenable et bonne pour la santé pour accroître la cohérence entre la politique de production et de consommation, car jusque-là, presque aucune mention à l'alimentation n'est faite dans la PAC. Pour l'ONG, il est nécessaire de promouvoir des cultures qui correspondent à des régimes équilibrés. Concrètement, la mesure inclurait la mise en place de coupons alimentaires, la promotion des circuits courts, du maraîchage, et des programmes de prévention.
- Une transition favorable aux pratiques agricoles soutenables, pour un meilleur usage des ressources, une agriculture plus faible en carbone, raisonnée et résiliente. Concrètement, il faudrait favoriser les investissements, les transferts de savoirs, l'innovation et les conseils aux agriculteurs, le support des circuits-courts, de la production biologique ou diversifiée, les standards élevés en termes de bien-être animal et environnemental, et aider à la construction d'infrastructures immatérielles (service informatique, marchés virtuels).

Ce que propose le BEE, c'est une en

fait une refonte totale de la Politique Agricole Commune, qui fait abstraction de la configuration actuelle en deux piliers et intègre les enjeux environnementaux, de santé, d'alimentation. D'ailleurs, notons que les ONG bruxelloises parlent toujours de food and farming system. L'inclusion du mot « food » sous-entend que l'agriculture est intrinsèquement liée à la consommation, aux consommateurs, et impacte les citoyens quotidiennement.

Le BEE propose de créer un nouveau contrat entre les agriculteurs et la société, et intègre dans sa proposition l'idée que les citoyens ont également un mot à dire dans la construction d'une telle politique. La PAC, selon l'ONG, doit être l'outil qui permettra aux agriculteurs d'être incités à travailler avec la nature et non pas contre la nature.

Bien que, comme on l'a vu précédemment, la Commission ne renonce pas à ce système en deux piliers, elle reprend néanmoins des propositions émises par les ONG environnementales. C'est par exemple le cas des paiements basés sur les résultats, et non plus sur les moyens. Mais aussi la prise en compte de l'aspect « alimentaire de la PAC » et le fait de parler dorénavant de Food and Farming.

Néanmoins, les ONG dénoncent le manque de transparence et la trop grande flexibilité sur la manière d'évaluer si les objectifs environnementaux sont mis en place ou non. Le Bureau Européen de l'Environnement réclame qu'au moins la moitié du budget de la PAC soit alloué à la mise en place de ces objectifs environnementaux.

2. Les positions et réactions des syndicats majoritaires

La FNSEA est le syndicat agricole majoritaire en France. Son pendant européen est la COPA COGECA, qui représente 66 organisations européennes. Le discours du syndicat majoritaire s'axe essentiellement autour de la volonté de maintenir un budget important. En effet, le Brexit et les nouvelles priorités de la Commission font craindre à ce syndicat une baisse de revenu importante pour les agriculteurs. Car qui dit baisse du budget alloué à la PAC, dit baisse des paiements directs. Or les agriculteurs en sont très dépendants, surtout les agriculteurs dits « conventionnels ». Pour appuyer leur discours, ils reprennent les arguments qui affirment que les agriculteurs sont les garants de la sécurité alimentaires, producteurs de biens communs. Pour eux la future PAC devra être « commune, forte, simple, et plus durable[11] ».

- **Commune** : Ils refusent une « renationalisation » de la PAC qui accentuerait les distorsions de la concurrence et ne profiterait pas à tous les agriculteurs.
- **Forte** : Pour la COPA COGECA, la structure en deux piliers doit être maintenue, et il ne doit pas y avoir de transferts entre le premier (paiements directs) et le deuxième pilier (celui de développement rural qui favorisent les aspects sociaux et environnementaux). Ils plaident leur cause en expliquant que le revenu des agriculteurs ne cesse de baisser, et que la situation sur le marché est difficile.
- **Simple** : La simplification de la PAC est un fer de lance du syndicat majoritaire depuis des années. En effet, les papiers à remplir pour recevoir les aides directes sont souvent complexes. Ils prônent une PAC « plus efficace, plus simple et plus facile à utiliser ». La nouveauté dans les propositions, c'est la volonté de développer un outil de communication qui défendrait la nécessité de la PAC vis-à-vis de l'opinion publique.
- Durable : Bien que réticent à mettre en place des pratiques d'agro-écologie, le syndicat majoritaire se voit néanmoins obligé d'intégrer le volet de la durabilité dans ses propositions, qui est fortement soutenu par les citoyens et intégré à la PAC 2015-2020 via le verdissement. Néanmoins, les propositions sont discrètes et peu concrètes. On retrouve seulement l'axe suivant : « le changement climatique et les Objectifs de Développement Durable (ODD) ». A ne pas s'y tromper, quand la COPA COGECA parle de durabilité, c'est surtout la durabilité économique et sociale que le syndicat promeut. En effet 5 des six grands axes proposés sont les suivants :

- Accroître la résistance face aux marchés et

améliorer la gestion des risques.
- Renforcer la position des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire, soutenir les coopératives agricoles et les organisations de producteurs (OP)
- Développement rural et Cork 2.0
- Soutien aux investissements et amélioration des infrastructures (Fonds européen pour l'investissement stratégique - EFSI)
- Renouvellement générationnel, y compris l'accès aux terres

La FNSEA est relativement d'accord avec la Commission sur le diagnostic que cette dernière fait sur la PAC. Dans un communiqué de presse[12], le syndicat souligne les besoins d'une agriculture performante et innovante, qui doit être multi-performante (économiquement, socialement, environnementalement et sanitairement). Nouveauté : la FNSEA s'accorde à promouvoir une agriculture de « qualité » et non plus une agriculture en « quantité ». Mais le communiqué de presse soulève également de nombreux points de désaccord. Le point de tension est surtout lié à la « renationalisation » de la politique agricole qui, selon la FNSEA, impliquerait des distorsions de concurrence et de nouvelles discriminations entre les agriculteurs européens. La FNSEA craint aussi un co-financement (État et UE) des aides du premier pilier, qui mettrait fin « à la seule politique vraiment intégrée » de l'UE.

La FNSEA a également régit très vivement à la proposition du futur budget de l'Union Européenne mis sur la table par la Commission en février. Dans un communiqué de presse[13], elle dénonce le mauvais traitement de l'agriculture, et le fait que l'agriculture n'est pas identifiée comme « essentielle pour l'avenir de l'Europe ». En effet, la Commission envisage trois scénarios pour le futur budget de la PAC : le maintien au niveau des dépenses actuelles, une réduction de 30% du budget, ou une réduction de 15%. La FNSEA s'offusque de cette annonce et rappelle le rôle essentiel de l'agriculture pour le développement rural et pour le changement climatique (argument qu'elle reprend ici à son compte). La FNSEA réclame une plus forte contribution des États au budget européen et appelle le président à défendre un budget fort.

3. Les positions et réactions des syndicats paysans

Ne parler que de la FNSEA ou de COPA COGECA serait une manière réductrice d'envisager les syndicats agricoles. D'autres syndicats, avec d'autres idéologies, sont également actifs sur le plan européen et défendent une autre Politique Agricole Commune. C'est le cas par exemple de European Coordination Via Campesina (ECVC).

Dans son position paper[14] pour la future PAC, ECVC réclame « une agriculture pour la vie » qui met au centre des politiques alimentaire et agricole les besoins du peuple. Elle reproche à la CAP actuelle de s'être adonnée à promouvoir la mondialisation économique, qui entraîne des prix déconnectés des coûts de production. Pour ECVC, la PAC a seulement permis à des fermes de disparaître et n'a pas rempli ses objectifs de protection de la biodiversité. ECVC reproche également l'industrialisation de l'alimentation qui a des conséquences dramatiques sur la santé et accroît de fait les inégalités sociales.

Les propositions de ECVC sont les suivantes :
- Le développement de la souveraineté alimentaire
- Des agriculteurs, plus nombreux, qui produisent une alimentation en quantité et de meilleure qualité
- Permettre le développement des pratiques durables grâce à des politiques de soutien
- Assurer des prix justes
- Utiliser des quotas pour ajuster l'offre et la demande
- Revoir les traités de libre-échange et suspendre les négociations en cours
- Promouvoir les marchés locaux et régionaux, et intégrer les circuits courts dans les restaurations collectives
- Créer un fond d'assurance commun pour couvrir les risques liés au changement climatique ou à la santé
- Un soutien public pour des biens publics (emploi, fermes familiales, installation de nouveaux paysans, qualité, biodiversité,

eau et climat)
- Une politique pour le renouvellement des paysans
- Un fond public dédié au respect des droits humains, environnementaux et au bien-être des animaux
- Inclure les citoyens dans les politiques agricoles et alimentaires à tous les niveaux

À travers ces propositions, on constate donc que ECVC promeut une agriculture locale, juste, en rupture avec les politiques de mondialisation, d'industrialisation et de marché qui sont actuellement en place en Europe. ECVC veut garantir la souveraineté alimentaire de l'Europe et le droit des agriculteurs. Le syndicat insiste également pour mettre en valeur les agriculteurs, qu'elle nomme paysans, et leurs pratiques qui doivent être soutenables, respectueuses de l'environnement et ancrées dans une économie locale.

Pour ECVC[15], les premières propositions de la Commission ne répondent pas à ses attentes. Le syndicat critique une proposition qui ne s'attaque qu'aux symptômes et ne prend pas le problème à la source. Concernant la volatilité des prix, ECVC reproche à la Commission de ne pas mettre en place des instruments de régulation du marché, qui est nécessaire pour garantir une stabilité et attirer les jeunes agriculteurs. ECVC reproche également le maintien des aides à l'hectare, qui accentue le problème du contrôle et de l'accumulation des terres. De la même manière que les ONG environnementales, ECVC reproche à la Commission de ne pas clairement identifier les objectifs environnementaux à atteindre, mais apprécie que ces objectifs soient définis plus localement. ECVC, comme la FNSEA est contre toute forme de renationalisation de la PAC. ECVC préfère parler de diversité agricole plutôt que de bioéconomie, comme le fait la Commission. Bien sûr, ECVC reproche à la Commission de ne pas mettre en avant le modèle paysan qui, selon l'organisation, est le seul à pouvoir remplir les objectifs de santé et d'environnement.

B. Les positions des différents Etats Membres

1.La France

Pour Stéphane Travert, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, le niveau d'ambition de la PAC doit être maintenu, et la «la PAC doit relever le défi climatique et s'adapter à la globalisation des échanges»[16]. Le maintien du budget de la PAC semble être la priorité actuelle pour le Gouvernement. Le ministre l'a dit lors d'une interview « Le budget de la PAC est la première priorité française dans le budget européen. Nous souhaitons être offensifs et maintenir un budget au moins aussi important que celui en place jusqu'ici». Le ministre veut une PAC qui « protège les agriculteurs ». Mais la France a d'autres objectifs :

« Renforcer la gestion des risques et responsabiliser les acteurs ».

Concernant les paiements directs, la France souhaite les maintenir, et souhaite les consacrer uniquement aux agriculteurs. Elle refuse, contrairement à la Commission, tout hypothèse de cofinancement[17] et va dans le sens des syndicats en s'opposant ainsi à toute forme de renationalisation. Cependant la France plaide pour une conditionnalité de ces aides, et aller plus loin dans le verdissement, afin d'encourager les pratiques agricoles durables.

La France milite également pour la création d'une réserve de précaution, un fond financier qui pourrait être utilisé lors des crises sanitaires ou climatiques. Cela valide finalement un modèle qui entend limiter les conséquences financières des accidents, sans forcément prendre en compte leur source.

« Libérer le développement des entreprises agricoles et alimentaires en assurant un « juste prix » pour les producteurs ».

Pour mieux structurer les filières et garantir un « juste prix », la France souhaite fournir des outils au niveau européen, notamment des dérogations au droit de la concurrence

européen. Le ministre a dit souhaité une meilleure structuration des interprofessions pour leur permettre d'accroître leur pouvoir de négociation et garantir ce juste prix aux agriculteurs. Seulement, la Commission n'a fait aucune proposition dans ce sens. Le ministre regrette que la Commission soit muette sur ce sujet. La France souhaite aussi valoriser les produits et les démarches de qualité.

« Valoriser et rémunérer les services environnementaux de l'agriculture »

La France semble considérer que les mesures de verdissement de la précédente réforme ont permis des efforts considérables en matière environnementale, mais souhaite relever le niveau d'ambition. La France souhaite poursuivre le verdissement même si elle le reconnaît trop « complexe » à l'heure actuelle. Elle admet ici une des critiques majeures de la FNSEA concernant le verdissement et propose une conditionnalité « simplifiée ».

« Favoriser les transitions climatiques, énergétiques, territoriales, en encourageant la transformation des pratiques et des systèmes de production »

La France a également proposé de favoriser les transitions vers des pratiques durables et de limiter le risque grâce à une majoration forfaitaire inclue dans les Mesures Agro Environnementales et Climatiques (MAEC). Elle souhaite aussi soutenir l'innovation, le conseil et la formation des acteurs, notamment des jeunes, afin de les sensibiliser aux pratiques vertueuses.

2. La position allemande

La proposition de la Commission est relativement bien acceptée par l'Allemagne. L'Allemagne souhaite maintenir les deux piliers de la PAC et améliorer les outils de crise. L'Allemagne plaide pour laisser le choix aux EM sur le ciblage des aides et le fameux capping[18]. En effet, en Allemagne de l'Est, le capping, c'est-à-dire la fixation d'un montant maximal des aides à l'hectare, est mal accueilli car les fermes sont souvent immenses (héritage des coopératives agricoles en RDA) et reçoivent des millions de la PAC. Ce serait donc une perte de revenu importante pour les propriétaires terriens, qui ont de véritables firmes agricoles.

L'Allemagne est également contre la convergence des aides, de peur de voir ses agriculteurs toucher moins. Le ministre allemand de l'agriculture Christian Schmidt a rappelé qu'il y avait de « bonnes raisons » à cette différence de revenus entre les pays de l'Est et ceux du Nord.

L'Allemagne n'est ni pour (cf. position de la France et de la majorité de EM), ni contre (cf. position des pays scandinaves et des Pays-Bas) les paiements couplés, qui peuvent être accordés à tout secteur en difficulté économique.

3. La position espagnole

Dans un document du gouvernement espagnol[19], on devine que l'idéologie de l'Espagne est relativement semblable à celle de COPA COGECA. En effet, ce papier rappelle l'importance du rôle des agriculteurs pour la sécurité alimentaire européenne, et la nécessité de leur garantir un revenu décent. La PAC doit, pour l'Espagne, permettre d'augmenter la croissance et l'emploi dans le secteur agricole. L'Espagne reconnaît également la nécessité de lutter contre le changement climatique.

L'Espagne, qui a une agriculture très diversifiée, prône plus de flexibilité et le maintien des aides spécifiques pour les zones avec des handicaps naturels (agriculture de montagne, agriculture méditerranéenne et les régions ultrapériphériques). Elle souhaite donc le maintien des paiements couplés. Elle souhaite également des programmes d'appui spécifiques et des instruments de gestion du risque, tout comme la France. Tout comme la COPA COGECA, la PAC souhaite une meilleure communication de la PAC envers les citoyens, pour qu'elle soit mieux ac-

ceptée, ainsi que sa simplification grâce aux outils de nouvelles technologies. L'Espagne souhaite également maintenir le budget actuel de la PAC et les paiements directs. Comme la France, elle souhaite intégrer des mesures de formation et de conseil, pour soutenir les jeunes agriculteurs. Bien que l'Espagne exprime la nécessité de lutter contre le changement climatique, il ne semble pas qu'elle veuille aller plus loin dans les mesures de verdissement.

4. Dans l'ensemble

Les EM sont dans l'ensemble d'accord avec les récentes propositions (mars 2018) de la présidence du Conseil[20]. Ils s'accordent pour une PAC plus flexible, qui applique davantage le principe de subsidiarité et qui laisse plus de marge de manœuvre aux EM. Mais la prochaine PAC devra également être plus simple et plus efficace, notamment sur le plan environnemental.

Les EM sont favorables au maintien des paiements directs, qui assurent une certaine sécurité aux producteurs, dans un contexte de volatilité des prix de plus en plus forte. Mais il y a débat sur le ciblage de ces aides. Les EM s'accordent à dire que les aides doivent prendre en compte les questions environnementales et climatiques, mais les niveaux d'ambitions environnementales sont différents selon les États.

c. L'avis du Parlement européen

Le Parlement Européen est très important dans le processus de négociation, puisqu'il codécide avec le Conseil, et peut amender le texte final. Nous allons ci-après exprimer rapidement des principaux groupes parlementaires, émises dans des position papers ou dans les réactions à la proposition de la Commission. Rappelons tout de même que le vote du Parlement est la dernière étape, et que nous ne pouvons pas dire à l'heure actuelle sur quel texte ils vont vraiment voter.

1. La droite européenne : le PPE

Le Parti Populaire Européen (PPE), est le groupe majoritaire au Parlement (avec 219 sièges sur 751). C'est aussi le groupe qui a présenté Jean-Claude Juncker lors du processus de Spitzenkandidaten. Les mots d'ordre du PPE pour la future PAC sont « forte, soutenable et innovante »[21]. La commission agriculture du parlement, où siègent majoritairement des membres du PPE, est réputée très conservatrice sur les questions agricoles et très proche des syndicats majoritaires. Ce qui est sûr, c'est que la droite européenne souhaite que la PAC reste une politique commune, avec des objectifs fixés au niveau européen, mais laisse une marge de manœuvre aux États membres. Le parti défend ainsi le principe de subsidiarité : la PAC devant être une « boîte à outils » pour les États membres et les agriculteurs. Le PPE prône aussi la simplification de la PAC, qui est trop bureaucratique, trop exigeante et complexe. Elle souhaite la baisse du nombre des contrôles. Le parti propose aussi une boîte à outils en cas de risque. Comme la France, le PPE veut améliorer le pouvoir de négociation des agriculteurs et assurer un juste prix. Le PPE défend la structure en deux piliers et les paiements directs. Le PPE met aussi l'accent sur le « smart-farming » et l'innovation, voyant cette nouvelle tendance comme une opportunité pour simplifier la PAC et rendre l'agriculture plus simple et plus verte.

Le parti reprend la rhétorique des syndicats agricoles et parle de sauvegarde de la sécurité alimentaire contre les risques du changement climatique. Le PPE ne semble pas relever l'ambition environnementale de la future PAC, et souhaite simplifier les paiements verts.

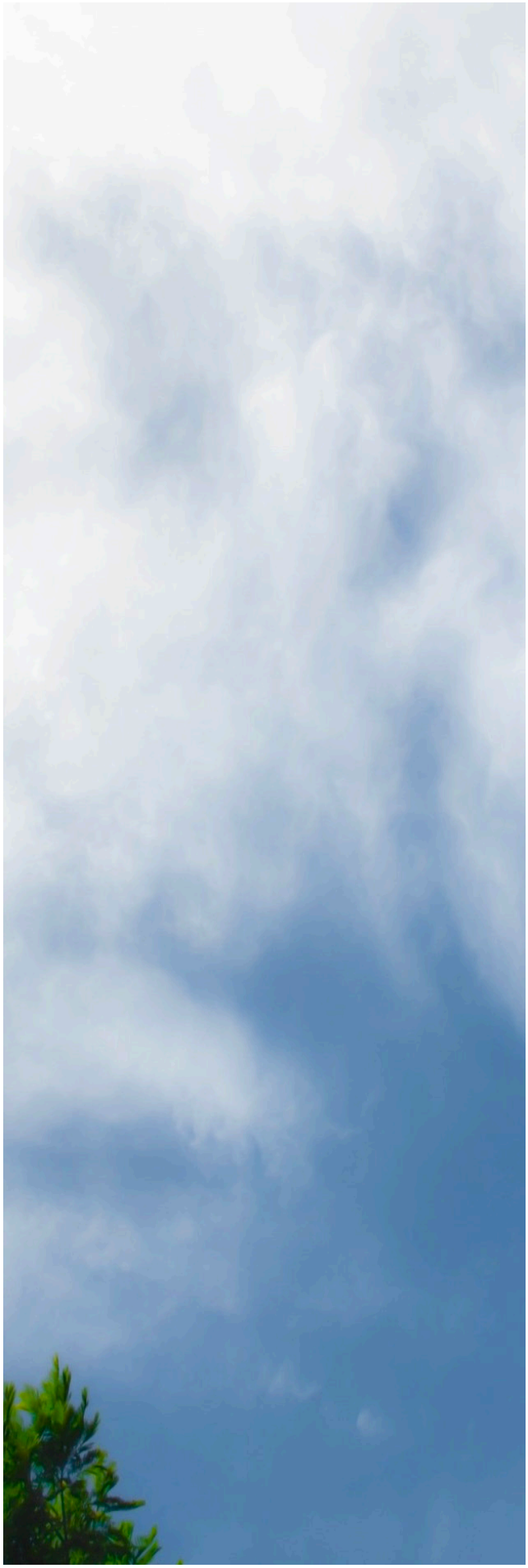
2. La gauche européenne

Le parti social démocratique S&D est le deuxième parti européen, avec 189 sièges sur 751. Dans son position paper[22], on comprend que le parti remet en cause la PAC actuelle et questionne ses externalités. On peut lire que la situation actuelle n'est ni bonne pour les agriculteurs, ni pour les consommateurs, ni pour l'environnement.

Le parti reprend les résultats de la consultation publique de la Commission en rappelant que les citoyens, qui contribuent via leurs impôts à la Politique Agricole Commune, demandent une politique qui permette la production d'une nourriture de meilleure qualité, meilleure pour la santé, qui protège l'environnement et garantit un certain bien-être animal ainsi que l'emploi dans les zones rurales.

Le S&D plaide pour maintenir le budget de la PAC, comme le PPE, elle ne souhaite pas la fin des accords internationaux mais souhaite que ces accords multilatéraux garantissent la qualité des biens et ne mettent pas en péril la situation économique déjà difficile des agriculteurs européens. Le S&D propose la mise en place de quotas de tarifs afin de stabiliser les prix, contrôler les importations, et prendre en compte la saisonnalité de la production. Le S&D est également favorable à de nouvelles aides couplées.

Pour le S&D, la résilience doit être au cœur de la future PAC, qui doit également être plus sociale et moins libérale. L'aspect social est extrêmement important dans les positions. La nouvelle PAC est censée encourager les nouveaux agriculteurs à s'installer et promouvoir les circuits courts.



Le volet environnemental est assez important pour le parti, qui voit la solution dans une « agriculture 2.0 » et dans la bioéconomie et dans le biocontrôle. Paradoxalement, le S&D prévient que les nouvelles technologies sont un potentiel danger pour l'emploi agricole. Le S&D souhaite garantir la souveraineté en termes de protéines végétale pour les animaux, de développer l'agriculture biologique. Selon le S&D, il est urgent d'agir pour le climat et l'environnement en prônant des mesures proactives et d'adaptation, et en garantissant le principe de précaution.

Conclusion :

Nous sommes dans un moment charnière de l'histoire de la PAC. Alors que la PAC actuelle représente 40% du budget européen, son héritière est fortement menacée par une baisse de budget importante, à cause du Brexit et des nouvelles priorités de la Commission. De plus, la PAC est aujourd'hui remise en cause par près de 300 000 citoyens européens[23] qui lui reprochent de ne pas remplir ses fonctions de protection de promotion d'une agriculture durable et de ne pas produire d'externalités sociales positives. Une étude[24] a récemment montré, grâce à l'analyse de plus de 450 publications, que la PAC 2014-2020 est une politique très peu cohérente et très peu efficace. La PAC doit, pour continuer à être une grande politique européenne, se transformer en profondeur et prendre en compte les enjeux qui importent à nos sociétés pour être acceptée par les contribuables.

Si tout le monde s'accorde à dire que la PAC doit être simplifiée, on note néanmoins que les différentes propositions et positions sont loin d'aboutir à un consensus.

Tout d'abord, alors que la Commission semble prête à renationaliser cette politique (qui est pourtant, avec le fond de cohésion sociale, l'une des seules politiques vraiment intégrées de l'Union Européenne), cette proposition est considérée comme un pas en arrière dans l'approche fonctionnaliste proposée par Robert Schuman[25]. Cette idée a provoqué une forte opposition des syndicats, des ONG, et de certains gouvernements comme celui de la France.

En ce qui concerne la baisse potentielle de budget, si la Commission y a consenti, certains États annoncent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour ne pas risquer de perdre le soutien des agriculteurs. En effet, ces derniers, largement tributaires des paiements directs, s'accrochent corps et âme à cette source de revenus. C'est le cas de la FNSEA, et de la COPA COGECA, pour qui cette bataille est la plus importante.

Pourtant, d'autres représentants de la société civile ont remis en cause le fonctionnement de ces paiements directs et la structure en deux piliers. Mais si cela était pris en compte, il y aurait un bouleversement immense du schéma actuel. C'est pourquoi cela n'est nullement suivi par la Commission, le Conseil, le Parlement et les agriculteurs. En revanche, le travail des ONG environnementales a permis de faire prendre conscience à tous les partis de l'importance de enjeux environnementaux de la PAC. Si ces derniers sont parfois uniquement des outils de rhétoriques afin de garantir un budget élevé de la PAC, ils sont généralement repris par les États et les partis européens. La Commission a pleinement intégré ces enjeux dans la nouvelle PAC puisqu'elle propose une conditionnalité renforcée, et des paiements dépendants de résultats. Cependant, on note différentes manières d'envisager cette durabilité. Si la France veut promouvoir des pratiques durables proches de l'agro-écologie, les pays du Nord et le PPE parlent quant à eux de «smart-farming », en évoquant les drones et l'imagerie par satellite. Tout l'enjeu sera donc de s'accorder sur une vision et une ambition commune.

Les autres sujets sensibles seront définitivement les aides couplées à la production, qui sont très importantes pour certains pays et complètement subsidiaires pour d'autres (notamment les Pays du Nord), la création d'un fond de gestion de risque, et la limitation des aides à l'hectare par exploitation.

La prochaine PAC est un défi pour l'agriculture mais aussi pour l'Europe, qui doit arri-

ver à construire une politique efficace et modèle agricole d'avenir et soutenable. L'enjeu est immense, car un nouvel échec risquerait de menacer la portée communautaire de la politique agricole, déjà très endommagée.

Sources:

« Communication de la Commission au parlement européen au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions –L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture », 29/11/2017

« Communication from the Commission to the European parliament, the European council and the council – A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post 2020 », 14/2/2018

Proposal for a regulation of the European parliament and of the council, http://www.arc2020.eu/wp-content/uploads/2018/04/leak-25-April-CAP-draft-legislative-proposals1.compressed1.pdf

« PAC 2021-2027, un calendrier pour une réforme fin 2018 », 29 mars 2018, http://www.normandie.chambres-agriculture.fr ARC, CAP, Leaked document, http://www.arc2020.eu/cap-financing-leak/

« PAC : la paiement redistributif, les éléments du débat », mars 2018, http://www.normandie.chambres-agriculture.fr

« Aides PAC, qu'est-ce que la conditionnalité ? », avril 2018, http://agriculture.gouv.fr/aides-pac-quest-ce-que-la-conditionnalite

PAC et développement rural, https://www.supagro.fr/capeye/pac-developpement-rural/

Site de la campagne Living Land : https://www.living-land.org/

Position Paper du Bureau Européen de l'Environnement sur la future PAC, septembre 2017, url : https://eeb.org/publications/53/farming/46504/eeb-cap-position-paper-september-2017.pdf

« L'avenir de la PAC après 2020 », COPA COGECA www.copa-cogeca.be/Download.ashx?ID=1745146

Communique de Presse, « La renationalisation de la PAC, un mauvais signal pour le projet européen » FNSEA, 29 novembre 2017, url : http://www.fnsea.fr/media/2727301/20171129_cp_fnsea_-pac-1-.pdf

Communiqué de Presse, « M. Macron, le budget de la PAC c'est capital pour l'avenir de la France », FNSEA, 15 février 2018, url : http://www.fnsea.fr/presse-et-publications/espace-presse/communiques-de-presse/m-macron-le-budget-de-la-pac-c-est-capital-pour-l-avenir-de-la-france/

Position Paper, « For an agricultural and food policy serving the needs of the people", ECVC, 12 janvier 2017, url : http://www.eurovia.org/for-an-agricultural-and-food-policy-serving-the-needs-of-the-people/

Communiqué de Presse, « Commission Communication on the future CAP : same old same old", ECVC, 30 novembre 2017, url: http://www.eurovia.org/commission-communication-on-the-future-cap-same-old-same-old/

« Stéphane Travert : « La PAC doit relever le défi climatique et s'adapter à la globalisation des échanges » », 30 novembre 2017, Site du ministère, url : http://agriculture.gouv.fr/stephane-travert-la-pac-doit-relever-le-defi-climatique-et-sadapter-la-globalisation-des-echanges

« Les ambitions de la PAC ne doivent pas bouger », estime Stéphane Travert », 16 février 2018, Public Sénat, url : https://www.publicsenat.fr/article/politique/les-ambitions-de-la-pac-ne-doivent-pas-bouger-estime-stephane-travert-83165

« Where European countries tand in the scramble for farm funds" 20 avril 2018, Politico, url: https://www.politico.eu/article/cap-reform-europe-agriculture-farm-funds-where-countries-stand-in-the-scramble/

Document du ministère de l'agriculture espagnol : « Posición común en relación con la iniciativa de la Comisión Europea sobre "Modernización y simplificación de la Política Agrícola Común"» , avril 2017, url : http://www.mapama.gob.es/es/agricultura/temas/pac/posicioncomun-conferenciasectorialabril2017_tcm30-379797.pdf

Communication «The Future of Food and Farming» – Conclusions de la présidence du Conseil de l'UE, 19 mars 2018, url : http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7324-2018-INIT/en/pdf

« EEP views on the future of common agriculture policy: for a strong, sustainable and innovative EU agriculture", url: http://www.politico.eu/wp-content/uploads/2017/09/CAP_FV.pdf

"The agriculture we need, environment, health, agriculture & fisheries", S&D, 14 novembre 2017, url http://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/position_paper/The%20Agriculture%20we%20need_en_171114.pdf

Résultats de la consultation publique de la Commission Européenne qui s'est achevée le 2 mai 2017, url : https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/events/2017/cap-have-your-say/170701-chartier-cronin.pdf

Is the CAP Fit for purpose? An evidence based fitness-check assessment. (2017) Leipzig, German Centre for Integrative Biodiversity Research (iDiv) Authors: Halle-Jena-Leipzig.G. Pe'er, S. Lakner, R. Müller, G. Passoni, V. Bontzorlos, D. Clough, F. Moreira, C. Azam, J. Berger, P. Bezak, A. Bonn, B. Hansjürgens, L. Hartmann, J. Kleemann, A. Lomba, A. Sahrbacher, S. Schindler, C. Schleyer, J. Schmidt, S. Schüler, C. Sirami, M. von Meyer-Höfer, and Y. Zinngrebe

Robert Schuman, déclaration du 9 mai1950

Endnotes:

1 « Communication de la Commission au parlement européen au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions –L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture », 29/11/2017

2 « Communication from the Commission to the European parliament, the European council and the council – A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post 2020 », 14/2/2018

3 Proposal for a regulation of the European parliament and of the council, http://www.arc2020.eu/wp-content/uploads/2018/04/leak-25-April-CAP-draft-legislative-proposals1.compressed1.pdf

4 « PAC 2021-2027, un calendrier pour une réforme fin 2018 », 29 mars 2018, http://www.normandie.chambres-agriculture.fr

5 ARC, CAP, Leaked document, http://www.arc2020.eu/cap-financing-leak/

6 « PAC : la paiement redistributif, les éléments du débat », mars 2018, http://www.normandie.chambres-agriculture.fr

7 « Aides PAC, qu'est-ce que la conditionnalité ? », avril 2018, http://agriculture.gouv.fr/aides-pac-quest-ce-que-la-conditionnalite

8 PAC et développement rural, https://www.supagro.fr/capeye/pac-developpement-rural/

9 Site de la campagne Living Land : https://www.living-land.org/

10 Position Paper du Bureau Européen de l'Environnement sur la future PAC, septembre 2017, url : https://eeb.org/publications/53/farming/46504/eeb-cap-position-paper-september-2017.pdf

11 « L'avenir de la PAC après 2020 », COPA COGECA www.copa-cogeca.be/Download.ashx?ID=1745146

12 Communique de Presse, « La renationalisation de la PAC, un mauvais signal pour le projet européen » FNSEA, 29 novembre 2017, url : http://www.fnsea.fr/media/2727301/20171129_cp_fnsea_-pac-1-.pdf

13 Communiqué de Presse, « M. Macron, le budget de la PAC c'est capital pour l'avenir de la France », FNSEA, 15 février 2018, url : http://www.fnsea.fr/presse-et-publications/espace-presse/communiques-de-presse/m-macron-le-budget-de-la-pac-c-est-capital-pour-l-avenir-de-la-france/

14 Position Paper, « For an agricultural and food policy serving the needs of the people", ECVC, 12 janvier 2017, url : http://www.eurovia.org/for-an-agricultural-and-food-policy-serving-the-needs-of-the-people/

15 Communiqué de Presse, « Commission Communication on the future CAP : same old same old", ECVC, 30 novembre 2017, url: http://www.eurovia.org/commission-communication-on-the-future-cap-same-old-same-old/

16 « Stéphane Travert : « La PAC doit relever le défi climatique et s'adapter à la globalisation des échanges » », 30 novembre 2017, Site du ministère, url : http://agriculture.gouv.fr/stephane-travert-la-pac-doit-relever-le-defi-climatique-et-sadapter-la-globalisation-des-echanges

17 « Les ambitions de la PAC ne doivent pas bouger », estime Stéphane Travert », 16 février 2018, Public Sénat, url : https://www.publicsenat.fr/article/politique/les-ambitions-de-la-pac-ne-doivent-pas-bouger-estime-stephane-travert-83165

18 « Where European countries tand in the scramble for farm funds" 20 avril 2018, Politico, url: https://www.politico.eu/article/cap-reform-europe-agriculture-farm-funds-where-countries-stand-in-the-scramble/

19 Document du ministère de l'agriculture espagnol : « Posición común en relación con la iniciativa de la Comisión Europea sobre "Modernización y simplificación de la Política Agrícola Común"» , avril 2017, url : http://www.mapama.gob.es/es/agricultura/temas/pac/posicioncomunconferenciasectorialabril2017_tcm30-379797.pdf

20 Communication «The Future of Food and Farming» – Conclusions de la présidence du Conseil

de l'UE, 19 mars 2018, url : http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7324-2018-INIT/en/pdf

21 « EEP views on the future of common agriculture policy: for a strong, sustainable and innovative EU agriculture", url: http://www.politico.eu/wp-content/uploads/2017/09/CAP_FV.pdf

22 "The agriculture we need, environment, health, agriculture & fisheries", S&D, 14 novembre 2017, url http://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/position_paper/The%20Agriculture%20we%20need_en_171114.pdf

23 Résultats de la consultation publique de la Commission Européenne qui s'est achevée le 2 mai 2017, url : https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/events/2017/cap-have-your-say/170701-chartier-cronin.pdf

24 Is the CAP Fit for purpose? An evidence based fitness-check assessment. (2017) Leipzig, German Centre for Integrative Biodiversity Research (iDiv) Authors: Halle-Jena-Leipzig.G. Pe'er, S. Lakner, R. Müller, G. Passoni, V. Bontzorlos, D. Clough, F. Moreira, C. Azam, J. Berger, P. Bezak, A. Bonn, B. Hansjürgens, L. Hartmann, J. Kleemann, A. Lomba, A. Sahrbacher, S. Schindler, C. Schleyer, J. Schmidt, S. Schüler, C. Sirami, M. von Meyer-Höfer, and Y. Zinngrebe

25 Robert Schuman, déclaration du 9 mai 1950

"Fatta l'Europa, bisogna fare gli Europei": Should the EU aim at forging a European identity?

Pauline Boyer

« Fatta l'Europa, bisogna fare gli Europei»

("We have made Europe, we have to build Europeans") eventually said former President of the Italian Republic Carlo Azeglio Ciampi (2004). Mutating a famous dictum from Italian Risorgimento, he was drawing a parallel between the nineteenth-century forging of nation states and the European construction. "Fare gli Italiani", creating an Italian identity had been achieved through the development of linguistic, educational and cultural policies. Hence Ciampi was, in a sense, suggesting we should develop analogous policies at the level of the EU. A phrase wrongly attributed to Jean Monnet expresses the same concern: he is said to have claimed, about the European construction, that « si c'était à refaire, il faudrait commencer par la culture. ("If we were to do it all again, we should start with culture"; Shore, 2013). Both statesmen would thus assert that the European polity, the EU, was built, while the European people was still to be instilled a form of common identity.

The historian Sylvain Kahn draws a line between a German and a French vision of the creation of nation states. The former postulates the anteriority of the nation on the state. The latter postulates the anteriority of the state on the nation (Kahn 2014). The situation of the EU is, beyond doubt, closer to the second model. In order to foster the emergence of a European identity, the European Commission has launched since 1985 a series of cultural policies emphasizing the cultural commonalities of Europeans. Indeed, as Monica Sassatelli reminds us: "One of [the aims of cultural policies] is the fostering of specific identities and thus the formatting of fully socialized, compliant citizens, sharing common tastes and conducts" (Sassatelli, 2007:29). A shared identity is considered as an essential component of modern citizenship, acting as a link between the citizens and justifying them living together.

EU cultural policies' resemblance to the strategies used in the formation of nation states is acknowledged. These policies, extending to the EU what had once worked for nation states, did not really succeed in creating a European people. They merely gave birth to "an embryonic state without a nation" (Shore 2001:57). The lack of legitimacy of the EU, correlated to its democratic deficit, is often attributed to this lack of substantial identity. Split between peoples and nations, the EU would need a European "imagined community"(Anderson 1983). The strife towards a common identity is generally taken as a means to overcome the centrifugal tendencies within the EU. In this essay, I shall try and demonstrate that the EU cannot and, beyond that, should not seek legitimacy by promoting a European identity through European heritage, memory, values: several impediments due to the complexities of the EU prevent the success of such a quest (I). A communitarian response to its lack of legitimacy is only one option, and the EU might need to develop its very own conception of citizenship, a postnational one (II).

In its attempts to forge a European identity, the EU is confronted by several challenges. When achieving national unification in the 19th century, the national elites fo-

cused their cultural policies on a few issues, among which were achieving linguistic unity and writing a consensual grand narrative. To do so, they used two main tools: schools and media (Anderson 1983, Hobsbawm 1991).

The EU is confronted by a first challenge regarding the tools of Europeanization.

Reforming education was the first task of the newly implemented nation states, and mass education fulfilled its goal of inculcating a national consciousness. Today, education, a sensitive domain, remains the responsibility of member states. This is made clear by article 165 of the Treaty on the Functioning of the European Union: « The Union shall contribute to the development of quality education by encouraging cooperation between Member States and, if necessary, by supporting and supplementing their action, while fully respecting the responsibility of the Member States for the content of teaching and the organisation of education systems and their cultural and linguistic diversity. » In this domain, the scope of action of the EU is limited.

Nevertheless, there have been some – non-binding – attempts at promoting a European identity through education. In that respect, a network of European Schools was implemented, targeted primarily at the children of EU staff, and offering a multilingual and multicultural education. There are currently thirteen European Schools, in six countries (Belgium, Luxembourg, Netherlands, Germany, Italy and Spain ; Eursc.eu, 2017). Former president of the European Parliament Egon Klepsch (1993) said they were designed to "foster young Europeans" who would become "the political decision-makers of tomorrow". European Schools have thus two main goals: contributing to a European identity and forming a European elite. Have they reached these objectives?

First, these schools function clearly as settings for social reproduction, since the "political decision-makers of tomorrow" are mainly the children of EU officials. Shore and Baratieri (2006) conclude their extensive study on the European Schools by qualifying them of "exclusive and elitist". Second, these schools seem to fail at generating a sense of European citizenship. In a 1995-96 questionnaire at the Varese School, 70-80% of the respondents agreed that "This is a European School above all because the teachers and the students come from the countries of Europe", while "the school prepares you to become a citizen of Europe" was chosen by less than 20-30% of the respondents. These figures show that, for the students of European Schools, Europe seems to remain mainly a 'geographical expression'. While European Schools could have been the most instrumental institution in forging a European identity, they turn out both to be too elitist and to fail to convey the idea of European citizenship.

In the nineteenth-century creation of national identities, national media mattered as much as school systems. Attempts at creating European media have not been conclusive (Neveu 2002; Llobera 2003). If we focus on the audio-visual sphere, two main channels were intended to convey a European multicultural and multilingual approach: EuroNews and Arte. EuroNews, launched in 1993, is available in most

European countries and broadcasts in thirteen languages. However, most of the programs are not pan-European, but rather extracted from national spaces. To give the channel a 'European perspective', "the word 'Europe' and its derivatives (European, Euro+noun, etc.) are repeated as quasi-mantras, presumably with the goal of reminding the viewers of the existence of an entity which is disputed and hence needs constant reiteration. ». Besides that, EuroChannel only gathers a small audience and has thus limited impact. As for Arte, the French-German cultural channel created in 1991, it remains «unashamedly highbrow and elitist in its conception » (Llobera 2003), and only attracts a niche audience.

These two channels embody the difficulties facing any multicultural and multilingual media: they tend to fail at taking up the challenge of reaching a large audience.

Hence, the EU lacks the institutions which nation states used to generate a common identity, as neither European Schools nor European media seem to be effective in this matter. In addition to these hurdles, the EU faces two unquestionable challenges: European languages and memories have strong centrifugal effects.

Language is undoubtedly the strongest obstacle to the spreading of a European identity. Germany's linguistic unity was the cornerstone of its political unification, while in France and Italy educative policies were launched to homogenize linguistically the national territory. Amann Gainotti, Pallini and Geat's enquiry (2008) on Italian children's representation of Europe illustrates how the lack of a European language complicates European identification. They interviewed young children, who claimed not to be European. When asked why, the children justified their assertion making reference to language: «perché non parlo quella lingua lì» (because I do not the speak this language), «perché non ho parlato mai europeo» (because I have never spoken European), «perché non lo parlo l'europeo» (because I do not speak European), «perché non parlo la lingua loro. Quale lingua? – europea» (because I don't speak their language. Which language? – European). It goes without saying that European linguistic unity is unthinkable. The EU has 24 official languages, and gathers 60 regional or minority languages. If the European Commission promotes multilinguism as the crucible of a European identity (European Commission, 2012), de facto English is the lingua franca of Europe. However, since it is also the language of globalization, it does not live up to the meaning of a strong cultural bond.

By the same token, the EU has to address the issue of European history. Indeed, history is fundamental for any imagined community. Nonetheless, if Europeans share a factual history, they do not share the same narrative. As of now, there is still considerable diversity in narratives regarding European memories (Rosoux 2001; Nanz 2003; Stråth 2007), which prevents the EU from writing a grand narrative as nation states did. Some historical events remain sources of tensions between member states. For instance, the signature of the Trianon Treaty, which was dictated to the Hungarian delegation and amputated Hungary of two-thirds of its territory and 60% of its inhabitants, is still commemorated in Hungary, while the other signatory States have not formally acknowledged their warmonger errors. We can notice this European narrative diversity and its issues in the way national officials refer to some events or characters: Pompidou praising Napoléon in front of a French audience, but insisting on his mistakes with Germans (Rosoux 2001). These challenges regarding European memories can lead to the sanitization of their promotion. The historian Alan Forrest acknowledges the progressive blurring of Napoleonic memories in Western Europe, and attributes it to the controversial identity of this figure. Renouncing to celebrate the great Napoleonic victories (Ulm, Austerlitz, Iena, Wagram), France undoubtedly shows its reluctance to generate international malaise (Alan Forrest 2017). The history of Europe is made of conflicts between the states, conflicts which have left marks and whose remembrance can still generate frustration.

Hence the EU, if confronted by two main challenges similar to those met by nation states, cannot satisfy itself with the solutions implemented by the states in the nine-

teenth century. One might wonder whether such efforts are necessary: why should the EU have a stato-national approach to the European citizenship? If the EU is really an "original political object" (Abélès 1996:13), why copy the nation state's old recipes?

The very notion of identity is intrinsically tied up with the exclusion of the non-identical. The great steps in building nation states in the nineteenth century happened in a context of war, and national identities were forged in opposition to foreign enemies: Germans against French (1870-71), Italians against Austrians (1848-49, 1859, 1866) etc. Centuries before, the Greco-Persian wars at the beginning of the Vth century BC fostered the consciousness of a common Hellenity within the Greeks despite their territorial dispersion and their linguistic and political plurality. Such identities were crafted building on the 'outsider'. Forging the identity of a group implies the exclusion of other individuals, with whom the differences are emphasized. Regarding European identity, what we consider today key-moments of its forging happened in a context of war. The first known occurrence of the substantive "European" (europenses) can be found in the Mozarabic Chronicle: its anonymous author coined this noun to label the soldiers led by Charles Martel who defeated in 732 the Arab-Berber troops near Poitiers (François and Serrier, 2017). By the same token, the Greek War of Independence (1821-1832) generated a consciousness of "Europeanity" among Europeans: Greece, the cradle of European civilization, was trying to free itself from the 'Barbarian' domination of the Ottoman Empire. The Greek issue was turned into a confrontation between two civilisations, Europeans versus Barbarians. Identitarian projects inherently seem to imply a potentially warmonger construction of the "other". Hence, forging a European identity could reinforce the contrast between Europeans and non-Europeans. This identitarian construction could prove to be harmful, especially in a context of migration crisis.

Moreover, why, in the first place, should the strengthening of the EU be based on a European identity ? Do Europeans really need to be bound together by a common identity defined by cultural features? The necessity for a citizen to belong to a nation is only one among several options, namely a communitarian option.

Citizenship is not an immutable concept, as the variety of its definitions and scopes of application indicates. The specificities and requirements of each polity determine the content of the concept of citizenship, as much its conditions of access (who is or can become a citizen?) as the links between civic and cultural features (are the citizens' particularities acknowledged or smoothed in the public sphere?). I shall briefly study examples of different answers to both interrogations. I consider that showing how variable citizenships are may help us think of a conception of citizenship tailored to European particularities.

The former question is exemplified by the differences between Athenian and Roman conceptions of citizenship. Athenian citizenship relied exclusively on autochtonia: to become a politês, one had to be born from a citizen, and after Pericles' law in 451, born from a father citizen and a mother daughter of citizen. Former slaves, metics and other foreigners could not become citizen. There has been very little derogation to this rule. This conception of citizenship was built on different myths strongly asserting the bond between Athenians and the Attica soil, such as the myth of the birth of Erichtonius[1]. On the contrary, one could acquire Roman citizenship by other means than birth, and civitatis donatio could concern the peregrini (free foreigners) and the sons of liberti (freedmen). Moreover, several decrees considerably increased the body of citizens: in 89 BC all free Italians became citizens, and in 212 the Edict of Caracalla extended Roman citizenship to all the free inhabitants of the Roman Empire. Thus, Athens and Rome had very different conceptions of citizenship: Athenian citizenship concerned a small number of persons, it was inherited and could not be granted, while Roman citizenship did not restrict as much its access and allowed the naturalization. Nowadays, we can find an echo of such distinctions in the numerous debates about the validity of ius soli and ius sanguinis. Each model of citizenship fits given situations: Athenians feared the expansion of citizenship, because it was a tool used by tyrants to increase their clientele, while Romans needed to expand citizenship to appease Italians after the Social War between Rome and other Italian cities.

A second set of distinctions which shows how variable citizenship is concerns the relationship between cultural and civic features, and more precisely the citizens' specificities in the public sphere. The French conception of citizenship requires the smoothing of cultural distinctions in the public sphere, namely for the sake of secularism: for instance, laws such as the ban on face covering (effectively prohibiting niqab and burqa in public space) are said to aim at preventing the fragmentation of the unity of the political body. Opposite to this deeply Republican vision of citizenship stands the British conception of citizenship. Based on multiculturalism, it acknowledges the different ethnic and

cultural groups and their right to assert their specificities. Both these models of citizenships aim at answering a central interrogation of political philosophy: how can the modern state reconcile the citizen and the individual?

All these different applications of citizenship show that citizenship is not a concept set instone. Each model of citizenship is a different answer to different imperatives. By the same token, the EU needs to develop its own conception of citizenship, and this European citizenship must not necessarily be based on pre-existing models of citizenship. European citizenship does not need to follow the path of nineteenth-century nation-building.

Indeed, the link between nation (the belonging to a cultural community) and citizenship (the membership in a political community) is historical but in no way logical (Balibar 2001). We may need to dissociate the cultural order of national identities – non-applicable to the European project – from the juridical order of the political community. Indeed, the EU is a post-national polity. There is no reason why EU's struggle for legitimacy should be dealt with through the quest for substantial European identity. What I have in mind is along the lines of Dolf Sternberger's and Jurgen Habermas' proposals of a constitutional patriotism (Sterberger 1979; Habermas 1998). By constitutional patriotism I mean a project to foster the development of a peculiar form of loyalty that goes beyond cultural identifications: an attachment to universal ethical-juridical principles. Habermas sees in the adhesion to the principles of the rule of law, democracy and fundamental freedoms a possible alternative to nationalism and its particularistic conception of belonging. This concept emphasizes the need for a civic identity rather than a cultural identity. I propose we take seriously this approach, and consider that there is actually no reason why different cultural identities should be an obstacle to the forging of a strong European identity: not an identity based on common cultural trait but on the loyalty to common ethical-juridical values.

Conclusion

The European Union is a unique and recent polity. Trying to apply to the EU the nation state-building process seems to be doomed to fail. While the nation state could rely on some form of cultural and linguistic unity, Europe is too fragmented to follow the same path. Moreover, the frontiers of Europe and of the EU do not even match, which makes it incoherent and difficult to justify the existence of the latter by the existence of the former. European citizenship cannot be conceived the way we think of that of a nation state: we need to dissociate cultural identity from citizenship.

Hopefully, as we have seen, citizenship is not an immutable concept, but adapts to the specificities and requirements of each polity. This leads us to believe that the EU needs to find a way to develop its very own type of citizenship, a postnational citizenship. Relying of the works by Habermas and his concept of "constitutional patriotism" could be a way to do so. In the absence of a European ethnos, the EU should focus its policies on the fostering of a European dêmos and try to unite Europeans and to spread a European feeling not through cultural commonalities but through the attachment to the principles of the rule of law and political participation. Obviously, constitutional patriotism remains a controversial hypothesis, because of its high degree of abstraction. The lowering turnout in European and national elections seems to indicate that the very essence of democracy does not mobilize people anymore. Constitutional patriotism seems difficult to reconcile with the rise of individualism and the withdrawal towards the private sphere noted by Benjamin Constant as early as the 19th century (2009). While Ancients considered liberty as autonomy, that is participation in political sovereignty, Moderns view liberty essentially as independence, that is the lack of constraint from laws. Can a postnational citizenship built on the model of constitutional patriotism be effective at mobilizing people not drawn anymore by a will for autonomy but by a will for independence?

References:

Abélès, M. (1996), En attente d'Europe, Paris: Hachette.

Amann Gainotti, M., Pallini, S. and Geat, M. (2008). Comment les enfants se représentent-ils l'Europe ? Enfance, 60(2), p.195.

Anderson, B. (1983). Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism. London: Verso.

Balibar, E. (2001), Nous, citoyens d'Europe ? Les frontières, l'Etat, le peuple. Paris : La Découverte.

Ciampi, C. A. (2004). Incontro del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi con l'Associazione della Stampa Parlamentare in occasione della consegna del «Ventaglio». [online] 27/07/2004, Palazzo del Quirinale, Roma [Accessed 14 December 2017] Available from : http://presidenti.quirinale.it/Ciampi/dinamico/ContinuaCiampi.aspx?tipo=discorso&key=25154

Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union art. 165, 2008 O.J. C 115/47

Constant, B. (2009). The liberty of ancients compared with that of moderns (1816). Indianapolis, Ind.: Liberty University.

European Commission (2012). The development of European Identity/Identities: Unfinished Business. Brussels. Electronic document. https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/development-of-european-identity-identities_en.pdf [Accessed November 15, 2017]

Eursc.eu. (2017). Mission of the European Schools. [online] Available at: https://www.eursc.eu/en/European-Schools/mission [Accessed 17 Nov. 2017].

Forrest, A. (2017). Les légendes de Napoléon. In François, E. and Serrier, T. eds. Europa, Notre Histoire. Paris: Les Arènes, pp. 505-517.

François, E. and Serrier, T. (2017). Prologue. In François, E. and Serrier, T. eds. Europa, Notre Histoire. Paris: Les Arènes, pp. 12-16.

Habermas, J. (1998). The Inclusion of the Other : Studies in Political Theory. Cronin, C. De Greif, P. eds. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Hobsbawm, E. (1991). Nations and nationalism since 1780. Cambridge : Cambridge University Press.

Kahn, S. (2014). L'État-nation comme mythe territorial de la construction européenne. Espace géographique, 43(3), p.240.

Klepsch, E. (1993). 'A Birthday Greeting to the European Schools'. In Schola Europaea. Commemorative Book, 1953-1993, ed. J. Olsen. Brussels, European School.

Llobera, J. (2003). The Concept of Europe as an Idée-force. Critique of Anthropology, 23(2), pp.155-174.

Müller, J. (2006). On the Origins of Constitutional Patriotism. Contemporary Political Theory, 5(3), pp.278-296.

Nanz, P. (2003). Les voix multiples de l'Europe. Une idée interdiscursive de la sphère publique. Raisons politiques, 10(2), p.69.

Neveu, E. (2002). Europe as an 'un-imaginable community'? The failure of the French news-magazine L'Européen (March-July 1998). Journal of European Area Studies, 10(2), pp.283-300.

Rosoux, V. (2007). Mémoire(s) européenne(s) ? Des limites d'un passé aseptisé et figé. In Mink, G. and Neumayer, L. eds. L'Europe et ses passés douloureux, Paris: La Découverte, 2007, pp. 222-232.

Rosoux, V. (2001) Les usages de la mémoire dans les relations internationales, Brussels : Bruylant, 2001, pp. 177-183.

Sassatelli, M. (2007). The Arts, the State, and the EU: Cultural Policy in the Making of Europe. Social Analysis, 51(1), p. 29.

Shore, C. (2013). Building Europe. Hoboken: Taylor and Francis, p.44.

Shore, C. (2001). Inventing Homo europeaus. The Cultural Politics of European Integration. In P. Niedermüller and B. Stoklund, eds. Europe: Cultural Construction and Reality. pp. 53-66. Copenhagen: Museum Tusculamnum.

Shore, C, and Baratieri, D. (2006). Crossing Boundaries through Education: European Schools and the Supersession of Nationalism. In Stacul, J., Moutsou, C. and Kopnina, H. Eds. Crossing European boundaries. Oxford : Berghahn, pp. 23-40.

Sternberger, D. (1979) 'Verfassungspatriotismus', Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23 May.

Stråth, B. (2000), Multiple Europes: Integration, Identity and Demarcation to the Other, in B. Stråth (ed.), Europe and the Other and Europe as the Other. Brussels: PIE-Peter Lang, 2000, pp. 401-420.

Endnotes:

1 Erichtonius was born from Hephaistos' semen fallen on Gaïa, the earth. He became one of the first mythical kings of Athens.

Merkel's German Foreign Policy: A Necessary Grand Strategy Arising With Difficulty

Aymeric Amigues

"Germany is prepared to provide a substantial, decisive and early stimulus to the international debate, to accept responsibility, andto assume leadership. This includes a willingness to contribute to the management of current and future security and humanitarian challenges. We are, however, aware of the limits of our capabilities. Our increased role in international security policy will not, however, lead to automatic outcomes or obligations that run counter to our values and interests or overstretch our capabilities.[1]"

Divided and occupied as a result of the Second World War, Germany quickly unified after the Cold War and successfully integrated its Eastern part into its booming economy. Germany is now the leading economic power in Europe and the fourth economy in the world. This economic strength stems from its export industry leading Germany to look outward and be concerned with peace and stability in the world. Germany's interests are thus tied to its European neighbours and its many other economic partners, such as Russia. However, Germany's economic power has not yet translated into great military strength or diplomatic leadership. Indeed, to this day, Germany's foreign policy culture is still largely influenced by its experience of the Second World War. Guilty of many crimes, Germany has been reduced to, and is now limiting itself to, being a "civilian power[2] ." This historical heritage is more than a mere factor explaining Germany's relationship to its own strength, it is openly accepted and taken on as the most essential trait of its identity. The 2016 White Paper on Germany's foreign policy and army is a great illustration starting with the words:

"Our identity and the way we see security is influenced by the lessons we have learned from our history. They form part of our national identity and are enshrined in our constitution[3]."

Germany is therefore facing a paradox: its economic strength ranks it as a great power, but its culture and identity prevent it from developing the traditional means a great power enjoys.

The following study of Merkel's German foreign policy since 2005 will be underpinned by this paradox. It will often shed light on tensions observable in Merkel's foreign policy strategy and decisions. The following pages identify three top priorities for Germany's foreign policy. Firstly, Germany must guarantee its territorial integrity especially vis-à-vis Russia; its large Eastern neighbour. Second, Germany's growing power stemming from its economic prosperity, it considers economic growth and opportunities as vital. Finally, and linked to the two top priorities, Germany aims at securing its fundamental energy supply coming from Russia. To understand whether Merkel has a grand strategy for her country, I will analyse the means allocated to these ends. This study will lead me to discuss many tensions that sometimes question the very definition of a grand strategy, which I take to mean: "a set of inter-connected political and military means and large ends." Ultimately, it will lead me to argue that contemporary Germany needs a grand strategy in spite of itself, and

is in a transition period towards becoming a more conventional great powerpursuing its grand strategy with all the necessary means.

I will organise the following pages along the three top priorities outlined above. I will therefore first discuss Germany's concerns with its territorial security and integrity so as to show how it outsourced the necessary military means to its allies. I will further analyse Germany's second top priority: its economic prosperity - with a special focus on its relations with the EU and her European neighbours since they are its main economic partners. In this second part, I will highlight the tension presented above between Germany's great strength and its reluctance to take the lead. Finally, I will assess Merkel's strategy in securing Germany's energy supply from Russia. Closely linked to the two other ends, this third one illustrates the way in which Germany is in a transition period towards taking on its responsibility as a greatpower and therefore developing the proper means to its grand strategy.

Like all other states, Germany's top priority is to maintain security on its soil and to secure its borders. Contemporary threats such as transnational terrorism and cyberattacks represent new challenges not only for Germany but for all countries. Germany's security is peculiar however when considering its geographical position. At the heart of Europe, it is close to Russia and its sphere of influence. Therefore,aside from the new threats that the world is facing, Merkel's top priority is the security and stability on its Eastern side. This is even more pressing today with Russia's signs of aggressiveness in Georgia and in Ukraine more recently.

Traditionally, such essential security is met with military might. However, Germany'sstrategy has long been to rely on its Western allies, especially NATO. More precisely, its strategy has been to create a buffer zone between itself and the Russian sphere ofinfluence.[4] By integrating Eastern European countries within the EU and the NATO deployment territory, Germany kept away the Russian sphere of influence as far as possible from its own border. In order not to provoke Russia's ire however, the buffer zone was not extended to some neighbouring countries of Russia such as Ukraine or Belarus. Hence tensions arose when Ukraine made a move towards the EU. Germany has been relying on NATO for its military security on its Eastern border because itdoes not have the necessary military means. In effect, as mentioned in the introduction, since the Second World War, Germany's military capacity has been reduced. Its troops were limited to 370 000 people, constitutional arrangements were made to make war a politically difficult decision and the production of biological, chemical or nuclear weapons was forbidden [5]. These tight restrictions on Germany's military means are still prevalent today, although some signs of loosening are observable. In effect, Merkel stopped conscription in 2011 so as to professionalize its army. The German army was not professional until 2011 for two reasons. Firstly, it made it less institutionalised and less strong an institution thereof limiting its power in the political and civil system. Second, a non-professional army does not require a specific strategy to be justified

as opposed to professional bodies that require precise missions and purposes[6] .Germany also began to deploy its army in foreign countries in the 1990s. While such decisions were revolutionary, they were always made for humanitarian reasons and never for military purposes[7] . This is why Germany is often called a "civilian power."

While such a small army and such reliance on its Western allies used to ensure Germany's security, the situation has been evolving recently leading Germany to question its strategy and putting the country face to face with its responsibilities as a great power. In effect, Obama's shift towards Asia and Trump's isolationism have created a power vacuum in Europe, especially at its borders. This is another factor explaining Russia's intervention in Crimea.The EU, and Germany in particular, are therefore in need of an autonomous defence strategy. The urge for a common defence is all the more important now that the UK is leaving the EU, although strong military cooperation between the UK and the EU is to be expected even after Brexit. As the wealthiest European country and because of its geographically central location in Europe, Germany has some part of responsibility and leadership to take in the development of a common defence. Faced with such a challenge, Merkel has agreed to increase Germany's military budget to 2% of its GDP following NATO's requirements[8] . However, this pledge is still not followed by any tangible implementation and Germany, on the contrary, has been supporting further collaboration with and reliance on NATO[9] . In fact, Germany does not accept taking the leadership position that its economic power imposes on it. It aims at maintaining its traditional attachment to multilateralism, which has been a way to justify its unwillingness to develop its own military capabilities. Germany is therefore in a tense situation where it recognises its responsibility to develop its military power, while at the same time refusing to take the lead on the issue. However, some signs seem to show Germany's path towards a more autonomous military strategy. In effect, both in Iraq and Libya, Germany failed its allies by withdrawing its support to military interventions. Those two decisions illustrate Germany's growing independence from its allies in terms of foreign policy and Merkel's attachment, in the case of Libya, to a values-based strategy that only allows military deployment for humanitarian purposes.

Germany's response to the power vacuum due to the US withdrawal from Europe demonstrates the conflicting trends the country experiences. On the one hand, it realises the responsibility it has in leading the common European defence project, but it does not appear willing to take up such a role. On the other hand, Germany reaffirms its traditional commitment to multilateralism within NATO and the EU while at the same time taking some bold strategic decisions failing its partners and therefore privileging its own national interests above its allies' expectations. In fact, Germany is in a transition period from its alliance-following civilian power status towards a more conventional great power position, namely one that follows its own interests and develops some military means necessary to achieve them. Finally, Germany's example raises an interesting question about the meaning of a grand strategy. Can a country have a grand strategy without adequate military power? On the one hand, one could argue that military capability is necessary for a country to be able to pursue its top priorities. On the other hand, Germany has been successful in guaranteeing its security through its allies' military forces rather than its own. I would argue that it is, in fact, part of Germany's grand strategy to outsource its military security. In effect, Germany has benefitted from military security at the lowest cost possible, making efficient use of its resources. Not investing in its military allowed the European great power to develop its economy and take the lead in the economic dphere. The power vacuum is a new threat that forces Germany to reassess its grand strategy at its Eastern border.

Germany's second top priority in its foreign policy is economic prosperity. Its power based on its economic strength stemming from international trade, Germany has a vital interest in its partners' economic health and political stability. This is why Germany has been and remains a strong proponent of European integration. In order to guarantee good trade relations, Germany needs to safeguard positive

diplomatic ties with its economic partners. This is illustrated in the way in which Merkel repaired Germany' relations with the US and Eastern European countries that had beendamaged at the end of Schroeder's term[10] . Most importantly, it explains why Merkel'sattachment to human rights and a values-based foreign policy remains at the rhetorical or symbolic level[11]. For instance, Merkel is known for having openly confronted the Chinese authorities in meeting the Tibetan leader. However, the confrontationremained at the symbolic level since trade has been growing between both partners[12] . To ensure economic prosperity in Europe, Germany has often taken a soft position inthe European Union. Valuing multilateralism, Germany used to prioritise consensus and compromise between member states instead of taking the lead on some issues and trying to convince its European partners[13]. This is why Schroeder was criticised for being too close to France and even delegating Germany's decision-making power to France[14]. Merkel therefore began a shift in Germany's position in the EU. More prone to voice its opinion, Germany now asserts its own national interests in ways that tend to create tensions with its European partners[15]. This is illustrated by the way Merkel dealt with the euro crisis in Greece. In effect, the German leader took a harsh position in refusing a Greek bailout and openly protecting the "German tax payers". She seemed to be defending her national interests at the cost of Greece's financial survival. Merkel's behaviour led to a wave of German skepticism in Europe, especially in the Southern countries, some of which went all the way to portraying her as a Nazi. This anecdote is symbolically meaningful because German foreign policy core is the rejection of its Nazi period.

Two conclusions can be drawn from Germany's current position in the EU since the Greek crisis. Firstly, Germany is asserting itself in negotiations away from its traditional respect for multilateralism and compromises. This first trend seems to show a move towards a more traditional great power position that can take aggressive measures to impose its own interests. Secondly, in asserting its own

national interests, Germany seems unwilling to take on the role of the leader that falls to itself as the first European economy. These phenomena raise the question of whether Germany has a grand strategy for Europe. On the one hand, Germany seems to allocate the necessary means to achieving its own interests even if it is to the expense of some partners. Following this argument, Germany would be following a grand strategy, namely the protection of its economic interests even to the expense of others. On the other hand, one could argue that in the EU context, a grand strategy requires to be a common end. In other words, is not Germany simply selfish? Would a grand strategy need to gather all EU members towards a common goal and achieving common interests? In effect, Germany is so integrated into the EU that it is hard to see how a grand strategy could be formulated without it being a European size project. This question did not arise in the first part because Germany's interests were aligned those of its European partners. What is clear however is that Germany is caught between assuming its leadership role in Europe and defending its own national interests. In the European context, Germany does not appear to have any grand strategy but rather seems to be managing and firefighting as a reluctant leader.

As a result of the two top priorities, securing its energy supply from Russia is of the utmost importance for Germany. In effect, Germany is extremely dependent on Russia for its gas and oil imports[16]. This situation illustrates the two first parts. Germany's eagerness not to extend the buffer zone too much to the East is necessary insofar as it avoids provoking Russia's reaction that could be extremely damaging to the German economy. Similarly, Merkel has been criticising Putin's disrespect of human rights but such opposition remains at the rhetorical level so as to protect Germany's dependence on its energy supplier. In order to guarantee its energy supply Germany has had the Nord Stream pipeline built under the North Sea from Russia directly into its territory. This project is the achievement of Germany's contemporary grand strategy in terms of energy supply security. In effect, it has two crucial advantages. Firstly, it makes Germany independent from the pipeline network going through Eastern Europe, especially Ukraine. It thus immunises Germany from any Russian sanctions on Eastern European countries entailing cutting gas supply.

In otherwords, Russia is now able to cut its gas flow towards Eastern European countrieswhile continuing to supply Germany, its main customer[17]. The second benefit from this pipeline is that it makes Germany the main distributor of gas in Western Europe creating a dependency of Western Europeans on Germany for their gas supply[18]. Germany successfully achieved this project against its European partners. The Eastern Europeans are more vulnerable to Russian sanctions and the Western Europeans are more dependent on Germany for gas. The fact that its European partners are against this pipeline might explain Merkel's rhetorical criticisms of Putin's authoritarian regime so as to symbol cally balance her interrelated relationships with Russia and the EU. Schroeder and later Merkel have therefore achieved a great end for their country to the expense of their European partners but without generating any major opposition. Germany assigned the necessary needs to achieve a vital end for its economic viability. This example proves that Germany is able to take the lead when it takes on its responsibilities and that it could therefore lead on the EU's common defence project. These two counter examples illustrate the fact that Germany is in a transition period. Its economic strength gives it responsibilities that it needs to recognise and take upon itself. Germany is now a eader in spite of itself and therefore needs to develop a grand strategy, for the first time in decades. As long as it refuses to accept its leading role in Europe and the world, its foreign policy will hardly be recognised as a grand strategy.

Merkel came into power in Germany in 2005. In eleven years, she repaired the damaged relationships with the US and her European neighbours. She also developed a values-based rhetorical foreign policy enabling her to match her people's preferences for the traditional civilian power status of Germany while at the same time developing strong strategic and economic ties with countries with incompatible

values. Merkel's large ends were identified as stabilising and securing its Eastern border, maintaining strong economic prosperity and securing energy supply from Russia. All in all, she has been able to allocate the necessary diplomatic resources to achieve her objectives especially the two last ones. However, the power gap generated by the US' lessened attention to Europe is putting Germany face to face with a great challenge. As the wealthiest European country, it should take the lead in developing a common European defence system, but this would go against its identity as a "civilian power" inherited from the Second World War. Merkel's Germany is therefore in a transition period when it is still looking for a comprehensive grand strategy. In effect, while the ends of such a grand strategy are dentified, the means to achieving them must be readapted to the contemporary geopolitical situation. As written in 2016 White Paper quoted at the beginning of the paper: "[Germany has] a willingness to contribute to the management of current and uture security and humanitarian challenges. [Germany is], however, aware of the limits of [its] capabilities[19]."

References:

Beasley, Ryan. Kaarbo, Juliet. Lantis, Jeffrey. Snarr, Michael. "Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior." (2013).

Belkin, Paul. "German Foreign and Security Policy: Trends and Transatlantic Implications." CRS Report for Congress. (2007).

Dempsey, Judy. "Merkel's Unfinished Business: Why Germany Needs to Act Strategically." Carnegie Europe. (2013).

Gartzke, Ulf. "Berlin's Best Hope." The Journal of International Security Affairs. (2009).

Harnisch, Sebastian. «;'the Politics of Domestication': a New Paradigm in German Foreign Policy.»; German Politics. 18.4 (2009): 455-468.

Kaarbo, Juliet, and Ryan K. Beasley. 'Tasking It to the Extreme: the Effect of Coalition Cabinets on Foreign Policy.' Foreign Policy Analysis. 4.1 (2008): 67-81.

Lehne, Stefan. "The Big Three in EU Foreign Policy." Carnegie Europe. (2012).

Miskimmon, Alister. 'German Foreign Policy and the Libya Crisis' German Politics. 21.4 (2012): 392-410.

Oppermann, Kai. 'National Role Conceptions, Domestic Constraints and the New 'normalcy' in German Foreign Policy: the Eurozone Crisis, Libya and Beyond'; German Politics. 21.4 (2012): 502-519.

Paterson, William. 'Foreign Policy in the Grand Coalition.' German Politics. 19 (2010): 497-514.

Salminem, Minna-Mari. "German-Russian Relations: Will There Be Changes After the German Elections?" The Finish Institute of International Affairs. (2009).

The Federal Government. "White Paper 2016 on Germany Security Policy and the Future of the Bundeswehr." (2016).

Yoder, J A. 'An Intersectional Approach to Angela Merkel & Foreign Policy' German Politics. 20.3 (2011): 360-375.

Endnotes:

1 The Federal Government, White Paper 2016 on Germany Security Policy and the Future of the Bundeswehr, 2016: 23.

2 Oppermann, Kai, National Role Conceptions, Domestic Constraints and the New 'Normalcy' in German Foreign Policy: the Eurozone Crisis, Libya and Beyond, German Politics Vol. 21 No. 4, 2012: 506.

3 The Federal Government, White Paper 2016 on Germany Security Policy and the Future of the Bundeswehr, 2016: 22.

4 Salminem, Minna-Mari, German-Russian Relations: Will There Be Changes After the German Elections?, The Finish Institute of International Affairs, 2009: 4.

5 Beasley, Ryan. Kaarbo, Juliet. Lantis, Jeffrey. Snarr, Michael. German Foreign Policy: Gulliver's Travails in the 21st Century, in "Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior", 2013: 75.

6 Dempsey, Judy, Merkel's Unfinished Business: Why Germany Needs to Act Strategically, Carnegie Europe, 2013: 17.

7 Gartzke, Ulf, Berlin's Best Hope, The Journal of International Security Affairs, 2009: 36.

8 The Federal Government, White Paper 2016 on Germany Security Policy and the Future of theBundeswehr, 2016: 98.

9 Belkin Paul, German Foreign and Security Policy: Trends and Transatlantic Implications, CRS Report for Congress, 2007: 17.

10 Paterson, William, Foreign Policy in the Grand Coalition, German Politics Vol. 19, No. 3, 2010: 501.

13 Ibid., 502.

14 Gartzke, Ulf, Berlin's Best Hope, The Journal of International Security Affairs, 2009: 36.

15 Oppermann, Kai, National Role Conceptions, Domestic Constraints and the New 'Normalcy' in German Foreign Policy: the Eurozone Crisis, Libya and Beyond, German Politics Vol. 21 No. 4, 2012:5010.

14 Gartzke, Ulf, Berlin's Best Hope, The Journal of International Security Affairs, 2009: 36.

16 Salminem, Minna-Mari, German-Russian Relations: Will There Be Changes After the German Elections?, The Finish Institute of International Affairs, 2009: 5.

17 Ibid., 5.

18 Ibid., 5.

19 The Federal Government, White Paper 2016 on Germany Security Policy and the Future of the Bundeswehr, 2016: 23.

Romania : a key player in the Energy Union for the security of natural gas supply?

Diana-Paula Gherasim

In 2015, Maroš Šefcovic, Vice President of the European Commission for Energy Union, waswriting about Romania as being «at a crossroads - both in strategic and physical terms. The first European country to have exported its gas is (re)defining its role as an important regional energy hub. Indeed, for this country, which was the first in Europe to introduce electric street lights and to built a natural gas storage, the Energy Union can be the expected chance to stand up among the leading states in the EU, leaving behind its "laggard" status.

The Energy Union is one of the main priorities of the current commission. Adopted in 2015, the Energy Union sets out an integrated vision of the energy sector, based on three pillars : security, efficiency and competitiveness, for all of which countries must meet their objectives and coordinate their actions in order to achieve a true energy union. Romania's strategic geopolitical position («a bridge between Eastern Europe, such as Ukraine and Moldova, and Central Europe»[1]) and its energy independency recommend it as a pivot-actor in the regionwith respect to the security of gas supply. However, to which extent is Romania prepared to assume a leading role in the making of the Energy Union, more precisely in ensuring the aecurity of gas supply?

Romania can become and influential actor in insuring security of gas supply through diversification of sources and routes and through enhanced interconnectivity in the Central Eastern and Southern-Eastern Europe region. Its potential in gas production also recommends it for the position of a regional energy hub. However, this potential can only be unleashed if Romania implements in a timely fashion the internal market rules, namely regarding competitiveness, transparency and legal certainty.

The first part of this paper will explain that in order for Romanian gas market potential to become a strategic asset for the Energy Union to rely on, competitiveness must be improved. The second part will discuss Romanian major gas network infrastructure projects, making the case for Romania's potential to become a key player in the Energy Union by boosting security of supply through new routes and increased interconnectivity with other MS and Energy Community members. In the end, this paper will draw on the challenges that Romania still needs to overcome in order to become a reliant partner for the EU on energy security issues.

I. The necessary shift towards competitiveness

In 2015, the EU produced 46% of its total energy, out of which, natural gas represented only 14%[2]. Thus, natural gas consumption was supported in proportion of 70% through imports, the rest being provided by member countriesmaking the EU «world's largest energy importer»[3] , largely dependent on Russia and Norway[4] . Given this context, three main arguments make the case for Romania as a oasis of security on the EU energy market. First, it is the fourth producer of natural gas with 6.5% share of total EU production. Secondly, in 2017, the World Energy Council ranked Romania on the 7th place in terms of energy security and on 25th position in terms

of management of the energy trilemma (energy security, energy equity, environmental sustainability) [5] . Thirdly, currently Romania is close to energy independency (gas imports of 0.5 bcm in 2014) and its natural gas consumption has been steadily decreasing (from 32 bcm in 1990 to 10.4 bcm in 2014, the biggest decrease in the EU), while its renewable energy production has been increasing (with 24.7% of renewable energy in its total energy production, Romania has already achieved the 2020 objective on renewable energy). Given these three arguments, it is clear Romania holds a strategic place in improving security of natural gas supply in the EU, providing it holds the necessary infrastructure and invests in production capacities.

Competitiveness has become a central pillar of energy policy, in the context of the implementation of the Third Energy Package. Romania's progress on this pillar, although important, remains so far insufficient and hinders its potential of becoming an energy hub.

In order to fulfil requirements concerning unbundling, the National Energy Regulator, ANRE, certified Transgaz SA Medias as the gas TSO and CNTEE Transelectrica SA as the electricity TSO, both being state owned enterprises. Thus, whereas unbundling is ongoing since 2007 in the energy sector, Romania is confronted to a major challenge: the SOE dominate the energy sector and they still need to undergo corprate governance reform, in order to be in line with the internal energy market rules. SOE are frequently economically-inefficient and generate large losses, the most recent illustration of this issue being the opening of an "in-depthinvestigation into restructuring support for Romanian energy producer CE Hunedoara"; by the Commission, on the 12th of March 2018[6] .

In addition, natural gas production market is highly concentrated, with Romgaz and OMV Petrom providing 94.85%[7] of domestic production in 2015, dwarfing the other four producers present on the market. The wholesale market is as well dominated by three suppliers : Romgaz, OMV Petrom and OMV Petrom gas, which account for 78.4%[8]. Although beginningwith the 1st of April 2017, regulated prices have been phased out for natural gas producers and suppliers, according to the ex-Minister of Energy, Razvan Nicolescu, competition on natural gas market remains a major issue. The liquidity of the market is still low, with a quantity of gas traded on the market only 20-25 % higher than the consumed quantity,compared to mature markets, where it tends to be 5-6 times higher. What is more, the Emergency Ordinance no° 64 of October 2016, meant to abolish regulatory barriers to export of gas and bring in more competition and transparency, risks to be watered down by an amendment currently discussed in the Parliament, requiring that 70% of the total gas transactions happen on OPCM, the centralised market for natural gas, putting a strain on producers' right to dispose of their property (ex : direct negotiations, exports). Therefore, legal uncertainty deters investments in natural gas production and supply.

Regarding competitiveness on the retail market, in 2014, the European Commission concluded that from the consumers' point of view, the gas market : "scores low on actual

switching, ease of switching, choice and overall consumer satisfaction" Romanian gas prices for domestic consumers are the lowest in the EU: for instance, in the fourth quarter of 2017, while the EU average price was 5.83c€/kWh, in Romania it only represented 3.23 c€/Kwh[9]. Once regulated prices for consumers will be phased out in 2021, more competitiveness and presumably a better service and satisfaction of the consumer will be ensured. Liberalisation of prices must be tied to ensuring basic social-support, disconnection protection and financing for improvement of the energy situation of the households. As a matter of fact, in Romania, in 2017, two-thirds (64,8%) of households were in energy poverty in urban areas and 82% in rural areas (according to the 2M energy poverty indicator : a household that spends 10% of its income is in energy poverty)[10].

To sum up this first part, Romania scores well with respect to the energy trilemma frame of analysis. Competitiveness, legal certainty and equity of access represent the major setbacks, but progress is underway, unless political factors hinder it. It is not only these aspects that prevented Romania from exploiting its potential in natural gas supply and its strategic position in the region. The lack of infrastructure, internally as externally (interconnectivity), has also played its role in that sense. The second part of this paper will present how the recentevolutions of the gas network infrastructure will bring Romania in line with its EU objectives and help it fulfil its potential.

II. Improving Romanian gas network infrastructure: a key to regional security of gas supply

Romanian gas infrastructure is operated by Transgaz. It comprises the gathering and thedistribution systems, with pipelines of diameters ranging between 50 and 1200 mm, it has a total length of 12 585 km (13 138 km comprising transit pipelines). The current gas infrastructure is a crucial aspect preventing Romania from becoming fully integrated in the EU energy market. According to some Romanian experts[11], the gas transport infrastructure lacks reengineering, with 70% of the pipelines and equipments being physically and technologically worn-out.

Another major issue is that Romania is lagging behind in terms of interconnectivity with othercountries and reverse flows, fact that not only endangers its own security of supply, butrepresents a handicap for the Central-Eastern and Southern region. The national transmission system is connected with Romania's neighbours (except Serbia) in five connection points[12]. According to ENTSOG[13], in the case of a disruption of all imports to EU via Ukraine, for the risk group "Eastern gas supply - Ukraine" comprising 13 countries, there would be exposition to demand curtailment in Bulgaria (71%), Romania (9%) and Greece (2%) "due to infrastructure limitations" therefore "no neighbouring country can help mitigating the situation as the curtailment is infrastructure related". In addition, simulation of a disruption of the largest infrastructure to the Balkan region show sufficient flows from Ukraine to Romania, but a demand curtailment of 77% in Bulgaria, to which Romania cannot respond due to infrastructure limitations. Therefore, according to ENTSOG's evaluation, Romania and Bulgaria do not meet the basic N-1 criterion at the regional level (for the winter 2017/2018), in spite of Romania meeting the N-1 criterion at a national level (105.92% >100%, according to the Romanian Government[14], in line with the European Energy Security Strategy provisions).

From a more optimistic point of view, Romania finds itself close to an historic opportunity to become a key regional player on energy security. To this end, Romania must strive to connect itself to the European energy grid, help other EU members and Energy Community members to become more resilient in terms of security of supply and, eventually, benefit from the expansion of off-shore gas production in the Black Sea. In this context, the Projects of Common Interest that Romania is already working on, as well as the internal infrastructure of on-going improvements, play an essential part in boosting Romania's role in the region.

The major project of gas pipeline with reverse flows is the PCI so-called "BRUA gas corridor", meant to offer, by 2019, better interconnection between Bulgaria, Romania, Hungary and Austria, while enabling links with other major gas infrastructures: it will connect Central Europe to the Southern Corridor which brings Azeri gas from the Caspian basin, via Turkey, through Greece and Albania. With a length of 1 318 km, the corridor is evaluated at479€m in terms of cost, out of which 60€m provided by the EBRD, 179€m by the EU, 50€m by the EIB and 149€m represent investments made by Transgaz[15]. A major part of BRUA, 528 km, will be built on Romanian territory, in addition to which, Transgaz will build a 250 km- long connecting pipeline between Black-Sea and Podisor, in order to connect gas reserves in the Black Sea to the European grid. Moreover, the project will also contribute to the enhancement of Romanian gas transmission capacity on internal networks that would eventually be connected to the international transmission pipeline. This involves the rehabilitation of existing pipelines, as well as the building of new pipelines and compressors[16].

On the 9th of February 2018, Transgaz (Romanian TSO) and Eustream (Slovak TSO) signed a Memorandum of Understanding on the Eastring pipeline project, that has obtained the statusof PCI for the European Union, which is funding its feasibility study under Connecting Europe Facility. Eastring is a project of bi-directional gas pipeline interconnector between Slovakia - Ukraine border and Ukraine/Hungary - Romania - Bulgaria transit pipeline, aiming to offer "direct and most cost-effective transmission route between West EU liquid hubs and the Balkan region/Turkey[17]" and taking into account the potential carrying of natural gas from alternative sources, ";including but not limited to Russia, AGRI, TANAP, Caspian, Iran, Iraq, Egypt, Israel and Cyprus to Central, South and Western Europe"[18].

In addition to BRUA and Eastring, Romania is also currently trying to revive the AGRI (Azerbaijan-Georgia-Romania Interconnector) project, which figures in the Go-

vernment's Plan of Preventive Action regarding measures to guarantee natural gas security of supply, but has been blocked for several years since 2010, mainly because the European Commission has not retained it as a PCI in its 2017 list. AGRI is the first LNG project in the Black Sea area, that would imply building an LNG terminal in Constanta, where LNG would be shipped fromCaspian Sea (from different supply sources : Azerbaijan, Turkmenistan, Kazakstan). The maximum annual capacity would be of 8 bcm, with primary markets for sale being Romania and Hungary, and secondary markets could be Serbia, Croatia, Bulgaria, Moldova and Ukraine. These three major projects will connect Romania to the European grid, substantiallyimproving its interconnectivity and reverse flows capacity, while boosting its own and that of Central Eastern and Southern Eastern countries'; security of supply through diversification of sources, routes and partners. Moreover, Romania is particularly concerned with becoming a reliable connector to the European grid for members of the Energy Community, such as Serbia and Republic of Moldova.

First, regarding Serbia, Romania promises[19] to sign a Memorandum of Understanding in order to build a interconnecting pipeline, that will connect gas supply from BRUA with Serbian national transmission system, on the direction Arad-Mokrin, with a length of 80km. The project should be finalised in 2026, for a total cost of €43m, out of which €37m for building the necessary infrastructure on Romanian territory.

Secondly, Romania is attached to helping Republic of Moldova, who ranked in 118th position for energy security (2017, World Energy Council) to achieve better natural gas security of supply. To this end, an interconnecting pipeline on the direction Iasi-Ungheni was inaugurated in 2014. In 2017, the Ministry of Energy decided to further expand this interconnection in order to improve the capacity of natural gas supply by 2019. Further rehabilitation and modernising of the transmission system in North-East Romania and in the Republic of Moldova is also necessary, but it depends on whether the necessary funds will be secured. Romania may potentially use its diplomatic and politic influence to help Moldova secure international financing.

Finally, the perspectives of Romania becoming an energy hub, once the right gas infrastructure is in place, are further reinforced by the gas reserves that have been recently discovered in the Black Sea. OMV Petrom and Exxon Mobil estimated reserves of 84bcm following one of the first deep-water explorations in the Black Sea, while Lukoil found a natural gas field in the Black Sea of 30 bcm in 2015. A 27 bcm onshore natural gas field was discovered by Romgaz in 2017 [20]. These estimated reserves and first explortions' results, although currently not large enough to sustain long-term gas supply, are of increasing interest for big players in the gas market [21] . If interconnectivity, transparency and a regulatory framework in line with the Energy Union rules are ensured, Romania will then be able to export more natural gas to the European market, without endangering its own security of supply, as the available interconnections will help increase gas market liquidity.

III. Conclusion

The implementation of the above mentioned gas infrastructure projects, linked to new gas production opportunities in the Black Sea, as well as to the on-going implementation of reforms aiming at improving competitiveness, efficiency and transparency on the gas market, will transform Romania from a transit country into a key player of the Energy Union, at least in the gas market. However, the greatest risk that may prevent Romania from achieving this position is a lack of ambition, which transpires through moves such as the amendment to the Emergency Ordinance n°64, the slow progress on energy efficiency, the on-going opposition to gas exports. Other risks could be associated to the multitude of projects that are proposed in the region, that might lead to inefficient allocation of funds or to politicisation of the PCI process. Long-term vision, cooperation and ambition are thus key for Romania to choose the right way forward from where it stands: at the crossroads between remaining a follower and becoming a leader.

References:

Bartelet H., Visenescu R., How Romania can become a key player in European gas market, The Energy Post journal, November 2017

Chisalita D., BRUA, a fi sau a nu fi!, Invest Energy (online journal), 18 March 2018

DG Energy, European Energy Strategy, 2015

DG Energy, Quarterly Report on European Gas Markets, Volume 10, issue 4, 2017

DG Energy, Country report - Romania, 2014

Eastring press release, Romanian Transgaz and Slovak Eustream signed Memorandum of Understanding on Eastring, February 2018

ENTSOG, Union-wide Security of Supply Simulation Report, 2017

European Commission, Press release, State aid : Commission opens in-depth investigation into restructuring support for Romanian energy producer CE Hunedoara, 12th March 2018

European Commission, Project of common interest : North-South gas interconnection in Central Eastern and South Eastern Europe, March 2018

European Commission, Investment Project EIPP-20160054 Eastring, July 2016

European Commission, European Semester Country Report - Romania, February 2017 and February 2018

Eurostat, Shedding light on energy in the EU- A guided tour of energy statistics, 2017 edition

Guvernul Romaniei, Plan de actiuni preventive privind masurile de garantare a securitatii aprovizionarii cu gaze naturale, 21 November 2017

Maroš Šefcovic, Romania's crossroads, European Commission website, 6 November 2015

Murafa C., Sinea A., Jiglau G., Badeascu G. «Energy poverty and the vulnerable consumer : how far are we from Europe?», The Center for the Study of Democracy, EU Energy Poverty Observatory,

Rosca O., EBRD finances Romania's section of regional gas pipeline, European Bank for Reconstruction and Development website, 23 February 2018

Stoica A., Transgaz Investment Programme by 2025 : major priorities of the strategicnatural gas transmission projects, Petrolium Industry Review

US Export website, Romania Country Commercial Guide, export.gov

World Energy Council, Energy Trilemma Index, 2017

Endnotes:

1 Maroš Šefcovic, Romania's crossroads, European Commission website, 6 November 2015

2 Eurostat, Shedding light on energy in the EU- A guided tour of energy statistics, 2017 edition

3 European Energy Strategy, Point 7

4 Ibid.

6 European Commission, Press release, State aid : Commission opens in-depth investigation into restructuring support for Romanian energy producer CE Hunedoara, 12th March 2018

7 US Export website, Romania Country Commercial Guide, export.gov

8 DG Energy, Country report - Romania, 2014

9 DG Energy, Quarterly Report on European Gas Markets, Volume 10, issue 4, 2017

10 Murafa C., Sinea A., Jiglau G., Badeascu G. «Energy poverty and the vulnerable consumer : how far are we from Europe» The Center for the Study of Democracy, EU Energy Poverty Observatory

11 Chisalita D., BRUA, a fi sau a nu fi!, Invest Energy (online journal), 18 March 2018

13 ENTSOG, Union-wide Security of Supply Simulation Report, 2017

14 Guvernul Romaniei, Plan de actiuni preventive privind masurile de garantare a securitatii aprovizionarii cu gaze naturale, 21 November 2017

15 Rosca O., EBRD finances Romania's section of regional gas pipeline, European Bank for Reconstruction and Development website, 23 February 2018

16 European Commission, Project of common interest : North-South gas interconnection in Central Eastern and South Eastern Europe, March 2018

17 Eastring press release, Romanian Transgaz and Slovak Eustream signed Memorandum of Understanding on Eastring, February 2018

18 European Commission, Investment Project EIPP-20160054 Eastring, July 2016

19 Guvernul Romaniei, Plan de actiuni preventive privind masurile de garantare a securitatii aprovizionarii cu
gaze naturale, 21 November 2017

20 Bartelet H., Visenescu R., How Romania can become a key player in European gas market, The Energy Post
journal, November 2017

21 US Export website, Romania Country Commercial Guide, export.gov

Germany in the Rescue of the West – From German Austerity to German Activism?

Laura Hick

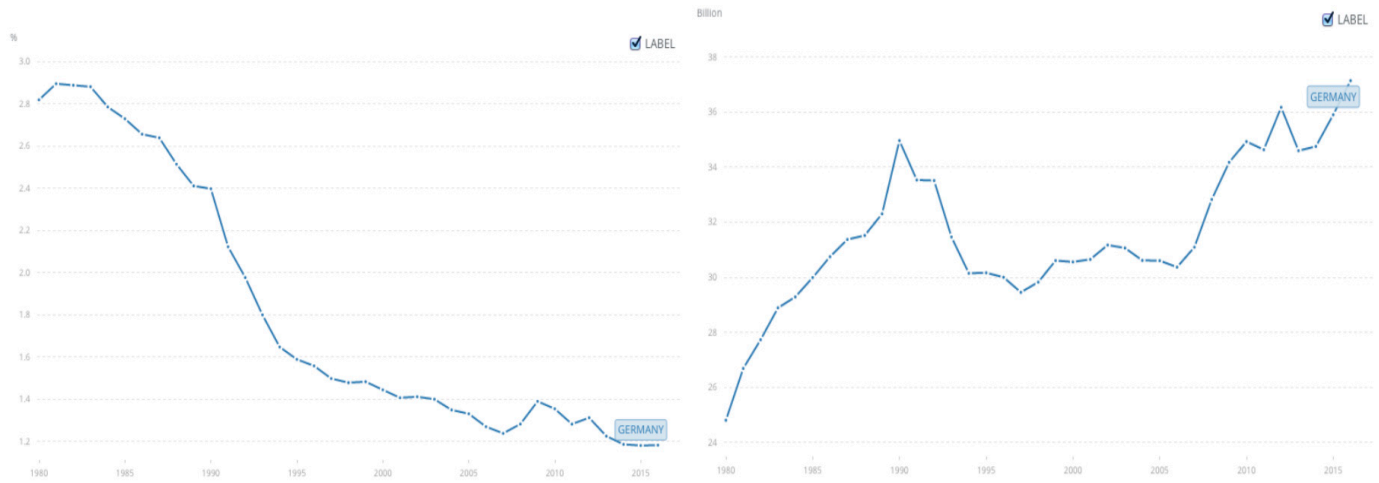
The world as we know it is changing. A seemingly rogue American president wants to make America great again – and the rest of the world, well, who cares. A Russian president aggressively attempts to restore Russian greatness. He annexes European territory and militarily supports a dictator who doesn't shy away from throwing chemical bombs on its own people. A Chinese president secures his dictatorial reign for eternity, and strategically but quietly positions China as the world's most powerful nation. The liberal international order as we know it seizes to exist – unless someone is willing to safeguard it.

TIME Cover, 2015 and SPIEGEL Cover, 2018 ("Who rescues the West?")

In 2015, Merkel embellished the TIME's cover as the Person of the Year: She was named the "Chancellor of the Free World". Two years later, just after Trump's surprising victory in the U.S. elections, the world handed over Obama's baton to Merkel, not to Trump. She was crowned the leader of the (entire) free world. However, the optimism ebbed off. Germany's ability and, more importantly, Germany's willingness to answer the long-standing call to takeover greater responsibility in the world is severely being questioned. In a world where economic strength is translated directly into power, Germany is powerful. But in today's conflict-ridden world, military strength increasingly determines power. In this Hobbesian world, Germany is weak.

In 2018, Germany places itself on the sidelines. A young and dynamic French President, who seems slightly as narcissistic as the American one, buddying up with Trump. Macron does not shy away to use military force and is being respected for that. Just a week ago, Trump, Macron and May joined forces to launch a missile attack on Syria to penalise Assad's alleged chemical weapon attack on Duma. Germany wasn't even asked to join the table let alone the military action. Is this the new, isolated Germany? Is Germany even able to rescue the West if it wanted to?

Germany's economy is booming, but the country is politically paralysed with yet another unpopular Grand Coalition.Since the Euro Crisis, Germany has evolved to be the leading nation in Europe. However, its relentless enforcement of German Austerity has created new fault lines and left Europe feeling less united. The visionary French President seems to fill Merkel's lack of vision for Europe. Outside of Europe, Germany sends mixed signals. Towards its historic and closest ally, the United



German military expenditure: % of GDP and absolute volume in $/bn (Source World Bank)

States, Germany seeks to maintain good relations whilst emancipating itself. In the world, there is no other nation that profits more from a global infrastructure that allows international trade. Yet, Germany's interconnectedness and dependency on exporting goods is at the same time its biggest vulnerability. Germany has been free riding on the American security umbrella for too long, many claim. What is Germany willing to pay to safeguard the international liberal order from which it benefits so clearly?

Several obstacles remain for Germany to overcome its current ambivalent position. Germany lacks a clear objective and strategic culture in foreign policy; it needs to start defining a national security strategy. German military capabilities demand substantial boosting and military spending needs to be significantly increased. Further, only in a strong and united Europe can Germany thrive. Therefore, it must retreat from its divisive austerity policy. Only then Europe may grow closer again and find common answers to its pressing security questions. Lastly, Germany's biggest handicap for a more active foreign policy is domestic reserve. Germans generally reject the idea of global leadership. Public opinion needs to be shaped more actively so that Germany is politically willing to step up its game. Foreign policy begins at home.

1. Framing the Context: Germany at Home, in Europe, and in the World

Experts familiar with Germany's strategic position called for caution when Merkel was hailed as the new leader of the free world. Next to an anti- military public, Germany is situated in complex web of multi-level relations within Europe, with the United States and other global powers such as China, Russia or Turkey that curtail Germany's ability to act.

Germany at Home – reluctant to lead?

At home, Merkel has to manoeuvre in a context that is unfavourable to a more active German foreign policy. She is confronted with a fragile political situation, a military in dire condition and a reluctant public. After months of inaction, Merkel's conservative party managed to form a government with the social-democratic party so that Merkel could stay in power for a fourth term. This constitutes yet another unpopular Grand Coalition that does not promise great dynamic in policy. Further, in this constelation the new risen right-wing party Alternative für Deutschland (Alternative for Germany) secured itself the spot as opposition leader – to everyone's dismay and concern.

When it comes to German military capabilities, the picture is almost embarrassingly dire. Despite repetitive demands to increase its militaryspending, Germany still spends only 1,2% of its GDP on defence (equivalent to 37 bil-

lion EUR, in 2016). Germany had de-prioritised military spending for the last decades, which stands in line with the strong belief in exercising foreign policy through multilateralism, not through military. After the German unification in 1990, military spending dropped from 2,4% of GDP to 1,4% ten years later. 1 Only recently,Germany has begun to put emphasis on increased military spending, which can be seen in a respectable increase in absolute terms: Germany increased its military expenditure by 5 billion EUR since 2007. This absolute increase is not reflected in the GDP percentage,since Germany's economy has been booming and its GDP steadily growing. So, even though Germany's military spending increased, the relative importance of military expenditure has not experienced its necessary boost, leaving Germany at an all- time low of 1,2%. Certainly, Germany's anti-military public and party factions do not help the case. The Green Party and the SPD, who has been in government onand off since 1998 and currently heading the finance ministry, strongly oppose increased military spending as they consider it "armament policy".

German military is not only understaffed, but also under-equipped, and several military hiccups have drawn negative media attention. In 2013, a big scandal erupted when a confidential report on the German military forces in Afghanistan unearthed that the German standard rifle G36 shoots highly inaccurate under strong solar radiation. In 2015, German soldiers were allegedly executing NATO training sessions with broomsticks, since the original equipment was under repair. Since then,one report after another pinpointed German military's defections. Today, experts estimate that only in between 30% and 70% of German weaponry is operative; whereas the situation of German tanks have improved since 2014, German Air Force and helicopters are still in worrisome condition (less than 50% are operable) and German Naval Forces are almost insignificant.[2] In February, the Parliamentary Commissioner of the Armed Forces Hans Bartels presented his annual review and stressed the "deficiencies of personnel and material in all areas of the armed forces". According to Bartels, apart more than 21.000 high- and mid-ranking positions are currently vacant. The Commissioner concludes that German military is "virtually not deployable for collectivedefence" and unprepared for the possibility of a larger conflict.[3] A damming verdict for Europe's most populous country.

More than anything in German military policy, words and actions differ. It seemed that 2014 marked a year of change in German attitude towards foreign and security policy. At the Munich Security Conference, former President Joachim Gauck surprised everyone with an invoking speech. He called for a rethinking in German foreign policy, demanding Germany to significantly expand its foreign engagement and to act more determined. Germany should not categorically say "No" to military operations.[4] In line with Gauck's speech, the Defence Minister Ursula von der Leyen trumpeted at the same security conference that German indifference is no option anymore: "If we have the assets and capabilities at hand, then we also carry the responsibility to engage". Four years, a Russian annexation and Syrian war later, these words seem like much ado about nothing. Where is German military engagement? Admittedly, Germany has shown more readiness to deploy its armed forces abroad, including Afghanistan, Mali, Iraq or the Baltics. But the current dismal condition of Germany's military does not allow for more. And as we have seen just past month in realm of the American, French and British missile attack on Syria, Germany is not believed a reliable military partner. At this years Munich security conference, Ursula von der Leyen, still Defense Minister, tried to reconcile their partner's claims by promising to continue to boost military spending. She announced that Germany is committed to greater burden sharing, within NATO. But will actions follow words this time? The coalition has at least agreed to add 10 billion EUR to the military budget over the next four years. However, fixing costs might well melt much of these additional resources. Further, the coalition agreement demands that every additional Euro spent on defence should be matched by development aid. This reflects Germany's combined military approach but might just hamper hopes of a real, strong German military.

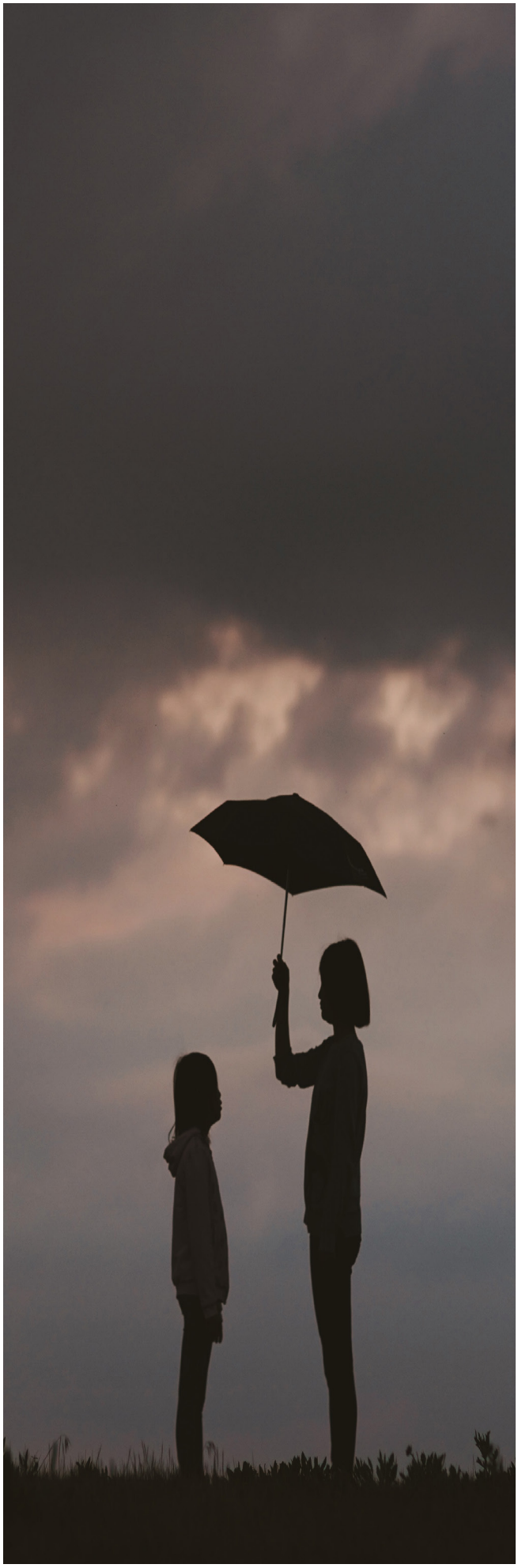
In contrast to leading military nations like the United States or France, Germany possesses a parliamentary army, which means it needs parliamentary approval for every new or prolonged military action. On one hand, this limits Germany's quick, reactive striking capability. On the other hand, military action needs public support – which does not exist. Germans are reluctant to accept the use of military force, rooted in the "never again" motto, never again should Germany act as a violent power. Along these lines, Germans often deflect European leadership by claiming that the last thing the continent needs is a Germany that is once again militarily too powerful. A recent survey by the Körber foundation underscores the German reserved public opinion: 52 percent said that more restraint in world affairs was beneficial. The ageing population does not help the case. Former Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier noted when he retook office in 2013 that demographics are a major constraint on Germany playing a larger role in foreign policy. An ageing society is less dynamic and open to change than one with greater proportions of younger citizens.[5]

A reluctant public, low military spending and defective armed forces, a stagnant political system – these internal issues greatly challenge Germany's ability to taker over greater responsibility in safeguarding the liberal international order.

Germany and Europe – economic strength equals power?

From a German perspective, the European Union is vital. Germany can only be thought of in a strong and united Europe. Germany can only have interests alongside European ones. According to Daniela Schwarzer, Head of the German Council on Foreign Relations, the EU provides the country with a ring of friends.

« And it allows Berlin to multiply its own international weight, to the extend it can win support for its positions among partners in the EU» [6]



However, Germany's intra-European popularity has taken a deep dent. During the Euro Crisis, Germany evolved as a "hegemon by default" and the German question was renewed: What role does Germany play in Europe? Do we have a European Germany, or rather a German Europe? Unfortunately, a decade long German austerity penance has dismantled European cohesion and left Germany greatly unpopular among its European partners. Is Germany too strong for a strong and united for Europe?

The European Single Market and the American security umbrella made Germany the most powerful player in Europe. Security was externally provided, so military capabilities weren't necessary. Europe was largely defined by economic interaction. Hence, economic strength was directly translated into power.[7] But Germany wasn't always the economic powerhouse in Europe. In 2004, Hans Werner Sinn, Germany's leading economists, named Germany the sick man of Europe. Ten years later, Germany would grow to a GDP of almost 3 trillion EUR. In 2017, Germany recorded an all-time high budget surplus of 36 billion EUR (just about the amount that would be necessary to fulfil the 2% NATO quota). The key to Germany's success can be partly found in the drastic labor reforms that were introduced in the early 2000s under the social-democratic Chancellor Gerhard Schröder. His Agenda 2010 and Hartz Four Reforms allowed for greater labor market flexibility, constrained wages and cut unemployment benefits. Further, Germany has kept upgrading its industrial base so that Angela Merkel told the former British Prime Minister Tony Blair laconically: "We make things people want."[8] On the other side of the coin, as we have seen earlier and in contrast to other big European economies, Germany has avoided costly foreign engagements and refrained from boosting its defence budged. Germany has benefited from the American security umbrella the most.

The European Union is a peace project. Currently, populism and Euroskepticism threaten this Nobel- prize-winning quasi-utopia. Many argue that the Euro Crisis, and especially Germany's handling of the Euro Crisis has fuelled these populist and anti-European tendencies. Smaller nations perceived an unfair distribution of powers. They often complained that Germany was using its economic weight to impose their stance on issues such as the Euro Crisis but also later migration.[9] In the (in) famous summer of 2015, Merkel unilaterally decided to open German borders for Syrian refugees to cross. And later demanded other European countries to take over their fair share of burden and allow equal redistribution of refugees – so far without success. But also France grew more and more uncomfortable with a too powerful Germany. However, in Germany's defence, Germany can never do it right. Due to their economic strength, Germany is expected to take over the biggest financial burden – but without having a say at all? German leadership is expected but Germany shall not become too powerful, please. Obviously, the German question remains as difficult as ever.

Times have changed since the Euro Crisis. Angela Merkel has found a new contester for European leadership and economic power is challenged by military strength. The young and dynamic French President Emmanuel Macron

could not be a more contrasting figure to Merkel, and yet reaches for Merkel's baton. In his refreshing Sorbonne speech, just days after the German elections, Macron outlined his vision for Europe including a joint European army, the long-overdue completion of a banking union and a common fiscal budget. It was practically a direct invitation to Merkel to join him on his journey to advance Europe. But Merkel's reply is still outstanding. Macron is taking things in his own hands, leaving Germany behind. Just past week, we witnessed a bizarre French-American get together. Two vain cocks celebrating their male bonding through repeated handshakes, kisses and flattering words. The jury is still out on whether Macron's pompous visit was effective. Nonetheless, Macron seems to have positioned himself as Trump's closest buddy while being his biggest critique. Besides the grand show, Macron held an energetic rebuttal on issues such as climate and the Iran deal in front of the US Senate. Macron fought for the international liberal order. And Merkel? She was allowed to visit as a sideshow after Macron had left.

Lastly, military power may become a determining factor inside Europe. Since Trump's presidency and retrenchment politics, the American security guarantee is questioned and leaves Europe to step up their game in defence and security issues. This would greatly enhance the French and British position inside Europe since they would then be able to project power through their superior military capabilities also inside Europe, not only beyond. Germany's power derived from economic strength would fall short, or need to be paredwith military strength.[10]

Germany needs Europe to be strong. However, Germany's power inside Europe is crumbling. The failure of Germany to jointly tackle a partly homemade migration crisis with its European partners is a showcase. Germany finds itself more and more isolated. Firstly, because too much resentment might be left due to Germany's austerity measures that have not even led to a successful recovery. Secondly, Germany's economic strength might not translate into power anymore. Third, a more dynamic and active French President challenges Germany's leadership role.

Germany and the United States – an old ally estranged?

The transatlantic relations are under strain. The American president criticises Germany's trade surplus and low military spending. He is dangerously toying with the idea of raising tariffs on car imports, clearly targeting Germany's strong car manufacturing industry. Merkel's reaction remains the usual: keeping calm. Only during the German election's peak phase, Merkel surprised with emancipatory words during a campaigning speech in a rustic Bavarian beer tent: "The time in which we could completely rely on others are on the way out (…) We Europeans truly have to take our fate into own hands." Is Germany entering a post-Atlanticist era? The United States overtook France as Germany's biggest export market.

However, this trading relationship is quite unbalanced. As Hans Kundnani, senior transatlantic fellow at the German Marshall Fund, analyses: "Since the financial crisis of 2008, Germany and the United States have found themselves on opposing sides of arguments about imbalances in the global economy."[11] Justifiably, U.S. officials have repeatedly criticised Germany for profiting from an undervalued Euro, which unfairly boosts Germany's exports. The United States on the other side is suffering from a trade deficit for a long time. For Trump the solution to this imbalance are greater trade barriers – a return to neo-mercantilism. However, a world with more trade barriers would greatly endanger Germany's economic success, a success that depends on export for almost half of its GDP and a third of German jobs.

After Trump's election and before Macron, Merkel appeared to be not only the economic but also moral stronghold of the West. Already in 2002, Charles Kupchan forecasted "The End of the West" due to a clash of civilisations between the United States and Europe. The Americans still live(d) by the rules of realpolitik, viewing military threat, coercion and war as essential tools of

diplomacy. Whereas Europe, and in particular Germany as Zivilmacht, has spent the past fifty years trying to tame international politics, setting aside guns in the favour of settling conflict through multilateral international organisations.[12] Kupchan believed that the once united West was well on its way to separating into competing halves. Fifteen years later, the West is in danger of breaking up. But a retreating United States, rather than an up stepping, competing Europe threatens the liberal international order. Germany remains ambivalent towards its historic ally, the United States of America. Rooted in its economic strength, Germany might have threatened the American leadership, but Germany was never able to compete on a military basis. Nor did it have to. Germany benefitted greatly from the American security umbrella, which it will never be able to substitute with its own. The transatlantic relationship is marked by an economically strong and independent Germany vs. a military weak and dependent Germany vis à vis the United States.

Since Trump, the German-US relations have complicated further. Only 11% of Germans have confidence in the US President. 13 Der Spiegel dedicated six covers to the American President as "an unpredictable threat to liberal values". The publication of an Atlanticist manifesto by a group of leading German foreign policy analysts triggered a lively debate between Atlanticists and Post-Atlanticists: Should Germany "preserve" the transatlantic partnership or "decouple" itself from the United States.[14] The Atlanticists warn against Germany turning its back on the United States, since it "would bring insecurity to Germany and ultimately Europe". The Post- Atlanticists stress the long-term, structural shifts in American foreign policy that have started long before Trump and will not end with Trump. "The U.S. can no longer and will longer be the stabiliser and protector of Europe".[15] America's skepticism about multilateralism, globalisation and its role as global hegemon providing public goods for everyone predates Trump. Germany has contributed to this backlash by having been one of the biggest free riders on the American guaranteed liberal international order. Subsuming the slightly polarised debate, Hans Kundnani emphasises "the Post-Atlanticists radically underestimate the dependence of Europeans on the United States in security terms".[16] This leaves Germany in its ambivalent situation between economic strength and military dependence. Its room for manoeuvre, then, heavily depends on Germany's change of heart in military terms.

Germany in the World – only an economic force to be reckoned with?

Germany has become a global power. Its economic strength is globally reckoned. It is the world's most popular country. In 2014, Germany could top the title of world exporting champion with the world soccer champion – "Germany is Weltmeister" as Roger Cohen titled in the New York Times. Merkel is said to have sway of the world's strongmen Erdogan, Putin or Xi. The question remains, whether Germany's global power only derives from its economics strength, or whether Germany is considered as a political player as well. Is Germany willing to exert its power for interests that go beyond its own, to safeguard the liberal international order?

Germany is a deeply globalised country that has huge stakes in a liberal, rule-based international order as it secures international trade. A recent McKinsey study found that Germany is possible the "most connected" of all major economies.[17] The ability to send goods, people and information safely around the globe is key, which requires the existence of a physical infrastructure – which until now is provided by the United States.[18] Germany has groomed a complex global web of largely economic ties, which strongly impact German foreign policy. Hans Kundnani and Stefan Szabo developed the concept of Germany as a"geo-economic" power: to use one's economic weight to pursue German interests, without asserting to military force.[19]

For a long time, Germany refrained from an active foreign policy. World affairs, however, have pushed Germany out of its comfort zone, as witnessed in its relations with Russia and Turkey. After the Russian annexation

of Crimea in 2014, it seemed that Germany would finally take over its leading role. Merkel's external impact was never greater than during the Ukraine crisis. Germany evolved to be the crucial intermediary between Moscow and Kiev, drawing up the Minsk Agreement. Leading the West's confrontation with Russia, Germany unified Europe to implement economic sanctions against Russia. This active move broke with Germany's traditional equidistance to Russia. Geographically and economically, Germany used to always have closer ties to Russia than its Western comrades. Many German businesses share investments in Russia. All the stronger were the sanctions' impact – even though German businesses' resentment against the sanctions are growing and building pressure on Merkel. Along the same lines, Merkel emerged as a leading figure in forging a migration deal with Erdogan. Yet again, she went into the negotiations with Germany's economic weight in the back: to use it as a stick or carrot.

Finally, Germany's relationship to China is as close as it is controversial. Both share many common characteristics such as their dependence on exports, big trade surpluses or the claim of being deflationary powers. Both underwent a similar trajectory, transforming their political economy to an export nation. Both are left with similar vulnerabilities. But there is one big difference: China is following its own authoritarian version of capitalism that does not adhere to German, Western ideals. As former Head of Policy Planning at the Foreign Office, Thomas Bagger, concludes: "We have every interest in China's peaceful, non-violent rise, and eventual transformation. But what are the instruments to bring this about?"[20] In the last decade, German and Chinese interests were well aligned. The wind has subtly changed dire tion. Germany has collected internal and external criticism for abiding – if not indirectly supporting – Chinese human-rights-violating, undemocratic interpretation of capitalism.Further, Germany is more and more worried about China's growing influence in Europe, heavily investing in strategic sectors. Only recently the German think tank Global Public Policy Institute published a critical report on Chinese investments in Europe and how they threaten Europe's cohesion. 21 In my opinion, the German-Chinese relationship deserves very close attention. It could carry an interesting potential in forging an unconventional partnership to safeguard – at least certain – elements of the liberal international order both benefit of: a secure, rules-based international system.

2. Understanding German Interests and Objectives

Germany's interests are directly shaped by its political-economic situation at home, in Europe and in the world. The complex context that is described above leaves ambivalent optimism for Germany to safeguard the liberal international order. Too many constraints hamper Germany's ability and willingness to act as a stronger international, political player.

Germany's domestic interests are clearly to remain economically strong but militarily cautious. However, how long may Germany maintain this imbalance of economic strength and military (public) reluctance? In light of the manifold military aggressiveness that Germany is surrounded with, can Germany truly afford to stay militarily silent? The migration crisis has not at least shown how closely foreign and domestic policy is intertwined. Or is it possibly good that Germany as the geographic heart of Europe plays the role of a calmer, mediating participant that promotes diplomatic rather than military solutions to conflict?

In Europe, Germany's interests have been and always will be alongside European ones. Only in a strong Europe, Germany can thrive. Clearly, the Euro crisis has strained European cohesion and Germany's stubborn austerity policy has made Germany quite unpopular amongst its European allies. Therefore, Thomas Bagger defines Germany's objective as follows:

«it is imperative that Germany charts a path forward for the Eurozone and the entire European Union that revitalises the entire European economy not only the German one.» [22]

It is certain that many Germans have very different ideas on how this path should look like. Further, the German- French motor is key for a stronger Europe. Fortunately, Germany's newly appointed Foreign Minister Heiko Maas has acknowledged the importance of a closer German-French cooperation. A day after his inauguration, Maas traveled to Grance to meet with Jean-Yves Le Drian, his French counterpart. He announced that Germany would work "very intensively and quickly" to follow through on Macron's plans to reform the European Union. It will be worthwhile to hold Maas to his words. Most likely to be fulfilled is Germany's increased support of the European Defence and Security Union.

With the United States, Germany desires to strike a tricky balance of maintaining traditionally good relations whilst emancipating itself. The obvious question remains, from what exactly Germany wants to "emancipate" from: the American hegemony? The American security umbrella? The likelihood of that seems slims. Although measures are undertaken to at least appear as if Germany is serious about reaching its 2% NATO objective. Defence Minister Von der Leyen, Foreign Minister Maas and Merkel have officially promised that Germany will steadily increase its military budget. However, words are yet again not matched by action. Just past Wednesday the Social Democratic Finance Minister Scholz presented the budget plan for this legislature – and the promises made during the coalition talks are not met by far. With the announced incremental defence budget increase, Germany would only reach 1,3%. Besides the grievance about military spending, it is clearly in Germany's interest to appease the American grievances about global trade imbalances. Germany must avoid an agitated American president who follows through with his threats to radically raise tariffs.

On a global level, Germany's economic interests have mainly defined German foreign policy. Surely, Germany is interested in maintaining the global physical infrastructure that enables global trade. To speak about further concrete German interests and objectives outside of Europe is very difficult. They are leftunspoken, if not undefined. Reactiveness rather than pro-activeness marked Merkel's foreign policy in the past. This is unlikely to change. Circumstances rather than specific interests will shape Germany's global foreign policy. However, Germany's reactiveness may result in being left behind, as witnessed in the recent Western joint missile attacks on Syria.

3. Recommending Strategies – From German Austerity to German Activism?

In a time where economic strength translated into power, Germany evolved to be a "reluctant hegemon" in Europe. When then the world turned south and strongmen like Erdogan, Putin or even Trump attacked the liberal international order, much faith was put into Merkel to take over leadership. Unfortunately, Germany has not proven itself to the task. Public rejection of German global leadership and increased military involvement pose the biggest handicap for a more active foreign policy abroad. But Germany's engagement differs from inside and outside of Europe. During the Euro Crisis, Germany threw around its economic weight to force German austerity on all Euro countries. It started to extend this "geo-economic" power to shape Europeans external action towards Russia and Turkey. Economic strength is Germany's most useful – and possibly sole - foreign policy instrument: whether as a carrot or stick in form of sanctions. However, times have changed. Realpolitik has returned and with it the importance of military strength. If Germany wants to safeguard the liberal international order as it is – a rules-based system rooted in multilateralism - Germany needs to act differently. After all, Germany has benefitted the most from a secure liberal international order.

The stars do not align well currently. Germany finds itself on the sidelines of world politics

again. In Europe, Germany has made itself unpopular with its austerity penance and is being overtaken by a visionary French President who sticks to his words when it comes to military interventions. In the United States, Germany has been aggravating many political elites long before Trump. Germany continues to build up trade surpluses, yet fails to fulfil NATO's 2% quota. Overall, the West is fed up with a German foreign policy whose actions do not match its words.

Germany must act: define a clear direction, build capabilities, create political will and forge strong partnerships.

Germany needs to **define its own national security strategy**. Despite the country's growing international weight, Germany's foreign policy culture and institutions have remained weak. Germany's objectives are vague, to say the least. Surely, this is rooted in Germany's traditional self-understanding as a Friedensmacht. But Germany cannot mask its inaction behind its "never again"- motto anymore. Only with a national security strategy, Germany can turn towards a more pro-active foreign policy.

Germany needs to **boost its military spending to become a believable partner.** Increased military spending is necessary to retrieve the country out of its current weaponry misery and to pare its economic strength with a military one. Further, Germany should consider revising the parliamentary approval for military engagements. Only when Germany has a functioning army it can deploy quickly, Germany might be able to become a real force to be reckoned with.

Germany **needs to shape public opinion in order to secure the political will for greater foreign engagement**. Domestic constraints are huge and the negative media attention German military has been receiving clearly doesn't help the case. German's feel uncomfortable with the thought of a strong military, which is also mirrored by German's reluctance to join the armed forces. Becoming a diplomat, yes. A military officer, no. A targe-

ted media strategy that transparently connects Germany's interests with a more active foreign policy could positively influence public opinion.

Germany needs to **forge strategic partnerships inside Europe to break out of its current isolation.** To prepare fertile ground for renewed European partnerships, Germany must retreat from its austerity policy. It must leave room for other countries to grow economically in their own way. Possibly, a weaker Germany might help Europe to become stronger. Economic and security issues are linked. Hence, Germany needs to open up to the idea of a European fiscal and political union, which poses a precondition for a common security and defense policy. Finally, a novel German-French division of labor could serve as an innovative solution to Europe's issues: Germany could provide economic growth while France provides security.

Whether Germany can safeguard the liberal international order will be decided first at home and then in Europe. Germany finally must acknowledge its global responsibility and strategically define the next steps of its foreign policy. Otherwise it will not only become globally insignificant, but it will endanger its own future as world's most popular economic powerhouse

Endnotes:

2 Biermann, K. Stahnke, J. (2017). „Kaputte Truppe". ZEIT online. Availabe at https://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-04/bundeswehr-bestand-ausruestung-panzer

3 Bundeswehr. (2018). „Jahresbericht 2017: Wehrbeauftragter kritisiert Verregelung". Available at https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/start/streitkraefte/grundlagen/innere_fuehrung/wehrbea

4 Gauck, J.. (2014). „Deutschland muss bereit sein, mehr zu tun". Frankfurter Allgemeine Zeitung. Available at: http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/gauck-rede-im-wortlaut-deutschland-muss-bereit-sein-mehr-zu-tun-12778744.html uftragter/jahresbericht

5 Szabo, S. (2016). „Germany: Resurgance, Stagnation, or Decline?". In Is the West in decline? Edt. By Rowland, B. Lexington Books: London

6 Schwarzer, D. (2017). „Germany cannot afford to be a geopolitical bystander". DGAP. Available at https://dgap.org/en/think-tank/press/dgap-in-the-media/germany-cannot-afford-be-geopolitical- bystander

7 Speck, U. (2014). „Power an Purpose: German Foreign Policy at Crossroads". Carnegie Europe. Available at http://carnegieeurope.eu/2014/11/03/power-and-purpose-german-foreign-policy-at-cross-roads- pub-57167

9 Speck, U. (2014). „Power an Purpose: German Foreign Policy at Crossroads". Carnegie Europe. Available at http://carnegieeurope.eu/2014/11/03/power-and-purpose-german-foreign-policy-at-cross-roads- pub-57167

10 Kundnani, H. (2017). „New Parameters of German Foreign Policy". Transatlantic Academy. 2017 Paper Series. No. 3.

12 Kupchan, C. (2002). „The End of the West". The Atlantic. November Issue 2002. Available at https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2002/11/the-end-of-the-west/302617/

13 Pew Research Center. (2018). „6 charts on how German and Americans view one another". Available at :http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/04/26/6-charts-on-how-germans-and-americans-view- one-another/

14 Kleine-Brockhoff et al. (2016). "In Spite of It All, America." German Marshall Fund of the United States. Available at http:// www.gmfus.org/publications/spite-it-all-america-transatlantic-manifesto-times-donald-trump-german-perspective

17 McKinsey Global Institute. (2014). "Global flows in a digital age." Insights and Publications. April 2014. insights/globalization/global_flows_in_a_digital_age.

18 Speck, U. (2014). „Power an Purpose: German Foreign Policy at Crossroads". Carnegie Europe. Available at http://carnegieeurope.eu/2014/11/03/power-and-purpose-german-foreign-policy-at-cross-roads-pub-57167

19 Kundnani, H. "Germany as a geo-economic power". Washington Quarterly. Summer 2011: 31-45.

20 Bagger, T. (2015). „The German Moment in a Fragile World". Washington Quarterly. Winter 2015: 25-35.

22 Bagger, T. (2015). „The German Moment in a Fragile World". Washington Quarterly. Winter 2015: 25-35.

When Dissent Dies: The Impact and Genesis of False Pretexts in the Vietnam and Iraq Wars

James Ferencsik

The principal public justifications for the American escalation in the Vietnam War and for the 2003 ground invasion of Iraq were unfounded. President Lyndon used two North Vietnamese attacks on U.S. destroyers conducting "routine surveillance" in the Gulf of Tonkin as a pretext to ask Congress for a resolution authorising the use of military force (AUMF).[1],[2] The destroyers, however, were participating in a covert action campaign, and the commander of the destroyer group doubted that the second attack occurred.[3] 39 years later, President George W. Bush outlined his rationale for a preemptive war against Iraq in his 2003 State of the Union Address: "Imagine those 19 [9/11] hijackers with other weapons and other plans, this time armed by Saddam Hussein. It would take one vial, one canister, one crate slipped into this country to bring a day of horror like none we have ever known."[4] This nightmare scenario belied Saddam's lack of al-Qaeda ties and active weapons of mass destruction (WMD) program. 1,118,000 5 individuals in Vietnam and 464,424 6 in Iraq paid the ultimate price for these pretexts. If history does indeed rhyme, American policymakers must understand the impact of these pretexts and their genesis to prevent a similar war. Using declassified memos and accounts by administration officials, this paper examines war deliberations from Johnson's inauguration to the Gulf of Tonkin Incident and from September 11, 2001, to the start of Operation Iraqi Freedom. These sources reveal that efforts to circumvent inconvenient intelligence and advice engendered both pretexts. Without the pretexts, both conflicts would have remained limited interventions.

The Gulf of Tonkin Pretext: Genesis and Impact

The Gulf of Tonkin pretext has two components that paint a picture of North Vietnamese aggression. One, American ships were not engaging in offensive operations. Two, the North Vietnamese attacked the destroyers twice. Secretary of Defense McNamara is primarily responsible for the first component. In the debate over Vietnam strategy, McNamara sidelined the dissenting Joint Chiefs of Staff. As a result, Johnson adopted a strategy that included the type of naval operations that brought the destroyers to the Gulf of Tonkin. McNamara with President Johnson and Secretary of State Rusk then misrepresented the destroyers' operations. Conflicting reports, Johnson's willingness to politically exploit the second attack, and McNamara's continued disregard for military advice produced the second component. Without this pretext, American involvement in Vietnam would have likely been limited to training South Vietnamese units and bombing raids on the North.

When Johnson became President, he asked Secretary McNamara to develop a coherent strategy for the US mission in Vietnam. As military statistician during the Second World War, McNamara "left the Army an ardent believer in the need for statistical management and control over military organisations."[7] As Secretary of Defense, this experience translated into a general suspicion of the Joint Chiefs of Staff's advice and a reliance on civilian political appointees to develop military strategy. The development of a graduated pressure strategy

for Vietnam exemplifies this suspicion. When McNamara returned from a trip to Vietnam on March 12, 1964, he authored a memo outlining a strategy of graduated pressure, which proposed covert action operations and bombing raids to dissuade North Vietnam from arming and training the Viet Cong.[8] At the time, the JCS remained divided on how to address Vietnam but advocated either overwhelming military force or non-intervention.[9] Predicting opposition from the JCS, McNamara sent his memo to the White House before the JCS could see it. 10 McNamara the cut off all channels of communication between the President and the JCS. [11] When the JCS saw the memo and responded with a memo detailing their reservations, McNamara ensured it never left his office.[12] When the National Security Council met on March 17, 1964, to finalise the policy change, McNamara and the JCS Chairman Maxwell Taylor – under pressure from McNamara –misrepresented the JCS's misgivings as minor and detail-oriented rather than complete and strategic.[13] At the end of the meeting, Johnson adopted McNamara's graduated pressure memo as US military policy.[14] Only a few days later, Johnson learned of the JCS's opposition.[15] Without this policy, the destroyers would not have entered the Gulf of Tonkin to collect intelligence for a covert action operation, and the Gulf of Tonkin Incident would have likely never occurred.[16] When the supposed attack on the second Johnson and McNamara misrepresented the ships' mission. In additionto Johnson's August 4th speech saying the ships were conducting "routine surveillance," Johnson, McNamara, and Rusk did not mention the covert operations in their August 4th meeting with Congressional leaders to ask for an AUMF.[17] When Senator Wayne Morse (D-OR) with a tip from a Pentagon official pressed McNamara on the destroyers' operations, McNamara indicated that South Vietnamese ships, without the knowledge of the US, might have conducted more aggressive naval operations.[18]

These misrepresentations facilitated the quick passage of an AUMF on August 7 th , three days since Johnson's request. The resolution's quick passage and its text indicate that Congress was directly responding to the administration's narrative of the incident. McNamara's disregard for military advice similarly led to the second component of the pretext. When McNamara received a flash report of a second attack on the USS Maddox in the Gulf of Tonkin, he began developing options for retaliation. Then, the commander of the destroyer task force reported that the attack was "doubtful" and that "freak weather" and "overeager sonar-men" triggered the initial report.[19] He then recommended "a complete evaluation before further action."[20] The U.S. Pacific Command Commander, Admiral Sharp, argued that the "weight of evidence" supported the existence of a second attack.[21] Sharp, however, similarly recommended that McNamara wait for confirmation before ordering an attack.[22] McNamara ordered the attack anyway, asked Sharp to provide an update in a few hours on the second attack, and then reconfirmed the order before Sharp called.[23] In interviews after leaving the Navy, Sharp has insisted that McNamara overstated his certainty to Johnson in addition to disregarding his recommendation to

wait forconfirmation.[24] Although the first component of the pretext influenced Congress but not the administration, the second component of the pretext convinced the administration and Congress to retaliate. The supposed second attack in the Gulf of Tonkin altered Johnson's political incentives in Vietnam. Deeply committed to his Great Society programs, Johnson used defencse-spending cuts in his 1964 budget to fund them.[25] In the 1964 Presidential Election against Barry Goldwater, President Johnson worked to position himself as the "peace candidate," recognising the American public's disinterest in a major war in Vietnam.[26] Johnson, however, feared the political consequences of a Communist takeover in South Vietnam.[27] These positions explain Johnson's strong support for graduated pressure and his decision to not retaliate after the first attack on August 2, 1964.[28] The supposed second attack, however, created a golden political opportunity and grave political risk for Johnson. A defensive military response to the second attack would allow Johnson to present himself as a strong leader - three months before the 1964 election. No response would expose Johnson to attacks from his Republican opponent, Barry Goldwater.[29] In the August 4, 1964 lunch when Johnson decided to retaliate, the majority of the discussion focused on the political consequences of such a decision.[30] In a meeting with Congressional leaders that afternoon, Johnson outlined his version of events and his desire to retaliate.[31] While the true mission of the destroyers was absent from the discussion, the second attack featured prominently in Johnson's argument for an AUMF.[32] Congressional leaders agreed to then pass an AUMF.[33]

When considering the likely US course of action in Vietnam without this pretext, it is essential to remember that, on the eve of the Gulf of Tonkin Incident, 16,000 American military advisors were in South Vietnam training their local counterparts.[34] If the Incident never occurred, American soldiers would likely have remained in Vietnam to as part of graduated pressure; however, the escalation after the AUMF, which included 500,000 soldiers, would have been inconsistent with Johnson's political incentives. Given the salience of political cost and benefit in Johnson's decision-making, these incentives would have shaped US policy in Vietnam and maintained the status quo.

WMD Terrorism Pretext: Genesis and Impact

The WMD terrorism pretext's two components – Hussein's WMDs and his Al-Qaeda ties - lay the foundation for preemptive military action. Al-Qaeda is committed to attacking Americans. If Hussein has WMDs and Al-Qaeda connection, Al-Qaeda could launch an attack on U.S. soil and produce a death toll far exceeding September 11th . This pretext originates in discredited intelligence reports. In an effort to circumvent and suppress intelligence that contradicted their preexisting policy preferences, Vice President Cheney and Secretary Rumsfeld revived these reports. The certainty of Cheney and Rumsfeld coupled with their manipulation of intelligence analysis processes convinced President Bush and Congress of their validity. In a Congressional hearing on the intelligence failures in Iraq, Congressman Walter Jones asked Lawrence Wilkerson, Colin Powell's Chief of

Staff, "How could professionals see what was happening and nobody speak out?"[35] Wilkerson replied, "the Vice President." When the CIA concluded that "there was no connection between Al-Qaeda and Saddam" and expressed doubts about Hussein's WMDs, Cheney was unwilling to take those assessments at face value.[36] As White House Counterterrorism Advisor Richard Clarke recalls, Cheney remembered that the CIA failed to foresee Hussein's invasion of Kuwait and the creation of Hussein's nuclear weapons program.[37] Clarke concluded that «Cheney had etched in his mind that Iraq wanted a nuclear weapon, Iraq wants a nuclear weapon, and the CIA hadn't a clue» Cheney's boss in the Ford administration and longtime friend, Rumsfeld shared Cheney's skepticism of the CIA intelligence and his enthusiasm for a military solution in Iraq.

At Cheney's request, Rumsfeld created the Office of Special Plans (OSP) in October 2001 to re- examine the intelligence on Iraq's weapons programs and Al-Qaeda ties.[39] To staff the OSP, Rumsfeld hired neoconservative intellectuals critical of the CIA's social science approach to intelligence.[40] While the traditional intelligence community sought to scrutinise and verify details of intelligence reports before accepting them, the OSP began with the assumption Hussein had WMDs and Al-Qaeda connections and tried to corroborate these assumptions. This aproach led the OSP to revive discredited reports on uranium purchases from Niger and 9/11 hijacker Mohammad Atta's supposed Prague meeting with an Iraqi intelligence officer.[41] The CIA found no information corroborating the Prague meeting report and, through Ambassador Joseph Wilson, concluded that the uranium purchases were near impossible.[42] Despite its deficient procedures for confirming intelligence, the OSP became Bush's main source of intelligence on WMD terrorism.[43] Reporting directly to Rumsfeld, the Office of Special Plans (OSP) could bypass Tenet and peer review by the intelligence community. Through Rumsfeld, it would hand its findings to Cheney who would present them directly to Bush. [44] With a steady stream of unconfirmed intelligence from the OSP, Cheney presented Bush with a picture of the Iraqi threat that did not mirror the CIA's Presidential Daily Briefing.[45]

To marginalise dissenting voices, Cheney pressured CIA analysts to confirm the OSP's conclusions. When Congress asked for a National Intelligence Estimate on Iraq in two weeks, the Vice President came to CIA headquarters ten times to ask CIA analysts whether they had examined a particular line of evidence or request them to re-examine a particular line of evidence.[46] As a result, the intelligence on aluminium tubes for nuclear weapons, a discredited theory by the CIA, found its way onto page 16 of the NIE, and the uranium purchases discredited by Ambassador Wilson appeared on page 25. Some authors of the NIE, notably Paul Pillar, have publicly blamed the Vice President's office for the inclusion of imprecise intelligence.[47]

At the same time, Rumsfeld worked to eliminate dissent within the Pentagon. For example, he received a report from the Director of Intelligence for the Joint Chiefs of Staff that concluded, "our knowledge of the Iraqi weapons program is based largely - perhaps 90%- on imprecise intelligence."[48] Rumsfeld forwarded the report to the Chairman of the JCS - but not to the White House.[49] Patrick Lang, the former chief of Middle East intelligence at the DIA under Rumsfeld, said that Rumsfeld and Wolfowitz had "intimated the DIA and beat it into a pulp."[50] In effect, Pentagon officials skeptical of the WMD terrorism pretext had no means to communicate their findings to the White House. Two factors oiled this Cheney-Rumsfeld intelligence machine. First, time constraints forced analysts, particularly working on the NIE, to draw on intelligence from the 1990s and to assume little had changed.[51] As Congress faced time pressures to pass a resolution, members relied heavily on the summary of the NIE. When the Bush administration tasked Powell with delivering the case for military escalation to the UN, Powell's staff had a few days to prepare his speech and had to draw directly from the NIE.[52] These time constraints signified less intergovernmental scrutiny of the OSP intelligence. Second, as the intelligence flowed in from the OSP, the administration suffered from groupthink. Officials with initial misgivings about the war suppressed their doubts. For example, Tenet

fought to remove the uranium purchases in Niger from a Bush speech but then referred to the NIE, including a conclusion on these purchases, as "ironclad" to Powell.[53] This conformity further reduced potential sources of scrutiny and allowed both aspects of the WMD terrorism narrative pushed by Cheney, Rumsfeld, and the OSP to become a pretext for war. Without the WMD terrorism pretext, Bush would have likely avoided a ground invasion and failed to obtain Senate authorisation for the invasion. Before September 11th, American pilots were frequently evading Iraqi anti-aircraft fire to enforce no-fly zones over the country's Kurdish majority north and Shia-majority south.[54] While Bush considered sanctions against Hussein and the no-fly zones as a failure, his aversion to a ground invasion consistently emerged throughout war deliberations in 2001 and 2002. In his memoir, Secretary Rumsfeld mentions that, during his September 26th, 2001 meeting with Bush about military options in Iraq, the President wanted "something different from the massive land force assembled during the 1991 Gulf War" and had not "made up his mind on the merits of toppling the regime."[55] After considering a range of options to address Iraq in January 2002, the President eventually settled on coercive diplomacy, which leveraged the threat of force to compel Hussein to comply with his international obligations.[56] In her memoir, National Security Advisor Condoleezza Rice writes that Bush, in a June 2002 meeting, did not want to put "boots on the ground."[57] It was not until September 2001 that a substantial ground invasion became a part of deliberations.[58] In Bush's memoir, he attributes his decision to the intelligence and Hussein's non-responsiveness to sanctions. He recalls, "I had been receiving intelligence briefings on Iraq for nearly two years. The conclusion that Saddam had WMD was a nearly universal consensus."[59] He then assumed that, if Saddam did not have WMDs, he would cooperate.[60] While some might question Bush's sincerity, he is the expert on his decision-making and the Rice and Rumsfeld memoirs support Bush's story.

The WMD terrorism intelligence proved equally persuasive in Congress. Based on their public statements, the NIE's conclusions convinced many Members of Congress tosupport the resolution. For example, Sen. John Kerry (D-MA) said before the vote on the AUMF, "When I vote to give the President...the authority to use force to disarm Saddam Hussein, it is because I believe that a deadly arsenal of weapons of mass destruction in his hands is a threat."[61] In 2007 as the lack of WMDs became apparent, 34 Senators in 2002 publicly indicated that, in hindsight, they would have voted differently if they knew there were no WMDs.[62] With 34 additional no votes, the AUMF would have never passed the Senate, leaving the Bush administration to rely on Iraq's alleged Al-Qaeda ties to argue that the 2001 AUMF to combat those responsible for 9/11 applied to Iraq. Without the AUMF, it is not evident that Congress would have appropriated the funds necessary to put tens of thousands of troops on the ground. The combination of Bush's aversion to "boots on the ground," his frustration with the status quo, and reduced Congressional support would have likely translated to a bombing campaign and covert action to remove Hussein but no major ground operations.

Conclusions:

The documents and historical accounts examined for this paper indicate both pretexts were essential in the escalation of US involvement in Vietnam and Iraq. In both cases, domineering Secretaries of Defense with a small coalition of high-level allies succeeded in circumventing advice and intelligence that contradicted their pre-existing policy preferences. Cheney and Rumsfeld empowered the OSP and marginalised the CIA, DIA, and JCS. McNamara cut the JCS from Vietnam policy discussions and failed to heed the Navy's recommendation to thoroughly analyse the second attack before respding. These cases indicate four major conclusions.

First, the development of false pretexts for war is not an organic process. When senior policymakers stifle dissent and exercise undue influence on the theoretically apolitical military and intelligence community, the national security process breaks down. With Vietnam, sidelining the JCS and ignoring military recommendations played a key role in the Gulf of Tonkin pretext. With Iraq, the creation of the OSP and pressure on other intelligence agencies to confirm its findings fueled the WMD terrorism pretext. Although Johnson politicized war deliberations, efforts to silence dissent and to influence the outcome of war deliberations were principally motivated by policy preferences. Notably, Cheney, Rumsfeld and McNamara valued their policy instincts more than expert advice.

Second, although popular narratives of war deliberations emphasizeemphasise the role of lies in going to war, the manipulation of institutions proved to be a more salient factor in the genesis of both pretexts.

Third, the Secretary of Defence was at the core of both efforts to bias the outcomes of supposedly apolitical national security processes. As the official normally responsible for overseeing military planning and recommending a military option to the President, a Secretary of Defense that places his or her policy preferences above expertise advice is a national security risk.

Fourth, Congress was generally willing to accept the Johnson administration's Gulf of Tonkin narrative and the WMD terrorism intelligence at face value.

The lessons of the Iraq and Vietnam Wars are particularly pertinent today. President Trump has often shown little tolerance for dissent and a loose relationship with the truth. [63] These traits significantly increase the risk of US war based on a false pretext. The third and fourth conclusions, however, point to the best safeguards against this risk. The Secretary of Defense plays a crucial role in war deliberations and can maintain military planning processes that are apolitical and open to multiple views. These processes are more likely to reveal unfounded assumptions, discard poor intelligence, and fully consider the consequences of a war. Congress must then rigorously scrutinise the intelligence and the rationale behind a draft AUMF. A more skeptical Congress in 1964 or in 2002 could have pulled the US back from the brink of war. Finally, despite the President's impulses, senior nationalsecurity officials must create an organisational culture that tolerates dissent. If they fail to do so, future generations of Americans may add another country may join the list of Iraq and Vietnam as post-WWII American conflicts based on false pretexts.

Endnotes

1 Lyndon Baines Johnson, "Radio and Television Report to the American People Following Renewed Aggression in the Gulf of Tonkin," August 4, 1964, archived by University of California Santa Barbara.

2 Lyndon Baines Johnson, "Remarks at Syracuse University on the Communist Challenge in Southeast Asia," August 5, 1964, archived by University of California Santa Barbara.

3 McMaster, H. R.. Dereliction of Duty: Johnson, McNamara, the Joint Chiefs of Staff (Kindle Locations 2734-2740). HarperCollins. Kindle Edi-

tion. David Sanger, "New Tapes Indicate Johnson Doubted Attack in Tonkin Gulf," New York Times, November 6, 2001.

4 George W. Bush, "2003 State of the Union Address," Washington, January 28, 2003, accessible at: http://www.washingtonpost.com/wp-srv/onpolitics/transcripts/bushtext_012803.html

5 Lewy Guenter, "America in Vietnam," New York: Oxford University Press (1978): 442-453.

6 Amy Hagopian et al, "Mortality in Iraq associated with the 2003-2011 War and Occupation, PLOS Medicine 10(10), 2013.

7 H.R. McMaster, Dereliction of Duty: Johnson, McNamara, and the Joint Chiefs of Staff, Harper Collins, Kindle Edition (Location 93).

8 Ibid. (Location 2289, 1233, 1292).

9 Ibid (Location 1527).

10 Ibid (Location 1551).

11 Ibid (Location 1848).

12 Ibid (Location 1591).

13 Ibid (Location 1596).

14 Ibid (Location 1622).

15 Ibid (Location 1627).

16 Ibid (Location 2724).

17 Ibid (Location 2661).

18 Ibid (Location 2730).

19 Gibbons, The U.S. Government and the Vietnam War, vol. 2, p. 290.

20 Ibid.

21 Ibid.

22 H.R. McMaster, Dereliction of Duty: Johnson, McNamara, and the Joint Chiefs of Staff, Harper Collins, Kindle Edition (Location 2628)

23 Ibid 2639.

24 Ibid.

25 Ibid. (Location 1109).

26 H.R. McMaster, Dereliction of Duty: Johnson, McNamara, and the Joint Chiefs of Staff, Harper Collins, Kindle Edition (Location 2128)

27 McMaster, H. R.. Dereliction of Duty: Johnson, McNamara, the Joint Chiefs of Staff. HarperCollins. Kindle Edition. (Location 1004).

28 Ibid (Location 2531).

29 Ibid. (Location 2765-2769).

30 Ibid. (Location 2612).

31 Ibid (Location 2666).

32 Ibid (Location 2661).

33 Ibid.

34 McMaster, H. R.. Dereliction of Duty: Johnson, McNamara, the Joint Chiefs of Staff HarperCollins. Kindle Edition. (Location 2042).

35 Jonathan Stein and Tim Dickinson, "Lie by Lie: A timeline of how we got into Iraq," Mother Jones, September/October 2006.

36 Bush's War, Produced by Michael Kirk and Jim Gilmore, New York: PBS Frontline, March 24, 2008. 52:05-52:45.

37 Ibid. 54:10-54:15.

38 Ibid. 55:40-55:48.

39 Ibid.

40 Ibid.

41 Bush's War, Produced by Michael Kirk and Jim Gilmore, New York: PBS Frontline, March 24, 2008. Seymour Hersh, "Selective Intelligence," The New Yorker, May 12, 2003.

42 Bush's War, Produced by Michael Kirk and Jim Gilmore, New York: PBS Frontline, March 24, 2008. Joseph Wilson, "What I Didn't Find in Africa," The New York Times, July 6, 2003.

43 Seymour Hersh, "Selective Intelligence," The New Yorker, May 12, 2003.

44 Seymour Hersh, "Selective Intelligence," The

New Yorker, May 12, 2003.

45 Ibid.

46 Ibid. 1:45:30-1:45:45.

47 Bush's War, Produced by Michael Kirk and Jim Gilmore, New York: PBS Frontline, March 24, 2008.

48 John Walcott, "What Donald Rumsfeld Knew We Didn't Know about Iraq," Politico, January 24, 2016.

49 Ibid.

50 Ibid.

51 Bush's War, Produced by Michael Kirk and Jim Gilmore, New York: PBS Frontline, March 24, 2008.

52 Ibid.

53 Bush's War, Produced by Michael Kirk and Jim Gilmore, New York: PBS Frontline, March 24, 2008. 2:08:30-2:08:45.

54 George Bush, Decision Points, New York: Crown Publishers (2010), 228.

55 Donald Rumsfeld, Known and Unkown: A Memoir, New York: Sentinel, 2011.

56 Ibid, 172. George Bush, Decision Points, New York: Crown Publishers (2010), 230.

57 Rice, No Higher Honor, 178.

58 Ibid. 180.

59 George Bush, Decision Points, New York: Crown Publishers (2010), 242.

60 Ibid.

61 George Bush, Decision Points, New York: Crown Publishers (2010), 240.

62 Jake Tapper, "Senate Regrets the Vote to Enter Iraq," ABC, January 5, 2007.

63 David Leonhardt and Stuart Thompson, "Trump's Lies," The New York Times, December 14, 2017.

Peacekeeping missions and impunity in CAR: how does the application of IHL to peacekeeping missions affect impunity?

Giulia Peruzzo

I. Introduction

The question of the applicability of International Humanitarian Law, hereafter IHL, to the United Nations peacekeeping missions is worthy to be discussed for many reasons. Firstly, it is more and more likely that peacekeeping operations are deployed in states characterised by ongoing conflicts[1] rather than post-conflict states. In the case of Central African Republic, for example, UN interventions took a post-conflict approach, although clashes in the country are ongoing and there is no peace to be kept. Secondly, since the first peacekeeping mission was deployed in 1948, UN peace operations have been expanding in number and in purpose, but the way IHL is applied to them is not universally endorsed yet. Equally, the violations of IHL and Human Rights Law committed by peacekeepers raise questions about the responsibility to prosecute them. Those situations are related to the lack of justice in many of the countries where peacekeeping missions take place, such as CAR, where the current hope to fight against impunity is the Special Criminal Court.

Peacekeeping missions have been evolving. One of the main tasks of the peacekeeping forces is the responsibility to protect. But since the battlefields have changed, it is more difficult to accomplish this task. Combatants and civilians are difficultly distinguishable, and in most cases, peacekeepers have to deal with a number of non-state armed groups, whose level of organisation is difficult to depict. At this respect, CAR is a perfect example. In a territory which is approximately the size of France, there are 14 recognised armed groups. The main divisions are ex-Séléka and Anti-Balaka, but these two groups are not homogeneous and their alliances vary according to the province and over time.[2] Claudio Tarchi, responsible for CAR at the Milan's desk of COOPI[3] , confirms that the specificity of CAR compared to the other countries where they operate is that the armed groups are highly fragmented and the situation is very changeable, both over time and according to the provinces, making it hard to plan and bring humanitarian help. Central African Republic has been nicknamed "the world champion of peacekeeping" for having hosted the highest number of peacekeeping missions. The last one, the United Nations Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in the Central African Republic (MINUSCA) was deployed in April 2014 with 12,000 personnel. Its mandate was renewed and more troops were deployed on the 15th of November 2017. Despite the international engagement's accomplishments in the country, there are some recurrent features in the history of CAR's missions that need to be highlighted:

«Short Reactive intervention to the peaks of the crisis[4]: the missions did not address the main drivers of the conflict; Multidimensional mandate: it makes it difficult for the missions to be effective since efforts and resources have to be shared among many priority tasks[5];Peacekeeping missions have been also been accused of not making use of the force they are entitled to, in case they are authorised by the Security Council[6]»

The present paper will look at the uncertainty about the application of IHL to UN peacekeeping forces and at how this affects the impunity of peacekeepers who committed violations of IHL during the conflict in Central African Republic. The first section will address the question of the applicability of IHL to the UN peacekeeping missions. The second section will deal with the violations of IHL by peacekeeping forces in CAR and in particularly with the question of impunity. The last section will illustrate the example of the Special Criminal Court, which is not strictly related to the debate around peacekeeper's violations but which is a source of inspiration for potential future institutions and which shows how national and international legal framework should collaborate to fight impunity in CAR.

II. Applicability of IHL to United Nation Peacekeeping Missions

The question of the applicability of IHL to a UN peacekeeping mission has evolved overtime. This issue has become particularly important since the mid-1990, when the civilian casualties increased substantially on the field[7]. In fact, in today's battlefields it is always more difficult to distinguish combatants and civilians, and more often civilians are used as a target by armed groups. Equally, it is much more common for civilians and children to take active part in hostilities.

There is a lacuna of the IHL in this sense: the 1949 Geneva Conventions were reflecting a completely different reality. They were a reaction to the Second World War and thus they dealt with large armies, at the service of the state, and battlefield located far from civilians' centres. Similarly, the 1977 Protocol was reactive to the National Liberation Movements against colonial governments, and it facilitated to gain the Prisoner of War (POW) status. Both legal instruments were focused on membership, not on a person's singular activity. Therefore, being part to a specific army was the main criteria to be identified as a combatant. Today's asymmetric warfare is characterised by trans-national armed groups, composed by combatants who do not wear uniforms or carry their weapons openly and who may act as civilians during the day and combatants during the night. To this end, some scholars believe IHL need a fourth protocol to the Geneva Conventions [8].

This changing battlefield caused multinational forces to change their purpose as well: they were no more in charge for ensuring cease fires or keeping the peace after a peace agreement was signed. They were directly and militarily involved against non-state armed groups [9]. Consequently, the UN had to address questions of the applicability of IHL to peacekeeping missions more specifically. Some contradictions arose, specifically due to the fact that the UN is not part of the Geneva Convention and as an international organisation, it does not have the same characteristics as states to which the Geneva Convention refers. Consequently, it was argued that the UN forces were not under the obligation to comply with IHL.

Jus ad bellum and Jus in bello

The debate over the applicability of IHL on peacekeeping forces triggered, therefore, the distinction between jus ad bellum and jus in bello: the first concerning the decision to take part to the conflict, taking into account the reasons and modality. The latter regulates the conflict between two or more parties, no matter why the conflict started. The two bodies of laws should never be mixed, in the sense that a party's justification to take part to the conflict should never be used to determine the application of the jus in bello (IHL). However, some states try to hide the nature of the peacekeeping missions, arguing that since the international community is supposed to be neutral and not to take part to hostilities as a party of the conflict, IHL should not be applied to peace interventions, even if, de facto, a conflict was taking place on the field. Some of the troop-contributing countries (TCCs) expressed this point of view, such as the French Minister of Foreign Affairs Bernard Kouchner in 2008 during NATO operations in Afghanistan[10]. In 2011 the UN Secretary-General stated, with regard to the UN forces' operation in Côte d'Ivoire in 2011: "let me emphasise that the ONUCI is not party to the conflict. In line with its Security Council mandate, the mission has taken this action in self-defence and to protect civilians".

This argument seems to have been rejected by the international community more recently, since it compromised the typical distinction existing between jus ad bellum and jus in bello. Also, in the case in which IHL would not apply, there would have been a legal gap, since no other body of law could apply in that context.[11]. What determines if IHL can be applied or not is not the mandate of international forces, but it is rather the situation on the field. Once the criteria triggering IHL application according to Articles 2 and 3 of the Geneva Conventions of 1949 are met, it should be applied.

Having said that, there are two sources of law raising contradictions when applying IHL to peacekeeping forces:

- The 1994 Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel
- The 1999 Secretary-General's Bulletin on the Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law
- 1994 Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel and the principle of equality between belligerents

Article 2(2) of the 1994 Safety Convention, which should define when IHL applies and when the Convention itself applies to the UN forces, is quite confusing and has been criticised multiple times for its ambiguity[12]: "the protection afforded by the 1994 Safety Convention to UN forces and associated personnel continues to apply when these troops are engaged in NIACs".

The safety convention grants immunity to UN peacekeeping forces involved in a NIAC. This implies that attacks against them are criminal acts, while under IHL they would not be categorised as such. The fact that UN forces are granted with a special immunity undermines the principle of equality between belligerents, since other peace forces or non-state armed groups would not benefit from it. However, according to Tristan Ferraro, there are reasons to believe that the influence of this Convention should not be overestimated. The Convention also states the intention to preserve the int grity of IHL[13].

Moreover, Article 8 of the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC) says that once UN forces have become a party of the conflict, they must comply with IHL. Obviously, the original problem persists in the case of countries which did not ratify the Rome Statute, and not all of the TCCs did it.

1999 Secretary-General's Bulletin on the Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law

According to the Secretary-General's Bulletin, principles and rules of IHL apply to a peacekeeping mission "whenever it engages in such a level of hostilities with a state or sufficiently organised non-state armed group as would render it a 'party to a conflict'"[14] Therefore, to trigger the application of IHL, there is a threshold

that that has to be met which is not clearly defined. There is a tendency to apply a higher threshold when it comes to UN peace forces.

Since the Secretary-General's Bulletin is very synthetic, we need to look at the literature on it to better define this threshold. In particular, Daphna Shraga[15] provided two conditions that must be met to talk about armed conflict involving UN forces: the presence of an armed conflict in the area of deployment of the forces and the engagement of the UN forces'members as combatants in the conflict.

Summing up, there is a widespread consensus over the importance of the situation on thefield. The International Committee of Red Cross is one of the main advocates of the thesis that whether it is an international or a non-international armed conflict, if the conditions to trigger IHL are met[16], the body of law will apply to UN forces. Having confirmed that IHL applies to UN peacekeeping forces, we state that the cause of impunity is not at this level. Consequently, we should look for it at the implementation and prosecution stage.

III. Violations of IHL by peacekeeping forces in CAR

The question of the impunity of the peacekeepers who violated norms of International Humanitarian Law or International Human Rights Law became particularly important in the last decade, when many cases of sexual abuse by peacekeepers were reported by the Secretary General. In 2015, which is the last year covered by the Report of the violations' Mapping[17] by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 22 allegations were received against peacekeepers of the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA). 15 allegations out of 22 concerned sexual exploitation and abuse[18] .

The matter is of primary importance for several reasons: firstly, UN peacekeeping forces are the ultimate entity that are sup-

posed to be neutral and to protect civilians; secondly, in a time where interest in funding peacekeeping missions is not very high, since they are seen as inefficient and never- ending investments[19], their credibility is even more important. Thirdly, the resulting impunity is evidence of a dysfunction and a lack of political will to prosecute the offenders.

Sexual abuse under IHL

The crime of sexual exploitation and abuse is widely covered by IHL concerning both international and non-international armed conflicts under different norms. In the case of CAR, the conflict was non - international and therefore the following norms apply. Firstly, the Common Article 3 to the four Geneva Conventions has been interpreted by the International Court of Justice (ICJ) as implicitly refereeing to sexual violence. 20 Secondly, the 1977 Additional Protocol II (AP II) complete it, prohibiting "outrages upon personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment, rape, enforced prostitution and any form of indecent assault" for "all persons who do not take a direct part or who have ceased to take part in hostilities"[21]. Thirdly, customary IHL can also be triggered: "According to the ICRC Customary Law Study, this prohibition (to commit sexual abuse and exploitation) has been found to apply both in international and non-international armed conflicts and protects women, girls, boys and men."[22] The main task of the UN in cases of sexual abuse is more to investigate and report the violations and to protect the victims, than to prosecute the alleged offender. This task requires rapid action. In this case, a team of independent experts condemned the weakness of the UN in the accountability of the perpetrators.[23]

The two legal frameworks which apply when a crime is committed by a UN peacekeeping-force are:

- Secretary General's Report on Special Measures for protection from sexual exploitation and abuse policies ("SEA"). This legal tool does not apply to troops that are not under the command of the UN
- UN's human rights mandate.

In the case of the allegations against the French Sangaris Forces, for example, the UN was accused of an extremely slowly and bureaucratic response, and of a failure to promptly offer protection to the victims of the sexual abuses. Independent experts suggested to harmonise the legal framework, which nowadays creates confusion among UN staff. According to the team that was the main reason of the delay in responding and protecting the victims.

A. Who is in charge of prosecution?

The state of the nationality of the peacekeeper who committed the violation is in charge of prosecuting, according to Section 4 of the Secretary-General's Bulletin on Violations of IHL:

> **"In case of violations of international humanitarian law, members of the military personnel of a United Nations force are subject to prosecution in their national courts.**

First, it is important to identify the IHL treaties and Conventions ratified by Central African Republic:

- 1949 Geneva Conventions and their Additional Protocols of 1977 in 1984. Since the conflict in CAR is of a non-international character the norms that apply are specifically the Common Article 3 to the Geneva Conventions of 1949 and Additional Protocol II to the Geneva Conventions;
- Rome Statute of the ICC in 2001[24]
- 1997 Anti-Personnel Mine Ban Convention ratified in 2002.

United Nations peacekeeping forces are also bound by the Status of Forces Agreement (SOFA): this agreement is signed between the UN and the State where the peacekeeping operation is being deployed and it "requires, inter alia, full respect for the principles and rules of the international conventions applicable to the

conduct of military personnel. [25]

Since IHL applies when peacekeeping forces become a party of the conflict, to trigger IHL in case of a sexual abuse it is necessary to prove the nexus between the violation and the armed conflict. If it is proven, then when the violation is "serious enough," it can be considered as a war crime, and the perpetrators can be held responsible individually and can be tried before the International Criminal Court. If this nexus,(which is not easy to prove[26]), is not found, the crime will still be covered by other legal frameworks, such as International Human Rights Law.

In the case of CAR, the serious violations committed by MINUSCA mentioned above could not be related to a conflict for lack of evidence and as such would not constitute violations of IHL or war crimes. However, some incidents that could be considered as violations of IHL were reported. Among those, one occurred in June 2015 in Mambéré[27] : the illegal arrest and torture of four men, and the murder of two among them by UN peacekeepers from the Republic of the Congo.

The International Commission of Inquiry on the Central African Republic[28] concluded the investigations about the soldiers of the French operation Sangaris[29] stating that they were engaged in hostilities and the crimes they committed were violations of IHL. The sending state, in this case France, was in charge of prosecuting the offenders. Three investigations were opened by the Public Prosecutor office in Paris, but in January 2017 a declaration was issued by the Investigating Judges declaring that the evidence necessary to proceed with the investigation was not found.

B. Immunity and third states

The violations of IHL committed by peacekeepers can be attributed to the UN. However, as international organisation, the UN does not have the capacity to provide criminal reparation[30], which is responsibility of the state of nationality of the perpetrator. The Status of Forces Agreements (SOFAs) and the Status of Nations Agreement (SOMA) contain the same rule of exemption from the criminal jurisdiction of the State where the crime is committed.

However, the immunity of peacekeepers varies according to their function:

Military contingents benefit from personal immunity "for any kind of criminal act andregardless of the circumstances under which this act was committed".[31]

Civilian personnel benefit from functional immunity. In other words, they are immune from the jurisdiction of the host State while they are exercising their official duties. In fact, there are different components in a peacekeeping operation: military, civilian and civilian police and different disciplinary procedures apply to them. One of the shortcomings of the 2003 Secretary- General's bulletin is that it "does not, of its own force, apply to all three categories"[32].

Moreover, according to the Geneva Conventions, a third state (which is not the state of nationality neither the state where the violation took place) has the right to intervene and repress an international crime, and so to exercise international criminal jurisdiction. To what extend does the absolute immunity prevent third states from intervening?

One of the possible ways would be to give the priority of jurisdiction to the peacekeeper's state of nationality and in the case where for any reason the state refuses to take jurisdiction or it is unable to provide it, a third state may intervene to grant justice. "Any other solution would lead to impunity for wrongdoing peacekeepers, and thus a denial of justice to their victims.[33]

C. The National Courts in practice

The cases in which peacekeepers were sentenced by national courts are few[34]. There can be many obstacles, legal and political, to the reparation by the state of nationality. More often,

offenders are sent home, where, if they are tried they are often acquitted. In other cases the national tribunal's interpretation of IHL in peacekeeping operations may be doubtful. Many are problems with implementation by the national courts:

The national law could have a specific definition of "serious crimes," and not consider the violation committed in the armed conflict as such.

Sometimes state do not extend their jurisdiction to nationals in a foreign country. When this happens, if they commit crimes, the state has no legal basis to prosecute them.

As stated by Prince Zeid's Report:

> **"the prosecution of staff or experts on mission for crimes committed in such a State depends on whether the State of nationality of the suspect has conferred extraterritorial jurisdiction on its courts to take such action and whether it can, in the circumstances of the case, effectively take such action. But this would tend to be the exception rather than the rule."**[35]

Most of the troops contributing countries (TCCs) of peacekeeping missions are developing countries with quite weak institutions and security sectors. The main TCCs for MINUSCA are Pakistan, Bangladesh, Egypt, Rwanda, and Zambia. They have difficulties in dealing with complex cases that took place far from the national courts or they may not have the necessary funds to compensate the victims [36].

IHL is not thought to govern relations between individual and states. An individual triggering IHL in a state court could face some procedural obstacles. For example, applicants triggering Article 3 of the 1907 Hague Convention (IV) related to compensation have been answered that "Article 3 grants a right to compensation only to a state, not to an individual [37].

D. Need of special mechanisms to ensure the prosecution

There is a need to improve, on one side the UN investigation, report and remedial action (victim assistance) and on the other side IHL implementation and the offenders' prosecution. As national courts have proven to be ineffective in this task, the UN should establish some standard mechanisms that could fill this gap. In other words, while it is clear that the state where violations are committed cannot have jurisdiction on the peacekeepers, it is necessary that the organism responsible to prosecute the offender is present in the state where the violation has been committed. A closer relation between the investigators and the prosecutors is fundamental, firstly to ensure that facts are not disrupted and misinterpreted, and secondly to speed up the process and compensate the victim in a reasonable time. If the violation was committed in the context of an international operation and if at the moment of the violation IHL applied, an international institution should be triggered to judge perpe-

trators. In this respect, the composition of the Special Criminal Court in CAR is an interesting example, although we should bear in mind that it is not allowed to try peacekeepers yet.

Special Criminal Court

The special criminal court is the main hope for the ones who wish the long history of impunity in CAR to get to an end. It is a crucial step toward the reconstitution of a national judicial system and to deliver the message that serious violations will no longer be tolerated nor forgotten[38]. The Court was supposed to be operational at the beginning of 2018. On May 29 th 2018 the Parliament has adopted rules of procedures and evidence. The Special Criminal court will have jurisdiction over serious violations of HR and IHL, according to the international treaty ratified by CAR and as stated by the National Penal Code.

The Court has the task to cover the gaps between national and international legislation: in the case in which the national law does not cover a specific issue, or where the interpretation of a national law is uncertain, or again where there is incompatibility between international and national laws, the Court can refer to the international norms and in particular to International treaties ratified by CAR or to customary law. The court can investigate war crimes committed from the 1st January 2003. The 2017 OHCHR report, mentioned several times in the present paper, will provide a basis for the Special Criminal Court's initial work. Despite the implementation of this Court represents an important development in the justice-building process in CAR, there are some challenges identified by Amnesty International that it will have to overcome:

- Amnesty: until now, many leaders of armed groups have been granted the amnesty in order to proceed to political negotiation. Contradictory insights came from the Bangui Forum on National Reconciliation held in 2015 and from the Sant'Egidio peace agreement last June 2017, where the priority seemed to be the political reconciliation rather than justice. It has also been argued that the President Touadéra's real intentions, through the last reshuffle of the cabinet, may be to gain more political support possible in view of the next elections.The Court will have to take position on the issue of the amnesty.
- Non- retroactivity: the Special Criminal Court has primary jurisdiction, but regional courts in CAR can try similar cases. A problem of non- retroactivity could arise since the SCC law is not automatically extended to regional courts. They will, therefore, have to refer to the National Penal Court. The latter, however, only included international crimes in 2010. Consequently, the Mapping Report suggests two possible solutions for the SCC to deal with crimes committed from 2003[39] : the Rome Statute could be used as a source of "domestic substantive criminal law"; or in alternative, crimes committed prior to 2010 could be prosecuted as domestic ones.
- Resources: to set the SCC there is a need for many resources. Despite the initial help to fund the Court, funding has just partially been raised from US, France, Netherlands and MINUSCA [40].
- Insecurity: the insecurity and the lack of infrastructure could make it difficult to reach the areas outside Bangui, where most of the war's victims live. Moreover, there is a deep sense of mistrust among the population toward the justice system, which could hinder the credibility of the hybrid tribunal for international crimes.
- Staff quality has been questioned: it is the first time that a court in the country has dealt with international crimes and the weak educational system in CAR may indicate a lack of professionals with adequate experience. The mixed composition and impartiality of the court is equally crucial, since religion and ethnic divisions are particularly intense in CAR. Women and muslims should be equally represented among the court's judges.
- Collaboration with the ICC is also of primary importance: for the first time a Court will be operational in the same country

where the ICC is also investigating.

Conclusion

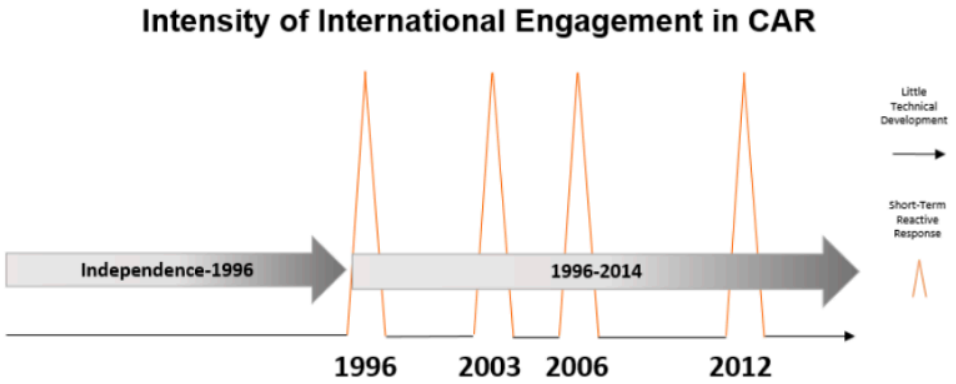
The paper has showed first how IHL applies when peacekeepers are involved in the conflict, and second how sexual violence is recognised as a crime in IHL in the context of a Non International Armed Conflict under different norms. As a consequence, impunity in CAR does not depend on legal gaps in the application of IHL to peacekeeping missions. It is rather caused by a weak investigation, legal implementation and prosecution by the national courts. Some improvements are necessary at diffrent levels.

At the UN level of investigation, there is a need to harmonise the legal framework applicable to sexual abuse committed by peacekeepers in order to avoid UN officers from interpreting a grave violation of human rights or IHL as a "misconduct as a disciplinary matter"[41].The state of nationality should actively participate in the investigations. "That will ensure that the investigation gathers evidence in a manner that satisfies the requirements of national law"[42].

At the implementation and prosecution level, the application of rules and principles of IHL by national courts undermine the independence of the UN[43] since they could have ratified different international treaties or be ineffective in prosecuting violators. Therefore, the UN needs to envisage an efficient international instrument to standardise implementation and prosecution procedures, and to ensure effective prosecution and justice to the victims. A special court on sexual abuse and exploitation should be appointed in the state where a peacekeeping mission is being deployed, composed of both national and international judges, and it should be given the jurisdiction on peacekeepers of any nationality. In this respect, the composition and scope of SCC in CAR is an interesting example, although it is not authorised to judge peacekeepers. A further development of this Court would be to extend its jurisdiction on MINUSCA peacekeepers, even if this would imply the lift of their immunity.

The ratification of some international treaties such as the Rome Statute should be a sine qua non condition for the TCCs to take part in a peacekeeping mission. The need for troops that western countries cannot provide is understandable, but this should not undermine the applicability of IHL or IHRL in the context of an international peacekeeping mission under a UN mandate. Even in this case, the principle of complementarity would make it compulsory for national courts to prosecute offenders first.

Source: http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/car.pdf



In: Genta Akasaki, Emilie Ballestraz, and Matel Sow (2015) "*What went wrong in the Central African Republic? International engagement and the failure to think conflict prevention*", Geneva Peacebuilding Platform, 2015 White Paper No.12

Considering the reactive nature of IHL and the timing of the international law's development, the scandal of crimes among peacekeepers is relatively recent. There is a long way to defeat impunity, especially taking into account the erosion of the TCCs' sovereignty that the lift of immunity would imply, that countries are not willing to lose. Governments may be pressured to lift the peacekeepers' immunity and to ensure the application of the national law in the country were the violation was committed.

Appendix

Endnotes:

1 United Nations Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support (2008), "United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines".

2 Skype interview with Carlo Tarchi, desk responsible for Central African Republic, 01/12/2017, Cooperazione Internazionale (COOPI).

3 COOPI is the oldest NGO to be active in the country.

4 See Annex II.5

5 A positive development was the reduction of the priority tasks from 8 to 4 by the Security Council last month, November 2017, in occasion of the renew of MINUSCA's mandate (Resolution 2387).

6 United Nations Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support (2008) United Nations
Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines.

7 Daphna Shraga (2000), UN Peacekeeping Operations: Applicability of International Humanitarian Law and Responsibility for Operations-Related Damage, The American Journal of International Law, Vol. 94, No. 2 (Apr., 2000), pp. 406-412.

8 Edited by William C. Banks (2011), "New Battlefields Old Laws: Critical Debates on Asymmetric Warfare", 2011 Columbia University Press

9 Tristan Ferraro (2013), "The applicability and application of international humanitarian law to multinational forces", International Review of the Red Cross (2013), 95 (891/892), 561–612.

10 Ibid.

11 Ibid.

12 Ibid, p.571.

13 Article 20 of the Convention.

14 Katarina Grenfell (2013), "Perspective on the applicability and application of international humanitarian law:the UN context", International Review of the Red Cross, 95 (891/892), 645–652.

15 Former senior legal adviser at the UN Office of Legal Affairs who was involved in drafting the Bulletin.

16 Tristan Ferraro (2013), The applicability and application of international humanitarian law to multinational forces, International Review of the Red Cross (2013), 95 (891/892), 561–612.

17 OHCHR (2017), Report of the Mapping Project documenting serious violations of international human rights law and international humanitarian law committed within the territory of Central African Republic between January 2003 and December 2015.

18 UNSG report (16 February 2016), Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse A/70/729.

19 Genta Akasaki, Emilie Ballestraz, and Matel Sow (2015) What went wrong in the Central African Republic? International engagement and the failure to think conflict prevention, Geneva Peacebuilding Platform, 2015 White Paper No.12

23 Marie Deschamps, Chair Hassan B. Jallow, Yasmin Sooka (17 December 2015), "Taking action on sexual exploitation and abuse by peacekeepers Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic".

24 After the ratification the ICC could open two investigations. The first refers to the years 2002 – 2003: the Court convicted and sentenced the Congolese rebels' leader Jean-Pierre Bemba. The second one is ongoing.

25 See supra note 19.

26 Gaggioli, supra note 27.

27 Sangha-Mbaéré Prefecture, Central African Republic.

28 See note 23.

29 Sangaris was a French military operation deployed in CAR in December 2013 (Resolution 2127) to support the African Union's mission MISCA. The operation was under a Security Council mandate but not under its command. French soldiers were accused of sexual violence committed at the M'Poko IDP camp near Bangui airport.

30 Maria TELALIAN (2008), Violations of international humanitarian law committed during peaceoperations and individual criminal responsibility , 31st Round Table on Current Problems of International Humanitarian Law Sanremo, 4-6 September 2008..

31 Ibid.

32 United Nations General Assembly (2005), "Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects", A/59/710. Also called "Prince Zeid's Report".

33 See note 31.

34 For example, Belgian peacekeepers operating in Somalia (United Nation's «Operation Restore Hope» mission in Somalia in 1993) where sentenced in a Military Court in Brussels.

35 United Nations General Assembly (2005), See supra note 37, p.6.

36 Chapman, Peter F. (2009), «Ensuring Respect: United Nations Compliance With International Humanitarian Law.» Human Rights Brief 17, no. 1, p.3-11.

37 Ibid.

38 International Crisis Group (ICG), Avoiding the Worst in Central African Republic (28 September 2017), Africa Report N°253.

39 The year when the court can start to investigate violations.

40 Erica Bussey (2 October 2017) Progress and challenges in establishing the Special Criminal Court in the Central African Republic, Amnesty International.

41 George Russell (18 December 2015), "Independent panel blasts U.N. for inaction and cover-up in sex abuse cases", www.foxnews.com/world/2015/12/18/independent-panel-blasts-u-n-for-inaction-and-cover-up-in-sex-abuse-cases.html

42 United Nations General Assembly (2005), "Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects",

Les dynamiques de l'escalade des violences rurales dans la crise de 2013 en République de Centrafrique

Clotilde Gallissot

Abstract:

Dès la fin du 19ème siècle, le pouvoir colonial français exploite massivement les ressources naturelles et humaines d'Oubangui-Chari, renommé « République Centrafricaine » en 1958. Après son indépendance en 1960 les dérives dictatoriales successives et les ingérences étrangères plongent le pays dans une grande pauvreté et dans l'instabilité politique. C'est dans ce contexte que dès les années 1980 apparaissent des tensions entre éleveurs et agriculteurs centrafricains sur le contrôle des ressources. Le bétail des éleveurs est une richesse qui attise les convoitises. Face à la montée de la violence les éleveurs puis les agriculteurs s'organisent en groupes d'autodéfense pour se protéger face à l'économie de prédation en essor dans tout le pays. Les éleveurs, principalement musulmans, sont alors assimilés aux coupeurs de route et aux mouvements rebelles musulmans par les populations locales sédentaires. Les tensions ethnico-religieuses sont d'abord instrumentalisées par le pouvoir avant que la situation ne devienne incontrôlable en 2013. Les populations rurales se sentent alors abandonnées par les pouvoirs publics. Après une analyse approfondie de l'escalade des violences en zone rurale jusqu'au conflit de 2013, la dernière partie cemémoire propose des recommandations pour engager une dynamique de désescalade de la violence rurale.

Introduction:

La Centrafrique, pays connu pour le tourisme européen et la chasse, s'embrase en 2013. Les tensions qui ont conduit à la résurgence des violences de 2013 sont très profondes et ancrées historiquement dans les zones rurales du pays. Ce mémoire explore les cines historiques et les dynamiques qui ont conduit à la crise de 2013 en milieu rural pour pouvoir ensuite proposer des solutions adaptées pour engager une désescalade de la violence effective. La première partie analyse tout d'abord l'instabilité politique qui maintient la Centrafrique dans la pauvreté, depuis la période coloniale jusqu'au coup d'Etat contre le Président Bozizé. La seconde partie, présente de manière plus approfondie l'émergence des tensions entre éleveurs et agriculteurs en Centrafrique. La troisième partie examine la mutation de ces tensions en véritable conflit ethnico-religieux. Les populations rurales se sont alors senties abandonnées par les pol tiques publiques et menacées par l'instrumentalisation politique de certains groupes armés. Enfin, la dernière partie de ce mémoire est consacrée aux recommandations pour engager une dynamique de désescalade de la violence rurale.

1. L'instabilité grandissante depuis la periode coloniale maintient le pays dans la pauvreté

1.1 Une période coloniale douloureuse jusqu'à l'indépendance (1880-1960)

Depuis 1880 l'Afrique centrale est le théâtre des tensions régionales européennes dans la lutte pour l'intérieur des terres africaines. Dès 1880 la France commence sa conquête de l'Afrique centrale et prend petit à petit le contrôle de l'Oubangui-Chari entre la fin du 19ième siècle et le début du 20ième siècle. L'Oubangui-Chari est soumis à l'exploitation

publique et privée des ressources naturelles et humaines du pays. Comme l'explique l'historien Yanis Thomas, pour poursuivre la guerre sur le territoire tchadien le pouvoir colonial français cherchait des porteurs pour le ravitaillement logistique de l'armée[1] . Les Mandjias vont être utilisés pour les corvées de portage. L'administration procède à des razzias et à des réquisitions dans les villages Mandjias. La population terrorisée fuit les villages, elle est rapidement décimée par la famine. Les français vont se rabattre sur les populations Yakoma qui vont connaitre à leur tour le même sort que les Mandjias[2]. Les démographes estiment que l'Afrique équatoriale française a perdu entre 1880 et 1910 un tiers de sa population.[3] Les travaux forcés, le portage, la répression violente des rebellions oubanguiennes entre 1900 et 1910, ainsi que les épidémies et la famine vont contribuer à ce triste bilan. De plus, l'impôt indigène, le pillage des ressources naturelles et les travaux forcés vont maintenir la population oubanguienne dans la misère[4]. Ainsi que Yanis Thomas conclut « ensanglantée par des décennies d'exploitation coloniale, l'Oubangui-Chari reste le parent pauvre de l'AEF [Afrique Equatoriale Française]»[5].

C'est Barthélémy Boganda élu député à l'Assemblée Nationale française en 1946 qui le premier porte l'idée d'indépendance oubanguienne. Il fonde le Mouvement d'évolution sociale de l'Afrique noire (MESAN), qui dans les limites de la loi-cadre Defferre, remporte les élections de l'Assemblée territoriale d'Oubangui[6]. En 1958 Boganda renomme l'Oubangui-Chari « République de Centrafrique » et devient ainsi le premier chef de gouvernement de la RCA. Un an plus tard Boganda meurt subitement dans un accident d'avion, il est remplacé par David Dacko élu lors des élections de 1959. En 1960 le pays obtien son indépendance, appauvrit, sa dépendance financière à la France et à l'extérieur reste totale. Sous la présidence de Dacko la RCA plonge dans une lente dérive dictatoriale.

1.2 Les dérives totalitaires du pouvoir en Centrafrique (1960-2012)

Le 31 décembre 1965 Bokassa, chef d'état-major de l'armée centrafricaine, déclenche un coup d'Etat. Il renverse Dacko et devient président de RCA. Bokassa pratique une politique totalitaire enracinée dans la corruption qui atteint son paroxysme lor qu'il s'autoproclame empereur en 1976[7] . Les manifestations contre le régime de Bokassa se multiplient en Ce trafrique, toutes violemment réprimées[8] . La communauté internationale s'émeut des violences policières et semble découvrir les dérives du régime. En 1979 l'opération Barracuda menée par la France replace l'ancien président Dacko au pouvoir[9] . Mais suite à un coup d'Etat en 1981 le général Kolingba prend la tête du pays. Kolingba ethnicise sa garde présidentielle en recrutant uniquement des membres de son ethnie, les Yakomas. C'est sous la pression internationale que Kolingba est contraint de lancer un processus de démocratisation, qui échoue[10] . Ange Patassé lui succédera après avoir remporté l'élection présidentielle en 1993, lui aussi sera à l'origine de graves dérives autoritaires et ethniques. Patassé sera renversé dix ans plus tard en Mars 2003 par François Bozizé[11].

Les querelles de pouvoir et les dérives totalitaires qui suivent l'indépendance du pays ne permettent toujours pas d'envisager un développement de long terme en RCA. Le pays est riche en ressources naturelles, mais le produit de ces ressources n'est pas équitablement réparti dans la population, le taux de scolarisation reste très faible, les infrastructures ne sont pas développées et la corruption des élites mine la croissance[12]. En 2000, 74% de la population rurale vit sous le seuil de pauvreté, le taux de mortalité infanto-juvénile est de 194%, le taux de malnutrition est de 38%[13]. Le taux de pauvreté en RCA reste donc très élevé après l'indépendance et tout particulièrement dans les zones rurales.

1.3 La plongée dans le chaos suite au coup d'Etat contre le Président Bozizé (2012-2013)

En 2012 les mouvements rebelles font une coalition de circonstance pour renverser Bozizé. Ils lancent une conquête depuis le nord en direction de Bangui. En décembre 2012 ils arrivent à quelques kilomètres de Bangui, ce qui conduit les pays voisins à s'interposer militairement. Ceux-ci réussissent à contraindre les rebelles et Bozizé à négocier sous l'égide de la CEAC. En janvier 2013 un accord de cessez-le-feu est signé entre les différents partis à Libreville. Le 24 Mars 2013, malgré les accords de Libreville, les rebelles entrent dans Bangui et chassent du pouvoir le président François Bozizé, qui s'enfuit trouver refuge au Cameroun. Le pouvoir bascule dans les mains des ethnies islamisées du Nord, démographiquement minoritaire.

Cet évènement plonge la RCA dans un cycle de violences intercommunautaires encore plus profond notamment entre laSéléka et les milices anti-balaka. Le gouvernement provisoire chargé de rétablir la paix ne contrôle pas le territoire, il n'arrive pas à contenir les violences et à exercer ses fonctions régaliennes. Les tensions politiques, religieuses et communautaires s'enveniment et se transforment en un véritable conflit entrainant une grave crise humanitaire. Desmilliers de personnes sont exécutées, plus de la moitié de la population de RCA à besoin d'aide huma taire d'urgence particulièrement touchée par la famine et près de 300 000 personnes fuient vers les pays voisins. En décembre 2013 alors que la situation commence à dégénérer dangereusement, et à devenir incontrôlable pour les autorités politiques et militaires de RCA, le conseil de sécurité vote la résolution 2127 autorisant le déploiement de la Mission Internationale de Soutien à la Centrafrique sous Conduite Africaine (MISCA) et d'une force de maintien de la paix appuyée par la France (Opération Sangaris) dans l'objectif de faire cesser l'escalade des violences.

2. Genèse des tensions en milieu rural entre éleveurs et agriculteurs

2.1 Emergence des tensions entre éleveurs et agriculteurs

Les conflits autour du contrôle des ressources, comme la terre et le bétail, en milieu rural, ont largement contribué à la résurgence des tensions en 2013. Le betail représente une source importante de richesse dans les régions rurales et 30% du PIB en 2008 à l'échelle nationale[14]. C'est une richesse convoitée, un capital economique, qui peut aussi être source de violence. L'élevage bovin a été introduit en Centrafrique, depuis le Cameroun en 1920 par des éleveurs peuls Mbororo[15]. A partir des années 1980 des éleveurs venus du Tchad arrivent au nord de la Centrafrique. La désertification des zones sahéliennes a en effet entrainé un déplacement des populations vers le sud, un grand nombre d'éleveurs migrent pour chercher de nouveaux pâturages. La répartition des tâches est bien définie, les éleveurs Peuls élèvent le bétail et les arabes s'occupent de la commercialisation[16]. La cohabitation entre éleveurs sédentaire ou semi-sédentaires et agriculteurs se déroulait dans de bonnes conditions. Dès les années 1970 les administrations locales Gbaya ont pris conscience de la valeur des bovins et ont commencé à imposer des taxes aux éleveurs. Ces taxations ont fragilisé les relations autrefois bienveillantes entre éleveurs et agriculteurs[17]. En parallèle la RCA traverse une période économique difficile dans les années 1970. Dans ce contexte la richesse des éleveurs fait des envieux et exacerbe les tensions dans les zones rurales.

2.2 Les éleveurs victimes et acteurs de la violence

Depuis une vingtaine d'années de multiples groupes armés, dont les « coupeurs de route », ont largement profité des richesses des éleveurs en enlevant leurs bêtes et parfois des membres de leur famille, avec libération sur rançon. Ces agissements ont créé une grande insécurité pour les éleveurs et ont contribué à la précarisation de leurs conditions de vie[18]. C'est ainsi que ces violences ont conduit à la militarisation, voir à la 'milicianisation', des éleveurs pour se défendre face à la perte de leur source de revenu. Ils se sont organisés en groupes d'auto-défense armés d'archers.[19] Toutefois l'asymétrie des rapports de force a contraint les éleveurs pillés à se reconvertir dans des activités agricoles ou commerciales. D'autres se sont reconvertis dans des activités illicites en devenant eux-mêmes coupeurs de route pour reconstituer leur richesse, ou bien en intégrant des milices[20].

Les éleveurs ne sont pas seulement victimes des violences en RCA mais également acteurs des violences. Comme l'expliquent les auteurs d'Elevage bovin et conflits en Centrafrique « L'activisme des éleveurs dans des mouvements rebelles prend de l'ampleur avec l'apparition, en 2009, de la cohorte des éleveurs armés d'origine tchadienne dirigés par Baba Laadé » [21]. En 2013 les hommes de Laadé vont se recycler au sein du mouvement de la Séléka qui pratique une politique de prédation et de pillage systématique sur les populations locales, y compris sur les éleveurs. Face à cette résurgence de violence, les villageois s'arment pour se défendre.

Le bétail, au même titre que les diamants, est une source de richesses en RCA et donc une source de conflit face à un Etat absent.

3. Mutation des tensions en conflit ethnico-religieux

3.1 Amalgame ethnico-religieux

Les chrétiens sont majoritaires en RCA, ils représentent près de 80% de la population, principalement protestants, avec de plus en plus d'évangélistes. Seulement environ 10% de la population est musulmane, avec une forte densité au nord-est du pays[22]. Depuis 2003 une multitude de groupes rebelles naissent et opèrent dans les régions rurales[23] . L'économie de prédation exercée par les différents groupes armés va se transformer en véritable conflit ethnico-religieux en 2013. Face aux pillages et à la violence de la milice Séléka, les populations locales s'organisent en groupe d'auto-défense. La Séléka s'en prend aux églises pour piller les richesses. Bien que la crise ne soit pas de nature inter-religieuse, comme le précise Jean-Arnold de Clermont, elle va le devenir. Les pillages des églises par la Séléka, majoritairement composée de musulmans, sont interprétés par la population chrétienne comme des actes anti-chrétiens. Il faut donc « défendre les chrétiens contre les musulmans »[24] .C'est la résurgence des anti-balaka[25] et des conflits inter-religieux. Les anti-balaka s'en prennent aux éleveurs Peuls, principalement musulmans, et aux arabes, assimilés aux milices de la Séléka. Ils agressent indifféremment tous les musulmans et s'approprient le bétail des éleveurs après les avoir tués[26]. Ainsi que le présente Chauvin et Seignobos « Un discours ultranationaliste, ciblant la Séléka et les musulmans comme des étrangers jihadistes, sert à fédérer les anti-balaka dans le sud-ouest de la Centrafrique »[27]. Les groupes armés s'organisent autour de l'appartenance à une ethnie et à une religion. La prise du pouvoir par la Séléka le 24 Mars 2013 constitue un catalyseur des antagonismes religieux[28].

3.2 Façade religieuse des luttes pour le contrôle des ressources

Certains Peuls sont les auteurs de nombreuses représailles contre la population non musulmane. Comme le souligne International Crisis Group « Loin de pratiquer la riposte graduée, ils se rendent coupables de tueries et accentuent la haine intercommunautaire »[29]. Le secrétaire général de l'ONU, Antonio Guterres, en visite à Bangassou en octobre 2017, a condamné la manipulation des religions dans les violences : « Je fais appel aux leaders religieux, et aux leaders communautaires pour qu'ils parlent d'une façon très nette en condamnant toutes les exactions et formes de violence, surtout par des groupes qui invoquent des identités religieuses qui n'ont aucun sens »[30] .

L'escalade des violences religieuses en milieu rural a en toile de fond une lutte pour le contrôle des ressources.

3.3 L'exemple du trafic de bovins : ressource financière des milices rebelles

Le bétail est devenu pour les anti-balaka une source essentielle de financement de leurs activités. Les bêtes volées sont parfois rendues à leurs propriétaires contre rançon, ou bien vendues sur les marchés locaux ou écoulés au Cameroun et dans les pays voisins[31] . La Séléka, encore mieux organisée que les anti-balaka, a mis en place un véritable commerce illicite de bovins en RCA. Un ancien colonel de la Séléka Hissen Koursi est notamment à l'origine de la saisie forcée des bœufs des éleveurs dans la commune de Bogangone qu'il fait convoyer vers le Tchad[32]. Les éleveurs sont directement mis à contribution pour financer 'l'effort de guerre' des milices. Les éleveurs de l'Ouest se voient forcés de fuir vers les pays voisins et vers l'est et le nord de la RCA. Le développement du trafic de bovins, ainsi que l'exode massif des éleveurs vers le Tchad et le Cameroun ont provoqué l'effondrement de la filière bovine en RCA et l'enrichissement des milices rebelles[33].

4 Entre abandon et instrumentalisation politique des conflits en zone rurale

4.1 Les rebelles se mêlent à l'appareil d'Etat

Différentes milices rebelles ont pris le contrôle de l'espace rural en RCA. Ainsi que le décrivent Chauvin et Seignobos « le territoire national [est] une mosaïque de territoires plus ou moins autonomes »[34]. Les deux auteurs argumentent que les milices et l'appareil d'Etat ont fusionné en RCA. D'après Chauvin et Seignobos depuis plus de 50 ans les milices sont utilisées par les présidents « pour contrebalancer le pouvoir d'une armée perçue comme un vivier de putschistes. […] Issues de l'ethnie du président, elles complètent la garde présidentielle dans la sécurité rapprochée»[35]. Depuis les années 2000 tout particulièrement, les fractions armées ethnicisées, parfois étrangères, sont réactivées par les présidents déchus pour reprendre le pouvoir. En 2008, par exemple, le président François Bozizé s'appuie sur les comités d'autodéfense villageois (CAD), appelés aussi anti-balaka pour lutter contre les coupeurs de route dans le pays [36]. Les villageois s'allient donc avec les autorités pour profiter d'une protetion contre les pillages. Ainsi, le gouvernement va aider à la formation de comités d'autodéfense villageois dans les parties du Sud et de l'est de la RCA[37] . Fin Décembre 2012 Bozizé est mis en danger par la prise des villes du nord du pays par la Séléka. Bozizé utilise une fois de plus l'alliance armée-milice pour s'opposer à la Séléka. Dans ses discours du 28 Décembre et du 31 Décembre 2012 en Sango, le président centrafricain dénonce l'incapacité de son armée à lutter contre les rebelles et appelle la population à défendre ses terres contre la Séléka. Chauvin et Seignobos décrivent les conséquences désastreuses et immédiates de ces deux discours « Les barrages routiers […] se multiplient […], pour traquer une infiltration des Séléka. Les musulmans et ceux qui ne parlent pas sango sont soupçonnés d'être des collaborateurs du mouvement. »[38]. Lors de l'arrivée de la Séléka au pouvoir en Mars 2013, qui a porté Michel Djotodia à la tête de l'Etat, le nouveau 'gouvernement' se trouve en incapacité de contrôler ces milices. Les différentes fractions de la Séléka commettent en 2013 des violences extrêmes (massacres, viols, pillages, tortures etc.). Une partie de la fraction anti-balaka reste fidèle à Bozizé.

4.2 Abandon des politiques publiques, crise de la non gouvernance

L'embrasement de la crise et son prolongement sont les conséquences de la non-gouvernance. La crise n'est pas religieuse mais les tensions religieuses ont été manipulées par les hommes politiques désireux de garder ou de reprendre le pouvoir[39]. Jean-Arnold de Clermont évoque plusieurs sources de la mal-gouvernance, voire de la non-gouvernance en RCA. Tout d'abord l'accaparement des ressources par le président et ses proches, la corruption, l'ethnicisation des recrutements et des nominations, et enfin les ingérences étrangères dans le pays. Interrogés par Jean-Arnold de Clermont, les jeunes centrafricains soulèvent également le manque de patriotisme comme l'une des causes de la crise[40]. La RCA est en effet une création artificielle héritée de la colonisation peuplée de nombreuses ethnies qui font fi des frontières établies. Le sentiment d'appartenance à un pays commun et l'idée d'intérêt général ne se sont jamais développés.

5. Recommandations pour engager une dynamique de désescalade de la violence rurale

A l'échelle internationale sous l'égide des Nations Unies et/ou de l'Union Africaine une conférence avec les différents acteurs, dont les pays voisins et occidentaux, devrait se tenir pour décider d'une solution politique de long-terme pour la RCA. Toutes les parties s'engageraient à respecter la décision prise communément. La communauté internationale devrait encourager la mise en place d'un Tribunal pénal international pour la Centrafrique pour juger les crimes commis ces dernières années en RCA. Comme le signale justement de Clermont, ce tribunal serait également un moyen pour les Centrafricains de retrouver confiance dans le mot « justice »[41].

Sur le plan national, il est indispensable de mettre en place un système de paiement régulier des salaires et des pensions des fonctionnaires et de l'armée pour assurer le bon fonctionnement de l'Etat. Il est essentiel que la lutte contre la corruption et l'accaparement des ressources par les élites devienne la priorité du gouvernement de Centrafrique. Le gouvernement doit également arrêter les recrutements et nominations fondés sur l'appartenance à une ethnie. Il est du devoir du gouvernement de veiller à l'équilibre de la représentation des différentes ethnies dans l'armée et au sein même du gouvernement. Ainsi, la garde présidentielle et l'armée doivent représenter de manière équitable la Centrafrique. Il est également impératif de dépolitiser les forces armées centrafricaines.

La solution aux violences doit venir du 'bas'. Les Nations Unies, les ONG présentes sur le terrain, et le gouvernement de RCA doivent encourager la relance des Conseils de villages tels qu'ils existaient avant la crise de 2013. Ces conseils de village doivent être un lieu d'échange pour négocier et régler les conflits de manière pacifique au niveau local, au plus près des réalités des villageois. Ces conseils doivent être des comités de médiation intercommunautaires notamment entre éleveurs et agriculteurs. L'International Crisis Group recommande également « pour donner corps à ces initiatives »[42] que les forces internationales (Minusca, Sangaris) s'assurent de l'interdiction des groupes armés de siéger au sein de ces arènes de concertation et d'échanges.[43]Le pouvoir de RCA centré sur Bangui doit maintenant focaliser son attention et ses efforts sur le monde rural centrafricain, point de départ des conflits.

Il faut intégrer les questions des éleveurs et du commerce des bovins dans la stratégie globale de reconstruction économique du pays. Le pillage des ressources des éleveurs est en parti une des raisons de la résurgence des violences de 2013, il faut donc imaginer un système pour réintégrer les éleveurs dans l'économie et pour les protéger dans le long terme. Les conseils de village sont un premier pas. En parallèle le commerce illicite de bovins par les milices armées doit être stoppé pour couper le financement des milices à la source et éviter de nouveaux pillages de troupeaux. Ainsi que le recommande International Crisis Group « à partir des travaux du Groupe d'experts des Nations unies, [une cellule de lutte contre les trafics de diamants, d'or, d'ivoire et de bovins intégrée à la Minusca] devrait mener des investigations pour identifier les organisateurs des filières parallèles de revente des troupeaux ainsi que les lieux où sont écoulés ces cheptels»[44].

On peut envisager une reprise d'activités des éleveurs sous l'égide de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture en partenariat avec les autorités locales en s'inspirant des mécanismes traditionnels d'entre-aide pour reconstituer les troupeaux de certains éleveurs ou pour les aider à reprendre une autre activité.

Quelle que soit la méthode choisie par les autorités centrafricaines en partenariat avec la communauté internationale, il est impératif que cette méthode prenne en compte les enjeux des conflits ruraux pour éviter une résurgence future de nouveaux conflits.

Appendix

(See following page)

Endnotes:

1 Yanis Thomas, Centrafrique: un destin volé. Histoire d'une domination française (Marseille: Agone, 2016).

2 Thomas.

3 Thomas.

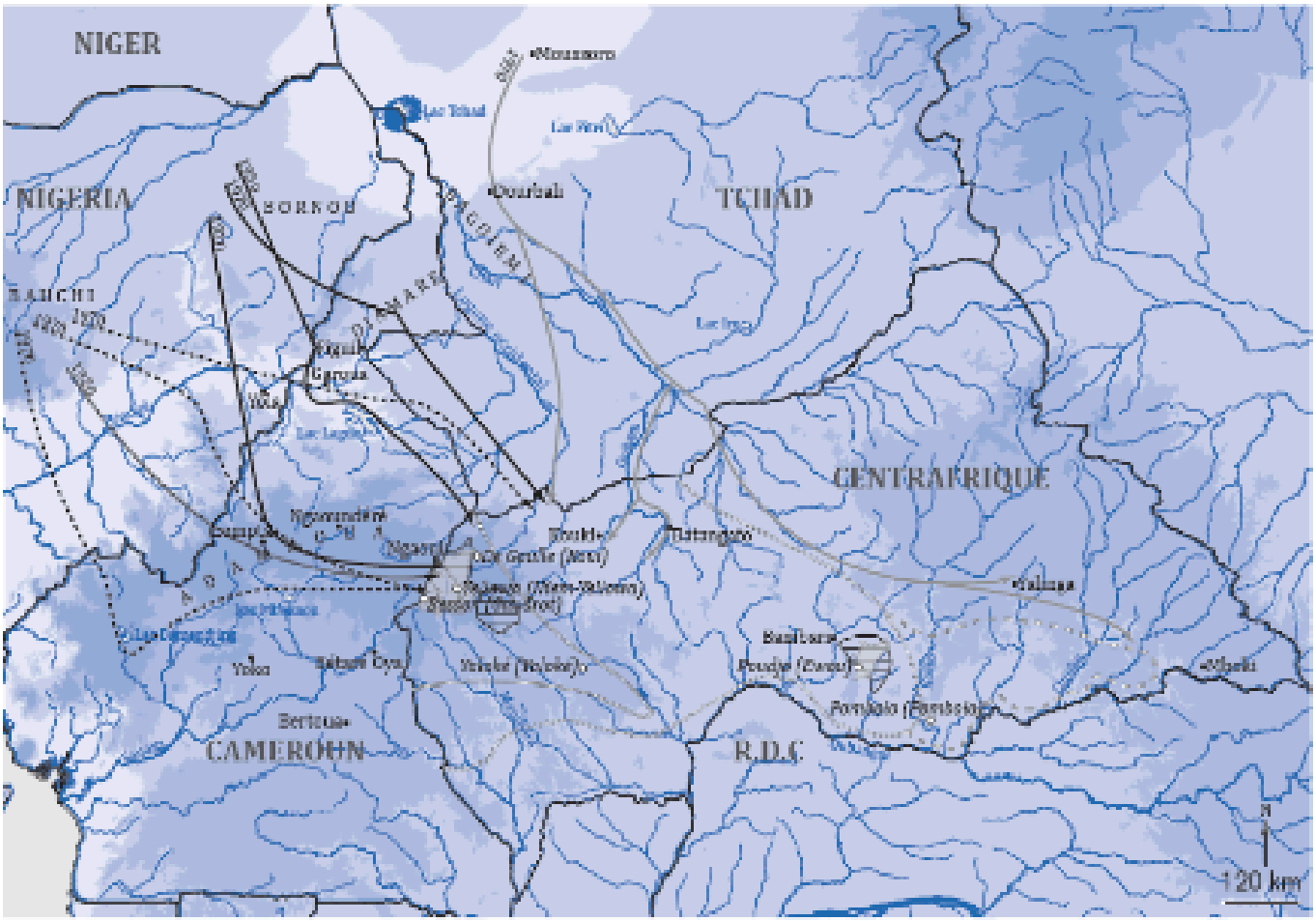
4 Thomas.

5 Thomas.

6 Thomas.

7 Jean-Arnold de Clermont, « Surmonter la crise en Centrafrique », Études, février 2015, 7 17.

Les migrations des deux courants d'éleveurs peuls vers la Centrafrique (1820-2000)



Altitude (mètre)
300 600 900

Fleuve ou grande rivière
Frontière internationale

BORNOU Région liée à l'histoire mbororo
Localité liée à l'histoire mbororo

Mbororo de l'ouest
Représentation schématique des migrations vers la Centrafrique

Wodaabe
Jafun
Aku
1920 Première décennie d'arrivée en Centrafrique

Limite de l'élevage bovin

1930
1994
2000

Intégration par l'État

Zone d'élevage (1953-1960)
Commune d'élevage
Principale localité de la commune (nom de la commune)

Mbororo du nord
Représentation schématique des migrations vers la Centrafrique

Uadaïen
1979 Première décennie d'arrivée en Centrafrique

Dans ces grandes migrations, chaque lignage mbororo a suivi une voie différente. Les proximités spatio-temporelles dans les migrations ont participé à la production des groupes identitaires Wodaabe, Jafun et Aku. Relief et réseau hydrographique sont mentionnés, les éleveurs en tenant compte dans leurs migrations (trypanosomiase, pâturages de saison sèche, etc.). En Centrafrique, les limites des communes d'élevage de Pombolo et de Yaloké n'ont pu être tracées, faute d'informations. Les voies d'arrivée par le Cameroun sont mieux connues que celles du Tchad.
Sources : J. Boutrais 1977, 1979, 1988, 1990 ; E. Chauvin à partir d'enquêtes de terrain, 2010-2012 ; G. Romier, 1999 ; C. Seignobos à partir d'enquêtes de terrain, 2009-2012.

8 Représentation pour la France UNHCR, « Fiche pays République Centrafricaine », janvier 2005.

9 Pasteur Josué Binoua, Centrafrique : L'instabilité permanente (Paris: L'Harmattan, 2005).

10 Philippe Susnjara, « Cours: La crise en République centrafricaine », 30 mars 2018.

11 de Clermont, « Surmonter la crise en Centra frique ».

12 Binoua, Centrafrique : L'instabilité permanente.

13 Binoua.

14 Julie Roselyne Betabelet, Alexis Maïna Ababa, et Ibrahim Tidjani, « Élevage bovin et conflits en Centrafrique », Les Cahiers d'Outre-Mer 272 (octobre 2015).

15 Aboubakar Njoya, Amélie Bonnerat, et Denis Gautier, « The Relationship between Herders and Trees in Space and Time in Northern Cameroon », The Geographical Journal Vol. 171, No. 4 (décembre 2005): 324 39.

16 Julie Roselyne Betabelet, Alexis Maïna Ababa, et Ibrahim Tidjani, « Élevage bovin et conflits en Centrafrique »

17 International Crisis Group, « Policy Briefing: La face cachée du conflit centrafricain », décembre 2014, Briefing

18 International Crisis Group.

19 Julie Roselyne Betabelet, Alexis Maïna Ababa, et Ibrahim Tidjani, « Élevage bovin et conflits en Centrafrique ».

20 Julie Roselyne Betabelet, Alexis Maïna Ababa, et Ibrahim Tidjani.

21 Julie Roselyne Betabelet, Alexis Maïna Ababa, et Ibrahim Tidjani.

22 Emmanuel Chauvin et Christian Seignobos, « L'imbroglio centrafricain. État, rebelles et bandits », Afrique contemporaine n° 248 (avril 2013): 119 à 148.

23 Julie Roselyne Betabelet, Alexis Maïna Ababa, et Ibrahim Tidjani, « Élevage bovin et conflits en Centrafrique ». Afrique N°105 édition.

30 « CENTRAFRIQUE - Depuis la Centrafrique, le secrétaire général de l'Onu condamne la manipulation de la
religion », France 24, 26 octobre 2017.

31 International Crisis Group, « Policy Briefing: La face cachée du conflit centrafricain ».

32 J.Motondi, « Un colonel tchadien de la Seleka tente la partition de la RCA: que disent Djotodia, Tiangaye et la
CEEAC », Kangbi-Ndara, Août 2013, http://kangbi-ndara.info/un-colonel-tchadien-de-la-seleka-tente-la-partition-de-la-
rca-que-disent-djotodia-tiangaye-et-la-ceea/.

33 International Crisis Group, « Policy Briefing: La face cachée du conflit centrafricain ».

34 Chauvin et Seignobos, « L'imbroglio centrafricain. État, rebelles et bandits ».

35 Chauvin et Seignobos.

36 Chauvin et Seignobos.

37 Chauvin et Seignobos.

38 Chauvin et Seignobos.

39 de Clermont, « Surmonter la crise en Centra frique ».

40 de Clermont.

41 de Clermont.

42 International Crisis Group, « Policy Briefing: La face cachée du conflit centrafricain ».

43 International Crisis Group.

44 International Crisis Group.

Jihad & Muslim Masculinities: Explaining The Recruitment Of Young Men To Radical Salafist Groups & Jihadism In Tunisia Through Socio-Economic Factors And Gender Performativity

Linn Marie Ulvestad

I. Introduction

While Tunisia is the only Arab country undergoing a successful democratic transition following the Arab Uprisings, it has also become home to an emergent Salafi-jihadi movement following the ousting of former president Zine el-Abidine Ben Ali in January 2011[1]. Democratic institutions were set up in Tunisia after the 2014 elections; however, the consolidation of democracy depends on the involvement of women and young people in public and socio-economic life, and studies and election surveys attest to a serious disengagement, especially among young people[2]. This participation is even weaker at the local level because of the marginalisation of certain regions, favouring phenomena such as radicalisation, jihad, and smuggling, thus developing areas of lawlessness. The radical Salafists have been able to establish themselves in certain regions, overcoming the lack of public services, both politically and socioeconomically.

Tunisia has sent more foreign fighters abroad to join the ranks of Islamic State than any other country in the world. Ben Ali's monopolisation of the religious sphere and neglect of socioeconomic issues, which arguably made radical movements attractive to disillusioned youth, have led to intensifying violence in Tunisia and the export of foreign fighters to Syria, Iraq, and Libya[3]. I want to examine how the radicalisation process relates to questions of identity with new rigorous forms of religiosity and Islamic challenges gradually attracting more and more young people. The identity of young men[4] who have been radicalised are shaped by gender constructs and practices, along with other contextual elements. I will examine how gender performativity relates to extremism and the desire of finding a way out of difficult socio-economic conditions using empirical data provided by ADD's study on the major factors leading to youth radicalisation in Douar Hicher and Zarzouna[5].

Research questions:

My research questions are therefore the following: How can we explain the rise of Salafist jihadist movements in the aftermath of the popular uprisings of 2011 in Tunisia? Is it linked to the democratisation process, socio-economic factors, or could it be explained by gender theory? What are the motivations of young people joining radical Salafist movements, is it based on religious conviction, precarious economic situations or identity politics?

II. Theoretical Framework

Radicalisation, extremism, and terrorism

While radicalisation and extremism are often used interchangeably in political discourse and the press, it is important to distinguish popular understanding from legal and academic definitions. According to the European Commission, radicalisation seeks to change the existing political and social structure but is not necessarily violent. Extremism, on the other hand, is considered to be the adoption of a particular ideology with the intention to use violence

to remove the state or ruling structure and its elites[6]. They thus provide the following definition of radicalisation « embracing opinions, views, and ideas which could lead to acts of terrorism »[7]. Defining terrorism has however proved more difficult, given that there exists no universal legally binding definition. The European Union's Framework Decision on Combating Terrorism provided the following legal definition of terrorism nevertheless:

> **"An intentional act which may seriously damage a country or an international organisation, committed with the aim of seriously intimidating a population, unduly compelling a Government or an international organisation to perform or abstain from performing any act, seriously destabilising or destroying fundamental political, constitutional, economic or social structures by means of attacks…"[8]**

According to Anthony Richards, the merging of 'terrorism', 'radicalisation' and 'extremism' into a single discursive framework contributes to the blurring of the important distinction between 'extremism' of thought and 'extremism' of method[9]. Terrorism has often been classified according to the ideology or belief-system of its perpetrators. There are belief-systems to which violence is integral, and ideologies may be interpreted or distorted to explicitly justify the use of terrorism. In such cases, terrorism may become 'ideologically embedded[10]'. It could be argued that this is the case with Al-Qaeda and the notion of terrorism and political violence as a religious duty. Richards argues that terrorism is not something inherent to any particular non-violent ideology; it is a method of violence that has at some time or other been perpetrated in the cause of doctrines within all of these categories. Therefore, terrorism should be understood and conceptualised as a particular method of violence, regardless of the ideological cause of the ones deploying it. Terrorism should thus be 'defined by the nature of the act, not by the identity of the perpetrators or the nature of their cause'[11].

When it comes to "religious radicalism" within political Islam or Islamism, understood as both ideology and movement, we find Salafist groups which are non-violent. It should be emphasised that religious radicalism uses various strategies that may include political and reformist actions, cultural struggle and the strengthening of the community of believers through missionary work[12]. Most definitions of Salafism in the academic literature underline that the term derives from the expression al-salaf al-salih (the pious ancestors) and that Salafists consider that the Qur'an and the hadith (Prophetic tradition) are the only legitimate ources of religious conduct and reasoning[13]. Generally, Salafists are considered to represent a more literalist and puritan approach to Islamic doctrine and practice. There is only one specific interpretation of Salafism which focuses on the use of violence to bring about radical change, commonly known as Salafist Jihadism[14].

Jihad in Islam

Jihad is a central concept in Islam, which literally means "exertion" or "effort". On one hand, it refers to efforts made by Muslims to improve the situation of religion and relations between men by reflection and prayer[15]. On the other hand, it refers to the different modes of expanding religion. While Jihad is often used in the media as a synonym for terrorism, the original meaning goes far beyond this understanding. In Sunni Fiqh, there has traditionally been a distinction between Jihad al-talab (offensive jihad) and jihad al-daf' (defensive jihad). Offensive jihad is generally perceived to provide a religious cover to the military expansion of the Islamic world through conquest, while defensive jihad is the individual duty (fard ayn) of every Muslim to defend the "homeland under threat" in the name of the Ulama (Islamic religious establishment). While the former takes place within the realm of political authority, and is carried out by soldiers and volunteers, the second calls on all believers and takes precedence over all other social values and obligations. Jihad al-daf' requires all Muslims to participate in a manner appropriate to their means, by arms, if not with funds, and at the very least by prayer, to ensure the survival of the community of believers[16]. However, as Kepel points out, the supreme arm of Islam can be a two-edged sword; if the control over jihad slips out of the hands of the Ulama, it endangers the established order and can lead to chaos[17]. The jihad of defence was proclaimed immediately after the invasion of Afghanistan by the Red Army in December 1979 and was about defending the Islamic land of Afghanistan from the Soviet infidels. The jihadists that fought there later moved on to other Muslim lands that were being occupied by foreign powers.

The Salafist movement in Tunisia

Salafism in Tunisia is generally considered to be imported from Saudi Arabia and completely foreign to traditional local Islam. From a genealogical point of view, Tunisian Salafism is the product of a disagreement within the Islamic Tendency Movement (ancestor of Ennahda) in the 1980s on the issue of democratic procedures and elections. Some militants left the party and created the Tunisian Islamic Front (Front Islamique Tunisien - FIT) in 1986, the first Salafist group in the country. FIT was severely repressed from 1990 and dissolved because of the dispersion of its militants; some were exiled, others imprisoned, while the most radical left to fight in the Afghan and Bosnian jihad[18]. As they returned or were liberated after the 2011 revolution, some of the activists structured the Salafist movement into associations and political parties[19]. However, this effort met several obstacles, pertaining to the different objectives of the factions. The apolitical quietist Salafist movement who was allowed to operate in Tunisia under Ben Ali did not wish to institutionalise Salafism, while a new generation of young Salafists was less inclined to participate in politics, but also more likely to be radicalised.

With the uprisings and ousting of Ben Ali on January 14, 2011, the Salafist movement benefitted from a new era marked by individual liberties and freedom of expression. The religious field, hitherto monopolised and controlled by the State, saw the appearance of new religious actors, which capitalised on the collapse of the legitimacy of the official imams. Salafist sheiks gained influence, especially in the most disadvantaged inner regions by offering religious and social services[20]. In the time following the revolution there appears to be a generational separation within the Salafist movement; the elders seek to integrate institutional politics, while young people focus on "street politics[21]". In Tunisia, the regime change results in a renewal of the vocabulary employed to talk about politics. Some Salafists begin to use the terms nation (watan) and citizens (muwātinūn) where the notions of community (umma) and subjects (ra'aya) were traditionally used. The claim of fundamental rights (al-huqūq al-asāsiyya) and general freedoms (al-hurriyyāt al-'āmma) also became a part of their discourse following the revolution[22].

Gender performativity and Jihadism

Maleeha Aslam argues that Muslim leadership in post-colonial societies has failed to deliver within locally "modified" Western frameworks of governance. The leadership has failed to provide an innovative "vision" and "agenda" for growth and prosperity to its people. As a consequence, the political agency of Muslim social capital, consisting of many troubled but energetic young men, has been absorbed in Islamist and terrorist networks[23]. Aslam argues that Muslim men participate in militant-jihadist Islamism as an act of gender performativity; thus, gender constructs and practices, along with other contextual elements, play an important role in influencing and propelling young men towards militant-jihadist Islamism and terrorism[24]. Aslam uses Judith Butler's gender performativity[25] and Raewyn Connell's notion of multiple masculinities[26] to explore militant-jihadist Islamism and terrorism among Muslim men.

Inspired by Beauvoir, Butler considers gender to be "styles of flesh". The styles may have occurred because of historical contexts as well as other factors, and thus cultural histories and processes need to be considered in understanding variations in styles of the flesh[27]. Gender is understood by Butler as a "corporeal style, an act" that may be intentional and performative, which indicates a contingent construction of meaning[28]. Connell's theory of multiple masculinities accentuates the significance of social structures and cultural, political and socio-economic contexts within which Muslim masculinities are being defined, shaped and manifested. The context of British and French colonialism in the Muslim world is used to "historicize" Muslim masculinities[29]. According to this argument, postcolonial Muslim men share a collective sentiment of being marginalised in their own countries and in the global society. The marginalisation is not limited to economic deprivation but may also include social isolation at the edge of politics, race and religion[30]. While Aslam provides a pilot study of Pakistani Muslim masculinities, I will use a similar approach to examine the Tunisian case through the empirical data provided by ADD's study on the major factors leading to youth radicalisation[31].

III. Analysis: the rise of Salafist extremism in Tunisia post-Arab uprisings

III.I. Democratic transition and the rise of jihadism: a paradox?

Tunisia is often portrayed by Western media as «a breeding ground for global terrorism»[32], while at the same time being presented as the success story of the so-called Arab Spring with the following democratization process. This begs the question of whether there is a link between the two. According to a 2015 study by the Soufan Group, between 6000 and 7000 Tunisian jihadists have left for conflict zones, most of them to Syria[33]. This is the highest contribution by any of the more than 100 countries who have provided a total of estimably 30.000 foreign fighters to Syria[34]. Meddeb suggests that to understand this « paradox » we must go back to the 2000-2010 decade which was marked by an important mobilisation of Tunisian youth in a severe confrontation with the Ben Ali regime. This period was characterised by the high politicization of Tunisian youth with the Palestinian intifada in 2002, invasion of Iraq in 2003, the confrontation between Israel and Hezbollah in 2006 and the clash between Israel and Hamas in 2008. These moments played out against the backdrop of acute social crisis: rising unemployment hit university graduates leading the first actions of the movement of unemployed graduates in 2005 paired with the hardening of Ben Ali's regime and the repression of protest[35]. Meddeb believes that jihadism benefited from the acute crisis, and that repression only filled the ranks of the radicals and turned prisons into veritable incubators for jihadists[36].

According to a study carried out by the Tunisian National Observatory for Youth[37], 1 out of 3 young men and 1 out of 2 young women between the age of 15 and 29 are NEET (not in education, nor in employment, nor in training)[38]. 67,3% of these young people are located in the southern or the interior regions of Tunisia[39]. Ac-

cording to Meddeb, the border economy of Tunisia (el khat), which includes smuggling and fraud, is an important social factor that has not been spared by the political upheavals in Tunisia since 2011[40]. Rather, the marginalisation of the border regions and the lack of development policies for decades have turned these fraudulent activities into a true «economy of necessity" and incarnates a form of « development by substitution» of impoverished territories[41]. The democratic process has not changed anything from this point of view since the economic situation has only worsened further. The collective hope of change provided by the revolution has disappeared and has given way to economic disenchantment. There is no mobilizing project and no political or religious institution is able to supervise young people. As an understanding of Islam based on the centrality of the struggle, jihadism is a formidable provider of meaning for a generation that feels forced into battle[42].

Another important factor was the total lack of reflections on the economic model to adapt after the revolution. The first development plan came in 2016, the Tunisia 2016-2020 project. This only goes to show that economic question wasn't a priority after the fall of Ben Ali. Consecutive governments since 2011 were incapable of making important social and economic decisions for fear of alienating three essential forces in the country: the UGTT (Union Générale Tunisienne du Travail); the administration - perceived by successive governments to be a remnant of the former regime and to be capable of blocking their decisions -; and businessmen, who form an important and influential interest group in the media and who have tried to protect their wallets and privileges in a new and uncertain context[43]. According to Meddeb, it is time to review economic priorities and above all escape the Ben Ali regime's political economy which was centered on the creation and protection of different kinds of revenues, on the clientelist management of the social groups who benefit from them and on the perversion of the rule of law[44]. Thus, people's demand for economic and social inclusion should be responded to with "more state but in other ways"[45]. This means reinventing the state in Tunisia, beginning with the long-delayed decentralization process.

III.II. Salafist youth: a product of Ben Ali's regime?

It has been argued that the emergence of Salafist youth movements is a product of the Ben Ali regime, based on an authoritarian state with an economy favoring the elites, and leaving out the working classes, who in turn experienced a deprivation in living standard[46]. According to Meddeb, the poorly educated and disadvantaged youth suffers from a double crisis of future and meaning, with the lack of prospects going hand in hand with the quest for a new spirituality[47]. Fabio Merone and Francesco Cavatorta go even further and argue that "Islam provides these young people with points of reference to explain their marginal socio-economic condition and a way out"[48]. Ben Ali's firm control over the religious sphere meant there were few religious groups to fill the void after the fall of the regime, which in turn made it possible for radical groups to preach their ideas and convert new supporters among the marginalised youth. Ennahda focused on constitution building and political struggles after the revolution and was not able to strike a reasonable balance between politics and religion. Furthermore, their failure to break with the past political system opened the door for social and political contestation[49]. J. P. Filiu argues that the way of governing by The Arab ruling elite building up to the 2011 uprisings slowly turned the remnants of the colonial governing model into a dystopian system. This model of governing which looks solely after the elites' interests and uses all the tools of a police state to stay in power and loot the economy have conjured into existence an even more evil twin, namely, the Islamic jihadist[50].

Violent radicalisation in Tunisia has a significant generational dimension: according to the figures of the Tunisian Center for Research and Studies on Terrorism, 80% of the detainees in the context of terrorism cases belong to the category 18-34 years old[51]. The study also showed that about 40% of a sample of 1,000

Tunisian terrorists were university graduates. Young people were expecting a lot from the democratic transition, but the socio-economic situation that followed was not conducive for them to realize their dreams. These young people, weakened by the economic crisis, felt more and more marginalised in society. This marginalisation has created an ideal environment for the proliferation of radical ideas. Added to this are the failures of successive governments to put in place sustainable strategies to deal with the difficulties experienced by these young people[52]. Violent engagement contributes to legitimising this rejection of a corrupt and unjust society and to glorifying the victimisation of individuals who have not been given an opportunity to escape. Jihadism has, therefore, become a particularly important discourse of rupture for many young men.

III.III. Religion as mobilisation & gender as justification

Popovski illustrates the significance of religion as a mobilizing tool and emphasizes: "religions do not produce conflict directly, but they can easily be employed as . . . a propaganda strategy to mobilize more fighters"[53]. If religion "mobilizes" individuals, Aslam argues that gender "justifies" for individuals their combative and confrontational actions[54]. She aims to shift the discussion on counterterrorism from religion to gender, by examining how socially prescribed and idealized norms for the male gender make men willing to experiment with militant-jihadist Islamism, and even terrorism. These acts carried out with the goal of alleviating financial hardships and social inadequacies or seeking adventure and the lifestyle of a « hero » is a way of confirming their « manliness »[55]. This explains why men indulge in risky behaviors and displays of physical force either to assert or regain their (lost) "honor". ADD believes that misery, academic failure, the feeling of humiliation and neglect made young people in the two ghettoized areas examined favorable to the preaching of radical Islam linked to the jihadist groups. The transformation of feelings of frustration and denigration into hatred of the society preached by a 'rigorous Islam' in an explicit and sacred normative framework thus allows radicalised social actors and actresses to build a new imaginary identity exalting the elevation, the heroism and the norms of the sacred[56].

Aslam's theory is also interesting seen together with ADDs analysis of young people's reasoning for joining radical Salafist movements. ADD argues that the radicalisation of these groups takes place within the question of 'identity' with new rigorous forms of religiosity and 'Islamic' challenges gradually attracting more and more young people. Radical discourse, often presented by influential sheikhs, could be said to offer a 'virtual' identity, promoting the "ready to consume" way of life, based on the hatred of the other and the current world whose primary goal is self-confirmation within an ideal world that places radicalised people in a 'divine' mission[57]. In this way, religion provides refuge for the expectations of young people and generally leads to changes in attitudes, which makes it possible to escape a hard-to-change reality. This is coherent with Aslam argument that "wartime roles" which are assigned to men, are manifestations by which existing cultural and psychological understandings of gender roles are further authenticated and made relevant to current political contexts[58].

Therefore, it becomes apparent that it does not suffice to explain youth radicalisation by religious, political and socio-economic factors alone. In line with Olivier Roy, ADD argues that "violent radicalisation is not the consequence of religious radicalisation, even though it often borrows its paths and paradigms"[59]. The study carried out in the delegations of Zarzouna and Douar Hicher sustains this observation and showed that the process of radicalisation, is complex to the extent that there is no predictable standard path of the radicalised individual. On the other hand, there is a set of subjective factors that act mutually to lead to the pronounced risk of radicalisation. While 90.3% of those surveyed are reluctant to engage in radical groups, 7% are sympathetic to these movements because of the

socio-economic services undertaken by these groups[60]. Given that the majority of the young people interviewed by ADD did not have any fixed income of their own this shouldn't come as a surprise. One of the most salient observations in the case study, however, is how the lack of places of leisure favors the apathy of young people, which in turn make them resort to other existing places, such as the Internet and the mosque (including those beyond the control of the state). This, in turn, becomes a space of socialization on the margins of society and a fertile ground for the recruitment of young people to radical Salafist movements[61].

IV. Discussion: explaining youth recruitment to extremism and jihadism in Tunisia

Throughout this paper, we have seen how jihadism has become a global phenomenon, facilitated by the interconnectedness of modern times with the internet and extensive travelling. In this context the traditional ideas of nation states and borders become inept. Therefore, the framing of Tunisia as a «jihadist breeding ground» seems utterly out of touch with contemporary time. Rather, violent radicalisation must be understood as a complex global phenomenon where boundaries no longer make sense. As an example, the radicalisation of both Anis Amri, the perpetrator of the Berlin bombing, and that of Mohamed Lahouij, the perpetrator of the attack in Nice, took place on European soil[62]. Nevertheless, the recruitment of young men to extremist and terrorist groups in Tunisia should not be disregarded. According to the Tunisian Minister of Interior, Hédi Mejdoub, no less than 27,371 people have been prevented from leaving the territory since 2013, suspected of trying to join the ranks of Islamic State[63]. This astoundingly high number indicates that the Tunisian state is failing to integrate its youth and giving them viable alternatives.

Leila Talani argues that the crisis of the Arab state within globalisation seems to produce an increasing radicalisation of society, with all it implies in terms of further marginalisation. She sees globalisation an "a sort of virtuous circle that once activated produces more and more integration"[64]. Therefore, societies that are unable to keep up with this constant updating are doomed to become more and more marginalised and worse off from globalisation. According to Talani, the Arab world has experienced the crisis of the nation-state as a consequence of globalisation and the lack of a regional integration project in the MENA, which has been accompanied by a progressive re-Islamization of civil society, reflected in the emergence of a distinct Islamic social capital[65]. As a consequence of the extremely repressive nature of the Tunisian regime in more recent years, the Islamist movements could not be actively involved in social and charity activities on the ground, nevertheless, the re-Islamization of the Tunisian society was a reality for at least a decade before the uprising of 2011[66].

When we look at ADDs study on factors conducing to youth radicalisation in Tunisia, it is apparent that the state is considered responsible for youth recruitment to jihadist groups because of its inability to reduce unemployment and poverty and to establish an inclusive education system. It must be noted that the majority of those interviewed by ADD were unemployed and did not have any source of income which naturally leads to anguish. This, in turn, explains the fact that socio-economic factors have gained the upper hand when it comes to analysing the factors of radicalisation of young people[67]. When it comes to religious conviction, the study indicates that 75% of those surveyed are practicing Muslims, the majority of whom pray at the mosque on a regular basis (60%)[68]. This indicates that while religion certainly is an important part of their lives, it seems to gain importance in times of hardship, and cannot be understood as the sole reason for joining radical Salafist groups.

Aslam suggests that a predominance of men as terrorists and suicide bombers is suggestive of an upheaval in practices of Muslim masculinities[69]. Muslim masculinity based on class resentment must be understood within contexts of marginalised existences and protest expressions. In this sense, the oppression and occupation of Muslim populations and lands

intrude upon the basic dignity of manhood which creates a crisis for young men. When we look at the construction of Tunisian masculinity, it becomes evident that the crisis of youth unemployment and lack of opportunities more generally have put young Tunisian men in a difficult situation where they feel like they have little or no options. Radical Salafist groups are able to recruit these young men in spaces such as mosques that are not supervised by the state because it often becomes the only meeting place in disadvantaged areas. The radical Salafist groups have succeeded in adapting their cause by including words like fundamental rights and general freedoms in their discourse to fit the visions of young men who were disappointed by the result of the popular uprisings. The lack of decent alternative makes jihad appealing in the eyes of troubled young men; they are offered a noble cause giving them meaning and the economic means to obtain their independence and respect from those around them. In that sense, these young men young men could be said to regain the "honor" they have lost as a result of being unemployed and suffering from the economic crisis.

Aslam sees the relationship between gender performativity and politics as one of the most critical elements to be considered for successfully narrowing down militant and terrorist tendencies among huge populations of men across the Muslim world. This leads us to the question of how tangible this disruption in the practice of global masculinity is, and whether it can be reversed? Connell is optimistic and argues the crisis may strike a peculiar system, where masculinity is only a configuration of certain practices within this larger system of gender relations[70]. In other words, attempts can be made at transforming certain practices that characterise masculinity, which in turn is promising for the understanding of masculinity and deradicalisation[71].

V. Conclusion

This paper has shown that the rise of radical Salafist movements and jihadism in the

aftermath of the popular uprisings of 2011 in Tunisia cannot be explained by socioeconomic factors or religion alone. To frame it as a «new phenomenon» linked to the democratisation process after 2011 also appears short-sighted, given the Islamisation of society and youth mobilisation that took place in the first decade of the 2000s. Rather, I argue that we must understand the precarious economic situation experienced by the majority of young people in rural areas, paired with the deception of the democratic transition in interplay with gender relations. I thus agree with Aslam's view of religion as mobilisation and gender as justification. Young women suffer from the same socio-economic context as their male counterparts, and yet the large majority of young people who become radicalised and join jihadist movements are men. Therefore, it is evident that the gender component and constructions of Muslim masculinities must be considered to produce effective deradicalisation measures. Gender performances are temporal and there is always an opening for introducing or rejecting certain practices of the masculine gender. In the context of preventing youth recruitment to jihadist groups in Tunisia, there is, therefore, reason to be hopeful if the state implements a strategy that prioritizes prevention and tackles the roots of radicalisation. However, in order to succeed, it must focus on both the socioeconomic factors and how gender relations shape ideas of masculinity and the motivations of young men.

References:

Books:

Aslam, Maleeha (2012) Gender-based explosions: the nexus between Muslim masculinities, jihadist Islamism, and terrorism, Tokyo; New York; Paris: United Nations University press

Butler, Judith (2007). Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity. New York and London: Routledge, pp 1-305.

Connell, Raewyn (2005). Masculinities. Second Edition. Cambridge: Polity Press. [History and critique of theories of masculinity, with the life-history study of contrasting groups of Australian men.] pp. 1-349.

Filiu, J.P. (2016) From Deep State to Islamic State: The Arab Counter-Revolution and its Jihadi Legacy, (CERI Series in Comparative Politics and International Studies, Oxford University Press, pp 1-224.

Hashmi, Taj (2014) "Chapter 5: Global Jihad: Philosophies and Flashpoints" in Global Jihad and America: The Hundred-Year War Beyond Iraq and Afghanistan, pp. 164-206.

Hegghammer, Thomas (2009) «Jihadi Salafis or Revolutionaries: On Religion and Politics in the Study of Islamist Militancy», in R Meijer (ed), Global Salafism: Islam's New Religious Movement, (London/New York: Hurst/Columbia University Press, 2009), pp. 244-266.

Jenkins, Brian (1981) "The study of terrorism: definitional problems", in Yonah Alexander and J. M. Gleason, eds, Behavioural and quantitative perspectives on terrorism, New York: Pergamon, pp. 1-396.

Meddeb, Hamza (2015) "Rente frontalière et injustice sociale en Tunisie" (Chapter 2) in L'État d'injustice au Maghreb. Maroc et Tunisie. Paris: Éditions Karthala ; Centre de recherches internationales, pp. 63-98.

Popovski, Vesselin (2009) "Religion and War", in V. Popovski, G. M. Reichberg and N. Turner (eds) World Religions and Norms of War. Tokyo: United Nations University Press, pp. 1-372.

Roy, Olivier (2016) Le djihad et la mort, Paris, Seuil, pp. 1-176.

Academic articles:

Anderson, Lisa (October 1987) "The State in the Middle East and North Africa", Comparative Politics, Vol. 20, No. 1, pp. 1-18.

Gilles Kepel (2003) "The origins and development of the Jihadist movement: from anti-communism to terrorism", Asian Affairs, 34:2, pp. 91-108.

Meddeb, Hamza & Fahmi, Georges (October 2015) "Market for Jihad. Radicalisation in Tunisia", Carnegie Middle East Center, pp. 1-30.

Meijer, Roel (January 2017) « Salafisme : de l'observation doctrinale à l'engagement politique », in Salafisme: Un islam mondialisé ?, Moyen-Orient n° 33, pp. 28-33.

Merone, Fabio & Cavatorta, Francesco (17.08.2012) "The emergence of Salafism in Tunisia", Jadaliyya, available: http://www.jadaliyya.com/pages/index/6934/the-emergence-of-salafism-in-tunisia [Accessed 25 April 2018].

Merone , Fabio & Cavatorta, Francesco (2012) "Salafist mouvance and sheikh-ism in the Tunisian democratic transition", Working Papers in International Studies, Centre for International Studies, Dublin City University, n°7/2012, pp. 1-19.

Munt, Harry (June 2015) ""No two reli-

gions": Non-Muslims in the early Islamic Hijaz", Bulletin of SOAS, Vol.78:2 pp. 249–269.

Popovski, V. (2009) "Religion and War", in V. Popovski, G. M. Reichberg and N. Turner (eds) World Religions and Norms of War. Tokyo: United Nations University Press, pp. 11–29.

Richards, Anthony (2015) 'From terrorism to 'radicalisation' to 'extremism': counterterrorism imperative or loss of focus?', International Affairs, 91(2), pp. 371-380.

Storm, Lise (2009) "The Persistence of A thoritarianism as a Source of Radicalisation in North Africa", Royal Institute of International Affairs 1944, Vol. 85, No. 5, North Africa in Transition, pp. 997-1013.

Talani, Leila Simona (2017) «Women, Globalisation and Civil Society in the MENA Area: Between Marginalisation and Radicalisation», Journal of Balkan and Near Eastern Studies, 19:5, pp. 499-523, available: https://doi.org/10.1080/19448953.2017.1296258 [Accessed 27 April 2018].

Torelli, Stefano, Merone, Fabio & Cavatorta, Francesco (2012) "Salafism in Tunisia: Challenges and Opportunities for Democratization", Middle East Policy, Volume 19 Issue 4 Winter, pp. 140–154.

Studies and reports:

Association pour la promotion du Droit à la Différence (ADD) & ONU Femmes (2017) Le plafond de verre : Etude basée sur l'Analyse en Composante Principale (ACP) sur les processus des facteurs majeurs de la radicalisation des jeunes des deux sexes à Zarzouna et Douar Hicher en Tunisie, [online], pp. 1-44, available: http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20maghreb/documents/publications/2017/07/etude%20fr%20vf%2026%2007.pdf?la=fr&vs=4342 [Accessed 25 April 2018].

European Commission (March 2015) Religious fundamentalism and radicalisation [online], pp. 1-8, available: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551342/EPRS_BRI(2015)551342_EN.pdf [Accessed 25 April 2018].

European Commission Expert Group on Violent Radicalisation (March 2008) Radicalisation processes leading to acts of terrorism, [online], pp. 1-20, available: http://www.rikcoolsaet.be/files/art_ip_wz/Expert%20Group%20Report%20Violent%20Radicalisation%20FINAL.pdf [Accessed 25 April 2018].

European Council (13 June 2002) Council Framework Decision on combating terrorism (2002/475/JHA), [online], available: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32002F0475 [Accessed 25 April 2018].

International Crisis Group (22 June 2016) "Jihadist Violence in Tunisia: The Urgent Need for a National Strategy", Briefing N° 50 /Middle East and North Africa, [online], available: https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/tunisia/jihadist-violence-tunisia-urgent-need-national-strategy [Accessed 26 April 2018].

The Soufan Group (2015), An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq, [online], pp. 1-26, available: http://soufangroup.com/wp-contentuploads/2015/12/TSG_ForeignFightersUpdate3.pdf [Accessed 25 April 2018].

Tunisian Center for Research and Studies on Terrorism (2016) Le terrorisme en Tunisie à travers les dossiers judiciaires, available: https://ftdes.net/fr/terrorisme-tunisie-a-travers-dossiers-judiciaires/ [Accessed 25 April 2018].

Interviews and news articles:

Amghar, Samir (18.03.2012) «Qui sont les salafistes tunisiens? », Kapitalis, available:http://www.kapitalis.com/politique/8876-qui-sont-les-salafistes-tunisiens.html [Accessed 25 April 2018].

Lakhal, Malek & Szakal, Vanessa (27.01.2018), "Interview with Hamza Meddeb: "The system keeps youth at the margins of society" , Nawaat, [online], available: https://nawaat.org/portail/2018/01/27/interview-with-hamza-meddeb-the-system-keeps-youth-at-the-margins-of-society/ [Accessed 25 April 2018].

Portes, Thierry (23.12.2016) "La Tunisie, ce vivier du terrorisme mondial», Le Figaro, [online], available: http://www.lefigaro.fr/international/2016/12/22/01003-20161222ARTFIG00196-la-tunsie-ce-vivier-du-terrorisme-mondial.php [Accessed 25 April 2018].

Soudani, Seif (27.12.2016) "Tunisie. Hamza Meddeb: « La montée de la radicalisation n'est pas liée à la démocratisation »", Le Courrier d'Atlas [online], available: https://www.lecourrierdelatlas.com/tunisie-hamza-meddeb-«-la-montee-de-la-radicalisation-n-est-pas-liee-a-la-democratisation-»--7021 [Accessed 25 April 2018].

T. H. (21.04.2017) "Qui a envoyé des jeunes tunisiens combattre avec Daech : les premières révélations du ministre de l'Intérieur, Hédi Mejdoub", Leaders, [online], available: http://www.leaders.com.tn/article/22145-qui-a-envoye-des-jeunes-tunisiens-combattre-avec-daech-les-premieres-revelations-du-ministre-de-l-interieur-hedi-mejdoub [Accessed 25 April 2018].

Fatwas:

Al Qaeda (23 august 1996) "Declaration of Jihad Against Americans Occupying the Land of the Two Holy Mosques", available: http://college.cengage.com/history/primary_sources/world/two_holy_mosques.htm
[Accessed 28 April 2018].

World Islamic Front (23 February 1998) "World Islamic Front Statement Urging Jihad Against Jews and Crusaders", available: https://fas.org/irp/world/para/docs/980223-fatwa.htm [Accessed 28 April 2018].

Endnotes:

1 Meddeb Hamza & Fahmi Georges (October 2015) "Market for Jihad. Radicalisation in Tunisia", Carnegie Middle East Center

2 See Association pour la promotion du Droit à la Différence (ADD) & ONU Femmes (2017) Le plafond de verre : Etude basée sur l'Analyse en Composante Principale (ACP) sur les processus des facteurs majeurs de la radicalisation des jeunes des deux sexes à Zarzouna et Douar Hicher en Tunisie

3 Meddeb Hamza & Fahmi Georges op. cit. (October 2015)

4 In ADD's study, 450 young people were interviewed. With the following definition of extremism; "the willingness to accept recourse to violence, without, necessarily turning to the exercise of violence", they considered that 4,8 % were radicalised. Men make up 90,90 % while women make up 9,09% of radicalised individuals interviewed, which is why I chose to focus on men. Droit à la Différence (ADD) & ONU Femmes op. cit. (2017) pp. 22.

5 ADD & ONU Femmes op. cit. (2017).

6 European Commission (March 2015) "Religious fundamentalism and radicalisation", European Parliamentary Research Service, pp. 5.

7 Ibid

8 Council Framework Decision (13 June 2002) on combating terrorism. (2002/475/JHA).

9 Richards, Anthony (2015) 'From terrorism to 'radicalisation' to 'extremism': counterterrorism imperative or loss of focus?', International Affairs, 91(2), pp. 375.

10 Richards, Anthony (2015) op. cit. pp. 375.

11 Jenkins, Brian (1981) "The study of terrorism: definitional problems", in Yonah Alexander and J. M. Gleason, eds, Behavioural and quantitative perspectives on terrorism, pp. 2–3.

12 European Commission op. cit. (March 2015) pp. 5.

13 Hegghammer, Thomas (2009) «Jihadi Salafis or Revolutionaries: On Religion and Politics in the Study of Islamist Militancy», in R Meijer (ed), Global Salafism: Islam's New Religious Movement, pp. 248.

14 European Commission op. cit. (March 2015) pp. 6.

15 Gilles Kepel (2003) "The origins and development of the Jihadist movement: from anti-communism to terrorism", Asian Affairs, 34:2, pp. 92.

16 Gilles Kepel op. cit. (2003) pp.93.

17 Ibid.

18 Torelli, Stefano, Merone, Fabio & Cavatorta, Francesco (2012) "Salafism in Tunisia: Challenges and Opportunities for Democratization", Middle East Policy, pp. 141.

19 Amghar, Samir (18.03.2012) «Qui sont les salafistes tunisiens?», Kapitalis.

20 Meddeb Hamza & Fahmi Georges op. cit. (October 2015).

21 Merone, Fabio &Cavatorta, Francesco (17.08.2012) "The emergence of Salafism in Tunisia", Jadaliyya.

22 Meijer, Roel (January 2017) « Salafisme : de l'observation doctrinale à l'engagement politique », in Salafisme: Un Islam mondialisé ?, Moyen-Orient n° 33, pp. 28-33.

23 Aslam, Maleeha (2012) Gender-based explosions: the nexus between Muslim masculinities, jihadist Islamism, and terrorism.

24 Ibid. pp. 3.

25 Butler, Judith (2007). Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity.

26 Connell, Raewyn (2005). Masculinities. Second

Edition.
27 Aslam, Maleeha op. cit. (2012) pp. 80.

28 g Butler, Judith op. cit. (2007) pp. 190.

29 Aslam, Maleeha op. cit. (2012) pp. 74.

30 Ibid

31 ADD & ONU Femmes op. cit. (2017).

32 See Portes, Thierry (23.12.2016) "La Tunisie, ce vivier du terrorisme mondial», Le Figaro.

33 Soufan Group (2015) FOREIGN FIGHTERS: An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq.

34 Ibid.

35 Soudani, Seif (27.12.2016) «Tunisie. Hamza Meddeb: « La montée de la radicalisation n'est pas liée à la démocratisation », Le Courrier d'Atlas.

36 Ibid.

37 Observatoire National de la Jeunesse (2017) Surmonter les Obstacles à l'Inclusion des Jeunes.

38 Observatoire National de la Jeunesse op. cit. (2017) pp. 24, in ADD & UN Women op. cit. (2017) pp. 8.

39 ADD & UN Women op. cit. (2017) pp. 8.

40 Meddeb, Hamza (2015) «Rente frontalière et injustice sociale en Tunisie» in L'État d'injustice au Maghreb. Maroc et Tunisie. pp. 63.

41 Ibid. pp. 64.

42 Soudani, Seif op. cit. (27.12.2016).

43 Lakhal, Malek & Szakal, Vanessa (27.01.2018), "Interview with Hamza Meddeb: "The system keeps youth at the margins of society", Nawaat.

44 Ibid.
45 Philippe Aghion in Lakhal, Malek & Szakal, Vanessa op. cit. (27.01.2018).

46 Merone , Fabio & Cavatorta, Francesco (2012) "Salafist mouvance and sheikh-ism in the Tunisian democratic transition", Working Papers in International Studies, n°7/2012.

47 Soudani, Seif op. cit. (27.12.2016).

48 Merone, Fabio & Cavatorta, Francesco op. cit. (2012), pp. 7-8.

49 Hamza Meddeb & Georges Fahmi op. cit. (October 2015)

50 Filiu, J.P. op. cit. (2016) pp. 148-150.

51Tunisian Center for Research and Studies on Terrorism (2016) "Le terrorisme en Tunisie à travers les dossiers judiciaires".

52 ADD & UN Women op. cit. (2017) pp. 4.

53 Popovski, Vesselin (2009) "Religion and War", in V. Popovski, G. M. Reichberg and N. Turner (eds) World Religions and Norms of War. Tokyo: United Nations University Press, pp. 11–29.

54 Aslam, Maleeha op. cit. (2012).

55 Ibid

56 ADD & UN Women op. cit. (2017) pp. 7.

57 ADD & UN Women op. cit. (2017) pp. 5-6.

58 Aslam, Maleeha op. cit. (2012) pp. 4.

59 Olivier Roy (2016) Le djihad et la mort, Paris, Seuil, pp. 18.

60 ADD & UN Women op. cit. (2017) pp. 9.

61 Ibid. pp. 10.

62 Soudani, Seif op. cit. (27.12.2016).

63 T. H. (21.04.2017) «Qui a envoyé des jeunes tunisiens combattre avec Daech : les premières révélations du ministre de l'Intérieur, Hédi Mejdoub», Leaders.

64 Talani, Leila Simona (2017) «Women, Globalisation and Civil Society in the MENA Area: Between Marginalisation and Radicalisation»

65 Talani, Leila Simona op. cit. (2017)

66 Ibid

67 ADD & UN Women op. cit. (2017) pp. 24.

Unshackling the Golden Handcuffs: Finding Freedom in Liberation Technologies in Iran

Kate Moran

Introduction

«On June 20, 2009, during what would come to be known as the "Green Revolution," a young philosophy student, Neda Agha-Soltan, was shot dead while protesting the outcome of the recent presidential election in Iran.»

Alleged to have been committed by a member of the Basij, a paramilitary force of the Islamic Revolutionary Guard Corps (IRGC), Neda's death sparked an immediate reaction; videos of her death spread across the Internet, and by the end of the day, #neda was trending on Twitter.[1] Video hosting websites like Youtube that normally censored violent or otherwise "inappropriate" content temporarily relaxed these restrictions to allow the videos tobecome a digital rallying cry for the Revolution. As international media broadly reported the incident, "Neda's death and the distressing images of wanton brutality decimated the remaining legitimacy of the Islamic Republic domestically and internationally."[2]

Liberation technology, defined as "any form of information and communication technology that can expand political, social, and economic freedom,"[3] played a critical role in the Green Revolution, specifically in galvanising public outrage over the results of an election that many Iranians perceived to be fraudulent. Tools like Twitter enabled geographically dispersed activists to connect with members of the Iranian diaspora, to evade the authorities while organising politically, and to publicise human rights abuses being committed by the regime against protestors. Ultimately, however, the Green Revolution was crushed, its leaders silenced, and its supporters suppressed. In light of this defeat and the continued repression of democratic expression and liberal social movements in Iran today, what has the success been of liberation technologies in generating positive social change?

In analysing the emergence and development of liberation technologies in Iran, I argue that while tools like social media have enabled human rights activists to expand the digital space for civic engagement and debate, these tools have not yet generated substantive, tangible improvement in Iranians' ability to exercise human rights or democratic expression. Liberation technologies in Iran remain a "golden handcuff," at once liberating and constraining; the IRGC demonstrates a remarkable commitment to learning, and capacity to employ, so-called liberation technologies to further restrict freedoms and suppress democratic movements. If liberation technologies are to be successfully leveraged in Iran to realise human-rights, it will be necessary for the international community to build the capacity of activists to successfully organise, and to innovate tools that ensure the safety of these activists in doing so.

The Emergence of "Liberation Technology": The Iranian Blogosphere

Bruce Schneier writes that in the:

«epic battle for power in cyberspace… traditional, organised, institutional powers such as governments and large

multinational corporations" face off against "the distributed and nimble: grassroots movements, dissident groups, hackers, and criminals."[4]

Although initially a tool of empowerment for the masses, he argues that "the more traditional institutional powers are winning, and winning big."[5] Yet this was not always the case.

Partially as a result of high literacy, Internet usage was both popular and common in Iran in the early days of the dot-com era.[6] A liberalisation of the media in the late 1990s, under President Mohammad Khatami, prompted an explosion of online news and journalism, including a Persian- language blogosphere. Indeed, Persian is one of the most widely-spoken languages on the Internet; despite being the world's 19th largest population, the "Iranian blogosphere," as measured by the number of Persian-language blogs, is third largest behind the United States and China.[7]

As crackdowns on Iranian media increased after 2000, the Iranian blogosphere assumed added importance, as it became a key source of news for political news.[8] Hossein Derakhshan, an Iranian-Canadian blogger, widely considered the "Blogfather" of Iran,[9] is purported to have started the first Persian-language blog, catalysing Iran's "blogging revolution" by creating a "how-to" guide for starting a blog.[10] This prompted an explosion of new blogs—by some estimates, more than 64,000.[11] Because of internal restrictions onmedia freedom, blogs became a means of supplying "man on the street" accounts of life inside the country, eyewitness accounts untainted by Iranian regime propaganda.[12] Bloggers like Derakhshan thus found themselves in a position of great power; his blog, and others like him, which published scathing criticisms of the regime, were widely-read and increasingly influential.[13]

Moreover, because blogs were mostly anonymous and some writers—like Derakhshan—were based outside of the country, this afforded a certain freedom to present alternative narratives to counter official politics. It also hindered the regime's ability to identify and punish dissenters. In this way, the Iranian blogosphere served as the frontline in the struggle between democracy and human rights activists, the regime, and the outside world. Blogging opened up, for the first time, a space for civic engagement and critical discourse.

Nonetheless, supply-side state co-option of the Internet was to a large degree successful in limiting Iranians' ability to access blogging platforms; the regime's "technical blocking, filtering, takedowns, monitoring, induced self-censorship, and search result removal"[14] both hampered content access and increased the danger in doing so. Indeed, digital activism did not come without grave cost.

With the ascent of Mahmoud Ahmadinejad to the Presidency in 2005 came new and more brutal restrictions on Iranian digital life. Ahmadinejad reversed many of the liberalisation tactics of his predecessor; under his regime, the IRGC took control of mass media, with the state assuming operation of all television and

radio channels in the country. [15] "Red lines" for reporting were established, and censorship and shutdown were common for those who violated the regulations.[16] Ahmadinejad also sought to heavily restrict Internet access, largely succeeding by tracking down and arresting blogger-activists like Derakhshan, on charges as varied as "blasphemy, obscenity and seditious propaganda."[17] Derakhshan and other prominent bloggers were routinely imprisoned throughout the early 2000s; blogger Mojtaba Samineja, detained in 2004 and again in 2005, was found guilty of insulting Supreme Leader Ali Khamenei, ultimately serving 21 months in prison.[18]

Most critical to the regime's ability to do so was their expansion of their online presence. Although Ahmadinejad briefly flirted with a total shutdown of social media—even going so far as to make Facebook illegal in 2006, [19] his regime's most successful tactic proved to be actively encouraging "the Basijis" to go digital.[20] For example, in 2007, the IRGC established a "Centre for Investigating Organised Cyber Crimes" in order to "investigate and confront social and economic offences on the internet."[21]

The Basij became a central player in the Iranian regime's attempt to control the Internet; in addition to controlling access by means of nationalising ownership of Internet providers, Basijis' ability to learn and employ similar tools and tactics as those they sought to censor was a critical element of the IRGC's success in constructing "firewalls against freedom."[22] In conjunction with the rise and increased popularity of platforms like Facebook, the Centre took on added importance over the course of the 2009 protests, as the regime sought to combat online momentum for the opposition movement.[23]

Web 2.0: Liberation Technology and Social Media Use in the Green Revolution

Following the creation of the Internet and the proliferation of the Iranian blogosphere, a series of newer, more "interactive and participatory technologies"[24] emerged, including Facebook, Twitter, and YouTube. These technologies quickly gained popularity for everyday exchange among Iranians of varying backgrounds and political leanings. 25 Though introduced prior to 2009, these platforms gained particular prominence in the months leading up to, during, and following the Green Revolution in June of that year. Twitter reported that #iranelection was the top trending topic of 2009, 26 signalling a clear victory of the Green Revolution's efforts to politically awaken and mobilise the masses via the popular social media platform. Indeed, "even more celebrated than Weblogistan, the term "social media" became the newest signifier of the liberatory potential of digital media…. seem[ing] poised to surpass expectations."[27]

However, having learned from its previous mistakes, the Iranian government sought to preempt public dissent by taking preventative measures to control social media use in the run-up to the presidential election. In April 2009, the Majles (Parliament) mandated that all candidates must register their blogs and Internet sites with the Ministry of Culture and Islamic Guidance,[28] so as to ensure their appropriateness and provide a mechanism for state monitoring.

While Facebook had been momentarily legalised in February 2009, the regime banned it again in the run-up to the election.[29] The Iranian government oscillated in its approach to the social networking site; its initial reversal of the Facebook ban can be understood as a tactic to "bolster [its] image as legitimate and progressive," and to simultaneously co-opt it as a tool for monitoring opponents and for spreading regime propaganda.[30] Regardless, the regime decided to not take any chances, cutting off mobile phone service and texting in advance of the polls opening on June 12.[31]

The IRGC also intensified its efforts by offering courses "on weblog writing for Basiji members, especially women and students, and encouraged them to publish material supporting the regime."[32] By some accounts, more than 10,000 blogs were created as a result of this effort.[33] The Centre for Investigating Organised Cyber Crimes' activities were likewise expanded; individual "cyber councils" were established in disparate provinces across Iran,[34] and in the months leading up to the presiden-

tial election in June 2009, the regime began "establishing Internet cafés in Basij bases,"[35] providing Internet access for Basij members, their families and also religious families. [36]

The regime's approach to the tools of "Web 2.0," namely, Facebook and Twitter, reflects state authorities' cognisance of the importance of these tools, and a waning ability to control them. The inherent flexibility of social media—both how it is accessed and the platforms themselves—presented a unique challenge to the Iranian regime in a way that the Internet and blogosphere had not. With Internet users averaging 7.6 social media accounts each,[37] understanding which platforms represent a threat to the regime requires significant state resources and continuous monitoring.

Indeed, despite regime attempts to constrain them, new forms of social media tools in some respects proved more versatile than "traditional" liberation technologies had been, surpassing the blogosphere in their ability to galvanise political action and circumvent regime censorship. The candidate opposing incumbent President Mahmoud Ahmadinejad, Hossein Mousavi, used social media to advance his campaign. His movement harnessed both new and old platforms, including Twitter, Facebook, text messaging, and blogs, to quickly organise and to disseminate political manifestos.[38] These tools were not only key to "circumvent[ing] government censorship and secur[ing] broad support from divergent, often conflicting, strata within the Iranian populace,"[39] but in disseminating messaging to and garnering support among the Iranian diaspora. Post-election, users Persiankiwi and Mousavi1388 gained prominence on Twitter as trusted inside sources of information; news outlets, including the New York Times routinely relied on these users' eye-witness accounts for their own political reporting and analysis.[40]

Similarly, opposition activists' employment of related technologies, especially proxy servers and virtual private networks (VPNs), further enabled them to evade regime attempts to locate them. These "digital safe houses"[41] were a key element of Mousavi supporters' anonymity leading up to and during the election; free software like Tor increased the difficulty with which the regime intercepted transmissions by "redirecting encrypted traffic through multiple relays . . . around the world."[42] Nonetheless, the speed with which the opposition acquired and employed new technologies did not outpace the Iranian regime's identification and attempts to censor them. For example, in late June, an end to Persiankiwi's Twitter reporting led to speculation—both inside Iran and internationally—that the regime had arrested him/her.[43]

Moreover, hasty state support "and misguided attempts to use ICTs in the service of democratic change" sometimes resulted in compromising activists' digital anonymity.[44] For example, Haystack, a US-designed program to bypass Iranian state censorship was eventually found to be "seriously flawed," enabling authorities to identify users with greater, not less, ease.[45] Such programs demonstrate the dangerous allure of so-called liberation technologies; while they indeed carry the potential for democratic empowerment and realisation of rights, designs that guarantee anonymity are critical to their use for noble, rather than nefarious, purposes. [46]

Post-2009: Human Rights Progress?

Journalism professor Christian Christensen asserts that although "a number of studies have emerged examining the role of Twitter (and other social media) in Iran ...these studies have…been restricted to descriptions of use volume and patterns of Twitter, or broad reflections, rather than deeper analyses of the effect of social media use in Iran."[47] Nonetheless, such deeper analysis is critical in understanding the extent to which liberation technology has served its ultimate purpose: expanding political, social, and economic freedom.

Since the Green Revolution protests in 2009, social media use has mushroomed in Iran, in large part due to the growth of Internet connections in the country. [48] The Centre for Human Rights in Iran (CHRI) notes that one

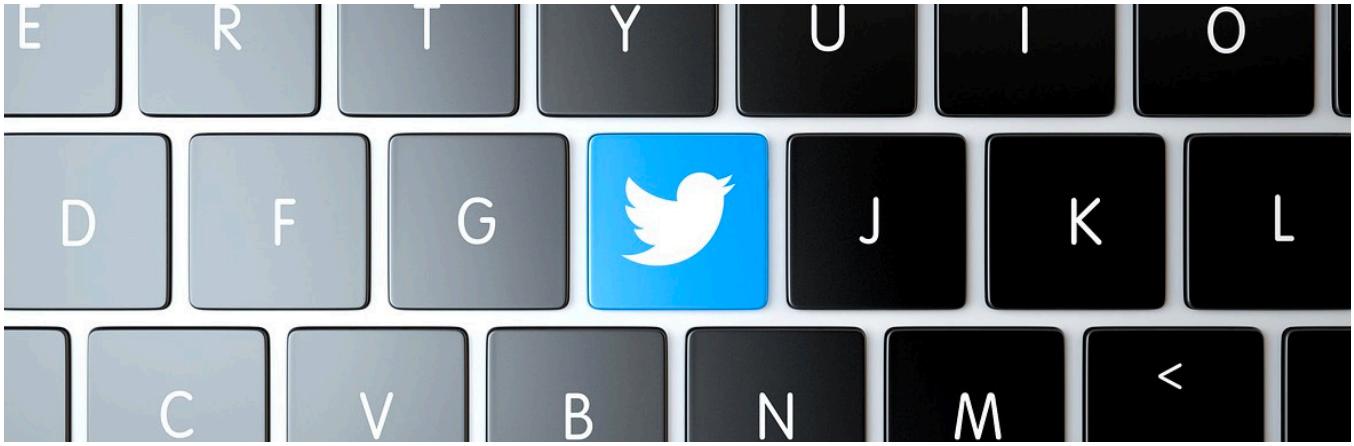
important difference "between now and [then] is that almost the whole nation is…plugged online." [49] Indeed, "election campaigns are increasingly waged [online, and] social media networks serve as major platforms for Iranians to discuss political, social and cultural issues.[50]

However, despite the emergence of new platforms, such as the popular Telegram, an encrypted messaging application, human rights and democratic expression continue to be widely suppressed. In March 2018, the Iranian government reaffirmed its commitment to combatting the perceived malign influence of "the enemy,"[51] broadly understood as any individual or entity opposing the Islamic Republic and IRGC political dominance. This has led to fears among the Iranian populace, particularly those who use tec nology as a means for civic discourse and political organisation, that the government will attempt to block Telegram, in addition to newly filter platforms like Youtube and Facebook.[52] Additionally, the regime successfully employs tactics like phishing and malware to trap activists, as well as creating fake platforms (i.e., "Farsi Telegram") to intercept messages and monitor activists.[53]

To date, the development of Iran's National Internet Network (NIN) has dealt the most significant blow to would-be rights activists and regime opponents. Ironically, while President Rouhani is lauded by many in the international community for his comparatively "moderate" approach to politics, his administration has overseen the advancement of the NIN, as a result of which "Iranians are being subjected to an increasingly sophisticated system of online control, censorship and surveillance."[54] State approval is necessary in order to freely access information; the regime now both filters content and acts as official arbiter between Iranians and the outside world. Under such restrictions, tangible advancements in human rights or democratic expression as a result of "liberation technologies" are limited.

One reason for what some scholars perceive as a rise in restrictions of digital freedoms post- 2009 is the increasing economic pressure on the regime; "constant threats of war and additional embargoes have created anxiety"[55] within the ruling establishment, thereby prompting an attempt to stifle dissent as a means of maintaining social order. That is, "the downward spiral of Iran's economy" cannot be understood in isolation from growing restrictions on Internet freedom and digital life—and thus, Iranians' exercise of rights and democratic expression. If this theory proves valid, United States President Donald Trump's efforts to invoke additional sanctions against Iran will disproportionately hurt those who seek to use technology as a vehicle for democratic expression. Economic pressure engenders social and political pressure, thereby incentivising the regime to act more authoritarian, not less.

Thus, it is realistic to expect that in the years to come, the Iranian regime will invest increasing resources in developing the technological tools to further consolidate political control and repress citizens' freedoms. Indeed, this already seems to be occurring; in January 2017, around 80 Telegram channels were shut down and their managers arrested, on the basis of "spreading lies, disturbing public order, creating fear and promoting immoral



and anti-cultural material."[56] This indicates that the Iranian regime remains determined in its efforts to identify and remove citizen threats to its power, including digital ones.

What has become clear in the years since 2009 is that the Iranian regime is not complacent; as Iranians acquire and use new forms of technology, the regime is simultaneously mastering them and evolving in their own technological capabilities. Indeed, mastery of these tools is a key means by which the government not only seeks to supress dissent, but to enhance its own legitimacy, both domestically and internationally. New authoritarian practices now include online and social media presences; in his Twitter profile, former President Ahmadinejad describes himself as a "husband, Dad, Grandfather, University Professor, President, Mayor, [and] Proud Iranian."[57] President Rouhani joined Twitter in 2013 and even the Grand Ayatollah Khamenei maintains an active feed. All three count followers in the hundreds of thousands, and Rouhani routinely uses his Twitter to communicate his political successes to his domestic constituency.[58]

These politicians demonstrate a mastery of social media; indeed, the Iranian politicians of today are not those of the 1979 Islamic Revolution, but rather, a more versatile, digitally savvy cohort capable of using and abusing social media tools to advance their own agendas. Ironically, it is in the very same tools the regime often seeks to restrict or eliminate that politicians find an opportunity to spread state propaganda. In establishing Internet strongholds, Iranian state actors and institutions have successfully co-opted opposition campaigns and discourses.[59] They have also been able to support and propagate official narratives about Iran's history and contemporary realities" through a domination of "online audiovisual content."[60] These efforts demonstrate the allure of technology for even the most ardent regime loyalists; while the IRGC seeks to limit Iranians' access to technology, they themselves employ it as a "soft power" tool to project a positive (even moderate) image internationally. In this, the regime has thus far, been largely successful.

Iran is more politically and economically integrated now than at any point since the Iranian Revolution in 1979, and many world leaders actively negotiate with Tehran—as evidenced by French President Emmanuel Macron's visit in February 2018 to discuss the nuclear deal. In short, Iran's assault on soft power, through a co-option of the very tools and platforms it seeks to censor at home, has resulted in its relatively increased international bargaining power—and political legitimacy.

Despite the regime's attempts to restrict digital freedoms, Iranians continue to employ technology in both everyday life and for political purposes; it is estimated that 6 out or 10 Iranians use Telegram.[61] The application was credited with enabling citizens to organise and share information during recent protests in late 2017 and early 2018, the largest since the Green Revolution. [62] The use of "backdoor software," like VPNs, continues to play an important role in enabling Iranians—both with and without Telgram—to circumvent censorship. Nonetheless, tangible progress is lacking in terms of technology's role in generating human rights improvements and expanding freedoms for Iranians. Though arguably the space for civic discourse has been expanded through the promulgation of technologies like social media, these spaces are temporary, and thus far, activists have been unable to translate digital organization into political organization with positive and lasting implications for human rights and democratic expression. Liberation technologies' failure to galvanize political organization beyond the digital realm is only partially due to activists' weak capacity to organize politically. The Iranian regime's relatively greater capacity to leverage military force and state violence to suppress such organization is another key component of the limited progress made vis-à-vis human rights in the country.

Nonetheless, in seeking to be a of the global economy, the Iranian government is somewhat constrained—because it seeks to co-opt and exploit "liberation technolo-

gies" for its own purposes, total censorship is neither practical not entirely realistic. For example, many Iranian companies depend on Telegram for doing business; a shutdown of the application would thus carry negative economic consequences.[63] Indeed, it is within this very constraint that an opportunity for activists and their supporters alike, lies.

Those in Iran who seek to leverage technology as a means of "liberation" for human rightsand democratic movements must learn to move beyond simple political organization like protests. They must exploit these technologies, and in particular, tools like VPNs, to politically strategize, so as to generate tangible change on the ground. Political organization without strategy will doom Telegram and its contemporaries to the same fate as weblogs—obsolescence and unrealized potential.

At the same time, it is important that activists' supporters outside of Iran work to ensure safer and more reliable Internet connectivity for Iranians. While access to information is key, what is done with this information is of even greater importance. If the international community is to take its human rights obligations and rhetoric seriously, it must considerthe necessity of funding tools and initiatives to build the capacity of, digital activists in Iran to digitally strategize and affect political change. While some efforts in this regard have already been undertaken, support should focus on enabling these activists to maintain a digital "edge" vis-à-vis the regime, both in terms of the sophistication of their technological knowledge, and their exploitation of the technologies themselves.

Conclusion

While "liberation technology enables citizens to report news, expose wrongdoing, express opinions, mobilize protest, monitor elections, scrutinize government, deepen participation, and expand the horizons of freedom,"[64] the Iranian regime has demonstrated a parallel capacity to exploit these technologies. As a result, autocrats and those who oppose them "now compete to master these technologies."[65]

Despite its role in galvanizing support for the Green Revolution, "digital technology could not stop bullets and clubs in 2009, and it has not prevented the rape, torture, and execution of many protestors" since,[66] as the Iranian regime quickly recognized the threat technology presented and worked to shut down Twitter and Facebook. As Internet access in Iran is largely mediated through a state-owned provider, activists' inability to access these tools dealt a significant blow to their efforts to organize. Since the unrest of the Green Revolution almost a decade ago, the IRGC has become even more savvy. Today, so-called liberation technologies in Iran are a double-edged sword, carrying both great potential and great risk.

Though the scales are tipped slightly in favor of the Iranian regime today, liberation technology does not have to continue to be a sort of "golden handcuffs" for human rights and democracy activists. With concerted efforts by activists and their powerful international supporters, it is possible to realize tangible (if incremental) progress in human rights in Iran. To be sure, technology will continue to play an important role in the battle for Iranian cyberspace, but with an astute shift in the way in which activists currently employ technology—from simple organization to more complex strategizing—Iranians can transcend the digital world to generate change in the real one.

References:

Akhavan, Niki. Electronic Iran: The Cultural Politics of an Online Evolution. London: Rutgers University Press, 2013. doi:10.2307/j.ctt5hjfz9.

Al-Jazeera. "Hossein Derakhshan: How social media kills open web." Al-Jazeera, April 16, 2017.https://www.aljazeera.com/programmes/listeningpost/2017/04/hossein-derakhshan-social-media- kills-open-web-170415112135200.html.

Associated Press, "Iranian government blocks Facebook access," The Guardian, May 24, 2009, https://www.theguardian.com/world/2009/may/24/facebook-banned-iran.

BBC News. "Iran releases 'Blogfather' Hossein Derakhshan." BBC News, November 20, 2014.http://www.bbc.com/news/world-middle-east-30136003.

Bunz, Mercedes. "Twitter reveals its top

trends of 2009." The Guardian, December 16, 2009. https://www.theguardian.com/media/pda/2009/dec/16/twitter-trending-topics-2009.

CNN. "'Neda' becomes rallying cry for Iranian protests." CNN News, June 22, 2009. http://edition.cnn.com/2009/WORLD/meast/06/21/iran.woman.twitter/.

CBC News. "Social media plays 'extremely important' role in Iranian protests despite censorship."

CBC News, January 4, 2018. http://www.cbc.ca/news/technology/iran-protests-social-media- telegram-1.4471226.

Center for Human Rights in Iran (CHRI). "Official Suggests Iran May Soon Block Access to Widely Used Telegram Messaging App." Accessed April 1, 2018. https://www.iranhumanrights.org/2018/03/official-suggests-iran-may-soon-block-access-to-widely-used-telegram-messaging-app/.

Center for Human Rights in Iran (CHRI). "Report: Guards at the Gate: The Expanding State Control Over the Internet in Iran." Report (January 2018). Downloaded April 1, 2018. https://www.iranhumanrights.org/wp-content/uploads/EN-Guards-at-the-gate-High- quality.pdf?x96855

Christensen, Christian. "Discourses of Technology and Liberation: State Aid to Net Activists in an Era of "Twitter Revolutions." The Communication Review 14, no. 3 (2011): 233-253.

Christensen, Christian. "Iran: networked dissent." Le Monde Diplomatique, July 1, 2009. https://mondediplo.com/outsidein/iran-networked-dissent.

Derakhshan, Hossein. "The Web We Have to Save." Medium, July 14, 2015. https://medium.com/matter/the-web-we-have-to-save-2eb1fe15a426.

Diamond, Larry. "Liberation Technology." Journal of Democracy 21, no. 3 (July 2010): 69-83.

Drezner, Daniel W. and Henry Farrell. "Web of Influence." Foreign Policy no. 145 (November/December 2004): 32-40.

Elson, Sara Beth, Douglas Yeung, Parisa Roshan, S. R. Bohandy and Alireza Nadir. "Chapter Three: Background on Social Media Use in Iran and Events Surrounding the 2009 Election." In Using Social Media to Gauge Iranian Public Opinion and Mood After the 2009 Election. Edited by Sara Beth Elson,

Douglas Yeung, Parisa Roshan, S. R. Bohandy and Alireza Nader, 11-20. Santa Monica, California: RAND Corporation, 2012.

Etehad, Melissa. "Telegram was the app where Iranians talked politics. Then the government caught on." Los Angeles Times, March 13, 2017. http://www.latimes.com/business/la-fi-telegram-iran-20170313-story.html.

Etling, Bruce, Robert Faris, and John Palfrey. "Political Change in the Digital Age: The Fragility and Promise of Online Organizing." SAIS Review of International Affairs 30, no. 2 (Summer-Fall 2010): 37- 49.

Ensha, Azadeh and Robert Mackey. "Interview With an Iranian Blogger." New York Times, October 14, 2009. https://thelede.blogs.nytimes.com/2009/10/14/interview-with-an-iranian-blogger/.

Golkar, Saeid. "Liberation or Suppression Technologies? The Internet, the Green Movement and the Regime in Iran." International Journal of Emerging Technologies and Society 9, no.1 (2011): 50 – 70.

Hassan Rouhani. "Had sucessful talks with PM @NarendraModi today about #ChabaharPort and railroad related industries. India and Iran are cooperating in the crucial areas of transit and energy and will further extend and develop their collaboration." Twitter, February 17, 2018. https://twitter.com/hassanrouhani/sttus/964902487173066752.

Jafari, Hamed. "6 in 10 Iranians Are a Telegram Member." Tech Rasa, September 19, 2017. http://techrasa.com/2017/09/19/6-10-iranians-telegram-member/.

Joyce, Mary. "Liberation Technology and Digital Activism." Meta Activism, August13, 2010. http://www.meta-activism.org/liberation-technology/.

Mahmoud Ahmadinejad. "Husband, Dad, Grandfather, University Professor, President, Mayor, Proud Iranian." Twitter, January 2017. https://twitter.com/Ahmadinejad1956.

Nam, Taewoo. "A tool for liberty or oppression? A cross-national study of the Internet's influence on democracy." Telematics and Informatics 34 (2017): 538–549.

Schneier, Bruce. "The Battle for Power on the Internet." The Atlantic, October 24, 2014. https://www.theatlantic.com/technology/archive/2013/10/the-battle-for-power-on-the-internet/280824/.

Semati, Mehdi. Media, Culture and Society in Iran: Living with Globalization and the Islamic State. Abingdon, UK: Routledge, 2007. 304 pages.

Smith, Kit. "Marketing: 110 Amazing Social Media Statistics and Facts." Brandwatch Blog, April 2, 2018. https://www.brandwatch.com/blog/96-amazing-social-media-statistics-and-facts/.

Endnotes:

1 CNN, 'Neda'; becomes rallying cry for Iranian protests," CNN News, June 22, 2009, http://edition.cnn.com/2009/WORLD/meast/06/21/iran.woman.twitter/.

2 Larry Diamond, "Liberation Technology," Journal of Democracy 21, no. 3 (July 2010): 80.

3 Mary Joyce, "Liberation Technology and Digital Activism," Meta Activism, August 13, 2010,

4 Bruce Schneier, "The Battle for Power on the Internet," The Atlantic, October 24, 2014, https://www.theatlantic.com/technology/archive/2013/10/the-battle-for-power-on-the-internet/280824/.

5 Ibid.

6 Sara Beth Elson, Douglas Yeung, Parisa Roshan, S. R. Bohandy and Alireza Nader, "Chapter Three: Background on Social Media Use in Iran and Events Surrounding the 2009 Election," in Using Social Media to Gauge Iranian Public Opinion and Mood After the 2009 Election, eds., Sara Beth Elson, Douglas Yeung, Parisa Roshan, S. R. Bohandy and Alireza Nader. Santa Monica, California: RAND Corporation, 2012: 11.

7 Ibid, 12.

8 Ibid.

9 BBC News, 2014

10 Hossein Derakhshan, "The Web We Have to Save," Medium, July 14, 2015, https://medium.com/matter/the-web-we-have-to-save-2eb1fe15a426.

11 Mehdi Semati, Media, Culture and Society in Iran: Living with Globalization and the Islamic State (Abingdon, UK: Routledge, 2007): 268.

12 Daniel W. Drezner and Henry Farrell, "Web of Influence," Foreign Policy no. 145 (November/December 2004): 34.

13 Al-Jazeera, "Hossein Derakhshan: How social media kills open web," Al-Jazeera, April 16, 2017, https://www.aljazeera.com/programmes/listeningpost/2017/04/hossein-derakhshan-social-media-kills-open-web-170415112135200.html.

14 Taewoo Nam, "A tool for liberty or oppression? A cross-national study of the Internet's influence on democracy," Telematics and Informatics 34 (2017): 540.

15 Elson et. al, "Background on Social Media Use," 13.

16 Ibid.

17 New York Times, 2014

18 Azadeh Ensha and Robert Mackey, "Interview With an Iranian Blogger." New York Times, October 14, 2009, https://thelede.blogs.nytimes.com/2009/10/14/interview-with-an-iranian-blogger/.

19 Elson et. al, "Background on Social Media Use," 13.

20 Saeid Golkar, "Liberation or Suppression Technologies? The Internet, the Green Movement and the Regime in Iran," International Journal of Emerging Technologies and Society 9, no. 1 (2011): 62.

21 Foreign Affairs Committee of the National Council of Resistance of Iran, 2010; as quoted in Elson et. al,"Background on Social Media Use," 16.

22 Christian Christensen, "Discourses of Technology and Liberation: State Aid to Net Activists in an Era of "Twitter Revolutions," The Communication Review 14, no. 3 (2011): 244.

23 Golkar, "Liberation or Suppression Technologies?," 59.

24 Nam, "A tool for liberty or oppression?," 538.

25 Ibid.

26 Mercedes Bunz, "Twitter reveals its top trends of 2009," The Guardian, December 16, 2009, https://www.theguardian.com/media/pda/2009/dec/16/twitter-trending-topics-2009.

27 Niki Akhavan, Electronic Iran: The Cultural Politics of an Online Evolution (London: Rutgers University Press,
2013): 83.

28 Elson et. al., "Background on Social Media Use," 13.

29 Associated Press, "Iranian government blocks Facebook access," The Guardian, May 24, 2009, https://www.theguardian.com/world/2009/may/24/facebook-banned-iran.

30 Elson et. al., "Background on Social Media Use," 14.

31 Ibid.

32 Golkar, "Liberation or Suppression Technologies?," 63.

33 Ibid.

34 Ibid.

35 Ibid, 62.

36 Ibid.

37 Kit Smith, "Marketing: 110 Amazing Social Media Statistics and Facts," Brandwatch Blog, April 2, 2018, https://www.brandwatch.com/blog/96-amazing-social-media-statistics-and-facts/.

38 Bruce Etling, Robert Faris, John Palfrey, "Political Change in the Digital Age: The Fragility and Promise of Online Organizing," SAIS Review of International Affairs 30, no. 2 (Summer-Fall 2010): 39.

39 Elson et. al, "Background on Social Media Use," 14.

40 Christian Christensen, "Iran: networked dissent," Le Monde Diplomatique, July 1, 2009, https://mondediplo.com/outsidein/iran-networked-dissent.

41 Elson et. al, "Background on Social Media Use," 16.

42 Diamond, "Liberation Technology," 81.

43 Christensen, "Iran: networked dissent."

44 Christensen, "Discourses of Technology and Liberation," 239.

45 Ibid.

46 Diamond, "Liberation Technology," 71.

47 Christensen, "Discourses of Technology and Liberation," 238.

48 CBC News, "Social media plays 'extremely important' role in Iranian protests despite censorship," CBC News, January 4, 2018, http://www.cbc.ca/news/technology/iran-protests-social-media-telegram-1.4471226.

49 Ibid.

50 Center for Human Rights in Iran (CHRI). "Report: Guards at the Gate: The Expanding State Control Over
the Internet in Iran." Report (January 2018). Downloaded April 1, 2018. https://www.iranhumanrights.org/wp-content/uploads/EN-Guards-at-the-gate-High-quality.pdf?x96855.

51 Center for Human Rights in Iran (CHRI), "Official Suggests Iran May Soon Block Access to Widely Used
Telegram Messaging App," Accessed April 1, 2018, https://www.iranhumanrights.org/2018/03/official-suggests-iran-may-soon-block-access-to-widely-used-telegram-messaging-app/.

52 Ibid.

53 CHRI, Guards at the Gate," 57.

54 Ibid, 69.

55 Akhavan, "Electronic Iran," 108.

56 Melissa Etehad, "Telegram was the app where Iranians talked politics. Then the government
caught on," Los Angeles Times, March 13, 2017, http://www.latimes.com/business/la-fi-telegram-iran-20170313-story.html.

57 Mahmoud Ahmadinejad, "Husband, Dad, Grandfather, University Professor, President, Mayor, Proud Iranian," Twitter, January 2017, https://twitter.com/Ahmadinejad1956.

58 Hassan Rouhani, "Had sucessful talks with PM @NarendraModi today about #ChabaharPort and railroad
related industries. India and Iran are cooperating in the crucial areas of transit and energy and will further extend and develop their collaboration," Twitter, February 17, 2018

59 Akhavan, "Electronic Iran," 112.

60 Ibid.

61 Hamed Jafari, "6 in 10 Iranians Are a Telegram Member," Tech Rasa, September 19, 2017, http://techrasa.com/2017/09/19/6-10-iranians-telegram-member/.

62 CBC News, 2018.

63 Ibid.

64 Diamond, "Liberation Technology," 70.

65 Ibid.

66 Ibid, 80.

Toute reproduction interdite sans l'autorisation des auteurs /
No reproduction allowed without the authors' permission.
Tous droits résérvés /
All rights reserved.

SciencesPo

REVUE D'AFFAIRES PUBLIQUES

REVIEW OF PUBLIC AFFAIRS