

# Les inquiétants chemins de la nouvelle gouvernance européenne

Christophe Degryse et Philippe Pochet

## Introduction

La crise financière déclenchée en 2008 par les *subprime* aux États-Unis s'est propagée dans la plupart des pays de l'Union européenne (UE) en 2008-2009. Aux États-Unis, cette crise est le résultat des inégalités croissantes et de l'endettement privé comme moyen de maintenir un certain niveau de dépense lié en partie à la bulle immobilière qui augmentait (fictivement) le patrimoine.

Celle-ci s'est transformée en crise économique, puis en crise de l'endettement public<sup>1</sup>, laquelle a ébranlé l'ensemble de la zone euro durant l'année 2011. Après avoir, en un premier temps, adopté des programmes de soutien à l'activité économique, à la « relance verte » et au marché du travail (ETUI, 2010), les gouvernements européens se sont employés à mettre en œuvre à partir de 2011 des plans de rigueur et d'austérité budgétaire à marche forcée, sous la pression de l'UE (Irvin, 2011 ; Le Cacheux, 2011).

Cette austérité appliquée simultanément et à un rythme extrêmement soutenu à quasi tous les États de l'Union a eu et aura comme corollaire une exacerbation de la crise sociale liée à l'augmentation du chômage, à la précarisation de l'emploi, au gel voire à la baisse des salaires, des allocations sociales, etc. Outre un effet récessif au moins temporaire (FMI, 2012), ce durcissement trop rapide de la politique budgétaire a

---

1. Notamment par le transfert de la dette privée de l'industrie financière vers la dette publique, et par les mesures de soutien à l'économie « réelle » en vue d'éviter une dépression.

également pour effet la relégation au second voire au troisième plan des exigences de lutte contre le réchauffement climatique.

En trois années à peine, cet enchaînement a changé fondamentalement le cadre de l'action publique nationale et européenne qui, d'une tentative d'équilibrage de priorités parfois contraires (compétitivité de l'économie, emploi de qualité et en quantité, et lutte contre le réchauffement climatique par une « décarbonisation » du modèle de production industriel), est passée à l'imposition d'un paradigme exclusif : priorité à l'assainissement des finances publiques – sous peine de sanctions – par l'austérité et la croissance. C'est cet enchaînement que nous tenterons d'analyser dans la première partie de cette contribution.

Dans une seconde partie, nous nous pencherons sur ce qui nous paraît être les angles morts de la nouvelle gouvernance économique et de la stratégie Europe 2020 : erreur de diagnostic (et donc de remède), problèmes d'institutions et de démocratie, et relégation au second plan du défi climatique et environnemental.

## **1. Mise en place de la nouvelle gouvernance économique**

### **1.1 Lisbonne ou la mort d'un compromis**

La stratégie de Lisbonne 2000-2010<sup>2</sup> se voulait une tentative de compromis politique entre priorités différentes : politiques économiques, de l'emploi, sociales et environnementales. Il s'agissait de relever ce qui était identifié comme des défis communs aux États membres de l'UE, dans des voies convergentes : compétitivité de l'économie, emploi et cohésion sociale, et investissements verts pour assurer une économie bas carbone.

En 2004, dans le contexte de l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale et d'un clivage politique de plus en plus favorable aux

---

**2.** Pour rappel, cette stratégie visait à faire de l'UE « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale » (Conseil européen, 2000). À cet objectif sera rapidement ajouté celui de la lutte contre le réchauffement climatique (et donc d'une économie bas carbone).

partis de droite et de centre-droit – tant dans les États membres que dans les institutions européennes –, la Stratégie de Lisbonne connaît un premier infléchissement. Le rapport du groupe de haut niveau présidé par l'ancien Premier ministre néerlandais M. Wim Kok visant à évaluer les résultats à mi-parcours de cette stratégie juge ceux-ci « décevants » en raison d'« un agenda surchargé, [d']une coordination médiocre et [de] priorités inconciliables » (Kok *et al.*, 2004 : 6).

Il préconise de concentrer l'action sur les objectifs de compétitivité, de croissance, d'emploi, ainsi que de « durabilité », laissant *de facto* de côté le volet cohésion sociale. En effet, selon la croyance libérale, les fruits de la croissance économique se répartiront spontanément au bénéfice de tous. Une foi que ne partagent pas de nombreuses organisations sociales européennes qui soulignent notamment que le modèle de croissance adopté peut soit accroître, soit diminuer la cohésion sociale (EAPN, 2004).

Quoi qu'il en soit, après le rapport Kok, le nouveau mantra du discours politique européen devient « Croissance et emploi ». C'est le « nouveau départ » de la Stratégie de Lisbonne présenté par la Commission en 2005 (Commission européenne, 2005. Nous sommes trois ans avant le déclenchement de la crise. Derrière la priorité à la croissance se cache un agenda de dérégulation, y compris financière ; c'est le fameux « *better* » *regulation* (Van den Abeele, 2009) de mise en concurrence des économies et des législations pour, selon cette approche, accroître l'efficacité globale du système économique.

La compétitivité devient la principale grille de lecture, de laquelle sont censés découler le social et l'environnemental : « nous avons besoin d'une économie dynamique pour nourrir des ambitions de plus grande ampleur dans le domaine social et celui de l'environnement » (Commission européenne, 2005 : 4).

La dernière période de Lisbonne (2006-2008) est liée à des performances macroéconomiques relativement satisfaisantes qui améliorent les résultats des indicateurs, sans pour autant que ceux-ci atteignent les objectifs fixés (pour une évaluation générale de Lisbonne, voir Pochet *et al.*, 2010, voir aussi Barbier, 2011).

Mais par ailleurs, deux éléments de contexte se dessinent, qui vont contribuer à modifier considérablement la « fin de vie » de Lisbonne. Tout d'abord, l'enjeu climatique se fait beaucoup plus pressant avec le nouveau rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) de 2007 (IPCC, 2007), y compris sur l'agenda politique européen. Avec la Stratégie européenne de développement durable (SDD) mise en œuvre parallèlement à la Stratégie de Lisbonne, commence à se poser la question des carences de la gouvernance européenne dans ce domaine (Begg, 2008).

Ensuite, à partir de 2007-2008, la crise du capitalisme financier et de sa (non-)régulation politique remet en cause presque tous les dogmes de l'idéologie néo-libérale (Defraigne, 2008). Comme le note dans le *Financial Times* le chroniqueur Martin Wolf au lendemain de la chute de Lehman Brothers, « la confiance aveugle dans les marchés non régulés s'est révélée être un piège » (Wolf, 2008). Cette crise entraîne par ailleurs l'échec des objectifs de Lisbonne pour 2010.

Entre cette fin de décennie en crise et l'adoption de la nouvelle stratégie « Europe 2020 », le silence radio des institutions européennes est presque total. La Stratégie de Lisbonne disparaît des discours publics. Aucun vrai bilan d'ensemble n'est tiré ; seule une discrète « évaluation » sous la forme d'un document de travail est publiée en février 2010 (Commission européenne, 2010). Et, avec la crise de l'euro qui commence à se dessiner, la Commission se trouve de plus en plus en retrait face à un Conseil européen dominé de la tête aux pieds par le couple franco-allemand, et dont la visibilité se renforce avec la nomination de M. Herman Van Rompuy comme président permanent (en vertu des nouvelles dispositions du traité de Lisbonne entré en vigueur en décembre 2009).

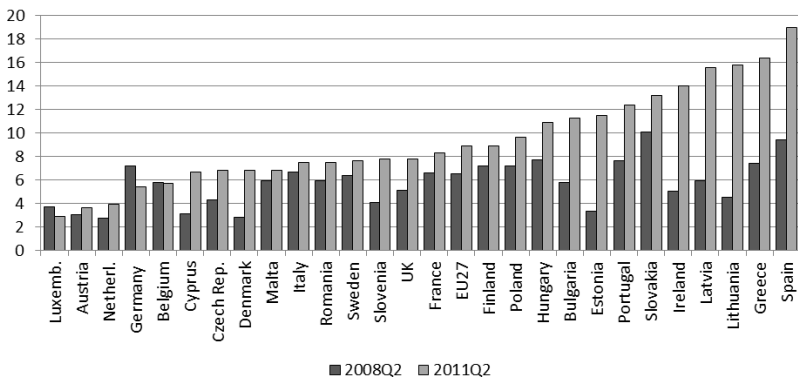
## 1.2 Les (non-)leçons de la crise

La crise financière de 2008 et ses conséquences multiples sur le territoire européen vont considérablement modifier le cadre de l'action publique européenne et nationale. La réaction immédiate des gouvernements à cette crise consiste, fin 2008 et en 2009, à lancer des plans de sauvetage de l'économie et de soutien à l'emploi afin d'éviter une grande dépression (Watt, 2009).

Cette première phase de la crise montre toute l'importance des stabilisateurs automatiques (protection sociale) et des institutions du marché du travail qui permettent de réduire l'impact social de la récession. Comme le note Schwenninger, « les principales économies européenne (...) [ont pu se fier] aux stabilisateurs automatiques fournis par leurs systèmes de sécurité sociale pour atténuer le choc infligé à leurs économies ». Les principales économies européennes [...] [dependent] des stabilisateurs automatiques de leurs États-providence pour amortir les coups faits à l'économie. (Schwenninger, 2010). De leur côté, Amable et Mayhew soulignent que « les pays dotés de législations de plus protectrices en matière d'emploi ont connu des augmentations plus faibles du chômage que ceux disposant d'une protection plus lâche. [...] De même, toutes choses étant égales par ailleurs, les pays connaissant un taux de couverture élevé de la négociation collective tendent à subir des augmentations moindres du taux de chômage » (2011 : 218).

En d'autres termes, les pays qui parviennent le mieux à réduire l'impact social de la crise et à stabiliser le chômage sont ceux qui disposent de solides institutions du marché du travail et d'acteurs sociaux bien organisés. Le tableau suivant reprend les taux de chômage avant la crise et en 2011. Il montre que les cinq pays qui ont un taux harmonisé de chômage le plus bas sont tous des pays du modèle social continental : Allemagne, Autriche et pays du Benelux.

Tableau 1 Taux de chômage 2008Q2-2011Q2



Source: Leschke (2012).

Ces pays font la démonstration qu'il ne suffit pas de compter sur une « économie dynamique » pour « nourrir des ambitions dans le domaine social » (Commission européenne, 2005), mais qu'il faut des institutions sociales fortes pour soutenir l'économie.

De l'analyse des réussites et échecs de cette première phase de la crise, on aurait donc pu s'attendre à ce qu'émerge l'ébauche d'un changement de politique et de discours européens dans le cadre de la nouvelle stratégie Europe 2020 (qui succède à la Stratégie de Lisbonne pour la décennie à venir). On aurait à tout le moins pu s'attendre à ce que soit reconnue dans les analyses de la Commission et dans les orientations politiques et économiques du Conseil l'utilité de politiques de protection de l'emploi et de systèmes de négociation collective. Ce qui en outre, en augmentant la résilience de l'économie dans le contexte de crise, permet de maintenir et renforcer les plans de relance vert (Theodoropoulou et Watt, 2011). En somme, on aurait pu s'attendre à un changement de paradigme, tenant en considération le fait que la croissance économique — et une croissance plus verte — est soutenue par un système social efficient, et non l'inverse, comme l'avait affirmé la Stratégie de Lisbonne dans sa version post-Kok.

Mais, mettant à profit le « changement de camp » de la crise (de privée, elle devient publique en 2010-2011, aggravée par les prophéties auto-réalisatrices des agences de notation<sup>3</sup>), se développe et s'impose progressivement un nouvel argumentaire sur « les enjeux les plus pressants ».

### 1.3 Arsenal de surveillance

À partir de septembre 2010, avec en particulier la proposition de renforcement du Pacte de stabilité et de croissance (*via* les six initiatives

---

3. Soulignons que les agences de notation sont loin d'avoir joué ce rôle de « prophète » dans l'endettement privé avant la crise de 2008 (les fameux *subprime* étant notés triple A), mais qu'elles se sont empressées de sur-jouer ce rôle dès que la dette privée est devenue publique. Pour l'illustrer, l'économiste Paul De Grauwe en donne cet exemple daté du 25 janvier 2012 : « Portuguese bonds hit as traders fear default » (*Financial Times*, 25 janvier 2012). Les marchés craignent un défaut portugais ; ils font monter les taux ; ils augmentent le risque de défaut portugais...

législatives appelées *Six Pack*<sup>4</sup>), le discours commence à se centrer exclusivement sur la résorption accélérée des déficits publics, au départ de laquelle sont espérées à la fois une croissance économique renouvelée, des créations d'emplois, et une compétitivité fondée sur l'innovation (lire la contribution de Giuliano Amato et Yves Mény dans le présent volume). Le 11 mars 2011 est approuvé le pacte euro plus qui instaure une coordination accrue des politiques économiques entre 23 États membres<sup>5</sup>. Initialement dénommé « Pacte de compétitivité », celui-ci engage ces États à prendre des mesures renforcées en matière de compétitivité, d'emploi, de viabilité des finances publiques et de stabilité financière. Le 23 novembre 2011, la Commission propose d'ajouter au *Six Pack* deux nouveaux règlements afin de renforcer encore cette surveillance économique et budgétaire dans la zone euro (lire ci-dessous). Le 9 décembre, des États membres décident d'adopter un pacte intergouvernemental de stabilité budgétaire. Celui-ci est approuvé le 30 janvier 2012 par 25 pays (le Royaume-Uni et la République tchèque n'y adhèrent pas).

Dans cette course au renforcement de l'arsenal de surveillance multilatérale, la question est, selon Jean Pisani-Ferry, la suivante : « les Européens ont-ils raison de voir le renforcement du cadre budgétaire comme la principale, voire la seule, précondition pour restaurer la confiance en l'euro ? » (Pisani-Ferry, 2012).

Alors que les plans de rigueur et d'austérité se succèdent dans les États membres<sup>6</sup>, l'Europe doit, de son côté, se transformer en machine à croissance. « Le fait de compléter, d'approfondir et d'exploiter pleinement le marché unique est susceptible d'engendrer une croissance de l'ordre de 4 % du PIB au cours des dix prochaines années », notent les ministres des Finances (Conseil de l'Union européenne, 2011 :2).

---

4. Le *Six Pack* est un ensemble de six actes législatifs destinés à rendre la gouvernance économique plus rigoureuse dans l'UE. Quatre textes se centrent sur les questions budgétaires et la réforme du pacte de stabilité et de croissance, les deux autres textes portent sur les processus d'identification et de correction des déséquilibres macroéconomiques au sein de l'UE et de la zone euro.

5. Les 27 moins le Royaume-Uni, la Suède, la Hongrie et la République tchèque.

6. Voir la « carte de l'austérité » réalisée par la Confédération européenne des syndicats. *Austerity Watch* : <http://www.etuc.org/r/1611>

Parallèlement, la stratégie Europe 2020 mise tout sur cette croissance. Contrairement à la Stratégie de Lisbonne dans sa première version, cet objectif de croissance n'est pas « l'une des » priorités politiques, à concilier avec d'autres (emplois nombreux et de qualité, cohésion sociale, lutte contre le réchauffement climatique). Il devient l'exigence centrale, dont la prééminence n'est pas discutée. Au regard du défi climatique, le paradigme même de « croissance » n'est plus interrogé ; l'initiative *Beyond the GDP* lancée en 2007 par la Commission européenne semble figée<sup>7</sup>. Mais on accole désormais à cette croissance des adjectifs censés subvenir aux autres enjeux : croissance « intelligente », « durable », et « inclusive ».

De manière emblématique, l'ancien concept officiel de « développement durable » (que l'on retrouvait dans la « Stratégie européenne de développement durable », SDD) est remplacé par celui de « croissance durable ». Selon la Commission, promouvoir une croissance durable, c'est en particulier « mettre en place une économie plus compétitive et à faibles émissions de carbone, exploitant les ressources de façon optimale et durable », tout en protégeant l'environnement (site d'Europe 2020). Rappelons que le principe de base de la SDD 2005-2010 était autre : il s'agissait d'interroger d'une manière coordonnée les conséquences économiques, sociales et environnementales de toutes les politiques européennes (énergie, agriculture, pêche, transport, consommation et production, etc.) et d'en tenir compte dans les décisions (Gouzée, 2012, à paraître).

Il en va de même en ce qui concerne l'enjeu social : celui-ci n'est plus l'un des enjeux à arbitrer avec les exigences de compétitivité et d'environnement. Il est désormais accolé à l'exigence de croissance, sous le label de « croissance inclusive ». Il agit d'augmenter le taux d'emploi, d'investir dans la formation, et de réduire le nombre de personnes menacées ou touchées par la pauvreté. Les causes de l'exclusion sociale ne sont pas interrogées, et les remèdes via « l'intégration active dans l'emploi » – emploi qui bien souvent n'existe pas – ne correspondent que très partiellement à une approche sociale de la question de l'exclusion (EAPN, 2011).

---

7. Voir le site : <http://www.beyond-gdp.eu/fr/>. Sa consultation fin janvier 2012 montre qu'il n'a plus été mis à jour depuis 2009. Par contre, l'OCDE a continué sa réflexion sur ce thème (OECD, 2011c).



Cette première partie montre donc une évolution en trois temps des priorités européennes : Lisbonne 1 a tenté de concilier les objectifs économiques, sociaux et environnementaux ; Lisbonne 2 s'est concentré sur les objectifs de compétitivité et de croissance *via* la dérégulation ; le lancement d'Europe 2020 priorise l'assainissement budgétaire et la croissance sans tirer d'autres leçons de la crise.

## 2. Trois angles morts de la nouvelle gouvernance

Dans cette seconde partie, nous tenterons de montrer que cette nouvelle gouvernance « économique » mise en place en 2011 (une gouvernance devenue en réalité très politique) souffre de trois faiblesses critiques : la première porte sur le diagnostic et en conséquence les remèdes choisis, la deuxième porte sur la forme institutionnelle de cette gouvernance et la question démocratique, enfin la troisième porte sur l'enjeu majeur qu'est la lutte contre le réchauffement climatique et la crise environnementale.

### 2.1 Diagnostic et remèdes

Un nouveau discours narratif s'est imposé comme une évidence : après avoir dilapidé leurs budgets, les États membres devraient maintenant se serrer la ceinture. Les plans d'austérité seraient le prix à payer pour des années de négligence budgétaire. La Chancelière allemande, Mme Angela Merkel, s'inquiète de l'« extrême endettement de certains pays, accumulé souvent depuis de longues années »<sup>8</sup>. Ce diagnostic est-il correct ? À l'analyse, et à l'exception du cas de la Grèce, il paraît largement infondé.

Les États membres de l'UE ont réduit leurs déficits publics durant toutes les années 2000 (De Grauwe, 2011) ; ils ont globalement respecté les critères de convergence du Pacte de stabilité et de croissance. En 2007, le niveau moyen de déficit budgétaire des 27 États membres était de 0,9 % du PIB, largement en dessous du seuil de 3 %. C'est la crise qui fera ensuite monter ce niveau moyen à plus de 6 % en 2009 et 2010.

---

8. Interview accordée conjointement aux six quotidiens *Le Monde*, *Süddeutsche Zeitung*, *The Guardian*, *La Stampa*, *El Pais* et *Gazeta Wyborcza*, 26 janvier 2012.

Il en va de même pour les dettes publiques : de 1999 à 2007, le niveau moyen de la dette publique des États membres est passé de 65,7 % du PIB à 59 % en 2007, ici aussi en dessous du seuil de 60 %. De 2008 à 2010, la crise fera remonter ce pourcentage à 80,1 points.

De 2005 à 2007, l'Espagne connaissait un excédent budgétaire. Elle a plongé en 2008 en raison de la crise financière, et non d'un manque de vertu. De même, avant la crise, l'Irlande était en surplus budgétaire, et ce depuis 1997. La seule année de déficit irlandais sur cette période fut 2002, avec un très léger -0,4 % du PIB. Là voilà en 2010 à -32,4 % du PIB en raison de la crise. La Belgique a réduit sa dette publique de 46 points par rapport au PIB entre 1995 (130 % du PIB) et 2007 (84 %), juste avant la crise. Entre 2000 à 2007, ses déficits budgétaires ont été, en moyenne, de -0,37 % du PIB.

À l'exception du cas grec, il n'y a donc pas eu de dérive générale qui aurait éventuellement pu justifier le resserrement des règles budgétaires et imposer une austérité forcée. Ce qu'il y a eu, c'est un sauvetage de l'industrie bancaire et financière, et un soutien à l'économie réelle pour éviter une grande dépression. « Ce n'est pas l'indiscipline budgétaire qui est à l'origine de cette crise. L'indiscipline du secteur financier et, d'une manière générale, du secteur privé, y compris des prêteurs des pays du cœur de la zone, a joué un rôle encore plus important », souligne à juste titre Martin Wolf (Wolf, 2011).

C'est sur ces points que le diagnostic aurait dû être posé : encadrement et régulation de l'industrie financière et rôle de celle-ci dans l'économie réelle. Et non pas sur une prétendue « dérive » générale des finances publiques.

Or la réponse de l'Union européenne a principalement porté, comme on l'a vu plus haut, sur la mise en place d'un arsenal de surveillance des finances publiques et des mécanismes de sanctions en cas de dépassement des seuils (voir la contribution de Patrick Diamond et Roger Liddle dans le présent volume). Il est piquant d'entendre l'ancien président de la Banque centrale européenne (BCE), M. Jean-Claude Trichet, expliquer que ces mesures de surveillance et ces programmes d'austérité visent, en réalité, à rétablir la confiance des marchés dans les politiques budgétaires des États membres. Pour le « prix Nobel » d'économie, Paul Krugman, cette idée relève du « mythe » (Krugman

2010). Quoi qu'il en soit, la mise en place d'une Europe punitive répond principalement à la volonté d'offrir des gages aux marchés financiers et aux agences de notation – lesquels pourront à leur tour garantir aux États des financements à taux d'intérêt soutenables. L'année 2012 sera celle qui permettra de vérifier la validité de ce raisonnement.

En attendant, l'enchaînement est le suivant : pour sortir l'Europe d'une crise causée par l'industrie financière, il lui faut rétablir la confiance de ces mêmes marchés financiers, en opérant des réformes structurelles dans le domaine de la formation des salaires, des conventions collectives, des systèmes de pensions et des soins de santé, et d'autres allocations sociales. Dans cet enchaînement, le social devient donc la principale variable d'ajustement de la gestion de la crise de l'endettement (voir ci-dessous).

Pourtant, le consensus croît dans la communauté des économistes et dans les organisations internationales pour souligner que l'application concertée et à un rythme extrêmement rapide de plans d'austérité en Europe risque d'entraîner des effets récessifs (OCDE, 2011a ; FMI ; 2012). Une réduction de la demande publique doublée d'une modération salariale aura un effet mécanique négatif sur la croissance, au moins à court et moyen termes.

En outre, on ne peut qu'être surpris, quatre ans après le déclenchement de la crise, de l'extrême lenteur des mesures de régulation et de gouvernance de la finance européenne (contrôle rigoureux du secteur financier, taxe sur les transactions financières, lutte contre les paradis fiscaux, contre la fraude et l'évasion fiscale, séparation des activités de banque de dépôt de celles de banque d'affaires, mise en commun partielle de la dette, etc.) en regard de la rapidité de l'imposition des plans de rigueur. Ce qui montre au passage que les manœuvres dilatoires de l'industrie financière sont bien plus efficaces que les résistances sociales aux mesures d'austérité.

## 2.2 Gouvernance : enjeux démocratiques et sociaux

Le deuxième point critique de la nouvelle gouvernance économique porte à la fois sur la forme institutionnelle de celle-ci et sur les questions de démocratie qu'elle pose.

L'intégration au cœur de la stratégie Europe 2020 de l'exigence d'assainissement budgétaire et de lutte contre les « déséquilibres macroéconomiques » se reflète dans la mise en œuvre, à partir de 2011, de ce qui est appelé le « semestre européen ». Très schématiquement, il s'agit d'une procédure qui s'étale chaque année de janvier à juillet, et qui vise à compléter la surveillance budgétaire des États membres – telle que déjà prévue par le Pacte de stabilité et de croissance – par une surveillance des déséquilibres macroéconomiques, par l'adoption de programmes nationaux de réformes structurelles (marchés de l'emploi, pensions, secteurs publics, libéralisation, etc.) et, finalement, par l'adoption de « recommandations » spécifiques adressées aux États membres (voir Giuliano Amato et Yves Mény dans le présent volume).

Si, auparavant, le Pacte de stabilité et de croissance et la Stratégie de Lisbonne constituaient deux exercices séparés, ils sont, dans Europe 2020, réunis dans un seul processus. Qui plus est, ce processus couvre un champ considérablement élargi, puisque désormais tous les déséquilibres macroéconomiques peuvent être soumis à des actions préventives ou même correctives de l'UE : la balance des comptes courants, la dette externe, les parts de marché à l'exportation, les coûts du travail unitaires, les taux de change effectifs, l'évolution du chômage, la dette du secteur privé, les flux de crédit au secteur privé, les prix de l'immobilier, la dette du secteur public.

Outre le fait que cette intégration de différents processus aboutit à une structure d'une complexité sans pareille – sans même compter les effets attendus du traité intergouvernemental –, elle rend le processus de décision totalement opaque. Et l'on peut craindre que cette opacité ait pour effet de faire disparaître la délibération publique et le débat démocratique. Or les processus qui se mettent en place ont un impact potentiel énorme sur les politiques nationales, au niveau budgétaire et au niveau social (Degryse et Pochet, 2011).

### **2.2.1 Enjeux démocratiques**

Selon les deux propositions de règlement adoptées par la Commission pour compléter le *Six Pack*, les pays de la zone euro devront désormais présenter leurs projets de budget à la même période chaque année et donner le droit à la Commission de les analyser et, le cas échéant, d'émettre un avis à leur sujet. Ainsi, la Commission pourra demander leur révision si elle estime

qu'ils manquent gravement aux obligations politiques fixées par le Pacte de stabilité et de croissance. Le second règlement renforcera la surveillance des États membres qui bénéficient d'un programme d'assistance financière ou qui sont gravement menacés d'instabilité financière. Selon ce texte, la Commission pourra décider si un État membre en difficulté doit ou non faire l'objet d'une surveillance renforcée ; et le Conseil pourra recommander à cet État membre de solliciter une assistance financière.

Ces mesures, en particulier la première proposition de règlement, ont fait l'objet de débats passionnés dans les États membres. Pour certains, comme l'économiste Paul De Grauwe, le fait que la Commission puisse se voir conférer le droit d'interférer dans les budgets nationaux pose un réel problème de légitimité démocratique. « Le problème ici est que la Commission européenne ne supporte pas les coûts politiques de ses décisions », écrit-il<sup>9</sup>. Si un tel pouvoir devait lui être conféré, il faudrait alors qu'elle en porte la responsabilité politique devant une assemblée élue, en l'occurrence le Parlement européen.

Plus généralement, sur le plan institutionnel et de la mise en œuvre d'un « gouvernement économique », de nombreuses questions ont été relevées par divers observateurs en ce qui concerne la démocratie et la délibération publique (Dewitte, 2011 ; Barbier, 2011 ; Degryse et Pochet, 2011).

Selon Dewitte, après les « *market failure* » de l'industrie bancaire et financière, on peut s'interroger sur un potentiel « *democratic failure* » dans la mise en place de la nouvelle gouvernance. Et de citer toutes les décisions prises en 2011 pour sauver l'euro, mais sans passer par la délibération publique et la discussion parlementaire : mise en place d'un Mécanisme européen de stabilité, pacte Europe +, auto-proclamation des « sommets de la zone euro », inscription de la « règle d'or » dans les constitutions nationales, européanisation de la procédure d'adoption des budgets nationaux (*ex ante*) avec limitation des prérogatives des parlements nationaux, pilotage franco-allemand au niveau des chefs d'État du renforcement de la gouvernance économique (le fameux « Merkozy », qui réduit considérablement la capacité d'influence des autres acteurs gouvernementaux et sociaux), etc. Il faudrait y ajouter :

---

9. « Hoe de Europese Commissie ons blindelings naar een recessie leidt », *De Morgen*, 9 janvier 2012.

rythme effréné des programmes de réformes imposés par l'UE (Commission et BCE) et le Fonds monétaire international (FMI) aux États membres sous perfusion financière ou menaçant de l'être ; injonctions secrètes envoyées par la Banque centrale européenne à l'un des pays fondateurs de la CEE dictant les mesures économiques et sociales à prendre de toute urgence...

Comme le montre Streeck, il en résulte que « Les citoyens perçoivent de plus en plus leurs gouvernements nationaux, non pas comme *leurs* agents, mais comme ceux d'autres États ou organisations internationaux, telles que le FMI ou l'Union européenne, qui sont incommensurablement plus isolés des pressions électorales, que l'État-nation traditionnel. Des pays, tels que la Grèce et l'Irlande en particulier, connaîtront pendant de nombreuses années une suspension effective de quoi que ce soit qui ressemble à la démocratie, à mesure que, contraints à se comporter de manière *responsible* en fonction des critères des marchés et organisations internationaux, leurs gouvernements nationaux, quelle que soit leur couleur politique, devront imposer à leurs sociétés une austérité stricte, au prix d'une absence croissante de *réponse* aux demandes de leurs citoyens ».

Une telle « démocratie sous surveillance » est, l'affirment certains, un « mal nécessaire » pour passer la tempête de la crise. Le problème est que les mesures adoptées ou en voie d'adoption par l'UE, loin d'être des mesures temporaires d'urgence, se veulent permanentes et, selon l'expression consacrée, gravées dans le marbre. Elles ne pourront donc que difficilement être modifiées en cas de changement important de contexte économique ou social, de majorités politiques dans les États membres, ou de changement de paradigme dominant. Ainsi, la négociation d'un nouveau traité impliquant des changements constitutionnels majeurs (l'inscription de la « règle d'or » dans les constitutions nationales) sans délibération démocratique en est certainement l'exemple le plus marquant. La Confédération européenne des syndicats (CES) ne s'y est pas trompée, appelant pour la première fois de son histoire à s'opposer à un traité en cours de négociation (CES, 2012).

### 2.2.2 Impact social

Quel est l'avenir du modèle social européen dans cette course à la rigueur ? Dans ces processus de surveillance multilatérale, se mettent en place tout un ensemble de mesures à caractère social (« réformes

structurelles ») qui visent d'une part à accélérer l'assainissement des finances publiques, de l'autre à renforcer la compétitivité de l'économie. Or l'UE n'a pas les compétences juridiques — ou de très faibles — pour traiter de questions telles que les systèmes nationaux d'indexation des salaires, de négociation collective, ou de pensions.

Concrètement, en matière de salaires, l'Union demande aux pays qui ont adopté un système d'indexation de le « réformer » (rappelons que les quatre pays ayant un tel système ont un taux de chômage largement en dessous de la moyenne européenne, voir Tableau 1). L'UE répète la nécessité d'aligner les salaires sur la productivité individuelle ou régionale et, dans certains cas, elle demande de réviser les systèmes de négociations collectives. Or il n'y a pas de données significatives permettant de plaider dans ce sens ; un document interne de la DG Ecfm de la Commission conclut à l'absence de corrélation entre niveau de coordination salariale et effet sur le chômage.

En matière de pensions, l'UE demande d'allonger les carrières, d'adapter les systèmes de pension à l'évolution de l'espérance de vie (suivant ainsi le modèle suédois). En matière d'emploi, il s'agit d'« activer » tous les groupes qui ont tendance à s'éloigner du marché de l'emploi : les travailleurs âgés, les femmes, les jeunes, en particulier ceux issus de l'immigration, les personnes handicapées, etc. En matière de pauvreté, la majorité des mesures proposées concerne également l'activation dans l'emploi et la formation professionnelle, il n'y a pas un mot sur la question de la redistribution.

Il n'est pas question ici de nier que des réformes structurelles puissent être nécessaires. Mais on observe deux déséquilibres. D'une part, les mesures de relance de l'économie portent essentiellement sur des politiques de l'offre (*supply side*) visant à accorder aux entreprises le meilleur environnement possible. Les politiques de la demande paraissent totalement absentes.

D'autre part, les mesures « clés sur porte » adressées aux États membres paraissent parfois s'inspirer davantage de motivations idéologiques que de réels constats de carence ou de défaillances. L'UE semble agir comme si la crise constituait une fenêtre d'opportunité pour imposer ses réformes. Cette politique « sociale » européenne qui se met en place se voit instrumentalisée comme variable d'ajustement de la crise de

l'endettement (cf. plus haut) et comme facteur productif ayant pour principale mission de renforcer la compétitivité des entreprises et de l'économie dans son ensemble.

Comme l'écrit Richard Hyman de la *London School of Economics*, une telle politique, plutôt que de protéger les personnes vulnérables du marché, vise de plus en plus à aider celles-ci à s'adapter aux marchés. « Il est dès lors tout à fait logique que (...) la DG Ecfm prenne de plus en plus en charge la formulation de la politique sociale » (Hyman, 2011). Comme l'ont également souligné Höpner et Schäfer (2008), l'UE joue un rôle croissant dans la marchandisation des relations sociales, et non pas dans la protection contre le tout au marché ou dans le développement d'une dimension sociale commune. C'est, enfin, ce que Bruno Palier met en évidence pour les États membres à tradition bismarkienne : le social doit changer pour devenir compatible avec le nouveau paradigme économique et monétaire dominant (Palier, 2011).

Ainsi en va-t-il lorsqu'il est demandé à la Belgique de reculer l'âge légal de la retraite — dans une optique de soutenabilité des finances publiques — alors que le principal problème belge est le taux trop élevé de départ à la pension anticipée. Par ailleurs, le modèle social de ce pays est largement critiqué (la Belgique se voit adresser pas moins de neuf recommandations dans le domaine social, ce qui en fait l'un des pays les plus soumis à la pression européenne, en compagnie de la République tchèque, de Malte et de l'Espagne), alors que les indicateurs traditionnels montrent qu'il a mieux résisté à la crise que la grande majorité des autres États membres<sup>10</sup>. D'aucuns seront dès lors tentés de voir dans cet exercice non une analyse fondée sur des faits mais le reflet d'une guerre de modèles idéologiques ne tenant aucunement compte des situations, performances et problèmes spécifiques rencontrés.

---

**10.** Le syndicat socialiste belge (FGTB) constate dans son Baromètre socio-économique fondé sur des données de l'OCDE et d'Eurostat que sur la période 1996-2007, soit avant la crise financière, la croissance de la valeur ajoutée réelle de l'économie belge et la croissance de l'emploi ont été supérieures à celles de l'Allemagne ; qu'en matière d'inégalité dans la société, la Belgique a fait mieux en 2009 que l'Allemagne selon l'indice de Gini ; que le risque de pauvreté chez les travailleurs est moins élevé en Belgique qu'en Allemagne, qu'en France et qu'aux Pays-Bas ; que la part des travailleurs les moins bien payés est nettement inférieure en Belgique qu'en Allemagne, etc.



Par contre, là où l'UE dispose d'un réel pouvoir conféré par les traités — en l'occurrence la promotion du dialogue social (article 154 du TFUE) —, elle agit à contre-courant. Comme souligné dans l'article de Degryse et Clauwaert dans le présent volume, les institutions nationales de dialogue social sont désormais l'objet de remise en cause dans nombre d'États membres, y compris sous la pression européenne (voir aussi Clauwaert et Schömann, 2012) alors que le dialogue social interprofessionnel et sectoriel européen est à la peine (OSE, 2011). Or plusieurs auteurs ont mis en évidence que des institutions de dialogue social performantes permettent de réduire l'impact de la crise (Laulom *et al.*, 2012).

Enfin, on soulignera qu'une série d'enjeux sociaux fondamentaux sont laissés de côté par la nouvelle gouvernance et la stratégie Europe 2020. Par exemple en ce qui concerne le travail décent et les travailleurs pauvres. Le modèle allemand aujourd'hui tant vanté est à cet égard exemplatif : selon une étude de l'université de Duisbourg-Essen, 22 % des salariés allemands gagnaient en 2009 moins de 8,50 euros de l'heure, et 4 % (soit 1,2 million de personnes) moins de cinq euros. Selon les auteurs de l'étude, le secteur des bas salaires s'est surtout développé à la fin des années 1990 et au début des années 2000 avec les réformes « Hartz » (Kalina et Weinkopf, 2009). Ce qui explique en bonne partie la compétitivité *actuelle* du modèle allemand : mais est-ce vraiment la voie à suivre ? Si tous les pays de la zone euro fondent leur compétitivité sur la baisse des salaires, cela entraînera une course-spirale vers le bas, l'exact contre-pied de l'objectif d'« amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès » proclamé dans les traités (art. 151 TFUE).

Et, dans ce même contexte, qu'en est-il de la répartition de plus en plus inégale des fruits de la croissance ? Qu'en est-il de la fiscalité comme instrument de plus grande justice sociale dans le contexte actuel ? Un récent rapport de l'OCDE met au jour le fait que, même dans des pays traditionnellement « égalitaires » comme l'Allemagne, la Suède et la Finlande, les inégalités ont crû entre 1985 et 2008 (OCDE, 2011b). Or il ne peut y avoir de sortie de crise durable sans une réduction des inégalités (Wilkinson et Pickett, 2009 ; Reich, 2011).

Qui plus est, début 2012, commencent à se manifester les conséquences environnementales de la crise économique et sociale. En Espagne, le nouveau gouvernement conservateur annonce la suspension des aides

pour les nouvelles installations d'énergies renouvelables (l'Espagne est le premier producteur d'énergie éolienne en Europe)<sup>11</sup>. En Belgique, le gouvernement met fin à la prime fédérale sur les véhicules à faibles rejets en CO<sub>2</sub> et aux diminutions d'impôts concernant certains travaux d'isolation. Le 10 janvier 2012, le Fonds mondial pour la nature (WWF) interpelle la Commission, le FMI et la BCE, en soulignant qu'en Grèce, les politiques environnementales sont menacées par les plans de sauvetage. « Une véritable crise environnementale, non déclarée » éclate, en raison des diminutions de personnel, de la légalisation des constructions sans permis et du relâchement des règles environnementales pour faciliter les investissements (WWF, 2012). Ceci reflète bien le fait que d'une manière ou d'une autre, questions sociales et environnementales sont inextricablement liées (Laurent, 2010).

## 2.3 Enjeu climatique

La lutte contre le réchauffement climatique et la promotion d'un développement durable avaient, au lendemain de la crise de 2008, structuré les plans de relance économique des États membres (Benchmarking, 2010). Entre novembre 2008 et janvier 2009, toutes les grandes économies de l'UE avaient adopté de tels plans, pour un montant global évalué par HSBC, à 325,5 milliards de dollars (HSBC, 2009). Ces plans prévoyaient notamment une augmentation des investissements publics en matière d'efficacité énergétique, de recherche et développement, d'infrastructures ferroviaires, etc. (Watt, 2009). Ils étaient encadrés par un plan de relance économique « européen » qui avait pour ambition de préparer la transition vers une économie bas carbone (énergie renouvelable, transport propre, etc.) (Commission européenne, 2008).

### 2.3.1. Du keynésianisme climatique...

La crise était donc perçue comme une opportunité pour la lutte contre le changement climatique et pour la réorientation de l'économie européenne dans une voie réellement durable : elle allait stimuler une « croissance verte », les technologies propres et les énergies renouvelables

---

11. *Le Monde*, 2 février 2012.

pour une économie décarbonée. Ainsi, au moment de prendre la présidence du Conseil de l'UE, une ministre du gouvernement suédois déclarait-elle que la crise est « une occasion en or pour réorienter notre économie vers l'éco-efficacité ». L'heure du *New Deal* vert, ou du « keynésianisme climatique », pour reprendre l'expression de Newell et Paterson (2010), semblait avoir sonné. Mais les désillusions vont s'accumuler.

À l'heure d'entrer dans une période de rigueur et d'austérité, aucun bilan environnemental de ces plans de relance n'est tiré. En décembre 2009, les résultats de la conférence de Copenhague sur le changement climatique sont largement en dessous des attentes d'une Europe qui espérait prendre le *leadership* dans ces négociations, mais n'a pas été suivie par la communauté internationale.

Avec son paquet Énergie-Climat, l'UE s'était engagée entre autres à réduire ses émissions de CO<sub>2</sub> de 20 % d'ici 2020 par rapport à 1990. Sous condition d'un accord international, elle était prête à augmenter cet objectif à 30 %, ce qui ne fut pas fait (alors même que l'objectif à l'horizon 2050 est de 80 à 95 %) (Commission européenne, 2011). La conférence de Cancun (décembre 2010) apportera ensuite de meilleurs résultats, mais les ambitions européennes semblaient « douchées ». Dans un texte sibyllin, la Commission européenne « ne suggère pas de fixer de nouveaux objectifs pour 2020, mais ne remet pas en cause la proposition faite par l'UE (...) d'atteindre un objectif de réduction de 30% à l'horizon 2020, si les conditions sont favorables » (Commission européenne, 2011).

Par ailleurs, si la Stratégie européenne de développement durable (SDD) a continué d'accompagner la stratégie de Lisbonne jusqu'en 2010, elle n'a ensuite pas été prolongée dans le cadre d'Europe 2020.

Soulignons qu'en 2010, l'UE connaît une augmentation de 2,4 % de ses émissions de CO<sub>2</sub>, et qu'au niveau mondial, « Les émissions de dioxyde carbone liées à la combustion fossile ont crû de 38% entre 1990 et 2009 – avec un taux de croissance supérieur au cours des années 2000, qu'aucours des années '90. Même en présence d'une action vigoureuse de réduction des émissions, le monde serait confronté au défi d'avoir à limiter l'augmentation de la température mondiale à deux degrés Celsius par rapport au niveau d'avant l'industrialisation » (United Nations, 2012).

### 2.3.2. ... au capitalisme utopique

Certes, dans la stratégie Europe 2020, l'objectif de croissance économique se voit conférer l'adjectif de « durable ». Ce qui signifie, selon la Commission, la réduction de l'intensité de l'exploitation et de la consommation des ressources (« découplage ») ; la protection de l'environnement et de la biodiversité ; et l'innovation technologique (méthodes de production écologiques). Mais des études récentes font douter que cette vision de la durabilité suffise à atteindre les objectifs sans un effort politique beaucoup plus considérable.

Ainsi, Tim Jackson montre que le découplage de la production d'avec son intensité en énergie et en matières premières demeure actuellement un « mythe » : au cours des 25 dernières années, la tendance en matière de consommation d'énergies fossiles – pétrole, charbon, gaz naturel – et de matières premières a *grosso modo* suivi l'évolution du produit intérieur brut mondial (Jackson, 2009, voir aussi Coutrot et Gadrey, 2012) (pour une discussion critique de l'idée de l'impossibilité d'un découplage absolu entre la croissance économique et son impact gouvernemental, voir Laurent, 2011). Par ailleurs, il a, de longue date, été démontré que l'amélioration de l'efficacité énergétique conduit le plus souvent à une consommation globale d'énergie accrue<sup>12</sup>. La question des énergies reste donc entièrement posée.

Pour y faire face, l'UE passe du « keynésianisme climatique » à l'« utopie capitaliste », pour prendre à nouveau les catégories de Newell et Paterson (2010). Les technologies propres, l'efficacité énergétique et, surtout, le système européen d'échange de quotas d'émission (*European Union Emission Trading System* - EU ETS<sup>13</sup>) devraient permettre de réduire les émissions de CO<sub>2</sub> et d'atteindre ainsi les objectifs de l'UE dans le cadre du protocole de Kyoto.

Newell et Paterson soulignent que « la possibilité [de réalisation] de ce scénario repose sur l'hypothèse, commune à de nombreux promoteurs de l'approche néolibérale du changement climatique, selon laquelle la

---

12. Voir à ce sujet le paradoxe de Jevons.

13. L'ETS met en place un marché du carbone, permettant à chaque entreprise d'acheter ou de vendre son « droit à polluer ». Chaque entreprise se voit conférer un plafond d'émissions annuel ; les entreprises qui dépassent ce plafond d'émissions doivent acheter des quotas auprès des entreprises qui ont su les « économiser ».

clé de la décarbonisation est de fixer des prix du carbone appropriés. Cela crée une incitation tellement puissante (...) que les marchés financiers font le reste, orientant les investissements vers toujours plus d'efficacité énergétique et vers des sources d'énergie sans carbone. (...) Sous-jacent à ce scénario figure une foi très importante dans les pouvoirs des marchés » (Newell et Paterson, 2010 : 173).

Pourtant il y a, estiment-ils, de nombreuses raisons d'être sceptique sur le fait qu'un prix du carbone élevé suffise à lui seul à affecter tous les aspects de l'économie mondiale sans intervention des gouvernements. Selon Eloi Laurent, la question est donc claire : « La stratégie climat est-elle une simple redite de la stratégie de Lisbonne, tout aussi vouée à l'échec du fait du même manque de volonté des décideurs politiques de doter l'Union des instruments adéquats pour s'engager dans une action économique collective efficace ? » (Laurent, 2012). Un fossé se creuse progressivement entre objectifs et instruments de lutte contre le réchauffement climatique. Selon Béla Galgóczi, « Il y a d'un côté des objectifs et promesses ambitieux mais la manière et le prix à payer pour les atteindre demeurent incertains » (Galgóczi, 2012).

Un rapport de *Carbon Tracker Initiative* montre par ailleurs de manière convaincante que l'agenda des marchés financiers est fort éloigné de celui de la décarbonisation de l'économie, et qu'il est dès lors périlleux de compter sur eux pour contribuer aux objectifs climatiques. Ainsi, pour résumer ce rapport, l'accord de Cancun engage la communauté internationale à limiter le réchauffement climatique à 2° C. Selon ce document, cela signifie, pour la période 2011-2050, une émission maximale de 565 gigatonnes de CO<sub>2</sub> (Carbon Tracker Initiative, 2011). Au-delà de ce seuil, le réchauffement dépasserait les 2° C. En d'autres termes, pour respecter l'objectif de Cancun, il nous reste un « budget » carbone maximal de 565 GtCO<sub>2</sub>. Or, le potentiel de CO<sub>2</sub> des réserves prouvées d'énergie fossile sur terre (charbon, pétrole et gaz) s'élève à environ cinq fois plus, soit 2 795 GtCO<sub>2</sub>. La conclusion est que seuls 20 % des réserves prouvées d'énergie fossile peuvent encore être brûlées. 80 % d'entre elles sont « imbrûlables » (en dépit des solutions potentielles de capture et de stockage de carbone, expliquent les auteurs de l'étude). Or, la plus grande partie de ces réserves d'énergie fossile sont détenues en tant qu'actifs par quelque 200 compagnies pétrolières, minières, etc. Les marchés financiers – principalement aux États-Unis, au Royaume-Uni et dans les BRIC – sont donc assis sur de vastes réserves d'énergie fossile qui

ne peuvent être brûlées<sup>14</sup>. Pour prendre l'exemple du Royaume-Uni, « Certaines compagnies, comme BP, Royal Dutch Shell, Xstrata, BHP Billiton et Anglo American ont chacune, dans leur réserve, un potentiel de CO<sub>2</sub> plus important que ce que peut émettre le Royaume Uni en fonction de son budget carbone d'ici 2050 », note le rapport.

À en croire cette étude, cette « bulle carbone » pourrait exploser à tout moment. Cela montre que l'idée d'une allocation « spontanée » des investissements à l'efficacité énergétique et aux sources d'énergie sans carbone est un pari extrêmement hasardeux.

Enfin, la question des limites écologiques ne se borne pas à l'énergie et au climat mais inclut également les questions de biodiversité, de dégradation des sols, de pollution des eaux et des nappes aquifères, etc. Près des deux tiers des services fournis par la nature à l'humanité sont aujourd'hui en déclin (United Nations, 2012).

La « croissance durable » prônée par Europe 2020 suffira-t-elle pour relever ces défis sans précédent ? Selon Jackson, « un changement technologique massif, un effort politique considérable, une transformation de fond dans la demande de consommation, une énorme poussée internationale pour obtenir un transfert technologique visant à réduire substantiellement l'intensité d'utilisation des ressources partout dans le monde : voilà le minimum nécessaire pour avoir une chance de rester à l'intérieur des limites environnementales et éviter un effondrement assuré des ressources disponibles dans un futur (pas si lointain) » (Jackson, 2009 : 52, c'est nous qui soulignons).

## Conclusions

Dans cet article, nous avons fourni une vue d'ensemble de la manière dont le discours européen s'est adapté aux défis et contextes politiques, économiques et sociaux très fluctuants entre 2000 et 2011. Nous avons ensuite analysé la réponse actuelle de l'UE à la crise de l'euro, tant en termes politiques qu'institutionnels et avons souligné les éléments qui nous paraissent poser problème.

---

14. « Markets face risk of carbon bubble », *Financial Times*, 12 juillet 2011.

Dans un premier temps, la Stratégie de Lisbonne de 2000 avait tenté, au moins dans ses principes, de réaliser un consensus politique sur la nécessité de concilier les défis économiques, sociaux (emploi et cohésion) et environnementaux. À mi-parcours, une évaluation de cette Stratégie a éreinté cette tentative de conciliation en dénonçant notamment des priorités « inconciliables ». Sur la base de cette évaluation, la Stratégie de Lisbonne (II) s'est recentrée sur les objectifs de croissance et d'emploi, au travers d'un agenda de dérégulation et de compétitivité.

En 2008 survient la crise financière, qui deviendra économique et de l'endettement public. Cette crise montre que la confiance aveugle dans la dérégulation est un piège. Elle montre également que les pays qui possèdent les institutions du marché du travail les plus fortes sont ceux qui résistent le mieux à la très forte poussée du chômage. L'année 2009 voit se mettre en place des plans de sauvetage de l'économie, dont on pense également qu'ils contribueront à la transition vers un modèle de production industriel décarboné.

Les progressistes pensent avoir gagné la bataille des idées par le spectacle de l'effondrement d'un capitalisme financier débridé et par un changement de paradigme vers une économie verte et décarbonée. Mais ils doivent ensuite déchanter : les excès du capitalisme financier demeurent, les risques sont transférés aux États, et la facture aux populations.

Les années 2010 et 2011 sont celles du changement radical de discours. L'heure n'est plus au « keynésianisme climatique », mais à l'assainissement accéléré des finances publiques. Cette soudaine priorité absolue s'accompagne d'un chantier tout aussi accéléré de réformes institutionnelles et politiques. Ces nouvelles mesures donnent aux institutions de l'UE un pouvoir accru d'imposition de réformes structurelles dans les États membres. Or ces réformes structurelles sont dans leur toute grande majorité orientées vers les politiques sociales (salaires, pensions, soins de santé, négociations collectives), qui deviennent donc la principale variable d'ajustement dans la gestion de la crise de l'endettement.

La leçon numéro un de la crise financière (la dérégulation est un piège) n'est que très partiellement retenue : l'attitude de procrastination de l'UE fait tant tarder les réformes de régulation financière que le doute s'installe sur la volonté politique de les mettre en œuvre. La leçon numéro deux (la crise trouve son origine dans l'exacerbation des

inégalités, fragilisant une partie croissante de la population survivant grâce au crédit et la concentration des revenus des plus riches favorisant les bulles financière) est totalement oubliée au profit d'une polarisation sociale accrue.

La leçon numéro trois (les pays « sociaux » ont mieux résisté à la crise grâce à un marché du travail régulé et des acteurs sociaux forts) est négligée : les recommandations européennes dans le domaine des politiques sociales demandent de « réformer » les composantes des systèmes sociaux nationaux qui ont le mieux fait leurs preuves durant la crise (négociations collectives, concertation et dialogue social, indexation des salaires, etc.).

La leçon numéro quatre de la crise (la « rationalité » des marchés ne suffit pas pour orienter les investissements vers un développement durable) est oubliée : la lutte contre le réchauffement climatique s'effectuera essentiellement par le biais des instruments de marché.

La nouvelle gouvernance européenne qui se met en place pose en outre de réelles questions en termes de démocratie. Avec des États démocratiques transformés en agences de collecte de dettes auprès de l'oligarchie financière, il est à craindre que l'ultime mode d'expression politique de ceux qui sont dépourvus de pouvoir de marché soit l'émeute ou l'insurrection populaire (Streeck, 2011). Ou, ce qui n'est guère plus rassurant, la montée des extrémismes, des populismes, des nationalismes et le rejet du projet (historique) européen.

Faire mentir un tel scénario nécessite de tirer réellement les leçons de la crise : engager l'Europe dans la voie d'un renforcement de l'union politique – soumise à un contrôle démocratique effectif – et d'une intégration économique qui permette de réduire les divergences de développement et de renforcer la cohésion économique et sociale. Mais aussi engager l'Europe dans une union budgétaire fondée sur les principes de solidarité et de responsabilité, et la doter d'un cadre fédéral de régulation bancaire et financière (Pisani-Ferry, 2011). C'est à ce prix que la crise de l'Euro(pe) se transformera en opportunité en termes de gouvernance, de stabilité, de prospérité durable et de progrès social.



## Références

- Amable, B. et Mayhew, K. (2011), « Unemployment in the OECD », *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.27, n° 2, pp.207-220.
- Barbier C. (2011), « Au nom des Marchés : quelle légitimité pour la révision de la constitution composée de l'Union ? », *Opinion Paper*, n° 6, Observatoire social européen, Bruxelles, décembre 2011.
- Barbier, J.C. (2011), « Changes in the political discourse from the Lisbon strategy to Europe 2020 : tracing the fate of 'social policy' », *Working Paper*, n° 2011.11, ETUI, Bruxelles.
- Begg, I. (2008), « La gouvernance pour le développement durable », in Degryse, C. et Pochet, P. (eds.), *Bilan social de l'Union européenne 2007*, OSE, ETUI, Bruxelles, pp.43-64.
- Carbon Tracker Initiative (2011), « Unburnable Carbon – Are the world's financial markets carrying a carbon bubble ? », Carbon Tracker Initiative.
- CES (2012), Déclaration de la CES sur le « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'union économique et monétaire », adoptée par le Comité de direction de la CES le 25 janvier 2012 (<http://www.etuc.org/a/9592>).
- Clauwaert, S. et Schömann, I. (2012) « The crisis and national labour law reforms A mapping exercise », *ETUI Working Paper*, n° 2012.04, ETUI, Bruxelles (à paraître).
- Commission européenne (2005), Communication au Conseil européen de printemps « Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi. Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne », Communication du Président Barroso en accord avec le vice-président Verheugen, COM (2005) final, 2 février 2005.
- Commission européenne (2008), Communication de la Commission au Conseil européen, « Un plan européen pour la relance économique », COM (2008) 800 final, 26 novembre 2008.
- Commission européenne (2010), Commission Staff Working Document, Lisbon Strategy evaluation document, SEC (2010) 114 final, 2 février 2010.
- Commission européenne (2011), Communication de la Commission « Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050 », COM (2011) 112 final, 8 mars 2011.
- Conseil européen (2000), *Conclusions de la présidence*, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000.

- Conseil de l'Union européenne (2011), Conclusions du Conseil sur l'Acte pour le marché unique – priorités pour relancer le marché unique, 3105e session du Conseil Affaires économiques et financières, Bruxelles, 21 février 2011.
- Coutrot, T. et Gadrey, J. (2012), « La croissance verte en question », *Policy Brief*, n° 3/2012, ETUI, Bruxelles.
- Defraigne, P. (2008), « L'Europe et la nécessaire régulation du capital », in Degryse, C. et Pochet, P. (eds.), *Bilan social de l'Union européenne 2007*, OSE, ETUI, Bruxelles, pp.65-100.
- De Grauwe, P. (2009), « The Governance of a Fragile Eurozone », *Working Document*, n° 346, CEPS, May 2011.
- Degryse, C. et Pochet, P. (2011), « Union monétaire, coordination économique et légitimité démocratique », *ETUI Policy Brief*, N°5/2011, ETUI, Bruxelles.
- Dewitte, B. (2011), « The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism », *European Policy Analysis*, n° 6, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, June.
- EAPN (2004), Réponse d'EAPN au rapport du groupe de haut niveau présidé par Wim Kok - *Relever le défi : la Stratégie de Lisbonne pour la Croissance et l'Emploi*, 3 novembre 2004 ([http://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/eapnresponsetokokreport\\_fr.pdf](http://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/eapnresponsetokokreport_fr.pdf)).
- EAPN (2011), Deliver Inclusive Growth – Put the heart back in Europe !, EAPN analysis of the 2011 National Reform Programmes, Europe 2020.
- ETUI (2010), « Adaptation or transition: Recovery plans and green jobs », in: *Benchmarking 2010*, ETUI, Bruxelles.
- FMI (2012), World Economic Outlook Update, Global Recovery Stalls, Downside Risks Intensify, 24 Janvier 2012 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/update/01/pdf/0112.pdf>).
- Galgóczi, B. (ed.) (2012), *Greening industries and creating jobs*, ETUI, Bruxelles.
- Gouzée, N. (2012), « Rio+20 quel agenda social ? », *ETUI Policy Brief*, n° 3/2012, ETUI, Bruxelles.
- Höpner, M. et Schäfer, A. (2008), « Polanyi in Brussels ? Embeddedness and the Three Dimensions of European Economic Integration », *MPIfG Discussion Paper*, n° 10/8, Max Planck Institute for the Study of Societies, Köln.
- HSBC (2009), A Climate for Recovery. The Colour of Stimulus Goes Green. HSBC Global Research, 25 February 2009.

- Hyman, R. (2011), « Trade Unions, Lisbon and Europe 2020 : From Dream to Nightmare », LSE, Global Labour Institute, Opinion Piece.
- IPCC (2007), Fourth IPCC assessment report « Climate Change 2007 », Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Geneva (Cambridge University Press).
- Irvin, G. (2011), « La crise et le modèle social européen », in Degryse, C. et Natali, D. (eds.), *Bilan social de l'Union européenne 2010*, OSE, ETUI, Bruxelles, pp.23-56.
- Jackson, T. (2009), Prosperity without growth ? The transition to a sustainable economy, Sustainable Development Commission, Londres.
- Kalina, T. et Weinkopf, C. (2009), « Niedriglohnbeschäftigung 2007 weiter gestiegen : zunehmende Bedeutung von Niedrigstlöhnen », IAQ-Report, n° 2009-05, Inst. Arbeit und Qualifikation, Duisburg (<http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2009/report2009-05.pdf>).
- Kok, W. *et al.* (2004), « Relever le défi, La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi », Rapport du groupe de haut niveau présidé par Wim Kok, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, novembre 2004.
- Krugman, P. (2010), « Myths of Austerity », *New York Times*, 1 juillet 2010 (<http://www.nytimes.com/2010/07/02/opinion/02krugman.html>).
- Laulom, S., Mazuyer, E., Teissier, C., Triomphe, C.-E. et Vielle P. (2012), « Crise : quelles évolutions du droit social en Europe ? », *ETUI Policy Brief*, n° 2/2012, ETUI, Bruxelles.
- Laurent, E. (2010), « Environmental justice and environmental inequalities : a European perspective », *ETUI Policy Brief*, n° 3/2010, ETUI, Bruxelles.
- Laurent, E. (sous la direction de) (2011), *Économie du développement soutenable*, OFCE, Débats et politiques n° 120, Paris.
- Laurent, E. (2012), « Economic and social-ecological policies towards a low-carbon economy : the case of the EU », in Galgóczi, B. (ed.), *Greening industries and creating jobs*, ETUI, Bruxelles, pp.69-90.
- Le Cacheux, J. (2011), « Réformer autrement la gouvernance économique de l'UE », in Degryse C. et Natali D. (dir.), *Bilan social de l'Union européenne 2010*, OSE et ETUI, Bruxelles, pp.57-73.
- Leschke, J. (2012), « Inequality on the labour market' », in ETUI (ed.), *Benchmarking Working Europe 2012*, ETUC et ETUI, Bruxelles, pp.22-39.
- Newell, P. et Paterson, M. (2010), *Climate Capitalism. Global Warming and the Transformation of the Global Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.

- OCDE (2011a), Prévisions semestrielles publiées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 28 novembre 2011.
- OCDE (2011b) « Toujours plus d'inégalité : pourquoi les écarts de revenus se creusent », OCDE, Paris, décembre 2011.
- OCDE (2011c), « How is life ? Measuring the well-being », octobre 2011, Paris.
- OSE (2011), « European Social Dialogue : State of pay and prospects », Final Report, ETUC, Bruxelles, janvier 2011 ([http://www.etuc.org/IMG/pdf/Dialogue\\_social\\_2010\\_Rapport\\_OSE\\_CES\\_EN.pdf](http://www.etuc.org/IMG/pdf/Dialogue_social_2010_Rapport_OSE_CES_EN.pdf)).
- Palier, B. (2011), *Long good bye to Bismark*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Pisani-Ferry, J. (2011), *Le réveil des démons. La crise de l'euro et comment nous en sortir*, Fayard, Paris.
- Pisani-Ferry, J. (2012), « The euro crisis and the new impossible trinity », *Bruegel Policy Contribution*, n° 2012/1, January 2012.
- Pochet, P. et Degryse, C. (2011), « Sortie de crise : trois options pour l'Europe », in Coutrot, T., Flacher, D. et Méda, D. (dir.), *Pour en finir avec ce vieux monde. Les chemins de la transition*, Les Éditions Utopia, Paris., pp.93-106.
- Pochet, P., Boulin, J-Y. et Dufour, C. (2009), « Some tentatives conclusions », *Transfer*, Lisbon : a failed strategy or still relevant for the future ?, Spring 2009, Vol 15, n° 1, pp.139-146.
- Reich, R. (2011), *Le jour d'après... Sans réduction des inégalités, pas de sortie de crise !*, Vuibert, Paris.
- Schwenninger, S. R. (2010), « Etats-Unis – Europe : bâtir un nouveau modèle de développement », in Degryse, C. (ed.), *Bilan social de l'Union européenne 2009*, OSE et ETUI, Bruxelles, pp.23-38.
- Streeck, W. (2011), « The Crisis in Context. Democratic Capitalism and Its Contradictions », *MPIfG Discussion Paper* n° 11/15, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, octobre 2011.
- Theodoropoulou, S. et Watt, A. (2011), « Withdrawal symptoms : an assessment of the austerity packages in Europe », *Working Paper*, n° 2011-02, ETUI, Bruxelles.
- United Nations Secretary-General's High-level Panel on Global Sustainability (2012), *Resilient People, Resilient Planet : A future worth choosing*, New York, United Nations.

- Van den Abeele, E. (2009), L'agenda « Mieux légiférer » de l'Union européenne, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2009/21-22 (n° 2028-2029), Centre de recherche et d'information socio-politiques, Bruxelles.
- Watt, A. (2009), « A quantum of solace ? An assessment of fiscal stimulus packages by EU Member States in response to the economic crisis », *Working Paper*, n° 2009.05, ETUI, Bruxelles.
- Wilkinson, R. et Pickett, K. (2009), *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*, Allen Lane.
- Wolf, M. (2008), « Une plus grande régulation est (malheureusement) inévitable », *Le Monde*, 23 septembre 2008.
- Wolf, M. (2011), « L'option la moins mauvaise », *Le Monde*, 6 décembre 2011.
- WWF (2012), « Environment jeopardised by economic bail-out plans », WWF Grèce, 10 janvier 2012 ([http://www.wwf.gr/en/index.php?option=com\\_content&view=article&id=677:environment-jeopardised-by-economic-bail-out-plans-warns-wwf&catid=70:2008-09-16-12-10-46&Itemid=90](http://www.wwf.gr/en/index.php?option=com_content&view=article&id=677:environment-jeopardised-by-economic-bail-out-plans-warns-wwf&catid=70:2008-09-16-12-10-46&Itemid=90)).