

Avant-propos

L'UE et l'évolution incessante de la crise : quel coût politique pour l'austérité ?

David Natali et Bart Vanhercke

Les récentes éditions du *Bilan social de l'Union européenne* (Degryse et Natali, 2011; Natali et Vanhercke, 2012) ont été marquées par le scepticisme à l'égard de l'UE et de sa capacité à répondre à la *Grande récession*, tout en renforçant ses fondements politiques et institutionnels. Cette année, nous maintenons des doutes sur la capacité de l'Union européenne à réagir à l'impasse actuelle. Néanmoins, les contributeurs ont aussi essayé d'être plus proactifs et de réfléchir à une stratégie alternative pour sortir de la crise multidimensionnelle qui nous touche.

Commençons par un bref examen du contexte économique et politique. Comme nous le montrerons par la suite, 2012 a été une année complexe, caractérisée par des évolutions spectaculaires de la crise économique et financière. L'austérité a continué à être invoquée comme clé de sortie de crise, en dépit d'éléments attestant de la persistance des difficultés économiques dans un grand nombre d'États membres. L'Europe du Sud, en particulier, est toujours prise au piège de la récession économique « en W ». Les derniers mois ont été marqués par un cercle vicieux de plans d'austérité, de tensions budgétaires et de mécontentement politique et social. En Europe continentale et du Nord, le cycle économique semble plus rassurant. Mais le tableau d'ensemble est largement instable et marqué par des asymétries croissantes.

Dans le même temps, d'autres indicateurs économiques fournissent des sujets d'inquiétude (comme en 2011). La Commission l'a dit (2012a), cinq ans après le début de la crise, l'Europe est la seule région du monde où le chômage ne diminue pas. Le chômage structurel et de longue durée a continué à croître dans la plupart des États membres. La pauvreté et l'exclusion sociale sont à la hausse dans un tiers d'entre eux.

Cela apparaît le plus nettement dans l'augmentation du nombre de personnes vivant dans des ménages sans emploi, et de celles souffrant de privation matérielle grave. Les enfants et les jeunes ont été plus durement touchés : les jeunes sont de plus en plus confrontés à des problèmes considérables dans la transition entre études et emploi, et beaucoup de ceux qui sont actifs occupent souvent des emplois précaires dans des conditions défavorables (*ibidem* : 11).

La polarisation des marchés du travail à l'intérieur de l'UE demeure également forte. Jeunes, étrangers et personnes peu qualifiées sont toujours les plus touchés par la détérioration du marché de l'emploi. Le taux d'emploi des femmes ne progresse plus, et n'a pas augmenté depuis 2008. Ce contexte négatif se voit confirmé par les indicateurs relatifs aux conditions de travail. En moyenne, la part du travail dans le revenu total a diminué. Les revenus des ménages ont baissé dans deux tiers des États membres depuis 2009, et de manière beaucoup plus importante que lors de la première phase de la crise. Les dépenses sociales ont cependant commencé à faiblir après 2009 (Commission européenne, 2012b). Qui plus est, la divergence de trajectoires entre les États membres s'accroît. En bref, les citoyens européens se retrouvent au cœur d'une crise, dont l'aspect social a été beaucoup moins traité que son côté économique et financier.

Dans les parties suivantes, nous présentons brièvement les aspects clés de la situation actuelle de l'UE. Au cours de la première partie, nous examinons la sixième phase de la crise. Les défis de la zone euro ont conduit à un manque évident de légitimation politique et à un mécontentement croissant vis-à-vis des responsables politiques nationaux et européens. Le manque de confiance s'est accru et se répand désormais sur le continent, sapant les fondements à la fois économiques et politiques de nos sociétés. Après avoir décrit la nouvelle tournure prise par la crise actuelle, nous reprendrons les principaux événements survenus dans l'UE en 2012. La deuxième partie résume à la fois les déconvenues et les (rares) lueurs d'espoir qui ont marqué les douze derniers mois. Cette dernière année a connu de nombreuses réformes de la gouvernance économique de l'UE. La BCE a, en particulier, pris de l'importance, et conduit l'Union dans la relève des principaux défis à court terme. Les dirigeants européens ont, pour la première fois, commencé à réfléchir à la façon de « repenser » le processus d'intégration afin d'encourager davantage de croissance. Cependant, la stratégie de

l'UE est demeurée caractérisée par l'austérité, tandis que le très important renforcement de la gouvernance (par le biais du semestre européen, le Pacte pour l'euro plus, et la révision du Pacte de stabilité et de croissance) conduisait à augmenter la pression sur les pays les plus en difficulté. Tout cela prouve la nécessité de nouveaux arrangements pour traiter à la fois les problèmes économiques et sociaux.

La troisième partie expose les analyses les plus courantes de la stratégie de l'UE. Celles-ci proviennent d'organisations internationales telles que l'OIT, l'OCDE et le FMI, qui ont souligné les carences de cette stratégie dans sa réaction à la crise. Ces organisations suggèrent dès lors une approche alternative, tout comme les syndicats (voir le chapitre de conclusion). La quatrième section conclut ce chapitre d'introduction en offrant des informations supplémentaires sur le contenu du présent *Bilan*. Comme souligné plus haut, les contributeurs de cette année ont essayé d'aller au-delà de la description du *statu quo*, et mis en lumière les possibles alternatives aux programmes d'austérité.

Sixième étape de la crise : la faiblesse politique de l'Europe

Jusqu'à présent, la crise a été caractérisée par cinq phases (ou étapes) distinctes (Degryse et Natali, 2011). La première a consisté en un crash des banques et marchés financiers : la crise des *subprimes* (2008-2009). La deuxième étape a vu sa transformation en une récession économique (2009-2010). La nécessité d'atténuer, via la dépense publique, les principales conséquences de la crise sur les banques et les citoyens a conduit à la troisième étape, transformant la situation en une crise budgétaire (2010-2011). Les mesures d'austérité ont ainsi marqué ces dernières années, avec deux autres conséquences : la crise sociale – un chômage plus élevé et davantage de personnes connaissant un risque de pauvreté. Cette quatrième phase s'est abattue sur de nombreux États membres entre 2010 et 2012, et est en cours de propagation à d'autres. En parallèle, la crise de l'« euro » a atteint un point critique, à mesure que la fragilité institutionnelle de la zone euro devenait évidente au cours des années 2011 et 2012. Il s'agit de la cinquième étape.

Les deux dernières années ont montré que la crise est maintenant entrée dans sa sixième phase, encore plus dangereuse. Il s'agit d'un défi politique, aux niveaux à la fois national et supranational (Bordignon,

2012). Au niveau national, ce défi concerne les pays les plus durement touchés par la récession économique. Italie, Espagne, Grèce et Portugal connaissent un mécontentement social et politique croissant et une mobilisation de masse contre leur direction politique. La Hongrie connaît également des troubles sociaux croissants, facilement exploitables par les mouvements populistes et partis de protestation et aux conséquences incertaines pour ses institutions démocratiques.

La même insatisfaction se manifeste également au niveau supranational (Cohn-Bendit et Verhofstadt, 2012). En adoptant une approche fondée sur l'austérité, maniant le « bâton » mais pas la « carotte », l'Union européenne n'offre rien d'attrayant à l'opinion publique européenne. Pour les pays du Sud (et ceux de l'Europe centrale et orientale), l'UE exige des sacrifices, mais ne fait rien pour résoudre les problèmes sur le long terme. Les coupes n'ont pas conduit à des améliorations de la situation des citoyens ordinaires, tandis que des mesures radicales, comme celles introduites dans le plan de sauvetage pour Chypre (par exemple, la taxation forcée des comptes bancaires) sont extrêmement préjudiciables à l'image de l'UE. Aux yeux de l'opinion publique, les preuves sont nombreuses que l'austérité exigée par l'UE a entraîné d'énormes sacrifices : augmentation du chômage, stagnation, voire diminution des salaires, réduction du rôle des syndicats (et des pratiques de négociation collective), stagnation économique (si ce n'est récession brutale et prolongée). Ces conséquences se sont avérées suffisantes pour déclencher des protestations massives et renforcer le climat anti UE. Pour les pays les plus riches, une « Union de transfert » fondée sur une solidarité explicite de sa partie riche vis-à-vis des régions moins bien nanties est inconcevable : l'opinion publique allemande (et l'opinion de l'Europe du Nord en général) n'est pas prête à venir en aide aux pays les plus en difficulté. Aucune solidarité n'est concevable si cela signifie de nouveaux sacrifices. Pour résumer : l'Europe semble coincée dans un cercle vicieux politique, ce qui renforce le manque de confiance mutuelle entre pays du Nord et du Sud.

D'après les termes de Liddle *et al.* (2012 : 15), un mécontentement généralisé existe à l'égard de la voie suivie par l'UE et ses États membres. La crise politique a deux dimensions. D'une part, la décision de renflouer des pays et de leur imposer un ajustement structurel a suscité la controverse des deux côtés. Les pays créanciers riches et les débiteurs pauvres ont été dressés les uns contre les autres, craignant

d'avoir à payer le prix des erreurs d'en face. D'autre part, la gouvernance de l'UE et ses nouvelles institutions sont considérées comme largement illégitimes. Le succès des partis anti-européens en est la conséquence. Dans la situation actuelle, la légitimité démocratique semble faire défaut. L'absence d'un sentiment fort d'identification à l'Europe et de solidarité à travers l'UE va à l'encontre d'une logique d'intégration plus poussée. Les citoyens ne sont pas impliqués dans ce spectaculaire processus de transformation. Cette question est pourtant essentielle pour l'avenir de l'Europe. Alors que les États-nations semblent incapables de prendre des décisions cruciales pour leur avenir, les institutions supranationales sont trop faibles pour les prendre à leur place. Par ailleurs, ces dernières manquent encore d'un processus véritablement démocratique d'élaboration des politiques dans lequel les dirigeants auraient à rendre compte des décisions qu'ils prennent.

L'UE a abordé cette crise spectaculaire avec des décisions incomplètes et peu claires

L'année dernière, dixième anniversaire de l'euro, a vu la mise en œuvre intégrale des révisions de la gouvernance économique de l'UE décidées en grande partie en 2011. Dans la partie qui suit, nous examinons ce qui nous semble en être les événements les plus décisifs : l'achèvement de la révision du traité pour le pacte budgétaire, les longues discussions sur le nouveau budget de l'UE, l'introduction des Opérations monétaires sur titres (OMT) et l'accord sur le nouveau « Pacte pour la croissance et l'emploi »¹. Bien que toutes ces mesures aient témoigné de la capacité de l'UE à commencer à traiter des problèmes majeurs, ils ont également mis en évidence l'impuissance des dirigeants de l'UE à fournir une ligne de pensée et d'action cohérente pour affronter la crise².

-
1. La publication du rapport des quatre présidents (Van Rompuy, Barroso, Draghi et Juncker, « Vers une véritable Union économique et monétaire » a constitué un autre moment-clé de l'année 2012. Nous l'examinerons dans le chapitre conclusif.
 2. Beaucoup de commentateurs ont jugé que ces avancées étaient insuffisantes pour remédier aux principaux problèmes de la gouvernance européenne (voir Baglioni, 2012).

Le pacte budgétaire

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (2012) – aussi appelé « pacte budgétaire » – signé par 25 États membres, y compris tous les pays de la zone euro, a été adopté le 30 janvier 2012 (Degryse, 2012). Le « pacte budgétaire », en son cœur (article 3), établit un nouveau plafond de déficits structurels de 0,5% du PIB pour les États membres, relevable à 1% uniquement lorsque « les risques en termes de viabilité à long terme des finances publiques sont faibles ». Les États membres doivent mettre en œuvre ce « frein à l'endettement » en droit national d'ici un an. Un État membre peut être poursuivi en justice par un ou plusieurs États membres devant la Cour de justice si la Commission constate qu'il a omis de se conformer à cette exigence. Les nouvelles règles autorisent des mesures discrétionnaires dans le traitement des circonstances économiques exceptionnelles (Liddle *et al.*, 2012).

Le *Six-pack* étend la portée de la surveillance macroéconomique en prévoyant une nouvelle procédure pour corriger les déséquilibres. Dans ce nouveau cadre, les déséquilibres externes et internes sont surveillés grâce à des indicateurs tels que les comptes courants, les coûts salariaux unitaires nominaux, les taux de change effectifs réels, les flux de crédit et l'endettement privé. Chaque année, au printemps, la Commission publie un « Rapport sur le mécanisme d'alerte », qui inclut des commentaires et recommandations plus en profondeur, spécifiques à chaque pays. À moins qu'une majorité inversée ne renverse la recommandation de la Commission au Conseil, une « procédure pour déséquilibre excessif » peut être lancée contre un État membre dont la situation est considérée comme dangereuse pour la zone euro dans son ensemble. Des sanctions peuvent être adoptées, d'abord sous la forme d'un dépôt portant intérêt, puis d'une amende, si l'État membre ne prend pas les mesures qui s'imposent.

La révision des méthodes de gouvernance budgétaire a été conforme à l'ancien paradigme de la gouvernance économique de l'UE : stabilité budgétaire et compétitivité (Thillaye, 2013). Le renforcement de la surveillance depuis le centre et l'ajustement douloureux de l'offre par les États membres se voient encore et toujours proposés comme solutions aux difficultés dans le contexte actuel (Liddle *et al.*, 2012).

Le drame autour du budget de l'UE

La bataille autour du budget de l'UE pour la période 2014-2020, et l'impasse consécutive, a constitué un autre moment politique clé de l'UE au cours de l'année 2012. En novembre, les dirigeants de l'Union européenne n'ont pas réussi à s'entendre sur le prochain budget de sept ans. Un plan de dépenses pour les années 2014-2020 qui s'élèverait à environ 1 % du produit intérieur brut à l'échelle européenne en constituait l'enjeu. Bien que cette somme soit dérisoire par rapport à la moyenne de 50 % du PIB que chaque pays dépense à l'intérieur de ses propres frontières, sa signification politique est beaucoup plus importante (Neuger et O'Donneell, 2012). Même si l'impasse a pu être surmontée début 2013, l'ensemble du processus de négociation a souligné l'incohérence persistante du jeu politique au sein de l'UE.

Le clivage entre pays riches et pauvres constitue (à nouveau) le premier point qu'a mis en évidence la bagarre autour du budget. Les pays plus riches comme l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Danemark, la Suède et les Pays-Bas se sont regroupés afin de réduire leurs contributions au pot commun, pilonnant la proposition initiale de 1033 milliards d'euros (1300 milliards de dollars) sortie à la mi-2011. L'Allemagne a mené le bloc qui exigeait l'austérité en Grèce et dans trois autres pays renfloués de la zone euro, en échange du financement de leur sauvetage (*ibidem*). Sous la houlette de la Pologne, les défenseurs du financement de l'UE ont souligné que les dépenses au niveau européen ont plus d'effets que l'argent demeurant à l'intérieur des frontières nationales, puisque l'UE subventionne fréquemment des projets internationaux. Le président du Parlement européen, Martin Schulz, a répondu à la demande insistante des pays les plus riches pour payer moins qu'il est moins coûteux pour eux de promouvoir des projets européens.

Le deuxième point qui ressort de l'impasse budgétaire est plus étroitement lié à la dynamique institutionnelle au niveau européen. Comme dit ailleurs (Vanhercke *et al.*, 2012), la discussion a démontré la faiblesse de la Commission, qui était notamment absente de toutes les activités diplomatiques visant à la conclusion d'accords entre les États membres, et ne semblait pas avoir une vision claire en matière d'avenir du budget (Quatremer, 2012). Face à cette faiblesse, c'est le président du Conseil, Herman Van Rompuy, qui a géré les négociations multi-

latérales. Le Parlement s'est, finalement, opposé à tout accord manquant d'ambition.

Le troisième point à souligner est plus important : les négociations en 2012 et l'accord final en 2013, ont abouti à réduire le financement à destination de la cohésion sociale (Kanter et Higgins, 2013). La réduction des ressources pour le Fonds européen de développement régional (FEDER) a pour effet de diminuer les moyens de promouvoir la croissance économique et l'emploi dans les régions moins développées de l'Union, tout en abaissant la capacité de lutter contre les inégalités territoriales et économiques. Il en va de même pour le Fonds social européen (FSE). Réduire ses ressources revient à limiter la capacité de l'UE à intervenir et à soutenir les investissements en matière de formation, d'éducation et de lutte contre la pauvreté³.

Opérations monétaires sur titres (OMT) de la BCE

Alors que les responsables politiques ont participé activement à la refonte de la gouvernance économique, ils ont également réussi à sauver la zone euro. L'été dernier en a offert un exemple : Mario Draghi a annoncé un programme d'achat illimité d'obligations par la Banque centrale européenne⁴. Après quelques tentatives infructueuses, la BCE a décidé de mettre en œuvre une approche « avançant sur deux jambes » – achats d'obligations et conditionnalité (Forex Promos, 2012). Le programme d'Opérations monétaires sur titres (OMT) fournit des fonds aux pays de la zone euro connaissant des difficultés liées à leurs dettes. L'OMT est un programme ouvert sans restrictions ou limites, notamment temporelles, par lequel la BCE achète des obligations d'État sur les marchés secondaires. Un gouvernement/nation souverain émet des obligations afin de lever des fonds. Lorsque la notation de crédit d'un pays est faible, les achats d'obligations deviennent risqués, ce qui accroît

-
3. « Les négociations budgétaires constituent le signe le plus visible de ce que les États membres ont à gagner ou à perdre de l'Union européenne », a déclaré Hugo Brady, *senior research fellow* au Center for European Reform, ajoutant que « le résultat en est un budget complètement clochemerlesque, faiblement adapté à une époque de changements rapides » (cité par Kanter et Higgins, 2013).
 4. Le président de la BCE a contribué à mettre un terme à la crise en déclarant : « La BCE est prête à faire tout ce qu'il faut pour préserver l'euro et, croyez-moi, ce sera suffisant ».

le taux d'intérêt. À certains moments, les taux d'intérêt pourraient augmenter fortement, ce qui rend presque impossible pour le gouvernement de vendre ses obligations.

La BCE achète ces obligations afin de faire baisser les taux d'intérêt, ce qui facilite l'émission d'obligations pour les pays endettés de la zone euro et dès lors le financement de leurs déficits budgétaires. Alors que l'Allemagne s'est opposée au plan, les autres pays nordiques comme la Finlande et la Belgique ont poussé à une conditionnalité plus stricte et les pays du Sud, comme l'Espagne, ont fait pression en faveur du contraire. Le verdict du marché a finalement été clair : les écarts de taux (*spreads*) entre les obligations espagnoles et italiennes, d'une part, et les allemandes, d'autre part, ont été considérablement réduits. Le cours des actions d'entreprises financières européennes tels que Banco Santander et Deutsche Bank a remonté, tandis que celui des banques américaines globales – JPMorgan Chase, Citigroup et Morgan Stanley – a bondi.

Comme le soulignent les analystes (Aiginger *et al.*, 2012 ; De Grauwe, 2011), ce fut l'étape la plus importante pour aider à éviter l'éclatement de l'euro et de l'UE. Elle est cependant insuffisante à assurer une approche claire et de long terme permettant de renforcer l'Union européenne et sa gouvernance économique.

Les premiers pas vers une approche de la crise plus favorable à la croissance

Au printemps, de nombreuses voix ont continué à critiquer l'UE, tout en lui demandant d'adopter une nouvelle approche pour lutter contre la récession (voir Krugman, 2012). En attendant, comme l'a souligné Emmanouilidis (2012), la crise s'est détériorée. Les coûts d'emprunt de l'Italie et de l'Espagne – troisième et quatrième économies de l'UE – ont atteint des niveaux insoutenables de l'ordre de 6 à 7 %. Madrid a même été obligé de demander jusqu'à 100 milliards d'euros sur les fonds de sauvetage de l'UE pour recapitaliser son secteur bancaire en voie d'effondrement. Au cours de l'été, alors même qu'il était sur le point de prendre la présidence tournante du Conseil, Chypre est devenu le cinquième pays à demander un plan de sauvetage.

Malgré ces tensions, ou peut-être à cause d'elles, les dirigeants européens ont réussi à trouver un compromis sur trois questions clés lors du Conseil européen de juin 2012 : la possibilité de recapitaliser directement les banques et de fournir un soutien du Fonds européen de stabilité financière (FESF)/Mécanisme européen de stabilité (MES) sans programme complet, l'adoption d'un « Pacte pour la croissance et l'emploi », et un accord sur les prochaines étapes dans le processus menant « Vers une véritable Union économique et monétaire ». Après de longues discussions et controverses, les dirigeants de l'Euro 17 se sont entendus sur deux mesures pour assouplir les conditions de marché de l'Espagne et de l'Italie. Suite à une forte pression des Premiers ministres Monti et Rajoy, qui avaient refusé de signer le « Pacte pour la croissance et l'emploi », le Sommet de la zone euro a convenu d'une recapitalisation directe des banques et de la possibilité d'accorder un soutien du FESF/MES sans un programme complet.

La première mesure – qui avait été fortement défendue par l'Espagne et soutenue notamment par l'Italie, la France, la Commission européenne et la Banque centrale européenne (BCE) – vise à briser le lien pervers entre la fragilité des banques et l'endettement public, en ouvrant la possibilité d'une recapitalisation directe des banques de la zone euro par le MES. La deuxième mesure permet aux pays de la zone euro, qui suivent les recommandations spécifiques à chaque pays et leurs autres engagements dans le cadre du semestre européen, du Pacte de stabilité et de croissance, et de la procédure concernant les déséquilibres macro-économiques, de recevoir un soutien financier du FESF/MES sans devenir l'objet d'un programme complet tel que celui adopté par la Grèce, le Portugal ou l'Irlande. Le Sommet de juin 2012 a décidé d'accorder à la BCE le statut de superviseur de la zone euro. Bien que ce soit une étape nécessaire vers l'intégration, préalable à la mise en œuvre de la capacité du MES de recapitaliser directement les banques frappées au sein de la zone euro, elle rend peu clair le statut de l'Autorité bancaire européenne (ABE) (Liddle *et al.*, 2012).

Suite à l'accord, les Premiers ministres Monti et Rajoy ont levé leur veto et les dirigeants européens ont réussi à signer officiellement le « Pacte pour la croissance et l'emploi », qui vise à injecter 120 milliards d'euros dans une économie européenne à l'arrêt. Le pacte est une déclaration politique des 27 chefs d'État et de gouvernement visant à démontrer que les institutions européennes et les États membres sont désireux de

soutenir la croissance. Deux outils sont intéressants en l'occurrence. Le premier implique une augmentation de 10 milliards d'euros du capital versé à la Banque européenne d'investissement (BEI). Ces fonds supplémentaires sont destinés à renforcer la base de capital de la BEI et sa capacité de prêt. Le deuxième élément nouveau dans le pacte concerne les « *Project Bonds* » (obligations européennes liées à des projets – à ne pas confondre avec les euro-obligations ou les obligations de stabilité), créés pour inciter les investisseurs institutionnels à cofinancer de grands projets d'infrastructure européens. Les dirigeants européens ont décidé de lancer immédiatement la phase pilote des *Project Bonds*, dont la Commission estime qu'elle apportera des investissements supplémentaires allant jusqu'à 4,5 milliards d'euros pour des projets pilotes d'infrastructures clés en matière de transport, d'énergie et de large bande.

Les commentateurs ont remarqué que le sommet avait constitué un petit pas dans la bonne direction en matière de supervision bancaire, même si rien n'a été fait pour régler le problème des dettes publiques dans plusieurs pays et qu'il n'y a pas de fin en vue pour les récessions dans un nombre croissant d'entre eux. Qui plus est, au-delà d'un engagement formel de l'Union européenne, ce pacte « coûte peu et ne fera rien pour la crise de la dette zone euro » (Wyplosz, 2012).

La (supposée) relance de la dimension sociale de l'UE

En parallèle aux tentatives de sauvetage de la zone euro et de relance du projet européen, l'UE a (de nouveau) essayé de relancer sa dimension sociale, afin d'adopter une approche plus équilibrée face à la crise. Ce nouvel effort est composé de trois « paquets » principaux (sur l'emploi, l'emploi des jeunes et l'investissement social) concentrés sur les enjeux sociaux les plus urgents. En avril 2012, la Commission a d'abord adopté le « paquet emploi », définissant les orientations à moyen terme pour une reprise riche en emplois, alignées sur la stratégie Europe 2020 et les lignes directrices pour l'emploi (Commission européenne, 2012c). L'objectif était de soutenir la croissance et l'emploi, de renforcer les institutions de l'UE et la position des partenaires sociaux, et de créer un véritable marché du travail européen. La communication « Agir pour la stabilité, la croissance et l'emploi », proposée par la Commission en mai 2012, approfondit cette nouvelle approche. Elle recommande en particulier

aux États membres de « s'assurer que leurs mécanismes de fixation des salaires reflètent bien l'évolution de la productivité et de stimuler la création d'emplois » (Commission européenne, 2012d : 16) et appelle à une mise en œuvre plus importante des politiques actives du marché du travail.

À la fin de 2012, a été ajouté le « paquet emploi des jeunes » pour faire face au risque dramatique de « disparition » des jeunes générations (Commission européenne, 2012e). Ce paquet inclut un projet de recommandation aux États membres sur l'introduction de la garantie pour la jeunesse visant à s'assurer que tous les jeunes de moins de 25 ans reçoivent une offre de travail de qualité, une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant leur sortie officielle des études ou leur arrivée au chômage. La Commission a confirmé son soutien aux États membres via un financement de l'UE en faveur des échanges de bonnes pratiques, de la surveillance de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse dans l'exercice du semestre européen, et de la sensibilisation au sujet. Pour faciliter la transition des études vers le travail, le paquet lance également une consultation avec les partenaires sociaux européens sur un cadre de qualité pour les stages, afin de permettre aux jeunes d'acquérir une expérience de travail de haute qualité dans des conditions sûres. En outre, il annonce une Alliance européenne de l'apprentissage pour améliorer la qualité et l'offre de places d'apprentissage disponibles en diffusant des programmes d'apprentissage réussis dans les États membres, et définit les moyens de réduire les obstacles à la mobilité des jeunes.

La Commission a ensuite présenté en 2013 un « paquet d'investissement social » contenant des priorités à moyen terme pour aider les États membres à accroître l'efficacité et l'efficience des systèmes de protection sociale, à renforcer les politiques d'inclusion active, ainsi que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Commission européenne, 2013). Toutes ces mesures sont cohérentes avec la réactivation de la dimension sociale de l'Europe, tout en essayant en même temps de rééquilibrer le processus d'intégration. Cependant, comme souligné ci-dessus en référence aux négociations sur le nouveau budget de l'UE, le problème est de savoir comment donner corps à des accords formels et éviter les déclarations vides (Vanhercke *et al.*, 2012 ; voir aussi Barbier, 2013).

Critique croissante des mesures d'austérité de l'UE

Malgré les tentatives de réviser la feuille de route européenne de sortie de la récession, les pages ci-dessus témoignent d'une combinaison paradoxale de tendances sociales sombres et de stratégies politiques à base d'austérité proposées par l'UE et mises en œuvre au niveau national. L'année dernière a connu un changement dans les origines des critiques : de quelques analystes à des déclarations plus formelles émanant des organisations internationales. Cette partie examine la position de trois d'entre elles. L'OIT, le FMI et l'OCDE ont en quelque sorte proposé une lecture critique du piège de l'austérité dans lequel est tombée l'UE.

OIT

À de nombreuses occasions, l'Organisation internationale du Travail (OIT) a accusé l'UE de prendre la mauvaise route. Trois problèmes principaux sont diagnostiqués : les conséquences de l'austérité en termes d'aggravation de la récession, la limitation des actions prises en faveur d'une régulation plus efficace des marchés financiers et les risques de déséquilibres croissants entre États membres.

« La crise de l'emploi des jeunes » (OIT, 2012a) le met en évidence : l'approche de l'UE, basée strictement sur l'austérité budgétaire, a un effet négatif sur l'emploi sans pour autant s'avérer capable de réduire les déficits budgétaires de façon significative. Les économies connaissant une stratégie plus axée sur la croissance obtiennent de meilleures performances en termes d'emplois, d'investissements et de stabilité financière. Jusqu'à présent, l'austérité budgétaire a entraîné des coupes sombres dans les investissements publics et les programmes de soutien à l'emploi, ce qui affecte directement la demande intérieure. Le rythme et l'échelle auxquels ces mesures ont été introduites l'ont emporté sur les composantes positives en matière de demande, et se sont, au total, avérés porteurs de récession.

La deuxième source de critique porte sur l'inefficacité de la réponse aux carences des marchés financiers. L'approche fondée sur l'austérité a mis de côté la nécessaire réforme du système financier, épice de la crise. Le troisième problème est constitué du manque d'attention accordée au rôle qu'une croissance coordonnée et une stratégie d'emploi pourraient

jouer dans l'atténuation des déséquilibres de compétitivité à l'intérieur de la zone euro. Plus encore, résoudre les problèmes de compétitivité sans provoquer une récession longue et profonde requerra des mesures de stimulation de la productivité et de modération des prix dans les pays déficitaires, ainsi qu'une reprise des salaires dans les pays excédentaires (OIT, 2012b).

Pour l'OIT, une stratégie alternative doit accorder un rôle important au dialogue social en matière de politique des revenus. Loin d'empêcher l'ajustement, la négociation collective coordonnée faciliterait la transition vers une zone euro plus compétitive, tout en renforçant la confiance dans la justice des réponses proposées. À cet égard, les évolutions récentes visant à affaiblir ou suspendre la négociation collective dans certains pays sont considérées comme contre-productives.

L'OIT préconise donc une approche de l'assainissement budgétaire qui soit favorable à l'emploi et serait non seulement socialement responsable mais contribuerait également à stimuler la croissance économique et à atteindre les objectifs budgétaires. Certaines des politiques mentionnées ci-dessus nécessitent un soutien budgétaire. Celui-ci peut être partiellement compensé par des coupes dans des dépenses inutiles ou par des mesures fiscales. À cet égard, l'élargissement de l'assiette de l'impôt sur la propriété ou certains types de transactions financières serait nécessaire. Le recentrage des fonds structurels européens sur l'emploi et la mobilisation de la Banque européenne d'investissement pour soutenir des projets d'investissement revêtent également une dimension stratégique. Plus important encore, les données présentées dans le rapport attestent qu'une telle politique entraînerait de meilleures perspectives en matière d'emploi ainsi que l'amélioration des soldes budgétaires à moyen terme.

FMI

L'attaque la plus surprenante contre l'UE est venue du Fonds monétaire international (FMI). Le premier indice de cette lecture plus critique de la situation européenne est venu de la mise à jour du Moniteur des finances publiques de janvier 2012 (FMI, 2012). Après avoir résumé toutes les mesures d'assainissement adoptées par les pays européens (notamment l'Espagne, la France et l'Italie, mais aussi l'Allemagne et le

Royaume-Uni), les analystes du FMI soulignent la rapidité de cette consolidation projetée pour 2012.

Cependant, la baisse des déficits budgétaires est due à la réduction des dépenses discrétionnaires et des hausses d'impôts, plutôt qu'à une amélioration de la conjoncture économique. Comme l'ont souligné Cottarelli et Jaramillo (2012), les investisseurs se sont révélés être davantage intéressés par la croissance à court terme que par les perspectives de long terme, en raison de leur forte aversion au risque. Une nouvelle baisse des déficits est jugée « indésirable » à la fois du point de vue de la croissance et de celui des marchés. En matière de croissance, on s'attendait à ce que les énormes coupes budgétaires dépriment les perspectives économiques et contribuent à l'installation d'un cercle vicieux d'austérité. Pour les marchés, le « nouveau » point de vue du FMI reconnaît que les taux d'intérêt sur les obligations d'État (coûts d'emprunt) sont la conséquence de deux facteurs : les tendances en matière de déficit public et de dette, ainsi que la croissance de la production. Si le premier élément s'améliore mais que s'ensuit une baisse de la production, l'effet global est nul. Ainsi, « un nouveau resserrement de la consolidation budgétaire en période de ralentissement pourrait aggraver plutôt que réduire les tensions sur les marchés, du fait de son impact négatif sur la croissance » (*ibidem* : 5). En d'autres termes, la réduction trop agressive des déficits pourrait entraîner une augmentation des ratios dette-PIB.

Olivier Blanchard (2012), économiste en chef du FMI, l'a relevé : deux forces continuent à tirer la croissance vers le bas – la consolidation budgétaire et la faiblesse persistante du système financier. Dans la plupart des pays, la consolidation budgétaire se déroule conformément aux plans. Bien que nécessaire, elle pèse clairement sur la demande et de plus en plus de preuves laissent penser que, dans le contexte actuel, les multiplicateurs budgétaires sont plus élevés qu'en temps normal (voir Blanchard et Leigh, 2013).

Le système financier ne fonctionne toujours pas de manière efficace. Dans de nombreux pays, et bien plus en Europe qu'aux États-Unis, les banques sont encore faibles, et leur position se voit aggravée par la faiblesse de la croissance. En conséquence, de nombreux emprunteurs se heurtent encore à des conditions d'emprunt difficiles. Pire encore,

ces effets purement mécaniques ne semblent pas être les seuls à l'œuvre ; disons que règne un sentiment général d'incertitude quant à l'avenir.

OCDE

L'Organisation pour la coopération et de développement économiques (OCDE) a rejoint d'autres institutions internationales dans l'exigence que l'UE modifie ses plans. En mai 2012, dans ses perspectives économiques semestrielles, elle a demandé à l'UE de réviser ses politiques économiques pour donner une plus grande priorité à la croissance. Les prévisions économiques de son siège parisien restent sombres pour 2013, avec une croissance inquiétante de - 0,1% dans la zone euro (allant de 1,2% en Allemagne à - 5,3% en Grèce), pour 2,4% aux États-Unis (OCDE, 2012). L'OCDE avertit que la faible croissance de la zone euro et, *in fine*, la survie de l'euro, constituent le « plus grand risque » pour l'économie mondiale, tout en pressant en faveur de mesures visant à rétablir la confiance et la croissance.

Parmi les mesures proposées, figurent le lancement d'obligations garanties conjointement par les États pour refinancer le secteur bancaire, une augmentation des ressources de la Banque européenne d'investissement pour financer de nouveaux projets d'infrastructure de transport, d'énergie et de communication, et des réformes structurelles favorables à la croissance. Qui plus est, les économistes de l'OCDE appellent à des stimuli fiscaux plus importants recourant à l'« assouplissement quantitatif » (*quantitative easing*) : la Chine et l'Allemagne devraient, en particulier, dépenser plus pour stimuler l'activité économique.

La nécessité de sortir du « piège de l'austérité »

Les passages ci-dessus témoignent d'une demande croissante pour une révision des plans de l'UE en matière de croissance. C'est également le thème au cœur de cette édition du *Bilan social de l'Union européenne*. Alors que, dans les éditions précédentes, nous nous sommes concentrés sur la nature de la crise, les chapitres suivants abordent la stratégie la plus appropriée pour donner un nouvel espoir à l'UE. En partant de la situation présente, toujours inquiétante, les auteurs explorent les moyens de sortir de la crise.

Comme dans la dernière édition, le livre comporte deux parties. Dans la première, les auteurs se penchent surtout sur les principales évolutions en matière de gouvernance de l'UE en matière socio-économique. Trois chapitres offrent une vision intégrée, proposant des lectures complémentaires, mais diversifiées.

Paul De Grauwe analyse à la fois les bons et les mauvais points de la stratégie financière et macroéconomique menée par l'UE et les États membres ces dernières années. La bonne nouvelle de 2012, c'est que la zone euro est toujours vivante ! En dépit des tensions évidentes (surtout au cours la première partie de l'année) et des attaques sur les marchés financiers, les autorités européennes ont sauvé l'euro. Cela est particulièrement vrai de la Banque centrale européenne. Comme l'a souligné De Grauwe, la décision de s'engager dans des achats illimités d'obligations d'États de la zone euro a contribué à réduire la pression sur les économies les plus faibles de l'UE. Cependant, et ce sont là les signes moins encourageants, d'énormes problèmes restent à régler. Le principal, au-delà des carences institutionnelles de la configuration de la zone euro, concerne l'asymétrie entre le Nord riche et le Sud pauvre. Une croissance plus forte dans le Nord pourrait fournir de nouvelles sources de dynamisme économique au Sud, via le marché intérieur européen⁵. Toutefois, si aucune mesure n'est prise, le risque existe que la prochaine grande crise soit une crise politique.

C'est le défi de la légitimité de l'UE, qui est au cœur de la contribution d'Alexander Trechsel et Claudius Wagemann. Ces auteurs mettent en lumière la crise majeure du processus d'intégration européenne, en s'appuyant sur les sondages d'opinion. L'aspect le plus frappant concerne le pessimisme croissant quant à la capacité des institutions de l'UE à faire face à la crise et proposer des solutions efficaces.

La troisième contribution de la première partie est celle de George Feigl, Sven Hergovich et Miriam Rehm. Ils y analysent les tendances récentes du débat sur les stratégies alternatives pour le développement économique et social européen. Ce débat – « au-delà du PIB » – a stagné depuis le début de la Grande récession. En Europe au moins,

5. « Benchmarking Europe 2013 » (ETUI, 2013) apporte des éléments frappants, attestant de ce clivage territorial.

c'est malheureusement encore le cas. Tout en reconnaissant l'occasion manquée de renouveler le débat sur une croissance alternative, les auteurs proposent des idées pour les aspects d'emploi, de répartition et les dimensions socio-écologiques de la transition.

La deuxième partie de l'édition de cette année analyse, sous différents angles, l'impact de la crise sur les politiques sociales au niveau européen et la large gamme d'outils de solidarité dans la boîte à outils de l'UE. Bart Vanhercke examine – dans le quatrième chapitre – les détails du débat en cours à propos d'Europe 2020 et de sa dimension sociale. Alors que de nouvelles initiatives ont été lancées ces derniers mois, un risque demeure qu'elles ne soient plus que des coquilles vides si des ressources financières plus importantes ne sont pas engagées. Le cinquième chapitre met en lumière les tendances les plus récentes en matière de politique de l'emploi. Ramón Peña-Casas analyse l'état de la stratégie européenne pour l'emploi (ou ce qu'il en reste) dans le contexte plus large de la gouvernance économique et sociale de l'UE.

L'avenir des systèmes éducatifs est l'objet du sixième chapitre, dans lequel Chiara Agostini et Giliberto Capano procèdent à une évaluation critique de l'évolution du secteur de l'éducation au niveau européen et national. Semblable à l'analyse des pensions et des soins de santé proposée l'an dernier, elle examine les évolutions actuelles du processus décisionnel de l'UE et leur influence potentielle sur les réformes qui seront menées au niveau national à l'avenir. En matière d'éducation, la tendance est à un regain d'intérêt de l'UE pour la croissance des investissements en matière de connaissances et de compétences. La coordination par l'UE semble cependant incapable d'amener une convergence vers des cibles et objectifs communs. Dans ce domaine également, on note un écart croissant entre les pays les plus riches, où les dépenses d'éducation et de formation sont en augmentation à partir d'un niveau élevé, et les pays (regroupés en Europe méridionale et orientale) où la crise a entraîné une réduction et des désinvestissements, avec des conséquences potentiellement dramatiques en termes de perspectives économiques et sociales futures.

Le septième chapitre propose d'évaluer l'état des relations industrielles dans les pays européens. L'accent est mis sur la négociation collective et la fixation des salaires. Thorsten Schulten et Torsten Müller apportent

la démonstration de changements dramatiques dans le dialogue social de nombreux pays. C'est l'un des défis les plus clairs au modèle social européen. La concertation traditionnelle est soumise à des risques de plus en plus grands : les pays d'Europe du Sud, en particulier, semblent abandonner la coordination de la fixation des salaires, tandis qu'une stratégie plus décentralisée et unilatérale, émanant à la fois des employeurs publics et privés, marginalise le mouvement syndical. De nombreux éléments attestent d'un clivage territorial croissant entre pays riches et pays pauvres.

Enfin, Dalila Ghailani dissèque dans le huitième chapitre la jurisprudence de la Cour européenne de justice, examinant ses jugements concernant l'organisation du temps de travail, la lutte contre la discrimination, l'égalité de traitement entre hommes et femmes, et la flexicurité. Ce faisant, elle démontre à quel point l'Union européenne affecte directement la vie quotidienne de ses citoyens.

Février 2013

Références

- Aiginger K., Cramme O., Ederer S., Liddle R. et Thillaye R. (2012) Reconciling the short and the long run: governance reforms to solve the crisis and beyond, European Policy brief WWW.ForEurope project, No.1 (http://www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/Policybriefs/WWWforEurope_PB_no01_D404.1.pdf).
- Baglioni A. (2012) Le politiche europee (<http://www.lavoce.info/le-politiche-europee/>).
- Barbier J-C. (2013) Europe sociale: état d'alerte, Opinion paper, 13, Bruxelles, OSE.
- Blanchard O. (2012) Global economy: Some bad news and some hope (<http://blog-imfdirect.imf.org/2012/10/08/global-economy-some-bad-news-and-some-hope/>).
- Blanchard O. et Leigh D. (2013) Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers, IMF Working Paper, WP/13/1, Fonds monétaire international, janvier 2013 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf>).
- Bordignon M. (2012) Europa. La casa comune in fiamme, Bologne, Il Mulino.
- Cohn-Bendit D. et Verhofstadt G. (eds.) (2012) For Europe. Manifesto for a post-national revolution in Europe, Milan, Mondadori.
- Commission européenne (2012a) Main Employment and Social Challenges 2013, Issue Paper.
- Commission européenne (2012b) Employment and Social Developments in Europe 2012 (http://ec.europa.eu/employment_social/esde/2011).
- Commission européenne (2012c) Vers une reprise génératrice d'emplois, COM (2012) 173 final du 18 avril 2012.
- Commission européenne (2012d) Agir pour la croissance, la stabilité et l'emploi, COM (2012) 299 du 30 mai 2012.
- Commission européenne (2012e) Faire accéder les jeunes à l'emploi, COM (2012) 727 final du 5 décembre 2012.
- Commission européenne (2013) Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020, COM (2013) 83 final du 20 février 2013.
- Cottarelli C. et Jamarillo L. (2012) Walking Hand in Hand: Fiscal Policy and Growth in Advanced Economies, IMF working paper, 137, Fonds monétaire international, mai 2012 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12137.pdf>).
- De Grauwe P. (2011) The European Central Bank: Lender of Last Resort in the Government Bond Markets?, CESifo Working Paper, 3569, septembre 2011.
- Degryse C. (2012) The New European Economic Governance, working paper series, 14/12, Bruxelles, ETUI.
- Degryse C. et Natali D. (2011) Bilan social de l'Union européenne 2010, Bruxelles, ETUI et OSE.

- Emmanouilidis J.A. (2012) The prospects of ambitious muddling through. The results of an EU Summit in deep crisis mode, Post Summit Analysis, European Policy Centre, 2 juillet 2012 (http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_2765_post-summit_analysis_-_2_july_2012.pdf).
- ETUI (European Trade Union Institute) (2013) Benchmarking Europe 2013, Bruxelles, ETUI.
- FMI (2012) World Economic Outlook, Washington, Fonds monétaire international (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/index.htm>).
- Forex Promos (2012) ECB's Outright Monetary Transactions (OMT) Explained.
- Kanter J. et Higgins A. (2013) European Leaders Agree, Finally, to a Lower Budget, The New York Times, 8 février 2013 (<http://www.nytimes.com/2013/02/09/business/global/european-union-budget-talks.html?pagewanted=all&r=0>).
- Krugman P. (2012) What ails Europe?, The New York Times, 26 février 2012 (<http://www.nytimes.com/2012/02/27/opinion/krugman-what-ails-europe.html>).
- Liddle R., Cramme O. et Thillaye R. (2012) Where next for Eurozone governance?, Policy Network Policy brief (<http://www.policy-network.net/publications/4222/Where-Next-for-Eurozone-Governance>).
- Natali D. et Vanhercke B. (2012) Bilan social de l'Union européenne 2011, Bruxelles, ETUI et OSE.
- Neuger J.G. et O'Donnell S. (2012) EU Budget Summit Fails in Echo of Debt-Crisis Stalemate (<http://www.bloomberg.com/news/2012-11-23/eu-budget-summit-fails-in-echo-of-debt-crisis-stalemate.html>).
- OCDE (2012) Economic Outlook 2012, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.
- OIT (2012a) The youth employment crisis: A call for action, Resolution and conclusions of the 101st Session of the International Labour Conference, Genève (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_185950.pdf).
- OIT (2012b) Eurozone job crisis. Trends and Policy Responses, Studies of Growth with Equity, Genève, Organisation internationale du travail.
- Quatremer J. (2012) Budget : Barroso euthanasie la Commission, Libération, 22 novembre 2012 (<http://bruxelles.blogs.liberation.fr/coulisses/2012/11/budget-barroso-euthanasie-la-commission.html>).
- Thillaye R. (2013) Gearing EU governance towards future growth, Policy Network paper (<http://www.policy-network.net/publications/4355/Gearing-EU-Governance-towards-Future-Growth>).
- Vanhercke B., Peña-casas R. et Paillet M. (2012) Au-delà des postures: vers un budget européen social et durable, Opinion paper 12, Bruxelles, OSE.
- Wyplosz C. (2012) One more summit, the crisis rolls on, VoxEU, 20 juin 2012 (<http://www.voxeu.org/article/one-more-summit-crisis-rolls>).