EuroMémorandum 2009/2010

EuroMémorandum Group

L'Europe en crise : une critique de l'incapacité européenne à apporter de vraies réponses, des propositions pour une alternative réellement démocratique

transform!
revue européenne pour une pensée alternative et un dialogue politique

Supplément au 05/2009

Continuer le travail de Jörg Huffschmid et faire connaître l'*EuroMémorandum*

Universitaire allemand et économiste marxiste européen, Jörg Huffschmid est décédé à l'âge de soixante-neuf ans. Dès les années 1970, son ouvrage, publié par Suhrkamp, *La Politique du capital* (vendu à 100 000 exemplaires), a puissamment contribué à la relance de la critique du capitalisme. Huffschmid a toujours conçu le travail scientifique comme une contribution politique. Il l'exerçait avec rigueur, sans le soumettre aux exigences partisanes, en lien avec les forces de gauche, syndicales, altermondialistes dans toute leur diversité, et en veillant à l'élaboration d'alternatives concrètes. Il fut l'un des premiers à développer l'analyse du « Finanzmarkt-Kapitalismus » [1] ; il fut aussi pionnier en suscitant un espace commun de réflexion en Europe produisant des analyses de gauche. Ainsi a-t-il fondé, d'abord en Allemagne et ensuite à l'échelle européenne, le réseau Mémo réunissant des centaines d'économistes et éditant chaque année un *Mémorandum* [2] comportant une partie critique et des propositions alternatives.

Transform ! souhaite en toute modestie apporter une contribution à la diffusion de ces travaux et à leur poursuite, en publiant l'*EuroMémorandum* 2009/2010 en anglais, français, grec et allemand [3]. Ce texte est précédé d'un hommage à Jörg Huffschmid écrit par Diana Wehlau (université de Brème et co-animatrice de EuroMémorandum) et suivi par la liste des près de 300 co-signataires européens de cette édition.

Elisabeth Gauthier
(Espaces Marx, Paris / Transform!Europe)

[1] Voir le texte de Jörg Huffschmid traduit en français http://www.espaces-marx.eu.org/spip.php

[2] La revue *Transform !* a édité le *Mémorandum* 2008/2009 en version française. Disponible auprès d'Espaces Marx, secretariat@espaces-marx.org.

[3] En coopération avec la revue *Sozialismus* et le groupe GUE/NGL au Parlement européen.

Continuer le travail de Jörg !

L'idée de l'*EuroMémorandum* et la formation au niveau européen d'un Forum d'économistes critiques sont des initiatives de Jörg Huffschmid. En septembre 1995, il a invité des économistes de ce qui était alors l'Europe des 10 à un atelier à Strasbourg pour interroger de façon critique les orientations de la politique monétaire au niveau européen et pour en analyser les conséquences. Ce fut la naissance du groupe de l'EuroMémorandum qui est un regroupement assez large mais efficace d'économistes européens qui se font un devoir de publier un *EuroMémorandum* annuel.

Les réductions dans les dépenses sociales, la dérégulation des marchés du travail, la destruction de l'environnement et l'augmentation en cours du chômage étaient dès les débuts au centre des discussions. Sur cette base, le groupe autour de Jörg Huffschmid a réalisé en septembre 1996 le premier *EuroMémorandum* sous le titre : « Plein emploi, cohésion sociale et équité pour l'Europe – Alternatives à l'austérité compétitive ». La déclaration a été rendue publique, avec le soutien de plus de 250 personnes, peu de temps avant le sommet d'Amsterdam en mai 1997. En 1998 paraissait le deuxième *EuroMémo* ; celui-ci parut annuellement à partir de 2000, avec une traduction en plusieurs langues européennes.

L'*EuroMémo* de cette année : « L'Europe dans la crise : une critique de l'incapacité de l'UE à y répondre » est dédié à Jörg Huffschmid. Il a été présenté en décembre 2009 dans plusieurs capitales de l'UE. La conception des EuroMémorandums est semblable tous les ans, la résistance obstinée mais tout à fait sympathique de Jörg à toute restructuration n'étant pas la moindre des raisons à cela : ils commencent par une explicitation de la situation du moment en Europe sur le plan économique, social et écologique. La deuxième partie se concentre toujours sur une critique empirique et analytique des orientations politiques au niveau européen. Enfin, en troisième lieu, on met en évidence des possibilités de construire alternatives.

Le contenu était enrichi à travers des programmes européens que Jörg Huffschmid coordonnait, « Amélioration de la coordination des politiques économiques pour le plein-emploi et la cohésion sociale en Europe (2001-2004) » et « Privatisation et modèle social européen (2006-2009) ».

Avec le décès de Jörg Huffschmid, le groupe de l'EuroMémo a perdu son père fondateur, sa « force motrice » et son discutant le plus intransigeant. Nous

n'oublierons pas la manière dont Jörg se battait pour l'Europe sociale et appelait à résister aux politiques néolibérales de l'UE. Ses armes étaient l'argumentation théoriquement fondée, la réfutation empiriquement solide des hypothèses sous-jacentes aux orientations dominantes et le développement de propositions alternatives pour une « autre Europe » : le plein-emploi avec des conditions de travail, des salaires et des rémunérations qui permettent une vie autonome, la protection et la justice sociales, un environnement soutenable et la solidarité internatiole. Il a souvent été applaudi pour ses contributions débordantes d'énergie aux discussions et, en même temps, argumentées et brillantes sur le plan de la rhétorique. Après les réunions de « travail » au meilleur sens du mot, longues et productives, du groupe qui, à l'étonnement de beaucoup de collègues d'Europe du Sud, commençaient très tôt le matin, et ponctuellement sous la pression de Jörg, il y avait toujours le soir de la place pour le bon vin et un excellent repas.

Mais le mérite particulier de Jörg est et a été de créer au niveau européen un espace pour les échanges et la mise en réseau d'économistes critiques et de les entraîner dans un « projet » commun : ne pas accepter sans réagir la subordination croissante de tous les domaines de la vie à la doctrine de l'économie, mais développer la vision d'une « autre » Europe tout en mettant en évidence des alternatives réalistes, pour se rapprocher pas à pas d'une Europe sociale. Il n'y avait pas de ce point de vue accord harmonieux, encore moins unanimité, bien au contraire. Le groupe de l'EuroMémorandum est un espace de discours ouverts, de discussions engagées et de réflexions critiques. Comme coordinateur, Jörg Huffschmid a réussi à faire accepter à ce groupe hétérogène un socle commun et important, même si, dans le détail, des différences importantes pouvaient apparaître. Mais c'est précisément le fait de ne pas nier ces points de vue différents au sein des économistes critiques mais d'y prendre appui de façon productive qui fait de ce groupe d'économistes alternatifs un groupe unique et précieux.

Sans l'initiative et la ténacité de Jörg, il n'y aurait pas eu l'initiative de l'EuroMémorandum. Visionnaire comme il l'était, il a réussi très tôt à diluer son rôle central dans une structure d'animation collective afin d'assurer la « production » et la continuité de l'*EuroMémorandum* annuel.

L'engagement et l'enthousiasme de Jörg étaient contagieux. C'est aussi un exemple à suivre en des temps peu encourageants : « Si nous ne le faisons pas, qui le fera ? » Pour Jörg, ce qui importait, ce n'était pas lui-même, ni les postes, ni les titres, ni les promotions, mais toujours « la chose » : l'amélioration des conditions de vie de tous, la justice sociale, un environnement soutenable, de bonnes conditions de travail, une politique économique pour les Européens.

Le vide que la mort de Jörg laisse dans le cercle des économistes critiques en Europe sera difficile à combler. Mais la tristesse de le perdre doit aller de pair avec la conviction que la poursuite des efforts qu'il a initiés pour la démocratisation de l'économie au plan européen est la meilleure reconnaissance de ce qu'il a accom-

pli. « Le groupe a perdu son guide », a écrit un de ses membres. Il a ajouté que « la meilleure façon de lui rendre hommage est de poursuivre son œuvre ». Au regard de la volonté d'agir de Jörg, un rappel de ce qu'il a été ne peut se terminer que par un appel à une discussion critique des orientations dominantes des politiques et à un engagement résolu pour des alternatives démocratiques, pour l'Europe sociale.

Diana Wehlau

Ce mémorandum a été rédigé à partir des débats qui se sont tenus lors du 15e colloque du groupe de travail « Économistes européens pour une politique économique alternative en Europe » à Berlin, du 25 au 27 septembre 2008. Il est constitué des contributions de Wlodzimierz Dymarski, Trevor Evans, Miren Etxezarreta, David Flacher, Marica Frangakis, John Grahl, Mahmood Messkoub, Catherine Sifakis, Diana Wehlau et Frieder Otto Wolf.

La liste des signataires est disponible sur le site :
www.memo-europe.uni-bremen.de/euromemo/indexmem.htm

Contacts :

Wlodzimierz Dymarski, Poznan (wlodzimierz.dymarski@ae.poznan.pl) ; **Miren Etxezarreta**, Barcelona (Miren. Etxezarreta@uab.es) ; **Trevor Evans**, Berlin (Evans@fhw.berlin.de) ; **Marica Frangakis**, Athens (frangaki@otenet.gr) ; **John Grahl**, London (J.Grahl@mdx.ac.uk) ; **Anne Karrass**, Berlin (annekarrass@web.de) ; **Jacques Mazier**, Paris (mazier@univ-paris13.fr) ; **Mahmood Messkoub**, De Hague (messkoub@iss.nl) ; **Catherine Sifakis**, Grenoble (catherine.sifakis@upmf-grenoble.fr)**Diana Wehlau**, Bremen (wehlau@uni-bremen.de) ; **Frieder Otto Wolf**, Berlin (fow@snafu.de).

Traduction de l'anglais vers le français : Sébastien Dupuch.

Édité avec le concours du réseau européen Transform! [www.transform-network.org] et d´Espaces Marx [www.espaces-marx.org]

Résumé ..... p. 11

Introduction ..... p. 15

1. L'Europe dans la crise
1.1. De la panique financière à la récession mondiale ..... p. 17
1.2. Situation macro-économique : les politiques européennes sous pression ..p. 20
1.3. La menace pressante du chômage et de l'insécurité sur le marché du travail ..... p. 24
1.4. Sur le plan social : montée de la pauvreté et des inégalités ..... p. 31
1.5. Des menaces globales pour l'environnement ..... p. 36

2. L'impossible réponse européenne
2.1. La fin de l'intégration européenne, le retour des États nations ..... p. 38
2.2. Politiques macro-économiques : le *policy-mix* européen dans l'impasse ..... p. 41
2.3. Politiques de l'emploi : beaucoup de discours, peu d'actes ..... p. 49
2.4. La lutte contre la pauvreté : service minimum, aucune action véritable et peu d'effets ..... p. 54
2.5. La conversion écologique des politiques européennes : insuffisante, fragile et inféodée ..... p. 55

3. Des pistes pour une alternative
3.1. Démocratiser la finance ..... p. 64
3.2. Favoriser de meilleures performances macro-économiques ..... p. 66
3.3. Protéger les marchés du travail des effets de la crise financière ..... p. 68
3.4. De véritables politiques sociales ..... p. 71
3.5. Le développement durable, principal moteur de l'intégration européenne ..... p. 73

Conclusion et perspectives ..... p. 74

Annexe ..... p. 77

Résumé

La crise financière qui a éclaté en août 2007 et qui s'est accentuée de manière dramatique après la faillite de Lehman Brothers en septembre 2008 a conduit à un recul historique de la production à la fin de l'année 2008 et au début de 2009. Alors que la crise vient avant tout des États-Unis, l'Europe a été particulièrement affectée, fragilisée par les politiques économiques poursuivies par la Commission européenne et les États membres de l'UE.

Les grandes banques européennes ont connu des pertes colossales après avoir massivement investi dans des actifs à risque aux États-Unis. Elles ont ensuite fortement réduit leurs crédits. Du fait de la forte dépendance de l'économie européenne au commerce extérieur, la chute de la demande américaine a immédiatement été ressentie de l'autre côté de l'Atlantique. Dans le même temps, la Grande-Bretagne, l'Irlande et l'Espagne ont souffert de l'éclatement des bulles immobilières tandis que l'Europe de l'Est et les États baltes, où plusieurs pays ont financé le déficit de leurs comptes courants sur les marchés de capitaux internationaux, ont vu soudainement fermer leur accès aux capitaux. La crise a ainsi eu des conséquences bien plus lourdes que partout ailleurs.

Les politiques monétaires et budgétaires expansionnistes ont permis d'atténuer l'impact de la récession dans de nombreux pays européens. L'emploi a reculé moins rapidement que la production. Toutefois, bien que la sortie de récession ait été une réalité dès le second semestre de 2009, il était inévitable que le chômage continue d'augmenter. Les contrats courts, les contrats à durée déterminée ont augmenté et, face à la menace du chômage, de nombreux salariés ont dû accepter une réduction de leurs salaires et subi la dégradation de leurs conditions de travail. Même avant la crise, les pays européens avaient connu une forte hausse de la pauvreté, y compris parmi les travailleurs. La pauvreté va encore augmenter, conséquence de la hausse du chômage et de la baisse des pensions perçues par les retraités. En outre, alors que les gouvernements vont chercher à réduire leurs déficits budgétaires provoqués par les dépenses massives engagées lors du sauvetage des banques et lors des mesures de soutien à la demande, le danger est grand que les dépenses sociales subissent des coupes importantes. Pendant ce temps, l'urgence de la lutte contre le changement climatique a été en partie éclipsée.

L'Union européenne n'a pas été en mesure d'apporter une réponse à la hauteur de ces enjeux. Pour l'essentiel, les décisions politiques ont été prises dans les États membres. Juste après l'effondrement de Lehman Brothers, une réforme profonde du système financier était attendue, mais dès le printemps 2009, alors que la menace d'une nouvelle secousse financière s'éloignait, les propositions de réforme se sont concentrées sur des aspects moins primordiaux. En matière de politique macro-économique, les pays ont suivi des stratégies non coopératives, fondées

sur des baisses de salaires visant à maintenir la compétitivité, le *dumping* social et la concurrence fiscale. L'élaboration d'une politique budgétaire coordonnée a échoué, alors que de telles politiques auraient pu limiter les écarts qui se sont creusés entre les pays européens. La faible portée du budget européen est en outre une limite majeure pour ce type d'initiative. En particulier la stratégie suivie par l'Allemagne, entièrement fondée sur les exportations, va à l'encontre de l'économie européenne car elle incite les autres pays à l'imiter et à engager des politiques déflationnistes. Pour ce qui est du chômage : la question est uniquement traitée au niveau des États membres : les recommandations de l'UE dans ce domaine restent empreintes d'une forte idéologie. Il s'agit inlassablement d'améliorer l'offre de travail en favorisant des marchés du travail plus flexibles. Alors que des voix s'élèvent pour une approche plus coordonnée de la question du chômage, rien n'est fait en ce sens. Lorsqu'il s'agit de lutte contre la pauvreté, l'UE s'en remet à la méthode ouverte de coordination, ce qui revient à court-circuiter toute initiative concertée. Les recommandations proposant de fixer des objectifs concrets n'ont pas été suivies. Enfin, concernant le climat, malgré une relative unanimité sur ce qui doit être fait, la volonté politique brille par son absence. Le système des permis d'émissions, fondé sur des mécanismes de marché, n'a quasiment plus aucun effet incitatif lorsque les prix baissent. Si la stratégie européenne se veut modeste mais réaliste, l'objectif de limiter le réchauffement climatique en dessous de 2°C a peu de chances d'être atteint.

Dans la nouvelle édition de ce *Mémorandum*, nous considérons que, face à ces enjeux, une stratégie intégrée au niveau de l'UE doit être rapidement mise en œuvre afin de renforcer les plans de relance élaborés par les États membres et de promouvoir une transformation profonde des économies pour atteindre le plein-emploi, la qualité de l'emploi, la justice sociale, l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale, la soutenabilité en matière écologique et la solidarité internationale. À cette fin, nous proposons les mesures suivantes :

Finance

Au lieu de rechercher le profit pour le profit, le secteur financier doit agir comme un bien public. Les banques de dépôt doivent être séparées des banques d'investissement. Les établissements publics, coopératifs, à but non lucratif doivent être favorisés. Les banques les plus importantes doivent faire l'objet d'un contrôle public effectif. Les activités des banques d'affaires, les fonds d'investissement et en particulier les fonds spéculatifs (*hedge funds*) doivent être fortement encadrées. Sur les marchés financiers, tous les nouveaux instruments doivent faire l'objet d'une approbation par une autorité de régulation publique afin d'éviter toute complexité excessive. L'ensemble des actifs doivent être surveillés et une agence publique européenne de notation doit être instaurée.

Tous les salaires supérieurs à 500 000 $ – pas uniquement dans le secteur financier – doivent être taxés à un taux marginal de 75 % ou plus. Tous les membres de l'UE qui souhaitent adopter l'euro doivent pouvoir le faire. Mener des transactions sur les places financières qui ne font l'objet d'aucune régulation doit être rendu plus difficile, y compris la Place de Londres. Au niveau international, l'UE devrait encourager la création d'un Conseil économique global, placé sous l'égide des Nations unies, à la place du G-20. Elle doit également soutenir le principe d'une réforme majeure du système financier international prévoyant le renforcement du rôle du DTS (droits de tirages spéciaux) comme monnaie de réserve internationale.

Politique macro-économique

Il est urgent de reconsidérer l'ensemble de ses instruments. La politique monétaire ne doit plus être consacrée au contrôle de l'inflation. Elle doit être repensée et mise au service d'un développement soutenable. La politique budgétaire doit être mobilisée en faveur de l'emploi. La politique salariale doit viser à la fois la stabilité des prix et une répartition plus juste des revenus. Il est également nécessaire de réformer en profondeur l'Union économique et monétaire (UEM) : la Banque centrale européenne doit faire l'objet d'un contrôle démocratique et les restrictions absurdes du Pacte de stabilité et de croissance doivent être supprimées. Les politiques budgétaires nationales doivent être mieux coordonnées. Une augmentation significative du budget européen doit être engagée. Il doit viser plus de redistribution afin de renforcer la solidarité au sein de l'UE. Il est indispensable de ne pas chercher à réduire les déficits publics avant que la reprise économique n'ait retrouvé une certaine vigueur.

Les politiques de l'emploi

Face à la crise, des plans d'urgence doivent être mis en œuvre pour allonger la période d'indemnisation du chômage et pour garantir un revenu minimum pour tous. Il s'agit à la fois d'atténuer les difficultés sociales causées par la crise mais également de soutenir la reprise. Des mesures supplémentaires doivent assurer que les ménages ne sont pas menacés par la perte de leur logement. Dans le même temps, des politiques doivent être mises en œuvre pour protéger les travailleurs indépendants qui souvent occupent ce statut par obligation et non par choix. Plus généralement, une politique industrielle active est indispensable. L'expérience a désormais montré très clairement à quel point la déréglementation des marchés n'a pas été un facteur de croissance soutenable. Il est également urgent de réduire le temps de travail : la durée du travail légale doit être abaissée, la semaine de 40 heures maximum doit être appliquée immédiatement, les formes de travail à temps partiel favorisées et socialement encadrées pour celles et ceux qui les choisissent. Enfin, le secteur public doit pouvoir jouer un rôle direct dans la création d'emploi.

L'inclusion sociale

Le choix de l'UE de faire de 2010 « l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale » peut être salué. Mais il convient d'y donner un réel contenu. À cette fin, un objectif clair de réduction de la pauvreté et du nombre de sans domicile fixe doit être fixé, comme le propose le Parlement européen. Il est également urgent que des mesures soient prises pour réduire la pauvreté chez les personnes âgées, alors que les dépenses publiques sont menacées de coupes claires et alors que les pensions privées sont réduites en raison des pertes subies sur les marchés financiers. Dans le même temps, la poursuite de la privatisation des systèmes de retraites par répartition doit être combattue.

Le développement durable

Il est de plus en plus urgent d'intégrer le développement durable dans les politiques économiques. Un programme ambitieux de conversion écologique doit être mis en place dans les domaines de l'énergie, du logement et des transports. Un tel programme peut participer à la fois à la reprise économique et à la transition vers un modèle économique soutenable. Malgré la confiance aveugle de l'UE dans les instruments fondés sur le marché, le système d'échange de quotas d'émissions ne limite que faiblement les émissions de gaz à effet de serre. Compte tenu des faibles prix actuels du carbone, il est grandement inefficace. Il convient d'y substituer des instruments directs, parmi lesquels des taxes, qui peuvent avoir un impact rapide et déterminant pour réduire les émissions. Plus généralement, il est urgent de promouvoir une « pensée climatique » pour que la question du climat soit désormais prise en compte dans tous les domaines de la politique économique, c'est-à-dire dans la définition des priorités macro-économiques, les politiques publiques, la politique régionale et la mise en œuvre de la politique de la concurrence.

Introduction

L'effondrement du système financier international à la fin de 2008 et la chute dramatique de la production qui a suivi ont ébranlé les fondements de la théorie néolibérale. L'idée que le marché est autorégulateur et que le modèle de l'entreprise privée est supérieur à la notion de service public s'est tout simplement effondrée. Des publications prestigieuses, comme *The Economist* ou le *Financial Times*, ont posé la question de la validité de l'hypothèse selon laquelle les marchés sont le système le plus efficace. Pourtant, derrière cette hypothèse théorique et idéologique s'est développée de manière extraordinaire la croissance du secteur financier à partir des années 1980. De manière surprenante, ceux qui ont condamné avec le plus de force l'intervention de l'État dans le fonctionnement des marchés financiers comme source de distorsion sont les mêmes qui ont eu le plus recours au soutien des États lorsque la crise atteignait sa phase la plus aiguë.

L'intervention publique massive aux États-Unis et dans les grands pays européens était nécessaire pour éviter une catastrophe financière. Des montants considérables d'argent public ont été absorbés par le secteur financier, en particulier par les banques. Alors que les effets de la crise financière se diffusaient à l'ensemble de l'économie, une dépression de l'ampleur de celle des années 1930 a pu être évitée, uniquement grâce à la mise en œuvre de programmes interventionnistes de la part des gouvernements. Au plus fort de la crise, des réformes profondes du secteur financier étaient très attendues. Mais une fois que la menace d'un effondrement financier s'est éloignée, les projets de réforme sont devenus bien plus modestes. Généralement, les pouvoirs publics tentent de faire face à une situation économique sans précédent en reconduisant des politiques qui non seulement resteront sans effet mais qui, surtout, sont responsables de la crise actuelle !

Cela est particulièrement vrai dans le cas de l'Union européenne. Non seulement l'UE a tardé à réagir mais, lorsqu'elle l'a fait, l'une de ses principales préoccupations a été de s'assurer que les règles communautaires en matière d'aides d'État étaient respectées, pour ne pas entraver la concurrence sur les marchés ! Ensuite, dès que le plus fort de la crise semblait être passé, l'UE s'est immédiatement lancée dans la promotion de stratégies de sorties de crise, c'est-à-dire la fin des mesures d'urgence introduites par les États membres et le retour aux traditionnelles préconisations que sont l'assainissement des finances publiques et la flexibilité du marché du travail.

La réponse des élites européennes à la crise a une fois de plus montré à quel point leur cadre de pensée, théorique et idéologique, était incapable d'intégrer la question de l'impact social des politiques économiques. Les politiques menées au cours des 20 dernières années ne portent aucune trace d'autocritique. En particulier, la stratégie de Lisbonne, annoncée en 2000 et dont les objectifs devaient être atteints en 2010, n'a pas seulement échoué pour ce qui est des objectifs de

croissance et de développement. Elle a également été incapable de répondre aux principales questions sociales. De même, la promotion depuis 1999 d'une intégration financière européenne accrue sur le modèle des États-Unis, faisant peu de cas de la stabilité financière et de la protection des consommateurs, n'a aucunement été remise en question au cours de ces deux dernières années de crise.

La crise actuelle constitue un enjeu majeur pour l'avenir de l'intégration européenne, qui va au-delà des questions de coordination et de rénovation des politiques dans le secteur financier. Elle pose la question de la viabilité de l'unité européenne et interroge la manière dont les citoyens la perçoivent. La crise a fortement accentué les problèmes qui ont émergé avec les politiques néolibérales : l'accroissement des inégalités de richesse et de revenus, la dégradation des conditions sociales et de l'environnement, et un fossé sans cesse croissant entre les citoyens et les institutions européennes.

Le groupe constitué autour de l'*EuroMémorandum* n'a cessé pendant de nombreuses années de critiquer de manière vigoureuse les politiques européennes et leurs insuffisances sociale et écologique et en matière de démocratie. Nous considérons que l'UE doit changer radicalement de conception, de direction et de perspectives. Un tel changement doit conduire à abandonner cette idéologie de la suprématie du marché et à renoncer à mener des politiques économiques où l'ensemble de la société est subordonné aux soubresauts de l'économie capitaliste.

La crise a totalement discrédité les fondements du néolibéralisme. Il convient d'élaborer une alternative sérieuse et crédible. Cette édition de l'*EuroMémorandum* est consacrée à cet objectif. La première partie présente une brève analyse de la situation actuelle, la seconde partie critique la réponse européenne à la crise puis une troisième partie tente de jeter les bases de cette alternative si nécessaire.

1. L'Europe dans la crise

1.1. De la panique financière à la récession mondiale

L'évolution de la situation financière en Europe – comme dans le reste du monde – a été au cours des 12 derniers mois fortement influencée par ce qui passait aux États-Unis. La crise financière a éclaté en août 2007, avec l'assèchement sur les marchés monétaires des prêts de court terme entre établissements bancaires. Elle s'est accentuée de manière dramatique en septembre 2008, après la faillite à New York de la banque d'investissement Lehman Brothers, entraînant avec elle plusieurs institutions financières aux États-Unis et en Europe, qui lui étaient liées directement ou indirectement. La crise du marché monétaire a alors atteint son paroxysme. Les banques ont fortement limité leur offre de crédit, y compris à des entreprises dont la réputation n'était plus à faire. Alors que la panique s'étendait, la crise s'est diffusée au début du mois d'octobre à l'ensemble des marchés boursiers partout dans le monde. Le 10 octobre, le directeur du FMI (Fonds monétaire international) annonçait que le système financier mondial était au bord du gouffre.

La panique n'a pu être stoppée qu'à la suite de la rencontre à Washington des ministres des Finances du G7 au cours d'un sommet réuni habituellement chaque année par le FMI et la Banque mondiale. Il a alors été décidé qu'aucune institution majeure ne pourrait faire faillite. Dans les jours qui ont suivi, le Trésor américain et les gouvernements des principaux pays d'Europe de l'Ouest annonçaient l'injection massive de capitaux dans le secteur bancaire, associée à des garanties publiques pour les prêts interbancaires (mesures initiées en Grande Bretagne la semaine précédente). Si ces mesures ont permis de mettre un coup d'arrêt à la cascade de faillites, le choc subi par le système financier a provoqué le plus fort recul de l'activité depuis les années 1930.

La période de croissance qui a précédé, démarrée en 2002 aux États-Unis, a été largement alimentée par la croissance des dépenses de consommation, elles-mêmes financées par des emprunts adossés à l'augmentation de la valeur des logements. Cela n'était plus soutenable dès l'éclatement de la bulle immobilière en 2006. Officiellement, l'économie américaine est entrée en récession en décembre 2007. Cependant, alors que le crédit bancaire s'asséchait, suite à la faillite de Lehman, la récession s'est considérablement aggravée : au dernier trimestre de 2008 et au premier trimestre de 2009, le PIB (produit intérieur brut) reculait en rythme annuel de près de 6 %.

Les autorités américaines ont réagi à la crise en intervenant massivement. La réserve fédérale a réduit son taux directeur à plusieurs reprises et, en décembre 2008, il était quasiment ramené à zéro. Pour soutenir le système bancaire, la FED a injecté des quantités sans précédent de réserves, le montant total passant d'environ 1 000 milliards de $ à plus de 2000 dans les six semaines qui ont suivi la faillite de

Lehman Brothers. Par la suite, l'une des premières décisions de l'administration Obama entrée en fonction en janvier 2009 a été la mise en œuvre d'un plan de soutien de 787 milliards de $, soit l'équivalent de 3% du PIB en 2009 et 2010.

Dès le printemps 2009, cependant, la perception de l'économie américaine a très vite changé. La menace d'un effondrement du système financier s'éloignait et les chiffres de la croissance pour le second trimestre de 2009 montraient que le recul du PIB en glissement annuel se limitait à 1 %. Les observateurs ont alors évoqué l'apparition de « jeunes pousses » constatant que l'activité de certains secteurs commençait à repartir. En septembre, le chef de la réserve fédérale, Ben Bernanke, annonçait que la récession était probablement terminée. Le rebond des marchés boursiers a été spectaculaire, les prix des actions progressant de près de 55 % entre mars et octobre. Dans le même temps, plusieurs banques remboursaient les prêts octroyés par les États et annonçaient avoir renoué avec des profits élevés. Alors que la FED mettait à leur disposition de l'argent à un taux proche de zéro et que les obligations d'État bénéficiaient d'une forte attractivité, les banques qui ont survécu à la crise ont fait face à une concurrence moins intense.

Pourtant, les perspectives de l'économie américaine sont en réalité bien moins favorables. La consommation devrait rester faible, le chômage a grimpé de 4,58 % en 2007 à plus de 10% en 2009 (17,5 % si l'on prend en compte les travailleurs découragés et sortis du marché du travail) et va probablement continuer d'augmenter. Les ménages, face à la crise, ont renoué avec l'épargne : de zéro, le taux d'épargne est remonté à 5 % du revenu. Les revenus des retraites ont chuté de plus de 30 %, suite aux pertes colossales subies par une grande majorité des fonds de pension. Par ailleurs, les investissements productifs ne semblent pas en mesure de tirer la croissance : les profits des entreprises non financières ont lourdement chuté et le taux d'utilisation de leurs capacités – autour de 70 % – reste particulièrement faible. Les seules composantes dynamiques de la demande agrégée sont, d'une part, des dépenses publiques en hausse et, d'autre part, la reprise des exportations nettes qui ont bénéficié de l'affaiblissement du dollar mais ni l'une ni l'autre de ces composantes ne peuvent être considérées comme durables. Les différents scénarios pour l'économie américaine sont plutôt sombres. Et il n'est pas exclu que les faillites d'entreprises se poursuivent et que les difficultés que rencontrent les ménages pour rembourser leurs crédits s'accentuent. Cela conduirait à nouveau à un resserrement des marchés du crédit et à un nouveau recul de l'activité (ce qui correspondrait à une récession en W). Le scénario le plus vraisemblable reste toutefois une période prolongée de croissance lente.

La crise partie des États-Unis s'est propagée à l'Europe à travers deux canaux principaux. Les pertes des banques en constituent le premier. Les banques européennes – encouragées par des politiques européennes favorables à l'intensification de la concurrence dans le secteur financier – ont massivement investi dans des actifs américains douteux et dans des titres détenus par Lehman et par d'autres ins-

titutions financières américaines. Selon le FMI, alors que les banques européennes annonçaient des pertes d'un montant de 685 milliards de $, celles-ci s'élèvent en réalité à près de 934 milliards de $ – un chiffre bien plus élevé que celui annoncé aux États-Unis [1]. Après la chute de Lehman Brothers, les marchés monétaires européens ont également subi une forte aggravation de la crise et, avec la raréfaction du crédit bancaire, l'activité a totalement plongé. La récession commence officiellement au second trimestre 2008 mais, comme aux États-Unis, elle s'est nettement aggravée au dernier trimestre 2008 et au premier trimestre de 2009.

Le second canal par lequel la crise s'est propagée en Europe a été le commerce international. D'après les chiffres de l'OMC, au second trimestre de 2009, les échanges de marchandises au niveau mondial avaient chuté de près de 33 % par rapport à leur niveau d'un an auparavant. Les principales raisons de cette chute sont d'une part le recul du crédit après la faillite de Lehman Brothers, et de l'autre la profonde récession américaine qui jusque-là tirait la croissance de la demande mondiale. En outre, alors que les récessions prenaient de l'ampleur aux États-Unis et en Europe, les prix des matières premières (en particulier du pétrole) très sensibles à la demande, chutaient. Les exportateurs de matières premières ont alors réduit de manière drastique leurs importations de biens manufacturés [2]. L'Allemagne a particulièrement été touchée son économie ; fortement dépendante des exportations, devrait connaître une croissance négative de près de 5 % en 2009.

Deux autres facteurs importants ont touché spécifiquement plusieurs pays européens. Un premier groupe de pays constitué de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et de l'Espagne a connu l'éclatement de bulles immobilières. Dans ces trois pays, la forte croissance observée jusqu'en 2007 était étroitement liée à la montée des prix des logements. Comme aux États-Unis, cela a contribué à financer la hausse de la consommation et a laissé les ménages avec un niveau d'endettement fort élevé.

Les Pays d'Europe centrale et les États baltes ont également été victimes de la crise. La Hongrie et la Lettonie enregistrent des déficits de leurs comptes courants importants, qui sont financés par des emprunts sur les marchés des capitaux internationaux. Avec la crise financière, cette source de financement s'est brutalement tarie et a laissé ces pays dans une très grande fragilité. Cette situation a été aggravée dans ces pays par le fait que leurs systèmes bancaires sont en grande partie détenus par des banques d'Europe de l'Ouest, en particulier autrichiennes (en Europe centrale) et suédoises (pour les pays baltes). Ces dernières ont massivement rapatrié leurs capitaux vers leurs pays d'origine lorsque la crise a éclaté.

---

[1] FMI, *Global Financial Stability Report,* octobre 2009, graphique 1.9.

[2] Entre le premier semestre 2008 et le premier semestre de 2009, les exportations vers les États-Unis ont reculé de près de 20 %, alors que celles vers la Russie (la seconde destination la plus importante) chutaient de 39% (Eurostat, *News Release* 133/2009, 17 septembre 2009).

Contrairement aux pays d'Europe de l'Ouest qui présentent des comptes courants déficitaires, ces pays n'ont pas pu bénéficier de la protection que constituait l'appartenance à la zone euro. Selon la BERD (Banque européenne de reconstruction et développement), les pays d'Europe centrale et les pays baltes ont été les plus durement frappés par la crise ; dans les pays baltes, le recul du PIB est estimé à 20 % pour l'année 2009.

1.2. Situation macro-économique : les politiques européennes sous pression

La menace d'un effondrement à court terme du système bancaire et financier n'a pu être levée que grâce à des mesures d'une ampleur sans précédent de la part des gouvernements des grands pays industrialisés : une baisse drastique des taux d'intérêt par les banques centrales, la mise à disposition de liquidités massives sur les marchés financiers, des mesures de recapitalisation des banques par les gouvernements, associées à des prises de participation publiques ou des mesures de garanties des actifs risqués détenus par le secteur financier ; et enfin, des efforts de relance budgétaire importants.

Toutefois, cette réorientation des politiques budgétaires et monétaires dans un sens plus expansionniste n'a fait qu'atténuer la menace d'une profonde récession, sans totalement l'évacuer. La production ne recule plus dans plusieurs grandes économies mais le chômage continue de croître. Et même si la régulation du secteur financier est revue et renforcée, peu de mesures ont été prises pour corriger les profonds déséquilibres commerciaux et réorienter la redistribution des richesses, dont les inégalités ont grandement participé au déclenchement de la crise.

Aux États-Unis le mode de développement des années récentes a été particulièrement inégalitaire. La part des salaires dans la valeur ajoutée n'a cessé de baisser depuis les années 1970, les revenus des classes populaires ont stagné pendant plusieurs décennies alors que les gains de revenus et de biens se concentraient sur les plus riches, en raison notamment de la hausse des revenus des « superriches ». Cette redistribution des revenus vers le haut a conduit les Américains à puiser dans leur épargne et à rendre l'activité économique et les emplois de plus en plus dépendants de l'endettement des ménages, les crédits à la consommation connaissant une croissance sans précédent et non soutenable. Dans ces conditions, la montée des crédits hypothécaires – en particulier parmi les plus bas revenus – allait devenir un objet de spéculation majeur.

La chute du taux d'épargne aux États-Unis est due en partie à cette redistribution des revenus vers le haut, ce qui a plongé les citoyens américains dans une dépendance excessive vis-à-vis du crédit. Cependant, le surplus de dépenses de consommation par rapport à la production domestique a été aggravé par les choix budgétaires de l'administration Bush, qui ont combiné d'une part des baisses d'impôt pour les plus riches et les grandes entreprises et, d'autre part, une augmentation

des dépenses militaires. Résultat, l'économie mondiale a subi une forte aggravation de ses déséquilibres : le déficit du compte courant américain s'est creusé à mesure qu'il se finançait auprès des excédents des comptes courants de la Chine, du Japon, et de quelques autres économies, très dépendantes des exportations, comme l'Allemagne. Les États-Unis doivent désormais faire face simultanément à trois défis majeurs : transférer des ressources de la consommation domestique vers les exportations ; enrayer la récession et la montée du chômage ; stabiliser et réformer le système financier. Compte tenu du rôle central joué par les États-Unis dans le système économique et financier international, l'économie mondiale dans son ensemble se retrouve fragilisée.

Des déséquilibres majeurs fragilisent également les économies européennes. Le plus important est la dépendance excessive de l'Allemagne aux exportations et par conséquent son excédent commercial massif. Cet excédent (dont la contrepartie réside dans les déficits des autres économies de la zone euro) finit par devenir une véritable menace pour le fonctionnement de l'union monétaire et rend encore plus difficile la définition une véritable réponse européenne à la crise. La récession à elle seule a réduit les déficits de nombreux pays, mais des déficits supérieurs à 5 % du PIB sont prévus en 2010 en Bulgarie (-9,8 %), en Grèce (-7,9 %), au Portugal (-10,2 %), en Roumanie (-5,5 %) et en Slovaquie (-5,3 %). L'Espagne, pour sa part, se maintient juste en dessous de ce seuil (-4,6 %).

Là aussi, ces déséquilibres trouvent leur origine dans des enjeux de redistribution, en premier lieu la pression continue exercée sur les salaires en Allemagne, et en particulier les salaires des travailleurs les moins qualifiés. Depuis la mise en œuvre de l'euro en 1999, la croissance des salaires est restée particulièrement faible dans la zone euro, les salaires nominaux par tête ne progressant qu'au rythme de 2 à 3 % par an. Cependant, en Allemagne, la croissance des salaires est restée systématiquement plus faible sur toute la période ; avec comme conséquence de sérieux problèmes de compétitivité et un creusement du déficit de leurs comptes courants pour ses principaux partenaires de la zone euro. C'est le cas de la Grèce, de Chypre, de l'Espagne ou du Portugal. L'Irlande, pour sa part, n'a pu réduire son déficit qu'au prix d'une baisse importante des revenus le recul du PIB est estimé à près de 12 % sur la période 2008-2010. Même en dehors de la zone euro, l'économie britannique fait face à des difficultés majeures : son secteur financier est au bord du gouffre et la production recule dans tous les secteurs de l'économie.

Les économies des nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale connaissent également de sérieuses difficultés. Elles ont été sévèrement touchées à la fois par le choc financier et par le retournement du commerce mondial et des investissements étrangers. Dans toute la région, la crise mondiale a particulièrement fragilisé les moteurs de la croissance. Toutefois, les différents pays ne forment pas un bloc homogène et les écarts sont bien plus marqués qu'ils ne le sont entre les autres pays de l'UE. Les États baltes ont été les plus durement touchés. Leur PIB

devrait reculer en 2009 de 13 à 18 %, alors que leur croissance atteignait des taux compris entre 8 et 10 % entre 2004 et 2007. C'est en Lettonie que la récession a été la plus marquée avec un PIB en baisse de 20,4 % au second trimestre de 2009. Depuis la mi-2008, les trois États baltes ont enregistré une forte baisse de l'investissement. La Hongrie, la Roumanie et la Slovénie forment un second groupe de pays. Le recul de leur PIB a été moins spectaculaire mais s'est accentué dans la première moitié de l'année 2009, pour atteindre 7,3 % à 9 % au second trimestre. Le troisième groupe (Bulgarie, République tchèque et Slovaquie) a connu une récession moins marquée (baisse de 5 % de PIB). La Pologne enfin constitue un cas à part elle est le seul pays de l'UE à avoir échappé à la récession, même si son taux de croissance en 2009 (1,3 % à 1,8 % selon les prévisions) sera le plus faible depuis le début de la décennie. Pourtant la Pologne a également connu une bulle financière mais elle a été en partie protégée. Les portefeuilles d'actifs détenus par les banques contenaient peu d'actifs toxiques en raison de pratiques bancaires en matière de crédit qui se référaient à des critères relativement rigoureux. Les perspectives de croissance en Pologne pour 2010 sont un peu plus optimistes, avec des taux estimés entre 2,2 % et 3,5 %. Ce succès est le résultat de pratiques relativement prudentes en matière de prêt bancaire au cours des dernières années.

Dans plusieurs pays, la sortie de crise sera compromise par une dette extérieure colossale. Cela est notamment le cas des États baltes, de la Hongrie, de la Bulgarie et de la Slovénie où la dette brute approche ou a déjà dépassé le montant du PIB (en Lettonie de plus de 40 %).

Cet impact différencié de la crise sur les économies provient d'erreurs de politique économique commises au cours des années qui ont précédé. Parmi elles :

- le maintien d'un taux de change surévalué (dans les pays baltes et en Bulgarie).
- la surchauffe entretenue de certaines économies (les États baltes) où les taux de croissance annuels moyens entre 2001 et 2007 ont été de 8,1 % en Estonie et en Lituanie et de 9 % en Lettonie
- la hausse démesurée de dépenses publiques et de dépenses de consommation des ménages financées par des prêts en devises étrangères (en Hongrie).
- une politique passive en matière d'IDE, qui a affaibli les relations domestiques entre entreprises et renforcé les liens externes, conduisant à l'installation d'une économie duale (Hongrie).

L'expérience des États baltes vient ébranler la conviction largement répandue chez les économistes néolibéraux, selon laquelle des systèmes de taux de change fixes, associés à une politique budgétaire restrictive, permettent de stabiliser l'économie. En réalité, en supprimant le rôle d'absorption des chocs que jouent les changes flottants, en obligeant les banques nationales à intervenir sur le marché des changes pour éviter une lourde dévaluation de la monnaie domestique [3] et en

[3] Certains observateurs considèrent que la monnaie lettone est surévaluée d'au moins 30 %.

contraignant les gouvernements à tailler dans les dépenses publiques, le système de changes fixes a au contraire fortement accru les effets de la crise.

Les écarts importants entre pays s'accompagnent d'une dégradation générale des performances économiques, avec des taux de chômage en hausse dans tous les États membres. Déjà, la stratégie de Lisbonne qui a constitué le cœur des politiques européennes au cours de la première décennie de ce siècle n'a pas été un franc succès. Entre 2001 et 2008, le taux de chômage des 27 pays de l'UE actuelle n'a baissé que de 8,3 % à 7 %. Dans un contexte marqué par la croissance rapide du monde en développement, c'est un résultat médiocre. L'objectif central que devait atteindre la stratégie de Lisbonne était un taux d'emploi de 70 %. Sans surprise, aucun pays ne l'a réalisé, excepté les pays scandinaves et les Pays-Bas qui traditionnellement ont des politiques sociales avancées et plus interventionnistes, adossées à des niveaux élevés de dépenses publiques. L'accentuation de la crise financière en 2008 et la récession qui a suivi a rapidement balayé cette légère réduction du chômage. Son taux est en hausse à 9,1 % en 2009 et, selon les estimations de la Commission, devrait atteindre 10,3 % en 2010. La situation n'est pas meilleure dans les 15 pays membres de l'UE en 2000. Le taux de chômage est quasiment resté stable, passant de 7,7 % en 2000 à 7 % en 2007. En 2009 il devrait remonter à 9,5 % et monter jusqu'à 11,1 % en 2010 [4]. La situation en Espagne et en Irlande, où les taux ont déjà atteint respectivement 18,9 % et 12,5 %, est particulièrement alarmante. Des taux de chômage à deux chiffres ont également été enregistrés dans quatre des nouveaux États membres : en Lettonie et en Estonie, les chiffres sont proches de celui de l'Espagne et proches de celui de l'Irlande en Lituanie et Slovaquie (en août 2009).

L'objectif de la stratégie de Lisbonne visant à améliorer les performances en matière d'emploi n'a pas été atteint et la crise et la récession ne font qu'amplifier ce qui était déjà un échec manifeste. Au niveau mondial comme au niveau européen, seules des politiques de relance budgétaires et monétaires de soutien à l'activité sont en mesure de limiter l'augmentation du chômage. En fait, la relance budgétaire n'est pas aussi massive que ce qui est souvent présenté – 2 % du PIB en moyenne – l'essentiel de l'effort provient des stabilisateurs automatiques, c'est-à-dire de la baisse des recettes fiscales et de la hausse des dépenses qui résultent mécaniquement de la crise et de l'entrée en récession. Certains pays comme l'Irlande ou la Lettonie resserrent déjà leur politique budgétaire.

Les dépenses des ménages et des entreprises restent fortement contenues tandis que les banques et autres institutions financières cherchent à équilibrer leurs bilans

[4] Les chiffres cités ici proviennent de l'annexe à *European Economy*, printemps 2009, et mis à jour lorsque c'est possible à partir des prévisions économiques d'automne 2009, publiées également dans *European Economy*.

et rembourser leurs dettes. Dans ce contexte le risque est grand que les plans de relance touchent à leur fin avant que la reprise ne s'installe. À plus long terme, plusieurs menaces pèsent sur la croissance elle-même compte tenu des formes qu'elle a prises dans un passé récent. Il est en effet clair que le modèle de croissance qui a prévalu ces dernières décennies, fondé sur un déficit américain abyssal d'une part, sur la libéralisation et la déréglementation de la finance de l'autre, a vécu. Mais il n'existe pas de modèle de rechange à ce stade : il peut en résulter une forme de paralysie de la part des acteurs publics, incapables de définir des priorités claires en faveur d'un mode de développement soutenable au cours de la prochaine décennie. Seul un changement politique majeur peut conduire à établir de nouvelles priorités, susceptibles de modifier en profondeur les décisions des acteurs privés.

1.3. La menace pressante du chômage et de l'insécurité sur le marché du travail

La montée du chômage en 2009 est le problème le plus urgent qui se pose aux marchés du travail. Cependant, l'emploi dans la zone euro n'a pas reculé de manière aussi sévère que le PIB (4,8 %) et a également mieux résisté que lors des récessions de 1974 et 1993, où la dégradation de l'emploi avait été du même ordre que celle du PIB. Ce résultat est particulièrement remarquable en Allemagne : le PIB a chuté de près de 5 % en l'espace d'une année alors que, dans le même temps, l'emploi ne perdait que 0,5 % (voir tableau 1). Néanmoins, dans la zone euro, le nombre de personnes ayant un emploi a chuté de deux millions entre le premier semestre 2008 et le premier semestre 2009. C'est environ 1,3 % de l'emploi total, et tous les secteurs sont touchés.

Plusieurs facteurs expliquent cette évolution : la chute rapide de l'activité qui n'a pas laissé le temps aux entreprises d'ajuster l'emploi à un rythme équivalent, l'espoir que la crise serait de courte durée, l'expérience des récessions passées où les employeurs ont eu des difficultés pour embaucher lorsque l'activité repartait, les dispositifs de chômage partiel et d'indemnisation temporaire du chômage [5].

[5] Le chômage partiel en France signifie une interruption temporaire de l'activité les salariés cessent le travail pendant une période donnée, en l'absence d'un volume suffisant de production, sans rupture du contrat de travail par l'entreprise. Voir Giuseppe Carone, Gert Jan Koopman, Karl Pichelmann, "Labour market prospects and policies to soften the impact of the financial crisis", *ECOFIN Economic Briefs*, Bruxelles, mai 2009.

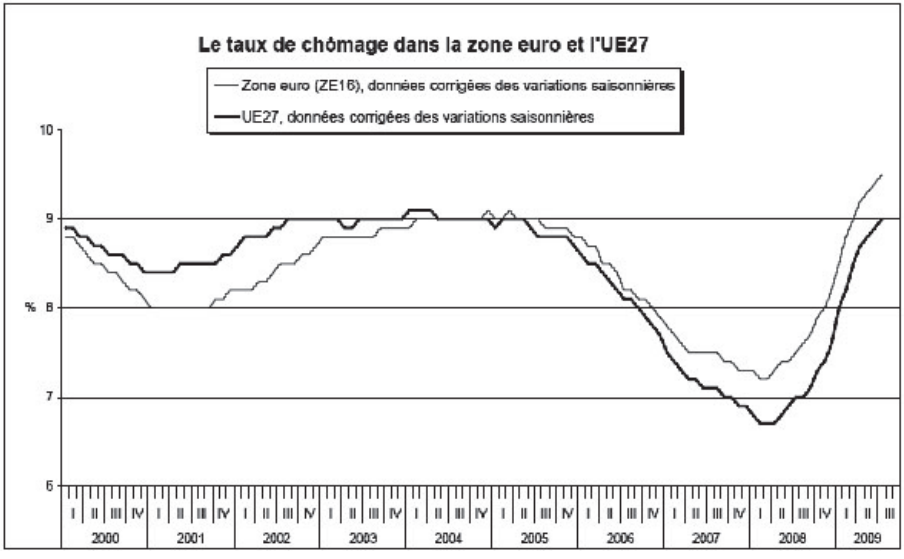
Tableau 1: Produit intérieur brut et emploi dans l'Union européenne

	PIB, volume					Emploi				
	Évolution annuelle en %									
	2002-2006	2007	2008	2009	2010	2002-2006	2007	2008	2009	2010
Belgique	2	2,9	1	-2,9	0,6	0,7	1,6	1,9	-0,8	-1,4
Allemagne	1	2,5	1,3	-5	1,2	-0,7	1,5	1,4	-0,5	-1,9
Irlande	5,4	6	-3	-7,5	-1,4	3,2	3,6	-0,8	-7,8	-3,9
Grèce	4,1	4,5	2	-1,1	-0,3	1,7	1,4	0,1	-0,9	-0,8
Espagne	3,3	3,6	0,9	-3,7	-0,8	2,8	2,8	-0,6	-6,6	-2,3
France	1,7	2,3	0,4	-2,2	1,2	0,5	1,5	0,6	-1,8	-0,9
Italie	0,9	1,6	-1	-4,7	0,7	0,8	1	-0,1	-2,6	-0,4
Chypre	3,3	4,4	3,7	-0,7	0,1	3	3,2	2,6	-0,4	-0,1
Luxembourg	4,2	6,5	0	-3,6	1,1	2,8	4,4	4,7	1,1	-1,3
Malte	2,1	3,7	2,1	-2,2	0,7	0,7	3,2	2,4	-0,6	-0,3
Pays-Bas	1,6	3,6	2	-4,5	0,3	-0,2	2,3	1,2	-0,1	-2,1
Autriche	2,2	3,5	2	-3,7	1,1	0,5	1,6	1,8	-1,5	-0,7
Portugal	0,7	1,9	0	-2,9	0,3	0	0	0,4	-2,3	-0,4
Slovénie	4,3	6,8	3,5	-7,4	1,3	0,6	3	2,9	-2,6	-2
Slovaquie	5,9	10,4	6,4	-5,8	1,9	0,9	2,1	2,9	-2	0
Finlande	2,9	4,2	1	-6,9	0,9	0,9	2,2	1,6	-2,9	-2,5
Zone euro	**1,7**	**2,8**	**0,6**	**-4**	**0,7**	**0,6**	**1,7**	**0,6**	**-2,3**	**-1,3**
Bulgarie	6	6,2	6	-5,9	-1,1	2,4	2,8	3,3	-2	-1,3
Rép. tchèque	4,6	6,1	2,5	-4,8	0,8	0,5	2,7	1,5	-2	-1,4
Danemark	1,8	1,6	-1,2	-4,5	1,5	0,3	2,7	0,8	-2,6	-2,1
Estonie	8,4	7,2	-3,6	-13,7	-0,1	1,9	0,8	0,2	-9	-2,5
Lettonie	9	10	-4,6	-18	-4	2,2	3,6	0,7	-11,9	-5,6
Lituanie	8	9,8	2,8	-18,1	-3,9	2	2,8	-0,5	-8,3	-2,4
Hongrie	4,2	1	0,6	-6,5	-0,5	0,3	-0,1	-1,2	-3	-0,8
Pologne	4,1	6,8	5	1,2	1,8	0,5	4,4	3,8	-0,7	-1,1
Roumanie	6,2	6,3	6,2	-8	0,5	-1,1	0,4	0,3	-3,3	0,8
Suède	3,2	2,6	-0,2	-4,6	1,4	0,1	2,2	0,9	-2,2	-1,8
Royaume-Uni	2,6	2,6	0,6	-4,6	0,9	0,9	0,7	0,7	-2	-0,9
UE 27	**2**	**2,9**	**0,8**	**-4,1**	**0,7**	**0,6**	**1,7**	**0,9**	**-2,3**	**-1,2**
États-Unis	2,7	2,1	0,4	-2,5	2,2	0,6	1,1	-0,5	-3,5	-0,5
Japon	1,7	22,3	-0,7	-5,9	1,1	-0,2	0,4	-0,4	-3	-1,2

Source : Commission européenne, Prévisions économiques d'automne 2009.

Le graphique 1 montre que le niveau du chômage était élevé avant même le déclenchement de la crise (entre 2000 et 2006, il est resté compris entre 8 et 9 %). Depuis, il n'a cessé de croître. Selon Eurostat, en août 2009, l'UE-27 comptait 21,8 millions de chômeurs (soit 9,1 % de la population active), la zone euro 15,2 millions (9,6 %). Par rapport à août 2008, cela représente une augmentation de 5 millions dans l'UE 27 et 3,2 millions dans la zone euro. Malgré une légère remontée du PIB dans la seconde moitié de l'année 2009, le chômage va poursuivre sa progression. Selon une étude récente : « les taux de chômage dans la plupart des pays européens devraient être à deux chiffres en 2010, le retour aux niveaux de chômage d'avant la crise devrait prendre plusieurs années »[6]. Certaines estimations indiquent même que le taux de chômage pourrait atteindre 11,5 % en 2011[7].

Graphique 1 : Le taux de chômage dans la zone euro et l'UE27



Source: Eurostat, Communiqué de presse, 123/2009, 1er septembre 2009

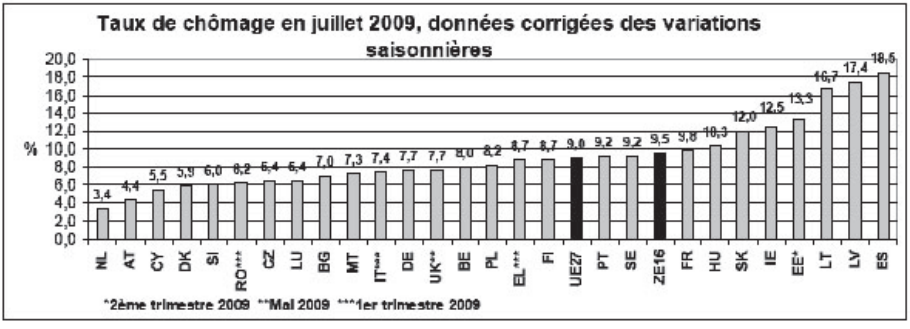
[6] Voir Adré Sapir (ed.), *Bruegel Memos to the New Commission 2009 : Europe´s economic priorities 2010-2015,* Bruegel, Brussels, 2009, p. 72.

[7] Voir Giuseppe Carone, Gert Jan Koopman, Karl Pichelmann, "Labour market prospects and policies to soften the impact of the financial crisis", *ECOFIN Economic Briefs*, Brussels, May 2009.

Comme le montre le graphique 2, les taux de chômage les plus élevés sont observés en Lettonie et en Espagne (18,3 % et 18,9 % respectivement). Même si le chômage a augmenté dans tous les pays, c'est en Belgique (de 7,5 % à 7,9 %) et en Allemagne (de 7,2 % à 7,7 %) que la hausse a été la moins marquée au cours des 12 mois. Á l'inverse, c'est en Lettonie (de 7,4 % à 18,3 %) et en Estonie (de 4,1 % à 13,3 % entre le second trimestre 2008 et le second trimestre 2009) que les hausses ont été les plus brutales. La hausse observée en Espagne n'est pas de même ampleur car le chômage avait déjà augmenté fortement à la suite du retournement du secteur de la construction.

Certains groupes ont été tout particulièrement frappés par le chômage : les jeunes (39,2 % en Espagne, 26,4 % en Irlande et 26 % en Suède), les travailleurs âgés et les femmes. Le chômage de longue durée s'est également accru. Il n'est guère surprenant dans ces conditions qu'un sondage réalisé par TNS ait révélé que le chômage constituait le motif principal d'inquiétude pour 57 % des Européens, avant la croissance économique (45 %), l'insécurité (32 %) et l'avenir des retraites (31 %) et bien avant d'autres sujets d'importance comme le changement climatique, le terrorisme ou l'inflation [8]. La lutte contre le chômage devrait constituer l'une des priorités de la majorité des pays européens en 2010.

Graphique 2 : Taux de chômage en juillet 2009, données CVS



Source : Eurostat, Communiqué de presse, 123/2009, 1er septembre 2009.

[8] Voir André Sapir (ed.), *Bruegel Memos to the New Commission 2009 : Europe´s economic priorities 2010-2015,* Bruegel, Bruxelles, p. 72.

Tandis que le chômage augmentait, les conditions de travail continuaient de se dégrader. La part des contrats à durée déterminée (CDD) et des emplois à temps partiel contraint a progressé (voir tableau 2). En 2007, les salariés en CDD représentaient quasiment 15 % de l'emploi dans l'UE 27 et environ 18 % dans la zone euro, chiffre en augmentation. De plus, de nombreux salariés, particulièrement ceux qui travaillent en contrats courts, subissent des horaires variables d'une semaine à l'autre et le nombre de salariés qui doivent être immédiatement disponibles augmente sans cesse. Une détérioration des conditions de travail est également observée, les salariés subissant des pressions toujours plus fortes les 25 suicides à France Télécom en sont un exemple tout particulièrement dramatique. Comme le note un rapport récent : « il est essentiel de garantir un emploi à chacun, mais il est tout aussi essentiel que cet emploi permette à la personne qui l'occupe de mener une vie décente. »[9]

Avec la crise, la volonté des employeurs de négocier les salaires à la baisse est devenue de plus en plus pressante et de nombreux salariés subissent effectivement des baisses de salaires. Dans plusieurs cas, des salariés ont « volontairement » accepté une réduction de leur salaire pour préserver l'emploi. Le nombre des travailleurs pauvres a également progressé, notamment parmi les travailleurs en contrats courts et les femmes. Au-delà des difficultés vécues par les travailleurs concernés, le phénomène a des conséquences macro-économiques car il pèse sur la demande agrégée, rend la reprise plus fragile et accroît le risque d'un chômage encore plus élevé.

Bien que plusieurs signes indiquent que l'activité est sur le point de redémarrer, la hausse relativement modérée du chômage depuis le début de la crise traduit également une baisse importante de la productivité. Ainsi, même si la reprise se raffermit en 2010, il est plus que probable que les entreprises chercheront à renforcer leur situation en poursuivant les suppressions d'emploi, favorisant ainsi l'augmentation du chômage [10].

La crise ne contribue pas seulement à la montée du chômage. La stratégie des entreprises est également défavorable à l'emploi. Les nouvelles technologies, les restructurations et en particulier les délocalisations d'activités ont également contribué à réduire l'emploi dans les pays riches. L'UE 15 (les pays qui avaient rejoint l'UE avant 1995) a largement transféré ses activités de production à l'étranger (souvent dans les nouveaux États membres) dans une logique de *dumping* social (favorisée par les technologies de l'information et de la communication) qui à son tour a contribué à la montée du chômage dans les pays riches.

---

[9] Voir *Alternatives économiques*, Paris, N° 282, p. 32.

[10] Voir *Alternatives économiques*, Paris, N° 284, p. 19.

Tableau 2 : Emploi précaire dans l'UE-27

	2002	2007	Maximum 2007	Minimum 2007
Emploi en CDD [1] en % de l'emploi total, 15-64 ans	12,4	14,4	Espagne 31,7 Pologne 28,2	Roumanie 1,6 Estonie 2,2
Emploi à temps partiel [1] en % de l'emploi total, 15-64 ans	15,7	17,6	Pays-Bas 46,3 ; Allemagne 25,4 ; Suède, RU 24,2	Bulgarie 1,5 ; Slovaquie 2,5 ; Hongrie 3,9
Emploi à temps partiel non choisi [1] en % de l'ensemble du temps partiel	17,1	22,5	Bulgarie 60,6 ; Roumanie 53,1 ; Grèce 45,2	Pays Bas 5,1 ; Luxembourg 5,2 ; Slovénie 5,8

Principales raisons pour travailler en CDD[2]	**Total**	**Hommes**	**Femmes**
N'a pas trouvé d'emploi en CDI	60,2	59,2	61,3
Ne souhaite pas d'emploi en CDI	12,5	11,9	13,1
En formation initiale ou continue	18,6	19,6	17,5
En période d'essai	8,7	9,3	8,1
Principales raisons pour travailler à temps partiel[2]	**Total**	**Hommes**	**Femmes**
N'a pas trouvé d'emploi à temps complet	22,5	30,6	20,4
En maladie ou incapacité de travailler	4,2	8,1	3,2
Pour obligations familiales ou personnelles	17,1	8,2	19,5
Pour s'occuper d'enfants ou de personnes dépendantes	24,5	4,1	30
En formation initiale ou continue	12	25,3	8,5
Pour d'autres raisons	19,6	23,6	18,5

Source : Eurostat (octobre 2009) ; [1] = salariés âgés de 15 à 64 ans ; [2] = répartition en % en 2007.

La question du chômage a tellement occupé les débats économiques et sociaux que les conséquences de la crise sur les autres dimensions du marché du travail ont été éclipsées. La crise a pourtant conduit à détériorer les relations professionnelles. Les travailleurs menacés de perdre leur emploi ont dû accepter une dégradation de leurs conditions d'emploi. Les conséquences ne sont pas seulement salariales, elles affectent également la stabilité de l'emploi, les conditions de travail, les horaires effectués. En réalité, pour de nombreux travailleurs, les salaires, la sécurité de l'emploi, les conditions de travail se dégradent depuis trois décennies. Conséquence de la déréglementation du marché du travail, de la mise en place de restrictions à l'indemnisation du chômage conditionnée à l'absence de refus d'emploi, l'emploi précaire a connu une augmentation sans précédent [11]. Au total, la montée du chômage a donné une valeur prioritaire au fait d'occuper un emploi, passant sous silence toute autre considération sur la qualité de cet emploi.

Il est une autre catégorie de travailleurs qui mérite une attention particulière : les travailleurs indépendants, nouvellement intégrés dans la stratégie des entreprises, car ils constituent une main d'œuvre peu coûteuse et très flexible. Beaucoup de « travailleurs indépendants » (auto-entrepreneurs) sont *de facto* employés en tant que salariés, beaucoup d'autres dépendent d'une manière ou d'une autre de donneurs d'ordre qui en font *de facto* des « salariés ». La crise a en effet conduit de nombreux chômeurs à devenir travailleurs indépendants. En fait, il s'agit de salariés déguisés qui vivent dans des situations d'extrême précarité puisqu'ils ne bénéficient pas des mêmes droits que les salariés et sont considérés comme leur propre employeur. En 2008, l'Euro Mémorandum Group a chiffré la montée très rapide de cette catégorie de travailleurs – en hausse de 36 % à 40 % jusqu'en 2005. Il semble que ce chiffre est maintenant plus élevé. Leur situation s'est particulièrement détériorée au cours de la dernière année en raison de l'augmentation du chômage.

Les travailleurs subissent également la poursuite du processus de privatisation et l'affaiblissement des services publics. Bien que les fonds de pension privés aient subi des pertes importantes du fait de la crise financières les travailleurs sont toujours incités, collectivement ou individuellement, à cotiser à ce type de fonds. Les dépenses liées à l'indemnisation du chômage ont logiquement augmenté, puisqu'il y a davantage de personnes au chômage. Mais, dans certains pays, le surcroît de dépenses occasionné par le chômage de longue durée s'est accompagné d'un resserrement des conditions à remplir pour prétendre à une indemnisation.

---

[11] Voir EuroMemorandum Group, *EuroMemorandum 2008/09 : Des alternatives au capitalisme financier : Propositions pour transformer la finance européenne, pour atteindre le plein-emploi et promouvoir une nouvelle donne écologique*, 2008, p. 13.

1.4. Sur le plan social : montée de la pauvreté et des inégalités

La situation sociale dans l'UE est marquée par une double polarisation enter les Etats membres et à l'intérieur des États membres. Sans aucun doute, l'Union européenne est l'une des régions les plus riches au monde. Néanmoins, quasiment une personne sur cinq – 79 millions de citoyens – ne peut accéder aux biens essentiels permettant de mener une vie décente. Le taux de pauvreté – c'est-à-dire la part de la population qui vit avec un revenu inférieur à 60 % du revenu médian – est passé dans l'UE27 de 16 % en 2005/2006 à 17 % en 2007 [12]. Dans les États membres, la pauvreté concerne entre 10 % et 25 % de la population. Les Pays-Bas et la République tchèque figurent en bas de l'échelle avec un taux de pauvreté de 10 %, suivis de près par la Suède et la Slovaquie à 11 %. Á l'autre bout de l'échelle, la Roumanie (25 %), la Bulgarie (22 %) et la Lettonie (21 %) présentent les taux de pauvreté les plus élevés [13]. Dans la majorité des États membres, le taux de pauvreté dépasse 15 %. Onze des 27 États ont un taux de pauvreté supérieur à 17 %. Outre cette pauvreté « monétaire », les privations matérielles se multiplient également. Les écarts à l'intérieur de l'UE deviennent beaucoup plus concrets lorsque l'on compare l'ampleur des privations matérielles qui touchent ceux qui ont un revenu au-dessus du niveau de pauvreté et ceux qui sont en dessous (voir tableau 3).

Le chômage est l'un des principaux facteurs de pauvreté. L'idée qu'avoir un emploi est probablement le meilleur rempart contre la pauvreté est souvent avancée. Mais en réalité l'emploi et la pauvreté ne sont pas incompatibles. Le taux de pauvreté chez les chômeurs (43 %) est certes cinq fois plus élevé que chez les personnes qui ont un emploi (8 %), mais, en termes absolus, le nombre de personnes que l'emploi ne protège pas de la pauvreté – les 14 millions de « travailleurs pauvres » – est deux fois plus élevé que le nombre de personnes pauvres sans emploi (environ 7 millions). Ceci résulte principalement de l'évolution des marchés du travail : la montée des emplois de services à bas salaires d'une part, la multiplication des emplois précaires, d'autre part, comme les contrats courts et le temps partiel contraint (voir le point 1.3. de ce *Mémorandum*). Outre les chômeurs et les travailleurs pauvres, d'autres catégories de la population sont particulièrement touchées par la pauvreté (voir tableau 4). Les personnes âgées sont de plus en plus fréquemment frappées par le risque de pauvreté (22 % des femmes et 17 % des hommes), en raison du niveau insuffisant des pensions dans de nombreux pays.

---

[12] Les indicateurs sociaux d'Eurostat les plus récents, comme les niveaux de pauvreté, se réfèrent à l'année 2007 ils ne reflètent donc pas l'impact de la crise financière.

[13] Il est important de souligner que les taux de pauvreté sont calculés sur la base des revenus nationaux ; des taux de pauvreté proches peuvent donc refléter des écarts substantiels de niveaux de vie. Les seuils de pauvreté s'échelonnent par conséquent de 592 € en Bulgarie à 11 952 € au Luxembourg (en 2007).

Dans les pays où les systèmes de retraite recourent largement au privé, par la capitalisation, la crise financière actuelle peut conduire à une dégradation sévère des conditions de vie des personnes retraitées – l'épargne retraite étant fortement affectée par l'effondrement des marchés financiers et la faillite de nombreux fonds de pension. L'Irlande et la Pologne en sont des exemples emblématiques : avec des pertes de 37,5 % en 2008, la crise a fortement impacté les fonds de pension irlandais [14]. Dès lors que les pensions privées et les autres investissements pèsent environ un tiers des revenus des retraités en Irlande, le taux de pauvreté des personnes âgées qui était déjà l'un des plus élevés de l'UE avant la crise (29 % en 2007) va immanquablement augmenter. En Pologne, les fonds de pension privés à cotisation obligatoire ont perdu, en 2008, autant que ce qu'ils avaient gagné au cours des neuf années précédentes.

Une caractéristique de la pauvreté particulièrement inadmissible est l'ampleur de la pauvreté infantile. Un enfant sur cinq dans l'UE 27 vit dans une situation de pauvreté. En Italie, Espagne, Grèce, Pologne et au Royaume-Uni, c'est même un enfant sur quatre qui subit la pauvreté et un sur trois en Roumanie et en Bulgarie. En conséquence, les ménages qui ont des enfants sont beaucoup plus menacés par la pauvreté que les ménages sans enfants (18 % contre 16 %). Les parents isolés sont particulièrement touchés par la pauvreté, notamment à Malte (54 %), au Luxembourg (45 %), au Royaume-Uni (44 %) et en Estonie (44 %). Le fait que la pauvreté infantile progresse est extrêmement inquiétant car ces enfants, en grandissant, sont plus exposés à des problèmes de santé et ont une espérance de vie plus courte. Ils mènent le plus souvent des études plus courtes, ont un niveau d'éducation plus bas et sont plus exposés au risque de chômage. Comme ces conditions économiques défavorables se transmettent souvent des parents aux enfants, les situations de pauvreté se reproduisent entre les familles et les groupes sociaux. Ainsi, la montée de la pauvreté infantile peut conduire à une spirale dangereuse de renforcement des situations de pauvreté entre les générations[15].

Dans le même temps, la richesse continue de se concentrer tout en haut de l'échelle des revenus – même si les actifs financiers ont perdu de la valeur avec la crise financière. La crise semble avoir touché « les personnes à grande fortune » en Europe. On désigne ici les individus dont la richesse financière – l'ensemble des actifs à investir, excluant la résidence principale, les biens consommables et durables – dépasse un million de dollars. Après plusieurs années de croissance ininterrompue, en 2008, le nombre de millionnaires en dollars a baissé de 14,4 % dans l'UE passant à 2,6 millions, un chiffre inférieur à celui de 2005. Le montant de

[14] Voir OCDE *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2009*, Organisation pour la coopération et le développement économique, Paris.

[15] Voir Miles Corak (ed.), *Generational Income Mobility in North America and Europe*, Cambridge, 2004.

leur richesse a reculé de 21,9 %, de 10 700 milliards de dollars à 8 300 milliards[16]. Bien qu'en léger recul, suite à la crise financière, la concentration de la richesse au sommet de l'échelle des revenus tranche avec l'augmentation de la pauvreté dans l'UE, d'autant que les données officielles de l'UE sur la pauvreté ne prennent pas en compte les personnes exclues, comme les sans domicile fixe, les victimes du trafic d'êtres humains et les immigrants illégaux.

Tableau 3 : Privations matérielles dans l'UE-27, part en % de la population de chaque groupe de revenu, 2007

	Revenu supérieur au seuil de pauvreté*	**Revenu inférieur au seuil de pauvreté ***
Difficultés économiques : impossibilité de …		
…chauffer convenablement leur logement	8	21
...s'offrir une semaine par an de vacances hors de chez eux	31	65
…s'offrir un repas composé de viande, poulet ou poisson tous les deux jours	7	22
…faire face à une dépense imprévue	29	62
Biens durables : impossibilité de s'offrir…		
… un téléphone	1	6
…un ordinateur	7	21
… une voiture	7	22
L'habitation présente-t-elle		
Des fuites dans le toit, de l'humidité dans les murs, les sols, les fondations, Des moisissures dans les châssis (fenêtres)	16	28
Absence de baignoire ou de douche	2	10
Logement trop sombre	7	12
Environnement du logement		
Bruit de voisinage ou dans la rue	23	26
Pollution, saleté ou autres problèmes environnementaux	17	18
Délinquance, violence ou vandalisme dans le voisinage	15	19

Source : Eurostat-Database (as of November 2009). * = 60% of median equivalised income (EU 27 averages are weighted average based on national data).

[16] Voir Capgemini and Merrill Lynch Global Wealth Management, *World Wealth Report 2009,* 2009.

Tableau 4 : Taux de pauvreté de différents groupes de populations, en %

	2003		2007	
	UE 15	**UE 25**	**UE 15**	**UE 27**
Total	15	15	17	17
Femmes	17	16	17	18
Hommes	14	14	15	16
Adultes 25-54 ans	15	15	17	17
Enfants <16 ans	19	19	19	20
Jeunes adultes 16-24 ans	20	19	20	20
Personnes âgées >65 ans	19	17	21	20
Ménages sans enfants	14	14	16	16
Familles avec enfants	16	16	17	18
Familles avec deux adultes, et trois enfants ou plus	22	24	22	25
Parent isolé avec enfant	36	33	34	34
	2005		**2007**	
	UE 15	**UE 25**	**UE 15**	**UE 27**
Pauvreté au travail	7	8	8	8
Avec un CDI	4	4	5	5
Avec un CDD	11	11	13	13
Emploi à temps complet	6	7	7	7
Emploi à temps partiel	10	10	12	12
Chômeurs 16-64 ans	37	40	41	43
Retraités > 65 ans	18	17	19	19

Source : Eurostat (novembre 2009).

Pour résumer, et contrairement à la rhétorique en vogue au niveau européen sur l'inclusion sociale, les inégalités de revenu ont progressé : dans l'UE à 27, le coefficient de Gini a en moyenne augmenté de 30 % en 2006 à 31 % en 2007. Le revenu total perçu par les 20 % les plus riches (le quintile supérieur) dans l'UE 27 était cinq fois supérieur au revenu perçu par les 20 % les moins riches (le quintile inférieur) en 2007. Pour l'UE-25, le rapport moyen est passé de 4,7 en 2006 à 4,8 en 2007.

Les conséquences de la crise financière de 2007-09 sur les inégalités ne sont pas aussi évidentes que l'on pourrait imaginer. Par exemple, les inégalités dans la distribution des richesses peuvent avoir diminué avec la crise, puisque les personnes disposant d'un patrimoine faible ou inexistant n'ont quasiment rien perdu, alors que la richesse financière des grandes fortunes a chuté fortement. Il en est de même pour les effets de la récession sur la distribution des revenus. Parmi les

rémunérations les plus élevées, par exemple dans le secteur bancaire, certaines ont pu diminuer de manière significative. Les statistiques d'Eurostat ne permettent pas pour l'instant d'évaluer les effets de la crise sur les inégalités. Mais la montée du chômage et le soutien massif des gouvernements au secteur financier dans la plupart des pays européens vont affecter la distribution des revenus. La socialisation des pertes subies par le secteur financier a entraîné une hausse importante des déficits budgétaires, rapportés au PIB (voir le tableau 5 ci-dessous).

Les pays (Royaume-Uni et États-Unis en tête) qui les premiers au début des années 1980 ont adopté des programmes de déréglementation et de privatisation de leurs secteurs financiers forment ce qu'on appelle communément le modèle anglo-saxon. Ces pays présentent aujourd'hui des déficits massifs : 13,2 % prévus au Royaume Uni et 11,2 % aux États-Unis. Si les gouvernements cherchent à réduire ces déficits, ils vont procéder à des coupes drastiques dans les dépenses publiques et les dépenses sociales. Il en est déjà question dans plusieurs pays de l'UE, malgré les engagements selon lesquels les dépenses prioritaires comme la santé ou l'éducation seraient maintenues. Néanmoins, des engagements semblables avaient été pris lors de la mise en œuvre des programmes de libéralisation dans les années 1980 et 1990. Au tournant des années 2000, les services publics avaient été sérieusement affaiblis au détriment notamment des chômeurs et des plus pauvres.

Tableau 5 : Déficit public en pourcentage du PIB (en %)

	2006	2007	2008	2009	2010*
UE	-1,5	-0,9	-2,3	-6,9	-7,5
Zone euro	-1,2	-0,6	-1,8	-6,2	-6,6
Nouveaux Etats membres +	-3,2	-1,8	-2,8	-5,9	-6
République Tchèque	-2,6	-0,6	-1,4	-6	-7
Danemark	5	4,5	3,4	-1,3	-3,5
France	-2,3	-2,7	-3,4	-7	-7,1
Allemagne	-1,5	-0,5	-0,1	-4,2	-4,6
Grèce	-2,8	-3,6	-5	-6,4	-7,1
Irlande	2,9	0,1	-7,3	-12,1	-13,3
Italie	-3,3	-1,5	-2,7	-5,6	-5,6
Lettonie	-0,9	0,7	-3,4	-13	-12
Lituanie	-0,4	-1	-3,3	-10,3	-7,6
Pologne	-3,9	-2	-3,1	-5,8	-6,5
Portugal	-3,9	-2,6	-2,6	-6,9	-7,3
Espagne	2	2,2	-3,8	-12,3	-12,5
Suède	2,4	3,8	2,5	-3,5	-3,9
RU	-2,6	-2,6	-5,1	-11,6	-13,2

* = prévision ; + = Bulgarie, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie.
Source : FMI, *Perspectives économiques régionales : Europe*, Fonds monétaire international, Washington, octobre 2009.

1. 5. Des menaces globales pour l'environnement

En matière d'environnement, la situation reste critique à l'échelle mondiale. Ses conséquences pour les conditions de vie de nombreuses populations vont être lourdes, en particulier pour les plus fragiles. Bien que l'attention ait été détournée par la crise financière et la récession qui a suivi, l'importance de la question environnementale n'a pas totalement été éclipsée. Mais l'idée se répand selon laquelle il s'agit d'un objectif de long terme, qu'il convient de ne pas perdre de vue à la condition que la situation économique le permette. Cette idée ignore totalement l'urgence de la situation, pourtant mise en avant par le GIEC (gaz à effet de serre) (Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat). Les émissions globales de GES devraient en effet commencer à décroître à partir de 2015 (des travaux plus récents indiquent même une échéance plus rapprochée) pour que le réchauffement climatique soit maintenu en dessous du seuil critique de 2°C. Si le monde ne parvient pas à inverser la croissance des émissions d'ici 2015, les changements climatiques peuvent avoir des conséquences irrémédiables dans un avenir proche. La crise doit être perçue comme une véritable opportunité pour fixer des objectifs de long terme, la soutenabilité en matière d'environnement étant probablement parmi l'un des plus importants.

Les données de l'AIE (Agence internationale pour l'énergie) montrent bien l'urgence de la situation. Les émissions de GES qui sont au cœur de la question climatique ont progressé de 38 % depuis 1990. Les pays qui ont les émissions les plus importantes, les États-Unis jusqu'en 2008 et la Chine depuis, ont pris certaines initiatives en faveur d'une réduction de leurs émissions, modérément dans le cas des États-Unis, de manière plus volontariste dans le cas de la Chine, mais ils n'ont toujours pris aucun engagement ferme, malgré l'urgence. De plus, le fait que les pays en développement aient adopté des engagements de réduction, non en termes absolus mais en proportion du PIB, va immanquablement conduire à une nouvelle progression de leurs émissions.

L'Europe s'oriente-t-elle vers plus de soutenabilité en matière environnementale ? La réponse est clairement négative. Même si de réels efforts ont été effectués, par exemple dans les domaines de l'éco-efficacité, la protection de la nature ou la surveillance des pollutions industrielles, rien n'indique qu'un changement profond s'opère effectivement en faveur d'un mode de développement durable. Des effets rebonds [17] comme les conséquences négatives des politiques européennes – agriculture, concurrence et commerce international – font plus qu'annuler

[17] On parle d'effet rebond lorsqu'un phénomène imprévu vient compenser l'effet initial d'une mesure visant à réduire l'utilisation d'une ressource donnée.

les quelques effets positifs des politiques environnementales menées au niveau de l'UE et dans les États membres.

Ceci est d'autant plus problématique que l'UE fait face à plusieurs crises simultanément, déjà perceptibles dans les domaines de la finance ou du développement économique. Leurs effets sont également perceptibles dans les domaines de l'écologie – atteintes à la biosphère, raréfaction des ressources naturelles (pétrole, gaz, sols, eau) – et, quoique dans une moindre mesure, pour ce qui touche à la paix et à la démocratie. Concernant le pétrole et le gaz, différer le sujet c'est se préparer tout doucement à la catastrophe, avec des répercussions économiques importantes. Les prochaines bulles et les futures crises sont déjà en train de se préparer.

Actuellement, l'UE ne s'est pas dotée d'une politique intégrée de nature à répondre pleinement aux enjeux qui se posent. Au contraire, elle mise uniquement sur les effets positifs des instruments de marché et néglige largement les différents instruments de régulation dont il serait possible de faire usage : normes, planification, réglementations, investissements publics, etc. Des recherches récentes ont montré qu'il était possible d'infléchir le comportement des marchés – et des consommateurs – par une meilleure information, par des outils come la labélisation. Mais de telles initiatives peuvent prendre une dizaine d'année, voire plus avant d'avoir un impact concret, alors que par le biais de la législation des effets semblables pourraient être obtenus en seulement quelques mois. Étant donné la faiblesse des délais qui sont devant nous, l'importance de cette dimension temporelle ne peut plus être ignorée dans le choix des instruments politiques à mettre en œuvre.

Les évolutions récentes des instruments de marché mis en œuvre pour faire face à la crise climatique ont pris une certaine importance. Le volume des transactions sur le marché des permis d'émission de CO2 a doublé tous les ans entre 2005 et 2008. Les montants échangés annuellement s'élèvent à plus de 100 milliards de $. Selon plusieurs observateurs, ce marché pourrait devenir le plus important marché de matières premières au monde, voire le plus important marché tout court. Les volumes échangés pourraient devenir comparables aux montants atteints par les dérivés de crédit au cours de la décennie. Ces marchés attirent les fonds spéculatifs, les *traders* spécialisés sur les marchés énergétiques, les fonds d'investissement et de grandes banques d'affaires comme Barclays, Citigroup, Goldman Sachs, Credit Suisse, BNP Paribas ou Merrill Lynch, mais également des agences de notation. Les conditions d'émergence d'une nouvelle bulle sont en train de se mettre en place, les instruments de régulation du système d'échange de quotas d'émission apparaissant extrêmement insuffisants.

2. L'impossible réponse européenne

2.1. La fin de l'intégration européenne, le retour des États nations

La réaction de l'Union européenne face à la crise s'est caractérisée par un net repli du processus d'intégration. Bien que l'UE persiste à croire que les différentes initiatives engagées l'ont été de manière coordonnée, la réalité est bien différente. La coordination a été quasiment absente et les principales réponses à la crise ont bien été élaborées au niveau national. Les gouvernements ont jalousement veillé à préserver leurs prérogatives nationales, lorsqu'il s'est agi d'injecter de l'argent public dans les secteurs bancaires. De plus, le budget européen – dont le volume est extrêmement faible : environ 1 % du PIB – reste un instrument à la portée limitée.

Les dirigeants européens désignent souvent les États-Unis comme les seuls responsables de la crise. Les ministres des Finances européens ont considéré que les taux d'intérêt américains avaient été maintenus à des niveaux trop bas trop longtemps après l'éclatement de la bulle financière en 2000. Ils oublient toutefois de rappeler qu'après l'introduction de l'euro en 1999, le plan d'action européen sur les services financiers – un vaste paquet de 42 mesures – visait une plus grande intégration du système financier, en suivant précisément l'exemple du modèle américain. Ce plan privilégiait une régulation par le marché : il s'agissait d'intensifier la concurrence et de favoriser les investissements dans les actifs américains par les institutions financières européennes. Ces actifs financiers, outre-Atlantique, promettaient alors des rendements élevés. Ils ont depuis perdu beaucoup de leur valeur. En outre, les dirigeants européens, comme Angela Merkel, n'ont pas voulu reconnaître que la croissance européenne, et notamment celle de l'Allemagne, fortement dépendante des exportations, reposait très largement sur un modèle de croissance fondé sur l'endettement qui a conduit l'économie américaine au bord de la faillite.

C'est la Banque centrale européenne qui définit la politique monétaire de l'ensemble de la zone euro. En juillet 2008, un an après le début de la crise, la BCE, totalement à contre courant, a relevé ses taux d'intérêt en réaction à la hausse des prix des matières premières. Ce n'est qu'en octobre 2008, avec l'accélération de la crise suite à la faillite de Lehman Brothers, que la BCE s'est décidée à baisser son taux directeur, jusqu'à 1 % en mai 2009. Par ailleurs, la BCE est revenue à des appels d'offre à taux fixe et annoncé qu'elle répondrait à la demande de réserves des banques, d'abord par des facilités de prêts à 7 jours. Puis en juin 2009, elle a proposé des prêts d'un montant illimité sur 12 mois, une offre qui a attiré une demande d'un montant sans précédent de 442 milliards d'euros [18]. Cependant,

[18] En 2000, la BCE avait renoncé aux appels d'offre à taux fixe – où le montant total des réserves était rationné – et fait le choix d'un système concurrentiel dans lequel les banques achètent aux enchères les réserves disponibles.

alors que leurs réserves avaient considérablement augmenté, les banques se sont protégées en relevant le montant de leurs réserves auprès de la BCE. Les capacités de financement en faveur des sociétés non financières sont désormais négatives [19]. En outre, malgré la baisse des taux d'intérêt, le taux de 1 % pratiqué par la BCE reste très supérieur aux valeurs fixées par la Réserve Fédérale comprises entre 0 et 0,25 %. Cet écart se retrouve dans la valeur de l'euro. Alors que le système financier mondial semblait au bord du gouffre après la faillite de Lehman, une action vigoureuse a été engagée pour sauver le dollar mais, une fois cette menace évacuée, l'euro n'a cessé de prendre de la valeur, passant de 1,25 $ en mars à 1,50 $ en octobre ; ce qui équivaut à établir des conditions monétaires très restrictives pour les économies les plus dépendantes des exportations.

Les gouvernements européens ont réagi à la menace d'effondrement du système financier en injectant des capitaux dans les grandes banques et en apportant des garanties publiques sur les prêts interbancaires [20]. Résultat, les gouvernements détiennent désormais des participations dans plusieurs grandes banques, parmi lesquelles ING (Pays-Bas), BNP Paribas et Société Générale (France), Unicredit (Italie), Swedbank (Suède), Alpha (Grèce), Lloyds et RBS (Grande-Bretagne) et Commerzbank (Allemagne). De plus, certaines banques ont été totalement nationalisées : Northern Rock (Grande-Bretagne), Hypo Real Estate (Allemagne), Anglo-Irish (Irlande) et Fortis (Belgique).Toutefois, malgré leur entrée dans le capital, les gouvernements ont le plus souvent précisé qu'ils n'interviendraient pas dans les choix stratégiques des banques. Or, plusieurs de ces très grandes banques détiennent toujours des quantités importantes d'actifs toxiques. Elles ne souhaitent pas supporter le coût de ces actifs et les gouvernements – avec raison – ne sont pas prêts à y engager l'argent des contribuables (à l'image des schémas publics-privés aux États-Unis). Confronté à un problème similaire au début des années 1990, le gouvernement suédois, en nationalisant l'ensemble de ces actifs, les avait avec un certain succès isolés dans une « *bad bank* », en français « banque de défaisance ». En Allemagne, le gouvernement a proposé que chaque établissement bancaire crée sa propre structure de défaisance, structure qui aurait conservé ces actifs pour une période pouvant aller jusqu'à 20 ans. Sans surprise, cette proposition est restée sans suite. L'Irlande est le seul pays où le gouvernement a tranché en ce sens, mais il en supporte l'essentiel du coût : 54 milliards d'euros aux frais du contribuable dépensés pour résoudre le problème des actifs toxiques, réduisant d'autant les pertes subies par les banques.

[19] Voir BCE, *Bulletin mensuel*, septembre 2009, Tableau 2.4.

[20] Selon les estimations de la Commission européenne en juillet 2009, les gouvernements européens avaient consacré 300 milliards d'euros à la recapitalisation des banques et prévu 2 500 milliards de garanties.

La manière dont les pays de l'Est et les États baltes ont été traités par les gouvernements européens constitue probablement l'aspect le plus détestable de la réponse européenne à la crise. Les pays les plus touchés par la crise ont dû recourir d'urgence à l'aide du FMI. Alors que les autorités européennes avaient contribué à son financement, cette aide a été assortie de conditions extrêmement strictes. Le FMI souligne de son côté que les conditions imposées ont été modifiées, mais il continue néanmoins d'imposer des coupes drastiques dans les dépenses publiques. Ainsi, alors que les pays d'Europe de l'Ouest augmentaient fortement leurs dépenses, la Hongrie et la Lettonie ont dû imposer une réduction des pensions et des salaires dans la fonction publique. Au sommet européen de mars 2009, la Hongrie a demandé la création d'un fonds spécial de 190 milliards d'euros pour venir en aide aux États européens les plus fragiles. Cette idée soutenue par la Pologne et la République tchèque, qui ont moins souffert de la crise que leurs voisins, a été rejetée par l'Allemagne. Si les nouveaux États membres ont été particulièrement touchés par la crise, c'est aussi parce que seules la Slovénie et la Slovaquie ont bénéficié de la protection apportée par l'appartenance à la zone euro, laissant les autres très exposés au risque de crise monétaire. Et tandis que la grande majorité des membres de la zone euro présenteront un déficit budgétaire supérieur à 3 % du PIB cette année, les autorités européennes refusent d'assouplir cette règle pour permettre à des nouveaux pays de rejoindre l'euro rapidement.

L'Islande a également connu de sérieuses difficultés. Après l'effondrement de son système bancaire en septembre 2008, le pays a fait part de son souhait de rejoindre l'UE et la zone euro dès que possible. Néanmoins, l'aide pourtant urgente du FMI n'a été débloquée que lorsque le pays a fini par céder aux pressions des gouvernements britannique et hollandais de rembourser les 3,8 milliards d'euros perdus par leurs ressortissants dans les banques islandaises.

Lorsque la crise battait son plein, après la chute de Lehman Brothers, il semblait de plus en plus évident, y compris dans les milieux officiels, que le système financier devrait être profondément réformé. L'UE a chargé un groupe de haut niveau, présidé par Jacques de Larosière de faire des propositions en ce sens. Un rapport a été remis en février 2009. Bien qu'il contienne de nombreuses propositions, il ne prévoit qu'une évolution à la marge du système financier existant, renonçant ainsi à une réforme profonde. La proposition la plus importante du rapport est la création d'un Comité européen du risque systémique, adossé à la BCE, dont la mission sera d'alerter sur les risques financiers. De même, trois comités seront créés, composés de superviseurs des États membres responsables des marchés d'actifs, des banques et des assurances. Cette structure collégiale montre qu'en dépit de la politique européenne favorisant l'intégration des systèmes financiers en Europe, les États membres ne sont pas prêts à mettre en place des structures de surveillance entièrement européennes. Les fonds spéculatifs sont un domaine dans lequel le rapport de Larosière propose une régulation accrue. Mais la portée

de la proposition initiale a déjà été affaiblie par l'opposition du gouvernement britannique et plus récemment de la BCE. Plus généralement, depuis que la menace d'un effondrement du système financier s'est éloignée, les institutions financières ont déployé d'intenses efforts de *lobbying* pour éviter un renforcement des mécanismes de contrôle. Alors que le *Financial Times* faisait état du début de cette croisade contre une régulation accrue, Josef Ackerman, président de l'*Institute of International Finance* – une association représentant les intérêts des banques – reprochait aux gouvernements de ne pas se pencher suffisamment sur les conséquences des réformes proposées, soulignant qu'ils devaient faire un choix entre plus de croissance et plus de régulation [21].

Au niveau international, les gouvernements européens ont joué un rôle majeur au G-20. Lors de la première réunion tenue à Washington en octobre 2008, au plus fort de la crise, il avait été convenu que des propositions de réforme du système financier international seraient à l'ordre du jour de la seconde réunion, prévue à Londres en avril 2009. Cependant, au moment de ce second sommet, le sentiment de panique qui avait suivi la faillite de Lehman était retombé. Les propositions de réforme avaient déjà été largement édulcorées. La principale décision prise à Londres a été la transformation du Forum de stabilité financière (installé en 1999 après la crise asiatique) en Conseil pour la stabilité financière, dont le rôle est la surveillance des risques systémiques mondiaux. Il a également été décidé de tripler les ressources du FMI pour les porter à 500 milliards de $, l'UE s'engageant à abonder ces ressources à hauteur de 75 milliards de $. Cette décision a été motivée par la montée des risques en matière de stabilité financière en lien avec la faillite possible d'un pays émergent. Ce montant est à comparer à la hausse de 6 milliards dégagés pour des prêts en faveur des pays les plus pauvres.

2.2. Politiques macro-économiques : le policy-mix *européen dans l'impasse*

Les fondateurs de l'Union monétaire avaient placé de grands espoirs dans le projet de monnaie unique qui devait conduire à la réalisation d'un grand marché unique et accélérer la croissance, mais également conduire à la définition de politiques budgétaires et monétaires appropriées. Mais au sein des économies nationales, la globalisation financière et les contraintes de change ont passablement réduit les marges de manœuvre des politiques macro-économiques. La monnaie unique devait – selon la « théorie du déséquilibre » qui a inspiré le projet d'unification monétaire en Europe – conduire à une meilleure coordination et une plus grande centralisation des différents champs d'action de la politique économique. Des pro-

[21] Krishna Guha, « Top bankers launch fightback against feared regulatory overkill' », *Financial Times,* 3/4 October 2009.

grès substantiels dans le processus d'intégration politique devaient en résulter [22]. Il était alors possible de nourrir des espoirs pour qu'un changement profond s'opère en faveur d'un modèle macro-économique plus cohérent, accompagnant l'union monétaire, dont la forme initiale apparaissait très déséquilibrée.

Dix ans après la création de la monnaie unique, ces espoirs ont été largement déçus. Les règles monétaires et budgétaires introduites par les traités de Maastricht et d'Amsterdam freinent la croissance de l'emploi et le développement économique en Europe. De plus, les progrès attendus d'une politique macro-économique plus intégrée n'ont pas eu lieu. Le *policy mix* européen apparaît au final sous une forme hybride : la politique monétaire reste centralisée entre les mains d'une banque centrale indépendante. Les politiques budgétaires restent en revanche du ressort des États membres, mais soumises à la contrainte forte des 3 % imposée par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC). Enfin, l'évolution vers un fédéralisme budgétaire européen reste très embryonnaire.

L'impasse dans laquelle se trouve aujourd'hui le processus d'intégration des politiques économiques favorise l'émergence de stratégies non coopératives de la part des États membres. La modération salariale, le *dumping* social et la concurrence fiscale constituent des éléments majeurs de ces stratégies, éléments que l'on peut aisément considérer comme les nouvelles formes de la « désinflation compétitive » dont les effets sont analogues à ceux des « dévaluations compétitives » intervenues avant la mise en œuvre de l'Union monétaire. Toutefois, à la différence des « dévaluations compétitives » décidées dans les pays où la monnaie était faible, des stratégies non coopératives sont à l'œuvre dans tous les pays de la zone euro. Les « réformes structurelles » que l'Allemagne a engagées depuis 2003 sont probablement les formes les plus manifestes de stratégie non coopérative, dont les effets sont ressentis dans toute l'Union européenne. Le recours à des stratégies non coopératives par les plus grands pays de l'Union contribue à la montée du chômage et affaiblit les modèles sociaux européens. Désormais, elles commencent même à menacer la viabilité de la monnaie unique en creusant les disparités entre États membres.

Cette évolution met surtout en lumière les faiblesses structurelles de l'UEM. Elles sont pourtant bien identifiées depuis que la perspective de la monnaie unique a été concrétisée avec le Traité de Maastricht. Mais les *leaders* européens ont toujours agi sans se soucier de ces mises en garde.

Parmi ces faiblesses, il y a en tout premier lieu le mandat limité de la BCE qui donne la priorité absolue à la lutte contre l'inflation, en l'absence de tout contrôle

[22] La théorie du déséquilibre considère que les déséquilibres créés par la mise en œuvre d'une réforme rend nécessaire l'introduction de nouvelles réformes qui provoqueront de nouveaux déséquilibres qui devront à leur tour trouver des réponses.

démocratique de ses décisions par les instances politiques de l'Union. Quasiment depuis sa création, la BCE a fait le choix de fixer des taux d'intérêt élevés, en dépit d'une inflation relativement modérée, et d'une croissance durablement faible. La BCE a fini par réagir, lorsque la crise financière s'est brutalement accentuée. Mais elle a agi tardivement, et de façon très mesurée par rapport à la Réserve fédérale américaine qui a initié la baisse des taux d'intérêt dès 2007. La BCE ne s'y est engagée qu'un an plus tard, alors que les banques de la zone euro – dont l'endettement était en proportion plus élevé que celui de leurs homologues américaines – étaient beaucoup plus fragiles en raison de la crise des *subprimes*. La montée rapide des risques au cours de la période qui a précédé montre bien l'insuffisance du mandat de la BCE. Parce qu'il n'a aucune responsabilité en matière de stabilité financière, il est à la fois inopérant et dangereux.

Cependant, l'absence d'une politique budgétaire cohérente est devenue le principal obstacle à l'élaboration d'une réponse macro-économique efficace face à la récession. À long terme, cela pourrait même devenir une menace pour la zone euro. Le bon fonctionnement d'une union monétaire exige de s'attaquer aux divergences qui se creusent entre les États membres. De ce point de vue, coordonner et dans une certaine mesure centraliser les efforts budgétaires est indispensable. Or, rien n'a été prévu en ce sens lorsque l'union monétaire a été conçue. Les dirigeants européens ont fait le choix d'un certain dogmatisme, aveuglés par l'idée que les économies de marché se stabiliseraient d'elles-mêmes et que la seule condition au maintien de cette stabilité était d'éviter des déficits publics excessifs.

Que le niveau des parités monétaires entre les pays de la zone euro ait été bien choisi, ou qu'elles aient laissé se développer un peu plus d'inflation dans quelques économies moins avancées, de fortes divergences se sont peu à peu développées. L'absence de volonté politique pour lutter contre la spéculation financière a permis la création de bulles de prix d'actifs qui, dans une certaine mesure, ont masqué le problème. En effet, les pays dans lesquels de forts déséquilibres s'installaient pouvaient se refinancer grâce à des flux de capitaux de nature spéculative. L'éclatement de ces bulles dans les pays qui avaient atteint des déficits importants de leurs comptes courants les a contraints à les résorber rapidement et sans aide extérieure.

Mais la véritable source de divergence est l'absence de définition d'une politique budgétaire pour toute l'Union monétaire. Il n'existe pas de budget central capable d'être mobilisé en cas de difficulté dans la zone euro, ni de mécanisme efficace susceptible de coordonner la fiscalité et les dépenses des États membres. Dans ce contexte, le poids de la politique budgétaire de la plus grande et plus puissante des économies de la zone euro, l'Allemagne, devient extrêmement important. Or, la politique budgétaire de l'Allemagne participe au dysfonctionnement de la zone euro dans son ensemble : la croissance des revenus domestiques, en particulier salariaux, a été écrasée et les exportations sont devenues la seule source de demande.

Il en a résulté une forte polarisation des balances des paiements, l'Allemagne dégageant d'un côté des excédents importants (comme l'Autriche ou les Pays-Bas) et de l'autre l'Irlande, la Grèce, l'Espagne ou le Portugal faisant face à des déficits majeurs. Au cours des deux dernières années, l'Allemagne a considérablement assoupli sa politique budgétaire pour combattre la récession, mais les mesures prises jusqu'à présent ne permettront pas du jour au lendemain de réduire les différences au sein de la zone euro.

L'inflation reste sous contrôle dans l'ensemble de la zone euro. Longtemps, elle est restée légèrement au-dessus (de moins d'un demi-point de pourcentage) de la cible fixée par l'UEM de 1999 à 2007. En 2008, la flambée des prix énergétiques a conduit à une accélération de l'inflation (et la BCE a relevé ses taux directeurs en conséquence) mais il y a peu de risques qu'un tel épisode inflationniste se reproduise, les salariés n'étant pas en position d'obtenir une revalorisation des salaires qui compense intégralement la hausse des prix. En 2009, l'inflation est retombée en dessous de la cible de 2 % et, depuis mai 2009, la zone euro connaît même une période de déflation.

Cependant, en Allemagne, les politiques économiques ont participé au maintien d'une inflation très en dessous de la cible de 2 % fixée par la BCE. À tel point que plusieurs des partenaires commerciaux de l'Allemagne souffrent de pertes sévères de compétitivité. Dans l'impossibilité de dévaluer, et avec une inflation désormais proche de zéro, ces pays n'ont d'autre choix pour rétablir leur compétitivité que de recourir à leur tour à des stratégies non coopératives : multiplication des baisses d'impôt et désormais poursuite de la déflation. L'Irlande est dans cette situation. Le déficit important du compte courant (5,3 % du PIB) en 2007 a bien été résorbé, mais par un mécanisme qui résulte simplement de la sévère récession qui a suivi la crise financière : le chômage est passé de 4,6 % en 2007 à 11,7 % en 2009 et devrait atteindre 14 % en 2010. Le PIB a reculé de près de 15 % et la baisse des prix fait peser de nouvelles menaces sur le niveau de l'activité.

Dans ce contexte, où une réponse coordonnée à la crise est indispensable, la Commission se contente de faire appliquer jusqu'à l'absurde les règles d'un Pacte de stabilité devenu totalement anachronique. En octobre 2009, elle a lancé une procédure de déficit excessif (qui sanctionne les politiques budgétaires considérées comme imprudentes) à l'encontre de neuf nouveaux pays, dont l'Allemagne, portant le nombre total de pays soumis à de telles procédures à 18. La Commission explique que la réduction des déficits est indispensable au « bon fonctionnement de l'UEM ». Toutefois elle ne conçoit pas que l'UEM ne peut pas bien fonctionner tant que la plus grande économie de la zone continuera d'exercer une telle pression concurrentielle sur l'ensemble de ses partenaires.

Tableau 6 : Évolution des prix à la consommation
dans les pays membres fondateurs de la zone euro

Croissance annuelle moyenne des prix à la consommation (2001-2010)	
Belgique	2,2
Allemagne	1,4
Irlande	2,3
Grèce	3
Espagne	2,9
France	1,6
Italie	2,4
Luxembourg	2,1
Pays-Bas	2,1
Autriche	1,7
Portugal	2,4
Finlande	1,6

Les débats de politiques économiques doivent prendre en compte le pouvoir croissant des multinationales européennes, lequel a fortement contribué à l'impasse actuelle. Ces entreprises poussent à une compétition accrue entre les États membres, en particulier dans le domaine de la fiscalité des entreprises. Parce qu'elles poursuivent des stratégies globales, elles sont moins dépendantes de leurs marchés domestiques et sont plus préoccupées par la réduction des coûts salariaux. Les multinationales bénéficient donc de la situation actuelle et sont devenues un réel obstacle à une véritable intégration européenne. Il est significatif que les acquisitions réalisées par les entreprises européennes depuis les années 1990 ont davantage porté sur des entreprises internationales que sur des entreprises européennes. De plus, une grande majorité des alliances stratégiques impliquant des sociétés européennes ont noué des partenariats à l'extérieur de l'Europe.

Les déséquilibres au sein de la zone euro constituent un obstacle à la mise en œuvre d'une réponse efficace pour traiter des enjeux à la fois internes et externes. Pour combattre le chômage en Europe, un soutien à la demande est indispensable mais une demande dynamique exige une résorption des écarts qui se sont créés entre l'Allemagne et ses principaux partenaires. Ceci exige en retour de réorienter l'économie allemande des exportations vers la demande intérieure. Pour qu'un tel changement s'opère, une hausse substantielle des bas revenus est indispensable. De même qu'il convient de renoncer à établir un vaste secteur à bas salaire en

Allemagne, une stratégie qui s'est avérée désastreuse à la fois sur le plan économique et sur le plan social [23].

Pour que l'UE participe efficacement à la reprise et à une réforme globale, il serait souhaitable que la zone euro présente à moyen terme un compte courant déficitaire. Ceci permettrait d'instaurer un environnement favorable dans lequel le déficit américain, aujourd'hui non soutenable, serait réduit sans grand dommage pour le commerce international. Cependant, la polarisation des positions courantes au sein de la zone euro et la forte pression exercée par les exportations allemandes sur la demande domestique des autres États membres empêchent aujourd'hui qu'une telle situation s'installe et contribue à stabiliser l'économie mondiale.

[23] Deux autres pays de l'Union présentent de larges excédents relativement à leur PIB. Il s'agit de la Suède et des Pays-Bas. Mais dans un cas comme dans l'autre, cet excédent n'est pas à l'origine de déséquilibres internationaux. Ces excédents ne sont pas non plus le résultat d'une mauvaise redistribution des revenus.

Encadré 1 : Au-delà du PIB – vers de nouveaux indicateurs

Comment élaborer les politiques publiques et comment les évaluer si les indicateurs officiels fournissent une information erronée ? Bien que le PIB ne soit pas un indicateur de bien-être, il est généralement considéré comme tel. Il est devenu une référence clé (mais souvent mauvaise) pour les politiques publiques. Pourtant, le PIB ne prend pas en compte (ou insuffisamment) de nombreuses activités, en particulier les biens non marchands, comme le travail domestique ou les loisirs. Il ne se préoccupe nullement des inégalités ou des problèmes environnementaux. Il n'aide pas particulièrement à prévenir ou anticiper les crises, qu'elles soient économiques, sociales ou environnementales. Jusqu'à une date récente, ces limites du PIB n'ont jamais fait l'objet de débat dans les instituts de statistiques nationaux. De nombreuses voix se sont élevées sur la nécessité de construire de nouveaux indicateurs à la place (ou en complément) du PIB. Les institutions internationales ont commencé à travailler sur ce sujet : ainsi le PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) a élaboré son IDH (indice de développement humain) au début des années 1990, la Banque mondiale propose l'ENA, une épargne nette ajustée afin de capter dans un indicateur agrégé plusieurs dimensions économiques, sociales et environnementales. L'UE a organisé récemment une conférence (« Beyond GDP », www.beyond-gdp.eu) pour échanger et élaborer de nouveaux indicateurs. En France, une Commission présidée par Joseph E. Stiglitz et Amartya Sen a récemment remis un rapport sur ces questions (www.stiglitz-sen-fitoussi.fr). De nombreux chercheurs avaient auparavant travaillé sur ces sujets. En France mais également dans d'autres parties du monde (notamment en Amérique latine) sont développés des indicateurs nouveaux dans le but de promouvoir une meilleure gouvernance. Remplacer le PIB par le *revenu disponible net* permet de mieux appréhender le bien-être d'une nation (car il prend en compte les flux de revenus entre le pays et l'étranger). Mais cela est loin d'être suffisant car l'économie est toujours au cœur de la notion de bien-être. Il est nécessaire de bâtir nouveaux indicateurs et de collecter des données nouvelles (sur l'allocation du temps par les ménages, par exemple). Mais il faut garder à l'esprit les principales difficultés d'une telle approche.

1. Choisir des indicateurs revient à définir ce qui relève du progrès social et ce qui n'en relève pas (la réduction des inégalités ? la protection de l'en-

vironnement ?). Un tel choix relève du politique. Il ne peut donc pas être laissé aux experts, leur rôle devant plutôt être d'éclairer toutes les options possibles et de faciliter la tenue d'un véritable débat démocratique, comme l'a proposé un forum en France sur les indicateurs de richesse (www.idies.org/index.php?category/FAIR). Tous les acteurs (syndicats, société civile, citoyens, élus, entreprises) doivent prendre part au débat et aux décisions. Dans ce but, toutes les régions du monde doivent s'impliquer dans le processus et des « conférences communes » devraient être organisées. Un « Rapport annuel sur le développement humain et soutenable des nations » pourrait être présenté à l'issue de cet exercice, dans lequel les comptes économiques seraient une partie de la réflexion mais n'en constitueraient pas le cœur.

2. Parmi ces nouveaux indicateurs, certains sont à chaque région du monde mais une grande partie d'entre eux devraient avoir une vocation universelle : ils pourraient intégrer des dimensions comme la production mais également beaucoup d'autres, le respect des droits humains, la cohésion sociale, le développement personnel, la protection de l'environnement. Mais, contrairement à ce que certains économistes mettent en avant, ces dimensions ne doivent pas être (ou alors seulement en partie) « monétisées », comme le fait par exemple l'épargne nette ajustée (ENA) proposée par la Banque mondiale. Cet indicateur n'est pas pertinent de ce point de vue car il manque de transparence et n'est pas facilement compréhensible par les non spécialistes. Il continue de répéter les nombreux problèmes auxquels il convient de s'attaquer. En effet, l'ENA est la somme de trois mesures qui portent respectivement sur le capital économique, humain et environnemental, comme si ces trois dimensions étaient substituables les unes aux autres. De plus, cet indicateur ne prend pas en compte les dimensions sociales ou démocratiques, qui sont pourtant essentielles dans une logique de développement durable. Au lieu des indicateurs « monétisés », il conviendrait de construire des indicateurs qui permettent d'éviter de franchir des seuils de non retour (notamment les questions environnementales – voir par exemple *l'empreinte écologique* – ou les questions sociales).

3. Finalement, pour répondre aux enjeux que pose le PIB, de nouveaux indicateurs ne doivent pas former un tableau de bord, large et complexe. Pour que ces indicateurs soient efficaces dans la conduite des politiques publiques et permettent l'intégration des citoyens et des parties prenantes au débat, ils doivent être simples, limités en nombre et probablement synthétiques.

Comme nous l'avons souligné plus haut, il est urgent de redéfinir ce que signifie le progrès social et comment il est mesuré. Ces nouveaux indicateurs devront à la fois refléter des valeurs communes et permettre d'alerter

lorsque nos sociétés sont confrontées à des risques majeurs. Construire ces nouveaux indicateurs est un enjeu d'importance pour les nations, l'Europe et le monde entier. C'est aussi une opportunité pour l'Europe de prendre une position de *leadership*.

2.3. Politiques de l'emploi : beaucoup de discours, peu d'actes

Les politiques de l'emploi et les politiques sociales restent presque entièrement du ressort des États membres [24]. La crise n'a pas conduit l'Union à prendre davantage de responsabilités en la matière. Les propositions émises dans le cadre du Plan de relance européen établi fin 2008 s'en ressentent. Sur les 200 milliards d'euros consacrés à la lutte contre la crise, 170 milliards correspondent à des dépenses engagées par les États membres et seulement 30 milliards par l'UE elle-même. Pour ce qui concerne les politiques de l'emploi, les principales propositions portent sur des lignes directrices guidant les actions nationales. Elles reprennent les grandes lignes de ce que l'Union recommande depuis des années l'approche néolibérale privilégiée par les plans nationaux pour l'emploi a d'ailleurs été régulièrement critiquée dans les éditions précédentes de ce *Mémorandum* [25]. Une des rares mesures concrètes de ce plan consiste à réorienter les fonds structurels, le fonds de cohésion et le fonds d'ajustement à la globalisation (FAG) en faveur du maintien et de la création d'emplois [26].

Parmi les recommandations de l'Union pour stimuler la demande de travail, le Plan appelait le Conseil de l'UE à adopter, avant le sommet européen du printemps 2009, une proposition de directive visant à pérenniser les taux réduits de TVA en faveur des services intensifs en main d'œuvre, dans le but de favoriser les technologies propres, et – comme d'habitude – d'investir dans l'éducation, la formation et d'aider les petites et moyennes entreprises. Mais là encore, le biais néolibéral de l'Union apparaît clairement. Pour améliorer la situation de l'emploi, il est recommandé d'accroître la flexibilité (contrats temporaires, durées du travail flexibles, horaires flexibles), de relever l'âge de départ à la retraite, de réduire les cotisations sociales des employeurs sur les bas salaires. Il est enfin recommandé

[24] À l'exception des fonds structurels, notamment le fonds social européen créé dans les années 1970.

[25] Voir Commission des communautés européennes, *Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi*, Bruxelles, 11.12.2007, COM(2007) 803 final.

[26] Voir Commission des communautés européennes, *Un plan européen pour la relance économique*, Bruxelles, 26.11.2008, COM(2008) 800 final.

aux gouvernements de ne pas intervenir directement dans la création d'emplois. Tout ceci doit bien évidemment être mis en œuvre en maintenant une stricte discipline budgétaire : « Les mesures sont prévues pour une période limitée, au terme de laquelle les États membres devraient mettre fin à la détérioration budgétaire. Il leur sera demandé d'indiquer comment ils comptent atteindre cet objectif et assurer la viabilité à long terme dans des programmes actualisés de stabilité ou de convergence qui devront être présentés d'ici la fin de 2008 » (*ibid.*).

Le plan de relance indique son souhait de voir les États membres afficher leur détermination à « coordonner étroitement leurs efforts ». Néanmoins, à la lecture de ce plan comme d'autres documents relatifs à la politique de l'emploi [27], il est impossible de ne pas avoir une sensation de déjà vu, tant les politiques de l'Union qui se rapportent au travail et à l'emploi reprennent à l'identique une rhétorique vieille de plusieurs années. La même critique vaut pour les lignes directrices de l'Union pour la croissance et l'emploi. Elles ne contiennent aucune proposition concrète pour faire face à la crise. Au contraire, elles se contentent de répéter toujours les mêmes recommandations en direction des États membres. Comme à l'habitude, la priorité est donnée à l'amélioration de l'éducation et de la formation des travailleurs pour développer leur « employabilité » [28]. Il est frappant de constater que ces recommandations sont rédigées comme si le problème du chômage résultait uniquement de l'inadaptation des travailleurs aux emplois proposés comme si énormément d'emplois étaient disponibles et non pourvus, alors que le principal problème est l'insuffisance voire l'absence du nombre d'emplois disponibles. De ce point de vue, la recommandation sur le « vieillissement actif » est emblématique quand on sait que, dans la réalité, de nombreuses entreprises incitent leurs salariés à partir à la retraite de plus en plus tôt, que quasiment aucune entreprise n'embauche de salarié au-delà de 45 ans, au prétexte qu'il faut proposer des emplois ou de l'apprentissage aux plus jeunes.

---

[27] Voir par exemple, Conseil de l'Union européenne, *Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2009,* Bruxelles, 13.3.2009, (7503/09).

[28] La part la plus importante des dépenses actives sur les marchés du travail va à la formation (41,1 %), afin d'améliorer l'employabilité des personnes privées d'emploi et d'autres groupes spécifiques. Voir Eurostat, *L'Europe en chiffres – L'annuaire d'Eurostat 2009*, Bruxelles, 2009, p. 292.

Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2008-2010) Recommandations de la Commission européenne dans le domaine de l'emploi

Les lignes directrices 2008-2010 pour l'emploi incitent les États membres à :
• renouveler les efforts visant à créer pour les jeunes des parcours vers l'emploi et réduire le chômage des jeunes, notamment en adaptant les systèmes d'éducation et de formation pour en renforcer la qualité, élargir l'offre, diversifier l'accès, garantir la flexibilité, répondre aux besoins nouveaux sur le plan professionnel et sur le plan des compétences ;
• mener une action déterminée pour accroître l'activité professionnelle des femmes et réduire les disparités entre les hommes et les femmes en matière d'emploi, de chômage et de rémunération ; permettre une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée et proposer des structures accessibles et abordables de garde d'enfants et d'accueil des autres personnes à charge ;
• promouvoir le vieillissement actif, y compris des conditions de travail appropriées, un meilleur état de santé (au travail) et des mesures adéquates favorisant le travail et décourageant les départs à la retraite anticipée ;
• moderniser les systèmes de protection sociale, y compris les retraites et les soins de santé, pour assurer leur adéquation sociale, leur viabilité financière et leur capacité d'adaptation à l'évolution des besoins, de manière à soutenir l'activité professionnelle et favoriser le maintien des travailleurs sur le marché de l'emploi et la prolongation de la vie professionnelle.

Les lignes directrices fixent également un certain nombre d'objectifs que les États membres sont invités à respecter :
• s'assurer que, d'ici 2010, toute personne ayant perdu son emploi se voie proposer un emploi, une formation, une place en apprentissage, ou toute autre mesure favorisant l'aptitude à l'emploi (pour les jeunes ayant quitté le système scolaire dans un délai de quatre mois, pour les adultes dans un délai de 12 mois) ;
• atteindre pour les chômeurs de longue durée un taux d'activité de 25 % d'ici à 2010, grâce à des mesures de formation, de reconversion, grâce à une expérience professionnelle, un emploi ou tout autre mesure favorisant l'aptitude à l'emploi ;
• permettre aux demandeurs d'emploi de consulter toutes les offres d'emploi diffusées par les services de placement des États membres.

Notre critique l'a déjà souligné : la capacité de l'UE à agir est extrêmement limitée : l'actuel budget de l'Union rend difficile l'élaboration de politiques actives : bien que la direction pour l'emploi et les affaires sociales dispose du troisième budget le plus élevé au sein de la Commission (11,5 milliards d'euros en 2008, soit environ 10 % du budget annuel de l'UE, après l'agriculture et la politique régionale), ce montant global reste très faible au regard de l'ampleur des problèmes d'emploi, d'autant plus si on considère l'ensemble des dépenses qui entrent dans le cadre du FSE [29]. Compte tenu de ces limites, l'Union n'est pas en capacité de proposer des politiques ambitieuses [30]. Par rapport à d'autres politiques comme la concurrence, le commerce ou le marché unique, le champ d'action dans le domaine de l'emploi et de la protection sociale apparaît encore plus limité.

L'Union propose la poursuite de sa stratégie de flexicurité en matière de politique de l'emploi. Ses objectifs sont les suivants : « renforcer rapidement, dans le cadre des stratégies de flexicurité, les plans d'activation, en particulier pour les personnes peu qualifiées, en prévoyant des conseils personnalisés, une formation/reconversion intensive des travailleurs et l'amélioration de leurs qualifications, des programmes d'apprentissage, des emplois subventionnés ainsi que des subventions au démarrage d'activités indépendantes et d'entreprises » [31]. Dans le contexte de crise, cette stratégie paraît largement hors de propos. Elle pourrait même avoir des conséquences négatives. La flexicurité est supposée trouver un équilibre entre flexibilité et sécurité et, en théorie, une telle stratégie peut aider à la reconversion des travailleurs des secteurs en déclin vers les secteurs plus dynamiques. Toutefois, la crise a provoqué un recul de l'activité dans tous les secteurs de l'économie et aucun ne semble prêt à embaucher. Les bénéfices supposés de la flexibilité doivent être remis en question : « à court terme la flexibilité va simplement conduire à des pertes d'emploi plus rapidement » [32].

Si l'on considère l'ensemble des politiques européennes, on a l'impression que, en réaction à la crise, il y a eu un revirement des gouvernements vers des stratégies plus interventionnistes. Des montants substantiels d'argent public ont été dégagés pour soutenir les institutions financières. Même certains secteurs industriels ont bénéficié de ce soutien public. « Nous sommes tous redevenus keynésiens » est un

[29] Plusieurs propositions ont été faites pour une réforme de ce fonds et de ses finalités. Bien que cela puisse être une idée séduisante, compte tenu des orientations de l'Union sur les questions relatives à l'emploi et au travail, il est peut-être préférable de ne pas toucher aux politiques qui aujourd'hui donnent des résultats plutôt positifs.

[30] Voir *Alternatives économiques*, Hors-série, Paris, No. 81, p. 31.

[31] Voir Commission des communautés européennes, *Un plan européen pour la relance économique*, Bruxelles, 26.11.2008, COM(2008) 800 final.

[32] Voir André Sapir (ed.), *Bruegel Memos to the New Commission 2009 : Europe´s economic priorities 2010-2015.* Bruegel, Bruxelles, 2009, p. 74.

refrain entonné par de nombreux acteurs (entreprises, responsables politiques et même certains économistes). Toutefois, avec le recul, il faut nettement distinguer ces mesures des interventions publiques qui ont eu lieu après la Seconde guerre mondiale. Keynes lui-même était particulièrement préoccupé par la situation du chômage. La volonté de rééquilibrer les forces sociales après la guerre a conduit à développer les États-providence. Les interventions effectuées en réaction à la crise actuelle s'arrêteront avant que la situation de l'emploi ne retrouve une orientation plus favorable. Il est d'ailleurs fort probable que plusieurs années seront nécessaires avant que l'emploi ne retrouve ses niveaux d'avant la crise. Le fait que l'idée que la reprise est là soit généralement acceptée alors même que les prévisions indiquent toutes la poursuite de la hausse du chômage montre le peu d'intérêt que portent les décideurs politiques à la question de l'emploi. Le concept keynésien d'équilibre bas (au moins en matière d'emploi) semble être accepté par les décideurs. Dans les États membres, les mesures consacrées à la création directe d'emplois sont plutôt rares. Certaines visent surtout à améliorer l'emploi dans le secteur public ou à soutenir la croissance, mais ces mesures sont restées limitées. La plupart des mesures qui ont été prises l'ont été dans une logique de soutien à l'offre. La pression sur le coût du travail reste forte : dans plusieurs secteurs les salaires sont orientés à la baisse, l'emploi précaire se développe comme le travail informel, tandis que les conditions de travail se dégradent. On pourrait parler de « keynésianisme asymétrique » pour désigner l'écart entre les montants consacrés au maintien de la stabilité financière d'une part, et les montants consacrés à la réalisation de l'objectif de plein-emploi, de l'autre.

Nombreux sont les commentaires sur la crise et la réaction européenne à la crise, y compris dans les documents officiels de l'UE, qui soutiennent l'idée de renforcer la coordination jugée indispensable pour atteindre plus d'efficacité dans la conduite des politiques économiques. À en croire une publication officielle, cette absence de coordination ferait peser de sérieux risques : « une réponse plus forte et mieux coordonnée permettrait d'atténuer les conséquences d'un taux de chômage beaucoup plus élevé sur la croissance potentielle de l'Europe » [33]. Toutefois, malgré cette plus grande attention apportée – au moins dans les mots – à la coordination des politiques économiques, rien ne se passe concrètement. Chaque État tente de faire face à ses propres difficultés sans se soucier des conséquences que les décisions prises pourraient avoir sur les autres pays (y compris, malgré les mises en garde, le recours au protectionnisme). L'emploi est particulièrement sensible dans les pays où une grande partie de l'industrie est très dépendante de l'économie

[33] Voir Giuseppe Carone, Gert Jan Koopman, Karl Pichelmann, « Labour market prospects and policies to soften the impact of the financial crisis », *ECOFIN Economic Briefs,* Bruxelles, May 2009.

de pays plus riches. Le secteur automobile illustre bien cette situation. Des pays comme l'Allemagne ou la France ont fait bénéficier leur industrie de soutiens publics sans se soucier des répercussions que ces mesures pouvaient avoir sur des pays de second rang (comme l'Espagne ou le Portugal) où l'industrie est très largement entre les mains de capitaux étrangers.

2.4. La lutte contre la pauvreté : service minimum, aucune action véritable et peu d'effets

Bien que l'UE ait franchi une étape décisive en intégrant le thème de l'inclusion sociale dans son agenda politique en pratique, peu de progrès ont été réalisés. En principe, s'inspirer des bonnes pratiques d'un pays dans la conduite des politiques publiques des autres États membres pour des domaines comme l'emploi, la protection sociale ou l'inclusion sociale peut être bénéfique. Le cadre fourni par la méthode ouverte de coordination (MOC) permet à la fois aux États membres et à la Commission de faire des recommandations, même dans des domaines où l'Europe n'a pas de compétence formelle. En outre, les discours politiques peuvent ainsi être renforcés. Mais depuis que la MOC a été introduite, en tant qu'outil de *soft politique*, c'est-à-dire sans mécanismes juridiques contraignants, elle est restée purement théorique en l'absence d'instruments politiques efficaces dans les domaines concernés.

Aucune amélioration substantielle ne peut être obtenue dans le cadre de la MOC, à moins qu'il y ait une réelle volonté politique pour changer les choses, à partir des échanges de bonnes pratiques entre États membres. Mais la Commission et les États membres ne souhaitent pas faire plus que des objectifs non contraignants, notamment dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Les derniers discours et documents produits par les autorités européennes indiquent que la lutte contre la pauvreté est une priorité majeure de l'UE. La Commission semble enfin reconnaître que la pauvreté est une menace pour la cohésion interne de l'UE. Les institutions européennes ont au moins le mérite de le reconnaître. La MOC a été appliquée dans ce domaine depuis 2000 et il a été décidé que l'année 2010 serait « l'année européenne du combat contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». Toutefois, bien que le Parlement européen ait appelé à la définition d'objectifs ambitieux dans ce domaine, à ce jour rien n'a été fixé, que ce soit pour faire reculer la pauvreté ou pour réduire les taux de pauvreté dans certaines catégories de population. Définir des objectifs spécifiques est pourtant d'une importance cruciale : même si la MOC est un mécanisme non contraignant, c'est un préalable à toute stratégie sérieuse de lutte contre la pauvreté. En fixant des objectifs spécifiques, les mesures anti-pauvreté, les politiques européennes et nationales peuvent être orientées dans cette direction. En l'absence d'objectifs clairs, en revanche, la lutte contre la pauvreté relèvera simplement de la rhétorique ; rien de concret ne sortira si ce n'est quelques rapports supplémentaires et des discours très généraux. En

l'absence d'une réelle stratégie de lutte contre la pauvreté, l'écart croissant entre ceux qui bénéficient de l'intégration européenne et ceux qui la subissent au travers de la dégradation de leurs conditions de travail ou conditions de vie – conséquence des règles de concurrence à tous les niveaux économiques et sociaux – continuera de menacer la cohésion interne de l'UE.

Bien que la pauvreté et l'exclusion sociale progressent dans l'UE et vont probablement continuer de progresser du fait de la crise, les actions politiques concrètes au niveau européen sont rares. Résultat : neuf ans après l'introduction de l'inclusion sociale dans les objectifs stratégiques de l'UE en 2000, la pauvreté a davantage augmenté qu'elle n'a reculé. Ces évolutions montrent clairement que la primauté donnée à la politique économique au détriment du social a contribué à la dégradation de la situation sociale. Le démantèlement des systèmes de protection sociale au nom du respect des exigences budgétaires de l'UE et de l'amélioration de la compétitivité à la fois à l'intérieur de l'Union et vis-à-vis du reste du monde, contribue à niveler par le bas les normes sociales et les conditions de vie.

2.5. La conversion écologique des politiques européennes : insuffisante, fragile, inféodée

L'environnement en Europe poursuit sa dégradation à un rythme accéléré [34]. La question désormais est de savoir pourquoi aucune réponse à la hauteur de cet enjeu n'a pu être apportée, que ce soit au niveau européen ou dans les États membres.

La connaissance des enjeux environnementaux dans la définition des politiques publiques reste très insuffisante. Elle n'est pas prise en compte de manière appropriée, bien que le niveau d'expertise au sein de l'UE (comme dans les pays partenaires au sein de l'espace économique européen ou de la politique de voisinage) soit relativement élevé et ait nettement progressé depuis les années 1980. En relation avec les services de la Commission, un *reporting* environnemental est assuré sur la base d'indicateurs définis par l'agence européenne pour l'environnement et Eurostat. L'UE finance également des programmes de recherche, le réseau européen des conseils nationaux de développement durable (EEAC), d'autres initiatives comme celles lancées par « Green 10 », qui regroupe 10 grandes ONG environnementales européennes, ou « Spring Alliance » [35]. Toutefois, l'impact de ces différentes initiatives sur le processus de décision reste faible.

Les désaccords sur ce qui doit être fait sont pourtant rares. La priorité majeure est de réduire les émissions issues de la consommation d'énergie, ce qui implique de réduire l'intensité énergétique des modes de production et de consommation.

---

[34] Voir http://www.green10.org pour un bilan législatif de la dernière période au niveau européen.

[35] Sur la biodiversité, on peut se référer à l'analyse de la situation en Europe : elle contient également des propositions de politiques alternatives établies par « Green 10 » (http://www.green10.org).

De nouvelles technologies permettant d'économiser l'énergie ainsi que de nouvelles sources d'énergie doivent être introduites urgemment. Le frein majeur reste le manque de volonté politique nécessaire pour impulser les investissements considérables qu'exige une telle transition – transition qui suppose en outre une modification profonde des comportements. Par ailleurs, à la différence de ce qui a été décidé lors des plans de sauvetage des institutions financières, une telle transition n'est pas particulièrement soutenue financièrement.

Un obstacle majeur à la poursuite de politiques ambitieuses de développement durable est l'idée selon laquelle de telles politiques s'inscrivent dans le long terme, un horizon qui ne serait pas compatible avec des objectifs de court terme comme la cohésion sociale ou le soutien à l'activité économique. Cet argument a pris de l'ampleur notamment dans les secteurs qui seraient perdants dans le cadre d'une telle transition. En réalité, à moyen ou long terme, les gains économiques non soutenables auront un coût tellement important qu'elles finiront par décliner. C'est la raison pour laquelle une stratégie de développement durable doit dès maintenant être mise en œuvre et appliquée à l'ensemble des politiques publiques (concurrence, agriculture, commerce, pêche, sécurité énergétique). Il convient également de mieux coordonner l'examen annuel des politiques environnementales avec l'examen des politiques de l'emploi (issu du Traité d'Amsterdam) avec la stratégie d'intégration de l'environnement dans le marché unique lancée à Cardiff, avec la stratégie de promotion de la compétitivité définie à Lisbonne et, enfin, avec la Stratégie européenne de développement durable (SEDD) issue du Conseil de Göteborg. Cette absence de coordination conduit le Conseil des ministres de l'UE à se préoccuper uniquement du volet technologique de l'efficacité environnementale, alors que les ONG et le mouvement social portent davantage d'attention à la protection de la nature et de la biodiversité. Résultat : des questions pourtant essentielles comme les transformations industrielles ou l'évolution des modes de consommation apparaissent comme marginales, d'un côté comme de l'autre.

La SEDD n'a pas permis d'initier un ensemble large de politiques à la hauteur des enjeux actuels, pas plus qu'au niveau international les engagements de Rio, les objectifs de développement du millénaire ou les accords du G-20. Face à l'imminence de l'épuisement des ressources fossiles, au lieu de décider d'actions déterminées, l'UE poursuit le gaspillage de ses ressources dans de fausses solutions comme les biocarburants ou l'énergie nucléaire [36].

[36] Une analyse économique mesurée montre que l'énergie nucléaire n'est pas une option rationnelle du point de vue des consommateurs d'énergie (cf. le récent bilan sur l'évolution du nucléaire et ses coûts, établi par Lutz Mez (« The economics of nuclear power – Is there any nuclear renaissance ?, Forshungsstelle für Umweltpolitk », Freie Universität Berlin, 2009). Même si l'énergie nucléaire contribue à la réduction des émissions de GES, elle y contribue trop peu, trop tardivement et à un coût trop important (en revanche, elle se substitue à certaines initiatives et à certains investissements).

Avec la crise, le contenu des plans de relance et leur efficacité économique font débat. C'est précisément le moment de soulever la question de la soutenabilité. Les avancées théoriques récentes dans le débat croissance *versus* développement soutenable peuvent y aider. En effet, elles soulignent les contradictions qui peuvent émerger entre une politique de soutien à la croissance économique dans certains domaines d'une part et l'impératif de réduction de l'utilisation des ressources et des émissions d'autre part.

La question climatique apparaît comme prioritaire aux yeux de l'opinion publique. Alors que se tient la conférence de Copenhague qui doit parvenir à un accord sur l'après-Kyoto, l'origine entropique du changement climatique rappelle à quel point l'évolution du climat renvoie à la question de la production de l'énergie et de son usage. Sur ce point, l'UE semble être sur le point de perdre le *leadership* qu'elle affichait depuis Johannesburg.

Les politiques européennes reposent sur un système d'échange de quotas d'émissions. Ce système repose sur une logique de marché pour déterminer le prix des quotas. Simple en apparence, il permet surtout d'éviter une trop grande implication du politique dans le processus de décision. Alors qu'une taxe carbone exigerait une décision politique pour déterminer sa mise en œuvre dans les différents secteurs d'activité, au niveau national ou régional, le système « EU-ETS » (Système communautaire d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre - SCEQE) s'ajuste en fonction de l'offre et de la demande et répond de manière flexible quelles que soient les circonstances, y compris en dehors des frontières de l'UE. Un tel système permet de générer autant de recettes que ne le feraient des instruments concurrents comme les taxes ou les licences, mais il n'incite pas à un changement rapide des comportements de la part des entreprises dans les pays industrialisés. Il peut aussi conduire à une fuite des émissions vers les pays en développement. La grande faiblesse du système d'échange de quotas est apparue avec la récession. En raison de l'affaissement de la demande pour les quotas d'émissions, le prix de la tonne de CO2 est tombé de 60 euros à 20 euros, réduisant ainsi à néant les incitations à la maîtrise de l'énergie ou au recours à des énergies alternatives. Ce marché ayant été conçu comme un instrument de politique économique, les décideurs auraient dû s'assurer de son efficacité, par exemple en réduisant le volume de quotas ou en rachetant des quotas pour stabiliser les prix. Mais la vision dominante des marchés voulant qu'il s'agisse d'un instrument efficace de régulation, les autorités européennes se montrent fortement réticentes à intervenir, notamment au beau milieu de la crise ! Dans le même temps, le SCEQE a été pour certains investisseurs une source de profit remarquable, comme pour les producteurs d'électricité à partir du charbon ou de l'énergie nucléaire, des quantités importantes de quotas d'émissions leur ayant été attribuée gratuitement.

Lors de la dernière phase de négociations, les pays les plus riches de l'UE ont accepté d'aller plus loin dans la réduction des émissions que les pays les plus pau-

vres (en particulier les nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale). Dans une certaine mesure, cette position est louable. Toutefois, les pays les plus pauvres avaient exigé une aide financière et technologique de la part des pays riches afin de limiter leurs émissions. À défaut, ils seraient obligés d'accepter un accord qui rendrait les négociations de Copenhague encore plus difficiles. Les entreprises énergétiques des nouveaux États membres se verront donc attribuer gratuitement des quotas supplémentaires, réduisant d'autant les revenus futurs issus des permis mis aux enchères.

Les résultats du sommet européen préparatoire à la conférence de Copenhague n'ont pas été particulièrement encourageants. Le gouvernement allemand s'est opposé aux propositions de financement de l'UE (élaborées par la présidence suédoise) et à la proposition du Conseil environnement de créer un mécanisme de soutien financier spécifique aux pays en développement, pour aider à la conversion de leurs systèmes énergétiques. Dès lors, les chances de succès lors des négociations globales s'étaient considérablement amoindries ; elles risquent en outre de rester durablement compromises, et ce bien au-delà de la conférence de Copenhague.

Les principales faiblesses du système SCEQE mises en lumière depuis sa mise en œuvre sont en train de devenir des obstacles importants à toute avancée au niveau mondial, ce qui est illustré par plusieurs facteurs :

- la montée de la spéculation sur les marchés SCEQE rend possible, voire probable, la formation de phénomènes de bulles
- la forte dépendance du prix du carbone aux aléas de la conjoncture rend le système SCEQE totalement incapable d'inciter à investir davantage pour limiter les émissions
- le fait que le système SCEQE repose uniquement sur un mécanisme de prix suppose une plus grande marchandisation des ressources naturelles. Cela conduit à marginaliser toute tentative d'aborder les enjeux climatiques et environnementaux en termes qualitatifs, analysant le rapport de l'homme à la connaissance et aux ressources naturelles
- l'absence d'un cadre clairement établi sur le long terme rend l'objectif de réduction des émissions totalement incertaine
- le système présente de nombreuses lacunes. La possibilité d'investir dans les puits de carbone ou les mécanismes de flexibilité (mise en œuvre conjointe, mécanisme de développement propre) atténuent fortement les incitations faites aux pays riches de réduire leurs émissions, en leur permettant de limiter la réduction de leurs émissions par des investissements dans les pays du Sud
- la pression exercée en faveur de la réduction des émissions resterait insuffisante, même si les lacunes du système étaient supprimées.

Au final, l'instrument économique mis en œuvre pour accélérer la réduction des émissions de gaz à effet de serre est devenu un obstacle important à la réalisation des objectifs dans les temps prévus. Il s'est finalement transformé en dogme dont

le politique ne doit pas se mêler et sert d'alibi aux dirigeants pour ne pas faire face à leurs responsabilités.

Encadré 2 : L'échec total de la stratégie de Lisbonne (2000-2010)

Lors de son lancement en mars 2000, la stratégie de Lisbonne devait promouvoir la relance économique, sociale et écologique de l'Union européenne. Initiée par une majorité de gouvernements de gauche ou de centre gauche de pays où la social-démocratie exerçait une influence dominante, cette stratégie proposait de construire une « nouvelle économie » forte, reposant sur la libéralisation des marchés financiers, l'innovation financière et l'internet, avec l'objectif de fonder une société de l'information et une économie fondée sur la connaissance. Les élites européennes étaient incitées à s'engager dans cette voie, en raison de l'évolution de l'économie américaine depuis le milieu des années 1990. L'UE s'est alors dotée d'un objectif de devenir l'économie la plus compétitive du monde. Cette « nouvelle économie » devait permettre de relever le taux de croissance du PIB à 3 % par an et d'atteindre le plein-emploi grâce à la création d'emplois de meilleure qualité et une plus grande cohésion sociale. Il s'agissait simplement de reproduire le succès de l'économie américaine en matière de création d'emplois à la fin des années 1990, tout en maintenant la dimension sociale européenne.

Contrairement aux illusions des forces de centre gauche, la « nouvelle économie » à l'américaine a connu ses premières difficultés en 2000. Les États-Unis sont entrés en récession en 2001, le repli de l'économie européenne a été encore plus important. Ce que des critiques comme celles de l'EuroMémorandum mais également de l'autre côté de l'Atlantique avaient avec raison décrit comme la formation d'une bulle spéculative est rapidement tombé en lambeaux. La majorité de centre gauche en Europe n'avait alors aucun « plan B » à proposer. Conséquence de cette crise : les gouvernements ont été battus dans la majorité des États membres entre 2001 et la fin de 2002 et remplacés par des gouvernements conservateurs ou issus de la droite populiste.

Finalement, la rhétorique sociale adoptée par la stratégie de Lisbonne initiale a été abandonnée. Les gouvernements de Tony Blair et de Gerhard Schröder se sont alignés sur les positions des gouvernements de droite dirigés par José Maria Aznar (Espagne), Silvio Berlusconi (Italie), Jacques Chirac (France), Anders Fogh Rasmussen (Danemark), Jan Peter Balkenende (Pays-Bas) et José Manuel Barroso (Portugal). La stratégie de

Lisbonne a pris une tournure nettement moins sociale : des baisses d'impôt ont soutenu la mise en place d'un large secteur à bas salaire en Europe ; une flexibilisation accrue des marchés du travail, un affaiblissement des protections contre les licenciements, des politiques « actives » du marché du travail, ont réduit le montant et la portée des aides sociales, durci les critères d'éligibilité (en rendant le travail payant). La croissance des rémunérations salariales a été fortement réduite, l'âge de départ à la retraite a été repoussé d'environ 5 ans et plusieurs « réformes » ont été mises en œuvre pour réduire les dépenses consacrées à la santé et aux retraites.

En 2005, une révision à « mi-parcours » de la stratégie a été adoptée, après la présentation des conclusions d'un groupe d'experts, présidé par Wim Kok, dont le rapport concluait que la stratégie n'avait pas été en mesure d'atteindre les objectifs fixés. Conséquence : la stratégie a été « relancée » par José Manuel Barroso, alors nouveau président de la Commission. Recentrée sur la croissance et l'emploi, la stratégie a poursuivi un programme de libéralisation accrue des marchés financiers et de « réformes structurelles » des marchés des biens et services (la fameuse directive services) et des marchés du travail. La stratégie européenne de développement durable (élaborée en 2001 lors des conseils de Stockholm et de Göteborg pour les aspects santé et environnement) et l'agenda social de l'UE (protection sociale et inclusion sociale) ont été relégués au second plan, bien que l'un et l'autre ont été conçus suivant la logique donnant la priorité aux impératifs des marchés et se fixant pour objectif de restaurer la « compétitivité ».

De 2004 à 2007, l'UE a bénéficié dans une certaine mesure d'un certain dynamisme économique. Mais cette croissance s'est réalisée avec en toile de fond une redistribution massive des revenus (liée à une explosion des profits et un déclin continu de la part des salaires dans la valeur ajoutée) et un mode de croissance de l'emploi, fondé sur la modération salariale et une précarisation accrue. Même si ce modèle de croissance reposait sur une répartition très inégalitaire des bénéfices, il était espéré de réorienter la croissance de manière à mieux concilier « la flexibilité et la sécurité (sociale) ». Comme au début de la stratégie de Lisbonne, les élites européennes ont cherché à promouvoir la « flexicurité ». Dans ce cadre, ceux qui étaient prêts à travailler davantage bénéficieraient de la protection offerte par l'emploi et la sécurité sociale, pourraient progresser dans l'échelle sociale, sortir de la précarité et trouver un emploi stable. Ceci ne s'est jamais concrétisé, durant cette courte période de croissance économique, comme l'ont montré de nombreux travaux.

Finalement, depuis la fin de l'année 2007, l'économie mondiale a subi le choc de la crise financière puis la crise économique, entraînant une chute brutale du commerce mondial et une récession mondiale sans précédent.

Alors que la stratégie de Lisbonne touche à sa fin, tous les « succès » supposés entre 2004 et 2008 ont été entièrement effacés. Au cœur de la stratégie de Lisbonne figurait l'idée que l'UE devait gagner en compétitivité vis-à-vis de ses principaux concurrents à l'échelle mondiale – les États-Unis en premier lieu et par la suite les BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine). Cette vision s'est avérée totalement erronée depuis le début.

Au début de la stratégie, quand les États-Unis étaient considérés comme le principal concurrent, il semblait évident que certains États membres de l'UE – essentiellement les pays nordiques et les Pays-Bas – étaient capables de créer des emplois et d'atteindre des taux d'emploi supérieurs à ceux des États-Unis. En outre, pour ce qui est de la pauvreté et de l'exclusion sociale, ces pays réussissaient bien mieux. En termes de compétitivité, les classements mondiaux montraient qu'ils étaient mieux placés ou au même niveau que les États-Unis, ou même que la Chine et l'Inde. Leur position en matière de soutenabilité environnementale était également meilleure.

Ces résultats auraient dû logiquement conduire à promouvoir des politiques, des valeurs, des instruments, plus égalitaires, plus sociaux, plus écologiques… qui – malgré les évolutions introduites par les réformes néolibérales – apparaissent comme indissociables du « modèle nordique » et comme la référence à suivre pour une Union européenne en quête de « compétitivité » à l'échelle mondiale. Mais les élites européennes ont promis le contraire, demandant à la Suède et autres pays du Nord, depuis 2001, notamment de flexibiliser leur marché du travail considéré comme « trop rigide ». Pourtant, ces pays surclassaient le reste de l'UE en matière de taux d'emploi (taux d'emploi global, des femmes, des seniors, etc.) comme pour les autres objectifs fixés par cette stratégie.

Il est encore plus dommageable pour les élites européennes et leur mantra de la compétitivité que la crise économique et financière n'a rien à voir avec un quelconque échec de l'UE dans sa capacité à concurrencer les États-Unis, la Chine, l'Inde ou n'importe qui d'autre. La crise a éclaté aux États-Unis, donc au sein de l'économie du compétiteur majeur. Elle a fait trembler l'économie mondiale et a eu des répercussions importantes en Europe. Le Japon également a été touché très fortement et très rapidement. Mais l'impact sur la Chine (et au travers de ses politiques, sur le reste de l'Asie) a été moins violent. Une double raison à cela : la moindre exposition de la Chine aux marchés financiers et la libéralisation opérée aux États-Unis et en Europe. Une autre raison est qu'elle a décidé rapidement avec d'autres pays asiatiques de mettre en œuvre des mesures fortes pour contrer les effets de la crise. Contrairement aux programmes d'ajustement structurel du FMI, des fonds alternatifs ont été mis sans conditions à disposition du reste de l'Asie.

Au final, plusieurs décennies de réformes néolibérales à travers le monde depuis le début des années 1980, relayées en Europe par la stratégie de Lisbonne – la libéralisation financière, l'ouverture des marchés, la libéralisation des marchés des biens et services, la modération salariale, la redistribution des richesses du bas vers le haut de l'échelle sociale – ont préparé le terrain au déclenchement d'une crise majeure. Sans ces mesures de libéralisation et ces politiques anti-redistributives, des bulles spéculatives d'une telle ampleur n'auraient jamais pu se constituer. Aux racines de la crise, il y a bien un problème majeur de justice sociale.

Le groupe EuroMémorandum est l'un de ces courants, parmi les économistes hétérodoxes, à alerter depuis longtemps sur l'évolution de ce modèle. Nous sommes heureux de constater que de plus en plus de voix auparavant associées à l'économie dominante partagent désormais – au moins en partie – nos analyses. Mais la plupart des décideurs politiques restent déterminés à poursuivre des conceptions devenues aujourd'hui obsolètes, celles qui ont conduit à la « vieille » stratégie de Lisbonne. Ainsi, ils appellent prématurément à des stratégies de « sortie », des plans de relance financés par la dette, bloquent toute réponse européenne à la crise, appellent à davantage de « réformes structurelles », selon les anciens préceptes visant à poursuivre la déréglementation des marchés du travail, la privatisation des systèmes de protection sociale, etc. Les discours maladroits sur « l'économie verte » ont peu d'effets et n'ont aucune traduction dans les plans de relance des États membres (les mesures « vertes » représentent à peine 0,5 % des montants engagés dans les plans des grands pays).

Les organisations syndicales, les mouvements sociaux, les économistes hétérodoxes et tous ceux qui souhaitent s'opposer à un nouvel « agenda de Lisbonne » identique au précédent, appellent à un examen approfondi de son échec et se mobilisent en faveur d'une stratégie européenne alternative, pour la justice sociale, la soutenabilité et la solidarité.

3. Des pistes pour une alternative

La stratégie de Lisbonne désigne l'ensemble des politiques d'inspiration néolibérale suivie par l'UE en matière de croissance et d'emploi. Elle a été un échec, tant sur le plan de la qualité de l'emploi, de l'égalité, de la prospérité économique ou du développement durable. Ses ambitions en matière sociale détaillées dans « l'agenda social européen », comme sa stratégie en matière de relations extérieures « Global Europe » ont également échoué sur tous ces points. C'est pourquoi nous considérons qu'une nouvelle stratégie est nécessaire pour atteindre

un développement économique et social écologiquement soutenable en Europe. Cette stratégie constituerait la feuille de route de l'UE dans les relations internationales. Elle doit être intégrée autour de trois piliers qui doivent se renforcer mutuellement (l'économie, le social et l'environnement) et soutenue par un processus démocratique et participatif faisant intervenir les différents acteurs de la société civile. Une stratégie réellement intégrée doit également rompre avec les choix actuels, effectués séparément et sans coordination. Elle devra éviter de fixer des objectifs contradictoires comme cela a été le cas entre la stratégie européenne de développement durable (SEDD), la stratégie pour la protection sociale et l'inclusion sociale et la stratégie pour la croissance et l'emploi. Une stratégie intégrée pour la justice sociale, la soutenabilité et la solidarité devra recentrer son action sur les composantes économiques, sociales et environnementales pour que toutes participent à la réalisation des objectifs sociaux et écologiques.

Au centre de cette stratégie, un véritable plan de rupture est nécessaire, pour redéfinir et renforcer les plans de relance des États membres et assurer une meilleure coordination d'ensemble dans le cadre d'une large Initiative pour la relance européenne, dont les objectifs seraient une plus grande égalité, le plein-emploi et l'emploi de qualité, le verdissement de l'économie, une protection sociale renforcée, l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale, une meilleure cohésion sociale et territoriale au sein de l'UE. Sortir de la crise exige de construire un socle de politiques macro-économiques alternatives fortes.

Cette stratégie intégrée ne se limite pas à sa dimension interne (l'UE et les États membres), mais comprend également un volet externe (politique extérieure, politique de voisinage et politique commerciale) qui s'inscrit dans les objectifs décrits précédemment. L'agenda « Global Europe » d'inspiration néolibérale doit être abandonné.

Une stratégie intégrée pour la justice sociale, la soutenabilité et la solidarité devra bien entendu fixer des objectifs chiffrés ambitieux, se doter du cadre approprié et des indicateurs nécessaires. Ces indicateurs devront aller au-delà du seul PIB et intégrer plusieurs mesures du bien-être, traiter de la lutte contre la pauvreté et contre l'exclusion sociale, aller vers l'égalité professionnelle hommes-femmes, l'équité et l'égalité pour tous (y compris entre les régions, et pour lutter contre les inégalités de revenus), l'énergie, l'utilisation des ressources naturelles et la pression sur les écosystèmes. Mais une telle stratégie ne peut réussir à orienter l'UE vers un mode de développement durable si elle est assortie uniquement de mécanismes volontaires, à l'image de la MOC (Méthode ouverte de coordination). Elle doit reposer sur des bases législatives solides, mobilisant l'ensemble des outils à la disposition de l'UE pour réaffirmer ses différents objectifs et réorienter l'ensemble des instruments existants, comme la régulation financière ou les fonds structurels.

Les paragraphes qui suivent constituent une première contribution au débat sur ce que devraient être les grandes lignes d'une stratégie européenne intégrée en faveur de la justice sociale, de la soutenabilité et de la solidarité pour la décennie 2010-2020.

3.1. Démocratiser la finance

L'essor du secteur financier, soutenu par l'innovation financière et la déréglementation, a permis à une petite élite d'accaparer une part de plus en plus importante des richesses produites, aux États-Unis comme en Europe. Dans le même temps, la finance a établi un système dans lequel les élites pouvaient obtenir des rendements sans cesse croissants sur les richesses investies. Résultat : les capitaux sont devenus de plus en plus mobiles, passant d'un type d'investissement à un autre, allant là où la rentabilité à très court terme s'annonçait maximale. Des instruments financiers toujours plus complexes se sont multipliés, aussi parce que cette complexité permettait de dissimuler les risques sous-jacents. Il en a également résulté une instabilité croissante qui a conduit les gouvernements à intervenir massivement pour éviter un effondrement complet de la sphère financière.

Bien que l'État ait désormais un pied dans plusieurs institutions financières, les restrictions de crédit ont joué un rôle majeur dans le retournement de l'activité, l'entrée en récession et la montée du chômage en Europe. Les gouvernements doivent aujourd'hui utiliser cette possibilité nouvelle – en particulier lorsque l'Etat possède des participations en capital – pour promouvoir des projets d'investissements porteurs d'un projet social et écologique.

Plus généralement, les propositions de réforme doivent s'inscrire dans le cadre d'une transformation profonde du fonctionnement du système financier. Pour la grande majorité des citoyens, les éléments clés de cette transformation sont :

- un système de paiement fiable,
- la sécurité des dépôts,
- la possibilité d'accéder à des ressources financières pour les achats importants des ménages et pour des investissements qui ont un objectif social et/ou écologique.

Pour remplir ces différentes fonctions et ne pas reproduire les erreurs qui ont conduit à la crise actuelle, une séparation stricte entre les banques de dépôt et les banques d'affaires doit être rétablie. Ce système aurait les caractéristiques suivantes :

Les banques de dépôt

- leur rôle se limite à collecter les dépôts et à accorder des prêts aux ménages et aux entreprises
- les établissements publics, coopératifs et non lucratifs doivent être encouragés
- tous les actifs doivent apparaître dans le bilan comptable des banques, aucun actif ne peut être tenu hors-bilan
- les exigences en capitaux propres doivent croître lors des périodes d'expansion économique pour décourager l'excès d'endettement et amortir les conséquences d'un retournement de l'activité

- au cas où les prêts seraient regroupés et titrisés, les banques doivent avoir pour obligation de détenir en propre une part conséquente de ces actifs
- l'éventualité que les banques soient mises en faillite doit demeurer ; mais dans ce cas seuls les dépôts doivent être garantis, pas les actionnaires
- les grandes banques doivent systématiquement faire l'objet d'un contrôle public effectif.

Les banques d'investissement, les fonds spéculatifs et les fonds d'investissement

- l'exigence de transparence doit s'appliquer à toutes leurs activités
- aucun actif ne doit rester hors-bilan
- les exigences en capitaux propres doivent *a minima* être identiques à celles des banques de dépôt
- l'effet de levier doit être strictement encadré.

Les marchés financiers

- tous les nouveaux instruments doivent être soumis à l'approbation des autorités de régulation pour éviter une complexité excessive
- tous les actifs ayant fait l'objet d'une titrisation doivent être déclarés
- une agence européenne publique de notation doit être créée
- une taxe générale sur les transactions financières doit être introduite en Europe, éventuellement avec des taux différenciés
- les systèmes de retraite par répartition – dont l'efficacité n'est plus à démontrer – doivent être renforcés, également pour ne pas favoriser l'apparition de bulles spéculatives.

Rémunérations

- les bonus représentent un tout petit segment de l'ensemble des rémunérations. Ils doivent le rester et être soumis à des critères de performance à long terme, qui répondent à des normes sociales et environnementales
- les revenus les plus élevés (supérieurs à 500 000 € annuels et pas seulement ceux du secteur financier) doivent être taxés à un taux marginal d'imposition élevé (de l'ordre de 75 %) dans une logique de justice sociale mais également pour décourager de telles rémunérations.

Le système monétaire et financier européen

- le processus d'intégration de nouveaux pays membres dans la zone euro doit être réformé pour favoriser des adhésions plus rapides
- la responsabilité de la BCE en matière de stabilité systémique doit être réaffirmée ; elle ne peut plus demeurer dans un simple système collégial et non contraignant

- une structure européenne forte de supervision financière doit être instaurée
- les transactions financières avec des centres financiers qui échappent à toute régulation doivent être strictement limitées
- la limitation des transactions financières avec des centres financiers qui échappent à toute régulation doit aussi s'appliquer à la Place de Londres, tant qu'elle reste à l'écart du processus de régulation européenne.

La régulation internationale

- l'UE doit soutenir la création d'un Conseil économique global, sous l'égide des Nations unies et non sous la responsabilité du G-20
- les pays européens doivent accepter une représentation internationale commune, en adéquation avec le poids de l'UE dans le monde
- l'UE doit soutenir l'idée que les droits de tirages spéciaux (DTS) jouent le rôle de monnaie de réserve
- l'UE doit soutenir le développement de mécanismes internationaux qui incitent les pays qui présentent des excédents courants persistants à limiter ces excédents.

L'affirmation d'un contrôle social du système financier, même s'il sera difficile à imposer, est une condition nécessaire au succès de toute stratégie économique démocratique. Ces difficultés tiennent en partie à la puissance des intérêts en jeu qui s'opposent à toute réforme ; elles résultent d'autre part de la complexité du système actuel et du caractère internationalisé des opérations financières. Dans une certaine mesure, plusieurs tentatives seront nécessaires avant de parvenir à une réelle transformation, des erreurs seront certainement commises. Les mesures les plus efficaces ne sont pas forcément celles sur lesquelles on mise au départ. Un régime plus encadré est nécessaire mais loin d'être suffisant. Il faut également faire évoluer l'équilibre des pouvoirs entre les autorités de régulation et les banques ou autres institutions financières, en faveur des premières. Mais au-delà des enjeux de régulation, l'objectif ultime d'une stratégie financière est de changer les finalités de ce secteur de telle sorte qu'au lieu de rechercher le profit maximum il puisse favoriser, en respectant les contraintes de solvabilité et de liquidité, la justice sociale, la soutenabilité et le développement des régions du monde les plus pauvres.

3.2. Favoriser de meilleures performances macro-économiques

Une condition indispensable à l'établissement de meilleures performances macro-économiques à moyen terme est une augmentation du nombre d'instruments pour l'action et une redéfinition de ces instruments. L'objectif de stabilité des prix assigné à la politique monétaire ne fonctionne plus. Le contrôle de l'in-

flation doit plutôt être assuré par une politique des revenus qui, en jouant sur des leviers différents et sur les niveaux de revenus, peut participer à une meilleure redistribution des richesses. La politique monétaire doit favoriser un développement économique soutenable en maintenant des taux d'intérêt bas et la disponibilité de liquidités au secteur financier. Le but n'étant pas la maximisation des profits mais l'obtention de rendements raisonnables pour poursuivre des objectifs d'emploi, sociaux et environnementaux. La politique budgétaire doit contribuer à soutenir le niveau d'emploi. La stabilité financière doit être assurée non pas par des taux d'intérêt élevés mais grâce à une meilleure régulation du système financier, accordant une place plus importante au secteur public, dans le domaine de l'épargne, des pensions et du logement.

Dans ce but, il est nécessaire de procéder au sein de la zone euro à une réforme profonde de l'Union monétaire. Les grandes lignes de cette réforme sont bien connues : un contrôle démocratique sur la BCE, une réforme de son mandat – lequel serait élargi à la surveillance de la stabilité financière, au plein-emploi, à la coopération internationale et au développement durable. Le Pacte de stabilité, incohérent et dangereux, doit être abandonné au profit d'une politique budgétaire cohérente, fondée d'une part sur une meilleure coordination entre États membres ainsi que sur une augmentation du budget européen pouvant ainsi assurer une redistribution entre États membres et renforcer la solidarité [37].

Les politiques européennes doivent se fixer pour objectif de contribuer à stabiliser l'économie mondiale. Un accord doit être obtenu entre les grandes économies pour limiter les mouvements des taux de change et prévoir une réorientation des politiques macro-économiques dans le but de favoriser des intérêts communs. Avec une réduction des tensions au sein de la zone euro, l'UE serait en position de force pour soutenir une correction des principaux déséquilibres de l'économie mondiale et un retour de la croissance, indispensable à la réduction du chômage en Europe.

La crise financière a conduit à une récession sévère dont les conséquences auraient pu être encore plus dramatiques en l'absence de mesures de relance budgétaires décidées par la plupart des gouvernements. Quelques grandes entreprises et quelques inconditionnels du « libre marché » utilisent désormais le prétexte de déficits publics importants pour renouveler leurs attaques contre les services publics et les systèmes de protection sociale. Ceci est d'autant plus absurde que la crise trouve précisément son origine dans la perte d'influence des pouvoirs publics sur la vie économique en général et sur la finance en particulier. La seule manière de parvenir

[37] Dans le même temps, les nouveaux États membres qui souhaitent adopter l'euro devraient pouvoir le faire sans délai supplémentaire.

à une économie stabilisée, plus juste et soutenable, est de reconstruire un secteur public fort, mettant davantage l'accent sur les biens publics et la solidarité.

Pour améliorer les finances publiques des États européens, il est nécessaire de parvenir à un accord international qui fixerait des principes clairs en matière de fiscalité. Un tel accord doit prévoir la disparition des « paradis fiscaux », empêcher la concurrence fiscale en fixant un taux minimum d'imposition sur les revenus des ménages et un taux minimum d'impôt sur les sociétés au sein de l'UE-27, le rétablissement d'une fiscalité progressive, un taux de base harmonisé sur les sociétés et l'échange d'informations entre les autorités fiscales des différents pays. Un tel accord permettrait d'inverser la tendance dans le partage entre salaires et profits, très favorable à ces derniers depuis plusieurs dizaines d'années. Ce qui a fortement contribué à la formation de bulles spéculatives ayant conduit à la crise de 2008. Les autorités publiques, à travers l'Europe, notamment dans les nouveaux États membres, seraient assurées de disposer des ressources nécessaires au maintien de leurs services publics et de leur protection sociale, ce qui leur permettrait à l'avenir de mieux résister dans les périodes de retournement conjoncturel.

Ces mesures permettraient, lorsque les déficits budgétaires seront résorbés, d'atteindre plus de justice et d'efficacité mais également plus de solidarité au sein de l'UE. En réalité, les déficits sont aujourd'hui financés sans réelle difficulté – compte tenu de la préférence des investisseurs, dans le contexte de crise, pour des placements peu risqués – même si ceci ne se vérifie pas totalement dans les pays les plus durement touchés comme la Lettonie, la Lituanie ou la Hongrie. L'UE et ses membres les plus riches doivent garantir des prêts aux secteurs publics de ces pays.

Il faut être prudent quant à une résorption des déficits trop massive ou trop rapide car cela pourrait prolonger ou amplifier la récession. Si, à l'avenir, le poids de la dette publique devient trop lourd, les titres publics seront délaissés au profit d'actifs privés, notamment les fortunes immenses qui ont pu être amassées grâce aux activités des banques et des institutions financières. La meilleure solution serait une taxe spécifique sur la richesse mais, si nécessaire, les gouvernements ne doivent pas hésiter à ramener les rendements nominaux de la dette publique en dessous de l'inflation ou plus simplement monétiser leurs dettes publiques. Au cours des deux dernières années, on a assisté à une vaste socialisation des pertes subies par les élites financières et entrepreneuriales. Pour les citoyens ordinaires, une compensation est indispensable en contrepartie des dépenses engagées dans le sauvetage de la finance en quelque sorte, il s'agirait d'une socialisation des gains obtenus de façon malhonnête par ces mêmes élites.

3.3. Protéger les marchés du travail des effets de la crise financière

La crise aurait dû conduire à l'établissement d'un véritable plan d'urgence pour éviter que les citoyens, les salariés en subissent des conséquences trop lourdes. Un

tel plan aurait dû être conçu et mis en œuvre parallèlement aux plans de sauvetage du système financier. Étant donné l'ampleur du chômage et sa durée, des mesures d'urgence devraient être prises. Par exemple, les allocations chômage pourraient être étendues à toute la période d'inactivité et un montant d'indemnisation minimum pourrait être introduit. De même, un revenu minimum garanti pourrait être créé à destination des personnes en emploi pour leur assurer de mener une vie décente. Il est totalement injuste que les personnes qui ne trouvent pas d'emploi ou, pire encore, que les personnes qui ont un emploi vivent dans des conditions économiques difficiles, pour des raisons indépendantes de leur situation professionnelle – et cela dans les pays les plus riches du monde. En plus d'épargner à des millions de personnes des difficultés économiques, de telles mesures participeraient à la relance de la demande de consommation et au retour de la croissance. Une part significative des fonds nécessaires au financement d'un tel plan pourrait être dégagée au niveau européen, même si cela doit impliquer la création de fonds spéciaux ou l'émission d'une dette publique européenne.

Des mesures d'urgence pourraient également être décidées pour éviter aux ménages la menace de perdre leur logement, surtout si cela doit résulter d'une situation de chômage. Le problème qui se pose aux ménages qui perdent leur logement n'est pas suffisamment pris en considération, d'autant qu'il est particulièrement difficile de trouver une solution alternative compte tenu des prix des maisons et des loyers dans la plupart des pays. Les banques ont reçu des montants considérables d'argent public alors que les ménages ont souvent des difficultés à faire face à leurs remboursements d'emprunt. Il ne devrait pas être très difficile de concevoir des mécanismes permettant aux personnes en difficulté de rester dans leur logement, d'autant que les difficultés de paiement n'ont de répercussions que pour les banques. Ainsi, une prolongation des délais de remboursement à des taux d'intérêt préférentiels ou un arrêt temporaire des remboursements pourraient être envisagés.

Les travailleurs « indépendants » doivent également être couverts par des mesures spécifiques, beaucoup d'entre eux n'ayant pas choisi cette situation. Un véritable statut doit être établi afin d'assurer une protection de leurs contrats et de leurs conditions de travail. Les travailleurs doivent être protégés contre les risques et les accidents, contre les périodes d'inactivité, et donc contre l'absence de revenus [38]. Des périodes de formation financées par les donneurs d'ordre doivent également être envisagées. Les travailleurs indépendants doivent avoir le droit de grève et doivent pouvoir être couverts par des conventions collectives, prévoyant des minima en matière de rémunération, fixant les durées du travail et les modalités de rupture des contrats de travail.

[38] Voir *Alternatives économiques*, Paris, 276, 61.

Mais la politique de l'emploi ne doit pas se limiter à soutenir les personnes au chômage ou des autres groupes plus ou moins éloignés du marché du travail. Il est également nécessaire de réaffirmer l'idée d'une politique industrielle ambitieuse. Il est clair désormais que la déréglementation des marchés ne permet nullement de parvenir à une croissance durable. Alors que de nombreuses réponses à la crise ont mis en avant l'idée de « croissance verte », c'est une approche plus large qui est nécessaire pour ce qui est de la conception des produits, de leurs modes de production et de consommation et de leur recyclage. Une politique industrielle (qui ne se limite pas à l'activité manufacturière mais englobe également l'agriculture et les services) peut jouer un rôle déterminant pour améliorer la situation de l'emploi. Une politique de l'emploi solide doit placer la création d'emplois au cœur de ses préoccupations économiques et sociales et ne doit pas uniquement miser sur le retour de la croissance pour créer de nouveaux emplois.

Comme l'avaient proposé les éditions 2007 et 2008 de ce *Mémorandum*, la future Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) doit être réorientée pour faire de la « qualité de l'emploi » une priorité. Cet agenda doit inclure les normes sociales fondamentales de l'OIT et le concept de travail décent, développé par l'OIT et les Nations unies. L'UE s'est déjà engagée en sa faveur. Au-delà, la « qualité de l'emploi » vise la soutenabilité en matière sociale dans toutes ses dimensions. Il s'agit de réorienter les conditions de travail de manière à améliorer la qualité de l'emploi, de garantir la santé et la sécurité au travail et de créer un environnement qui permettent aux salariés de partir à la retraite en bonne santé. Cet agenda sur la qualité de l'emploi vise en outre le renforcement des droits des salariés en matière de participation, le droit à une meilleure éducation, à la formation tout au long de la vie, et le renforcement des droits en matière de codétermination. Il vise l'amélioration de la relation d'emploi qui doit être fondée sur l'égalité des droits entre les travailleurs, un haut niveau d'emploi et de protection de l'emploi, le droit de grève, à l'action et à la négociation collective, un haut niveau de rémunération et de protection sociale, et l'emploi à temps complet comme norme.

La question du temps de travail doit également être posée. Il est frappant de constater que les pays où les durées du travail sont les plus longues ne sont pas les plus compétitifs. Une politique de réduction de la durée du travail doit permettre la création de plus d'emplois et constitue une mesure qui va dans le sens d'une amélioration des conditions de vie des travailleurs, qu'ils aient ou non un emploi. Dans ce but, il est nécessaire de fixer une nouvelle norme européenne pour réduire la durée du travail à temps complet. En outre, l'UE doit fixer une limitation claire de la durée hebdomadaire du travail au niveau communautaire et la ramener de 48 heures actuellement à 40 heures. Elle doit également supprimer toutes les possibilités de dérogation que contient l'actuelle directive sur le temps de travail. Il est enfin nécessaire d'établir des seuils pour l'emploi à temps partiel pour que les salariés qui souhaitent travailler à temps partiel (15 à 25 heures par semaine) bénéficient d'une protection de l'emploi et d'une protection sociale complète.

Les systèmes de protection sociale doivent être renforcés pour apporter une meilleure sécurité aux personnes tout au long de leur vie professionnelle. Ceci permettrait de sécuriser les ruptures de carrières (par exemple pour se consacrer à ses enfants ou s'occuper de personnes dépendantes, ou bien pour consacrer du temps à la formation, etc.) et les périodes de transition d'un emploi à un autre (par exemple, passer d'une période de formation à un emploi, d'un temps complet à un temps partiel et inversement, du travail indépendant vers l'emploi, d'un emploi à un autre, etc.) par des mesures appropriées. Il s'agit de faire en sorte de continuer à cotiser pour obtenir une retraite décente, une protection contre les risques de la vie (santé ou autre accident de la vie), un revenu décent lors de ces périodes de transition.

La création directe d'emplois dans le secteur public, dans certains domaines considérés comme prioritaires, doit être envisagée – en particulier dans les services sociaux. Un renforcement de ces services sociaux est particulièrement nécessaire et justifie pleinement d'accroître l'emploi. Cela permettrait également d'augmenter l'emploi des femmes. Le soutien massif apporté au secteur financier a montré que les ressources nécessaires pouvaient être mobilisées dès lors qu'il existe une volonté politique.

3.4. De véritables politiques sociales

Il faut saluer l'initiative – symbolique – de l'Union de faire de l'année 2010 « l'année européenne du combat contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». Cependant, les politiques de lutte contre la pauvreté doivent dépasser les discours convenus. L'agenda politique de la Commission doit être révisé pour renforcer la dimension sociale du processus d'intégration, dimension largement délaissée et subordonnée aux « réalités » économiques. Avec plus de volonté politique, il serait possible avec les compétences communautaires actuelles de tracer des perspectives pour un autre modèle social. La lutte contre la pauvreté, les privations, l'exclusion sociale en Europe pourrait dépasser le stade des discours et devenir une véritable priorité de l'agenda européen. De plus, il est impératif que le coût du sauvetage financier ne soit pas supporté par les plus pauvres et les plus vulnérables.

En conséquence, nous soutenons pleinement les recommandations du Parlement européen inscrites dans sa résolution du 9 octobre 2008. Elles visent le renforcement de la stratégie européenne pour la protection sociale et l'inclusion sociale, en lui donnant davantage de visibilité, en améliorant sa gouvernance et sa cohérence avec les autres politiques. Le Parlement a adressé un message fort à la Commission et au Conseil pour que soient fixés des objectifs clairs à cette stratégie, parmi lesquels :

- fixer des objectifs en matière de *réduction de la pauvreté* (en général, de la pauvreté des enfants et des travailleurs et la pauvreté persistante de longue durée) ; à l'instauration d'un revenu minimum octroyé par le biais de pensions et à la

qualité des soins de santé et l'accès à ceux-ci (pour réduire la mortalité infantile, améliorer l'état de santé et l'espérance de vie, etc.) ; ces objectifs étant différenciés par genre

- un objectif de réduction de la *pauvreté des enfants* de 50 % d'ici 2012, rapprochement des objectifs de Barcelone en matière de services de garde d'enfants dans le but de fournir des possibilités de garde à 90 % des enfants, de la naissance à l'âge scolaire obligatoire, dans toute l'Union ainsi qu'un niveau suffisant de services de garde pour les autres personnes à charge d'ici à 2015
- l'objectif de mettre un terme au *problème des sans-abri* d'ici à 2015
- l'objectif de garantir un revenu suffisant pour empêcher la pauvreté et l'exclusion sociale, comme un objectif en matière de revenu minimum et de revenu de remplacement fournissant un revenu au moins égal à 60 % du revenu médian, et un objectif européen en matière de salaire minimum (statutaire, issu de négociation collective nationale, régionale ou sectorielle) qui ne soit pas inférieur à 60 % du salaire moyen de référence (national, sectoriel, etc.).

Nous soutenons également la recommandation du Parlement européen selon laquelle les États membres doivent prévoir des prestations supplémentaires ciblées en faveur des personnes les plus vulnérables (personnes handicapées ou affectées de maladies chroniques, les parents isolés ou encore les familles nombreuses). Ces prestations pourraient couvrir des frais supplémentaires liés, entre autres, à un soutien personnalisé, à l'utilisation d'infrastructures spécifiques et aux soins médicaux et à l'aide sociale, en maintenant notamment les médicaments à la portée financière des catégories sociales défavorisées ; à assurer un niveau décent des pensions d'invalidité et de retraite. Les revenus les plus bas doivent en outre bénéficier d'un soutien spécifique en matière d'accès aux services essentiels. Les États membres doivent garantir des tarifs sociaux à destination des personnes les plus vulnérables, dans les domaines de l'énergie ou des transports collectifs, et garantir la gratuité des soins de santé et l'éducation aux personnes en situation de difficultés matérielles.

En plus des programmes existants, les actions de l'Union doivent être développées et étendues pour ne plus se limiter à un échange d'informations sur la pauvreté. Dans ce but, les États membres doivent élaborer et mettre en œuvre des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté. La plupart des compétences et des outils en matière de politique sociale sont du ressort des États membres, mais l'UE doit concevoir des normes minimales contraignantes dans ce domaine. Ces minima doivent s'aligner sur les systèmes qui garantissent les normes les plus élevées, pour que les normes existantes ne soient pas revues à la baisse et pour éviter que la convergence entre les pays se fasse vers le bas.

La crise financière et la pauvreté des personnes âgées

Il existe un risque important de hausse de la pauvreté chez les personnes âgées en Europe. Comme l'a souligné la section 1.4 de ce *Mémorandum*, il est fort pro-

bable que, suite à la montée des déficits budgétaires provoquée par la prise en charge par les finances publiques du sauvetage du système financier, des coupes vont être opérées dans les dépenses sociales, parmi lesquelles les aides financières aux personnes âgées et le montant des pensions. De plus, d'autres mécanismes de soutien aux personnes âgées, des tarifs spécifiques dans les transports publics, des aides pour le chauffage et l'électricité, risquent d'être réduites ou soumises à conditions de ressources. Les pensions privées et, plus généralement, l'épargne des retraités sont sérieusement touchées par la crise financière. La baisse des prix d'actifs, qui touche les actions ou les logements, a réduit la valeur réelle des sommes épargnées. Un autre problème réside dans la chute des taux d'intérêt qui a réduit le rendement de l'épargne financière, qui en retour impacte les montants des annuités perçues.

Il est urgent de fixer des objectifs de long terme pour lutter contre la pauvreté croissante des personnes âgées en Europe. Afin d'améliorer véritablement la situation et d'aller au-delà du simple échange d'information, des normes minimales spécifiques en matière de pensions doivent être élaborées. La crise a démontré que faire reposer les revenus des personnes âgées uniquement sur les marchés financiers était à la fois coûteux et dangereux. Face à cela, l'Union doit rompre avec la tendance à la privatisation des régimes de retraite par répartition ; elle doit donner la priorité aux systèmes publics et les renforcer. En réalité, l'utilisation de l'argent public qui a été faite pour stabiliser les marchés financiers doit en retour soutenir les systèmes de pensions universels et les systèmes de solidarité intergénérationnelle. Par exemple, les déficits budgétaires peuvent être financés par la vente de bons du Trésor aux fonds de pension, ce qui bénéficierait aux retraités. Ceci constituerait un retour aux règles d'investissement en matière de fonds de pension en vigueur avant la libéralisation. Celles-ci prévoyaient alors que ces fonds devaient conserver dans leur portefeuille une part importante de bons du Trésor afin de garantir un rendement stable et régulier, quoique relativement faible, c'est-à-dire une retraite « dorée ». Ainsi, la crise financière peut être une opportunité pour revenir à une approche basée sur la socialisation du soutien, l'égalité et la solidarité intergénérationnelle pour s'attaquer vraiment à la pauvreté des personnes âgées en Europe.

3.5. Le développement durable, principal moteur de l'intégration européenne

Une alternative aux politiques actuelles en matière d'environnement peut se construire à partir des idées développées dans le cadre du « *new deal vert* » que nous proposons depuis 2007. Des premiers pas significatifs doivent être accomplis pour intégrer le développement durable dans les politiques économiques. Au cœur d'une telle alternative doit figurer la transformation du système énergétique, des logements et des transports, qui sont les principales sources de gaz à effet de serre.

La réforme de la Stratégie européenne de développement durable (SEDD) n'apportera pas de solution miracle. Les nombreux problèmes auxquels font face les politiques économiques ne pourront trouver de solutions que s'il est enfin admis que les instruments de marché ne sont pas en mesure de répondre aux difficultés. Il faut également que soit établi un cadre politique clair permettant la prise de décision et une forme de planification indicative. La SEDD soit néanmoins être réformée pour intégrer la mise en œuvre d'un plan négocié de réduction des émissions. De telles réformes doivent d'abord s'attaquer aux limites soulignées plus haut, en introduisant des prix d'enchères minimum, en réduisant rapidement le volume des quotas de CO2 autorisés et en lançant un processus d'expertise visant à adapter ces mécanismes aux situations nationales, régionales ou sectorielles. Un tel exercice permettrait d'éviter que la réduction des émissions ne vienne pas menacer la stabilité économique des pays les plus pauvres.

L'effort le plus important de réduction des émissions de gaz à effet de serre concerne la transformation des systèmes énergétiques et d'utilisation des ressources, dans la consommation comme dans les modes de production. Une première étape dans cette direction consiste à définir au niveau européen un cadre de référence en matière de climat. Les instruments de régulation appropriés seraient ainsi définis selon des normes communes ; ainsi, la priorité serait donnée à la lutte contre les émissions et l'adaptation au changement climatique dans l'ensemble des politiques publiques de l'UE. Par exemple, dans le domaine de la politique régionale ou pour les marchés publics au niveau européen comme dans les États membres, la priorité donnée à la concurrence pourrait se voir ajouter une nouvelle priorité portant sur la prévention des dommages environnementaux et leur prise en charge. Dans ce contexte, il devrait être possible d'établir des critères ambitieux en matière de développement durable, assortis d'objectifs qualitatifs et différenciés par secteur. Ces critères auraient un caractère contraignant pour les GOPE (Grandes orientations de politique économique) dans leur ensemble.

Conclusion et perspectives

Dans cette nouvelle édition de l'*EuroMémorandum*, nous avons identifié les urgences économiques sociales et environnementales auxquelles l'Union européenne doit s'attaquer. En outre, nous avons critiqué l'incapacité de l'UE à élaborer une réponse appropriée à la crise économique et financière, comme à la crise sociale et à la crise environnementale. Enfin, nous avons élaboré des propositions en faveur d'une réorientation complète des politiques économiques, des politiques de l'emploi et des politiques environnementales.

La période est tout-à-fait opportune pour que les discours hétérodoxes se fassent entendre et participent à réorienter fortement les politiques publiques. Nos propositions en faveur de politiques alternatives, pour plus de régulation financière,

pour une véritable relance macro-économique, pour l'éradication de la pauvreté et la soutenabilité, se distinguent fondamentalement de celles de la Commission européenne et de la majorité des gouvernements européens. Nous considérons ce *Mémorandum* comme une contribution à la réflexion universitaire critique et au débat politique sur les politiques européennes en matière économique, sociale et environnementale. Dans le même temps, ce document est destiné à soutenir les forces politiques et le mouvement social qui considèrent que nos vies ne doivent pas être subordonnées aux exigences de profit maximum et de concurrence débridée portées par le néolibéralisme. Même si le capitalisme financiarisé a été fortement discrédité par la crise en cours, le néolibéralisme n'a pas été vaincu. Les réactions politiques à la crise montrent que le courant néolibéral continue d'influencer les politiques à venir, à la fois au niveau européen mais également à l'échelle mondiale, malgré des formes modifiées. Un mouvement social fort, une pression politique constante sont indispensables pour imposer davantage de démocratie dans nos économies et lutter contre les ravages causés par le néolibéralisme : la déréglementation, les processus de privatisation, la redistribution des richesses vers le haut de l'échelle et les ravages perceptibles dans l'ensemble des sphères économiques, sociales et environnementales.

La mise en œuvre des politiques alternatives développées dans ce *Mémorandum* ne sera pas facile. Premièrement, car elles sont complexes et doivent être complétées et précisées dans un cadre coopératif qui intègre de nombreuses expériences. Deuxièmement, elles feront l'objet de fortes résistances de la part des milieux financiers et de la part des très grandes entreprises qui ont grandi durant – et qui ont le plus bénéficié de – la période récente du capitalisme. Élaborer des recommandations pour des politiques économiques alternatives doit, en conséquence, ne pas être considéré comme un exercice purement académique mais également être considéré comme une contribution à la mobilisation du mouvement social étant acquis à l'idée de construire une meilleure Europe au service de tous.

European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe
(EuroMemorandum Group)

Europe in Crisis: A Critique of the EU's Failure to Respond

– EuroMemorandum 2009/2010 –

List of signatories *(as of 18. December 2009)*

1.	Acocella	Nicola	Rome	Italy
2.	Altvater	Elmar	Berlin	Germany
3.	Altzinger	Wilfried	Vienna	Austria
4.	Anderson	Jan Otto	Turku	Finland
5.	André	Christine	Paris	France
6.	Antonopoulos	Rania	Annandale, NY	USA
7.	Antunes	Margarida	Coimbra	Portugal
8.	Appelqvist	Örjan	Stockholm	Sweden
9.	Arestis	Philip	Cambridge	UK
10.	Argeitis	George	Athens	Greece
11.	Báez Chesa	Vicente	Las Palmas, GC	Spain
12.	Balaouras	Makis	Athens	Greece
13.	Barcelo	Alfons	Barcelona	Spain
14.	Bartel	Rainer	Linz	Austria
15.	Bastida	Benjamin	Barcelona	Spain
16.	Baum	Josef	Purkersdorf	Austria
17.	Becker	Johannes M.	Marburg	Germany
18.	Becker	Joachim	Vienna	Austria
19.	Bellofiore	Riccardo	Bergamo	Italy
20.	Benyik	Matyas	Budapest	Ungary
21.	Biagioli	Mario	Parma	Italy
22.	Bieling	Hans-Jürgen	Marburg	Germany
23.	Birg	Thomas	Sprockhövel	Germany
24.	Bischoff	Joachim	Hamburg	Germany
25.	Bispinck	Reinhard	Düsseldorf	Germany
26.	Blaas	Wolfgang	Vienna	Austria
27.	Blankenburg	Stephanie	London	UK
28.	Blasco	Claudine	Marseille	France
29.	Böhringer	Siegfried	Nagold	Germany
30.	Bömer	Hermann	Dortmund	Germany
31.	Bontrup	Heinz-J.	Gelsenkirchen	Germany
32.	Böök	Mikael	Edövägen	Finland
33.	Bosbach	Gerd	Remagen	Germany
34.	Brangsch	Lutz	Berlin	Germany
35.	Brockmann	Olaf	Bremen	Germany
36.	Buchegger	Reiner	Linz	Austria
37.	Burmeister	Kai	Frankfurt	Germany
38.	Cardoso da Silva	Nuno	Lisbon	Portugal
39.	Castells	Angels Martinez	Castelldefels	Spain
40.	Cesarski	Maciej	Warsaw	Poland
41.	Cojanu	Valentin	Bucharest	Romania
42.	Colom Jaén	Artur	Barcelona	Spain
43.	Cordonnier	Laurent	Lille	France
44.	Csoka	Bettina	Linz	Austria
45.	Custers	Peter	Leiden	Netherlands
46.	Czeskleba-Dupont	Rolf	Roskilde	Denmark

47.	Dahlström	Gösta	Nacka	Sweden
48.	de la Cámara Arilla	Carmen	Barcelona	Spain
49.	De Masi	Fabio	Berlin	Germany
50.	Dedousopoulos	Apostolos	Athens	Greece
51.	Dellheim	Judith	Berlin	Germany
52.	Detje	Richard	Ahrensburg	Germany
53.	DeVille	Philippe R.	Louvain-la-Neuve	Belgium
54.	Devine	Pat	Manchester	UK
55.	Dohm	Gloria	Saarbrücken	Germany
56.	Dolata	Ulrich	Stuttgart	Germany
57.	Dragasakis	John	Athens	Greece
58.	Dräger	Klaus	Brussels	Belgium
59.	Dymarski	Wlodzimierz	Poznan	Poland
60.	Eißel	Dieter	Giessen	Germany
61.	Elsner	Wolfram	Bremen	Germany
62.	Ernst	Joachim	Bremen	Germany
63.	Esparta	Inaki	Bilbao	Spain
64.	Etxezarreta	Miren	Barcelona	Spain
65.	Evans	Trevor	Berlin	Germany
66.	Falk	Rainer	Luxembourg	Luxembourg
67.	Farkas	Peter	Budapest	Hungary
68.	Fidalgo	Jesus Santamaria	Valladolid	Spain
69.	Fiedler	Ulrich	Berlin	Germany
70.	Finke	Meinolf	Castrop-Rauxel	Germany
71.	Forges Davanzati	Guglielmo	Lecce	Italy
72.	Frangakis	Marica	Athens	Greece
73.	Fubini	Lia	Torino	Italy
74.	Fuchs	Peter	Berlin	Germany
75.	Galavielle	Christine	Paris	France
76.	Gallinge	Irene	Berlin	Germany
77.	Garcia	Rosa	Barcelona	Spain
78.	Garcia-Arias	Jorge	Leon	Spain
79.	Gauthier	Elisabeth	Corbeil-Essonnes	France
80.	Genereux	Jacques	Paris	France
81.	Glawe	Heiko	Berlin	Germany
82.	Gnesutta	Claudio	Rome	Italy
83.	Goeman	Eric	Eeklo	Belgium
84.	Goergens	Berthold	Frankfurt	Germany
85.	Golbach	Adi	Berlin	Germany
86.	Goldschmidt	Werner	Hamburg	Germany
87.	Grahl	John	London	UK
88.	Gran	Stefan	Brussels	Belgium
89.	Gruber	Josef	Hagen	Germany
90.	Grüger	Stephan	Driedorf	Germany
91.	Guerreiro Romao	Joao Fernando	Lisboa	Portugal
92.	Guttmann	Robert	Hempstead, NY	USA
93.	Hall	David	London	UK
94.	Hammer	Andreas	Östringen	Germany
95.	Händel	Thomas	Brussels	Belgium
96.	Hein	Eckhard	Berlin	Germany
97.	Helmedag	Fritz	Chemnitz	Germany
98.	Hermann	Imre	Budapest	Hungary
99.	Hermann	Christoph	Vienna	Austria
100.	Herrmann	Peter	Aghabullogue	Ireland
101.	Hesse	Karl L.	Bendorf	Germany
102.	Hesse	Horst	Leipzig	Germany

103.	Horn	Laura	Amsterdam	Netherlands
104.	Hovorka	Gerhard	Wien	Austria
105.	Husar	Jaroslav	Bratislava	Slovakia
106.	Hyman	Richard	London	UK
107.	Iliopoulos	Takis	Athens	Greece
108.	Ioakeimoglou	Ilias	Athens	Greece
109.	Jäger	Johannes	Wien	Austria
110.	Janusz J.	Tomidajewicz	Poznan	Poland
111.	Jessop	Bob	Lancaster	UK
112.	Jones	Peter	Bristol	UK
113.	Karamessini	Maria	Athens	Greece
114.	Karanikolas	Pavlos	Athens	Greece
115.	Karasavvoglou	Tasos	Kavala	Greece
116.	Karrass	Anne	Berlin	Germany
117.	Kelles-Viitanen	Anita	Helsinki	Finland
118.	Kisker	Klaus Peter	Berlin	Germany
119.	Klaydianos	Pavlos	Athens	Greece
120.	Klei	Manfred	Bad Salzuflen	Germany
121.	Klug	Friedrich	Linz	Austria
122.	Koch	Klaus Thomas	Bad Nenndorf	Germany
123.	Köppen	Margit	Frankfurt	Germany
124.	Koskoletos	Sotiris	Rethymno	Greece
125.	Koutentakis	Fragkiskos	Athens	Greece
126.	Koutsouris	Alex	Athens	Greece
127.	Kowalik	Tadeusz	Warsaw	Poland
128.	Krakowski	Jedrzej	Katowice	Poland
129.	Krämer	Ralf	Berlin	Germany
130.	Kreimer-de Fries	Joachim	Berlin	Germany
131.	Kropp	Manuela	Brussels	Belgium
132.	Kühn	Wolfgang	Bernau b. Berlin	Germany
133.	Kulke	Roland	Brussels	Belgium
134.	Labropulos	Nick	Athens	Greece
135.	Lampropoulos	Earnest Thanassis	Athens	Greece
136.	Langers	Jean	Luxembourg	Luxembourg
137.	Lawson	Neal	London	UK
138.	Leaman	Jeremy	Loughborough	UK
139.	Lehner	Peter Ulrich	Wien	Austria
140.	Leiner	Andrea	Oberweser	Germany
141.	Lengauer	Lukas	Salzburg	Austria
142.	Lesay	Ivan	Bratislava	Slovakia
143.	Liagouras	George	Chios	Greece
144.	Lieber	Christoph	Hamburg	Germany
145.	Lorenzen	Arne	Bergisch Gladbach	Germany
146.	Lötzer	Ulla	Berlin	Germany
147.	Magglaras	Vasilis	Athens	Greece
148.	Mañé Estrada	Aurelia	Barcelona	Spain
149.	Marques Mota	Julio	Coimbra	Portugal
150.	Martinez Lucio	Miguel	Manchester	UK
151.	Mattfeldt	Harald	Hamburg	Germany
152.	Maury	Yann	Lyon	France
153.	Mazier	Jacques	Paris	France
154.	Melas	Kostas	Athens	Greece
155.	Menahem	Georges	Villetaneuse	France
156.	Messkoub	Mahmood	De Hague	Netherlands
157.	Michie	Jonathan	Oxford	UK
158.	Milios	John	Athens	Greece

159.	Morva	Tamás	Budapest	Hungary
160.	Moysidis	Antonis	Athens	Greece
161.	Mueller-Maige	Siegfried	Frankfurt	Germany
162.	Müller	Bernhard	Hamburg	Germany
163.	Müller	Norbert	Schwäbisch-Gmünd	Germany
164.	Mylwnakis	Dimitris	Athens	Greece
165.	Nadel	Henri	Paris	France
166.	Nielsen	Klaus	London	Germany
167.	Nöbauer	Toni	Vöcklabruck	Austria
168.	Oehlke	Paul	Cologne	Germany
169.	Onaran	Ozlem	London	UK
170.	Ötsch	Walter Otto	Linz	Austria
171.	Pakos	Theofanis	Athens	Greece
172.	Pantazis	Apostolos	Athens	Greece
173.	Papadopoulou	Elena	Athens	Greece
174.	Papageorgiou	Fanis	Athens	Greece
175.	Papagiannopoulos	Stayros	Athens	Greece
176.	Paust-Lassen	Pia	Berlin	Germany
177.	Peng	Shuhong	Jiangxi	China
178.	Perraton	Jonathan	Sheffield	UK
179.	Peschel	Peter	Essen	Germany
180.	Petralias	Nikos	Athens	Greece
181.	Pfister	Helmut	Erlangen	Germany
182.	Pixley	Jocelyn F.	London/Sydney	UK/Australia
183.	Plihon	Dominique	Villetaneuse	France
184.	Popp	Michael	Berlin	Germany
185.	Preiss	Bert	Vienna	Austria
186.	Puig	Albert	Barcelona	Spain
187.	Puskarev	Frank	Brussels	Belgium
188.	Quaißer	Gunter	Frankfurt	Germany
189.	Raffer	Kunibert	Vienna	Austria
190.	Ramaux	Christoph	Paris	France
191.	Ramazzotti	Paolo	Macerata	Italy
192.	Raza	Werner	Vienna	Austria
193.	Reati	Angelo	Brussels	Belgium
194.	Recht	Alexander	Cologne	Germany
195.	Recio	Albert	Barcelona	Spain
196.	Rehm	Miriam	New York City, NY	USA
197.	Reuter	Norbert	Berlin	Germany
198.	Ribera Fumaz	Ramon	Barcelona	Spain
199.	Richardson	Colin	London	UK
200.	Richez-Battesti	Nadine	Marseille	France
201.	Robolis	Savvas	Athens	Greece
202.	Rodrigues	Joao	Coimbra	Portugal
203.	Rosenthal	Marguerite G.	Salem, MA	USA
204.	Ross	Richard	London	UK
205.	Roßbach	Uwe	Erfurt	Germany
206.	Rossman	Bruno	Vienna	Austria
207.	Roumpakis	Antonis	Bath	UK
208.	Ruiz	Carlos	Madrid	Spain
209.	Runje	Jacqueline	Dortmund	Germany
210.	Rutherford	Jonathan	London	UK
211.	Sadowski	Zdzislaw L.	Warsaw	Poland
212.	Sandoval	Veronique	Paris	France
213.	Sauer	Christoph	Berlin	Germany
214.	Sauerwein	Ruth	Hagen	Germany

215.	Sawyer	Malcolm	Leeds	UK
216.	Schmidt	Ingo	Athabasca	Canada
217.	Schuerz	Martin	Vienna	Austria
218.	Schui	Herbert	Buchholz	Germany
219.	Schulten	Thorsten	Düsseldorf	Germany
220.	Siebecke	Gerd	Hamburg	Germany
221.	Sifakis	Catherine	Grenoble	France
222.	Skoyrtos	Michalies	Mitilini	Greece
223.	Smith	John Grieve	./.	UK
224.	Sommer	Jörg	Bremen	Germany
225.	Sorg	Thomas	Gärtringen	Germany
226.	Sorg	Richard	Hamburg	Germany
227.	Spangenberg	Joachim H.	Cologne	Germany
228.	Speckmann	Guido	Hamburg	Germany
229.	Stackelbeck	Martina	Dortmund	Germany
230.	Stathakis	George	Rethymno	Greece
231.	Steinitz	Klaus	Berlin	Germany
232.	Supinska	Jolanta	Warsaw	Poland
233.	Swyngedouw	Erik	Manchester	UK
234.	Széll	György	Osnabrück	Germany
235.	Tasiran	Ali C.	London	UK
236.	Tesch	Joachim	Leipzig	Germany
237.	Théret	Bruno	Paris	France
238.	Thiel	Teresa Maria	Lüneburg	Germany
239.	Thomasberger	Claus	Berlin	Germany
240.	Tolios	Yiannis	Athens	Greece
241.	Tombazos	Stavros	Nocosia	Cyprus
242.	Toporowski	Jan	London	UK
243.	Tridico	Pasquale	Rome	Italy
244.	Troost	Axel	Bremen	Germany
245.	Truger	Achim	Düsseldorf	Germany
246.	Tsakalotos	Euclid	Athens	Greece
247.	Tucker	David	London	UK
248.	Urban	Hans-Jürgen	Frankfurt	Germany
249.	van Egmond	Annelies	Leerbroek	Netherlands
250.	van Maasakker	Henry	Nijmegen	Netherlands
251.	van Staveren	Irene	The Hague	Netherlands
252.	Varoufakis	Yanis	Athens	Greece
253.	Vasiliki	Bozani	Rethymno	Greece
254.	Vergopoulos	Kostas	Athens	Greece
255.	Vinokur	Annie	Nanterre	France
256.	Virgili	M. Teresa	Barcelona	Spain
257.	Voglis	Polymeris	Athens	Greece
258.	Wagner	Alexandra	Berlin	Germany
259.	Wehlau	Diana	Bremen	Germany
260.	Weir	Diarmid	Edinburgh	UK
261.	Wengraf	Tom	London	UK
262.	Wettstein	Karl-Peter	Plankstadt	Germany
263.	Wils	Sabine	Brussels	Belgium
264.	Wolf	Frieder Otto	Berlin	Germany
265.	Young	Brigitte	Münster	Germany
266.	Zaharatos	Gerasimos	Athens	Greece
267.	Zimmer	Gabriele	Brussels	Belgium
268.	Zinn	Karl Georg	Wiesbaden	Germany
269.	Zwierzchlewski	Slawomir	Poznan	Poland