

Bilan social de l'Union européenne 2011

Treizième rapport annuel

—

Sous la direction de
David Natali et Bart Vanhercke

Institut syndical européen (ETUI)
Observatoire social européen (OSE)

Remerciements

Le « Bilan social de l'Union européenne » est le fruit d'un travail collectif. Outre les auteurs des différentes contributions (voir liste en fin d'ouvrage), nous tenons à remercier tout particulièrement, pour leur relecture attentive et leurs commentaires avisés, les chercheurs de l'Institut syndical européen (ETUI). Les analyses contenues dans cet ouvrage restent, bien entendu, de notre entière responsabilité.

Nous tenons également à remercier Mme Maria Jepsen et M. Philippe Pochet, de l'Institut syndical européen (ETUI).

Nous avons pu bénéficier de l'organisation très efficace des travaux de Mme Valérie Cotulelli pour la mise en forme des textes et de Mme Françoise Verri pour la coordination des traductions.

Un merci tout particulier est dû à Christophe Degryse. C'est la première année où il n'a pas joué son rôle « habituel » de directeur. Son énergie et son talent nous ont grandement fait défaut. Comme vous vous en apercevrez à la lecture, nous avons toutefois eu la chance de bénéficier de son expérience puisqu'il figure parmi les auteurs de la présente édition.

La traduction des textes anglais vers le français a été assurée par Edgar Szoc.

Bruxelles, 2012

© Éditeur : ETUI aisbl, Bruxelles

Tous droits de reproduction réservés

Impression : imprimerie de l'ETUI, Bruxelles

D/2012/10.574/21

ISBN : 978-2-87452-269-7

Prix : 20 €

Ce livre a été réalisé par l'Observatoire social européen asbl à la demande de l'Institut syndical européen et de la Confédération européenne des syndicats

L'ETUI bénéficie du soutien financier de l'Union européenne.

L'Union européenne ne peut être tenue responsable de l'utilisation qui pourrait être faite de l'information contenue dans cette publication.

Table des matières

Préface.....	9
--------------	---

David Natali et Bart Vanhercke

Avant-propos

Le paradoxe européen : l'UE court-elle à l'immobilisme ?.....	11
---	----

Giuliano Amato et Yves Mény (avec Cécile Barbier et David Natali)

L'ONUisation de l'UE ? Les paradoxes des dynamiques institutionnelles en 2011 et les risques pour le futur de l'intégration	27
1. La crise de la dette souveraine.....	28
2. Le « gouvernement économique » se développe en parallèle	35
3. Les dernières étapes vers la réforme des traités	43
4. Perspectives.....	47

Patrick Diamond et Roger Liddle

« Pas à pas » : à la recherche d'une meilleure gouvernance économique pour l'Union européenne et la zone euro dans la traversée des répliques de la crise financière	59
Résumé.....	59
1. Un cadre pour comprendre la crise	60
2. Le point d'intégration atteint aujourd'hui.....	63
3. Un verre à moitié plein : l'évolution politique et la politique de « plus d'Europe » depuis 2008-2009.....	69
4. Un verre à moitié vide également : la dangereuse politique de l'austérité collective	77
Conclusions.....	83

Christophe Degryse et Philippe Pochet

Les inquiétants chemins de la nouvelle gouvernance européenne	87
Introduction.....	87
1. Mise en place de la nouvelle gouvernance économique	88
2. Trois angles morts de la nouvelle gouvernance.....	95
Conclusions.....	108
Références.....	111

Marjorie Jouen

La politique de cohésion et le rôle des fonds structurels dans l'austérité	117
1. L'importance des fonds structurels comme instruments contra-cycliques	118
2. Un débat centré sur les conditions d'efficacité de la politique de cohésion..	124
3. Un ancrage renforcé des objectifs sociaux dans la politique de cohésion.....	131
Conclusions.....	136

Christophe Degryse et Stefan Clauwaert

Dialogue social européen : inventaire avant liquidation ou transformation ?	141
Introduction.....	141
1. Évaluation des 20 ans du dialogue social européen.....	144
2. Activités du dialogue social européen en 2011	155
Conclusions.....	165

Ramón Peña-Casas..... 171

Europe 2020 et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : un mariage de dupes ?	171
Introduction.....	171
1. La lutte contre la pauvreté dans Europe 2020.....	173
2. La plateforme européenne et le futur de la MOC sociale.....	186
Conclusions.....	191

Rita Baeten et Sarah Thomson

Politiques des soins de santé : débat européen et réformes nationales	199
Introduction.....	199
1. L'approche de l'UE en matière de réforme du système de santé : le contexte et les instruments	200
2. Réforme des systèmes de santé : un discours cohérent de l'UE ?	208
3. Discours de l'UE et réformes nationales des systèmes de santé.....	217
Discussions et conclusions.....	220

Dalila Ghailani..... 227

Römer, Casteels, Prigge : aperçu de quelques arrêts rendus par la Cour de Justice de l'Union européenne en 2011	227
1. Les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination	228
2. La sécurité sociale des travailleurs migrants	237
3. Conditions de travail.....	242
Conclusions.....	247

David Natali	
Perspectives – Le modèle social européen a-t-il réellement disparu ?	251
– Le modèle social européen est déjà mort... d'après Mario Draghi	252
– Le modèle social européen et le difficile équilibre entre intégration économique et cohésion sociale	255
– Comment l'Union européenne peut-elle sauver le MSE : compétition, coopération et solidarité	257
– Perspectives et risques pour le modèle social européen et la dimension sociale de l'UE.....	262
Cécile Barbier	267
Chronologie 2011	267
Relevé des principaux faits marquants de la politique sociale européenne	267
Liste des sigles	295
Liste des auteurs	299

Avant-propos

Le paradoxe européen : l'UE court-elle à l'immobilisme ?

David Natali et Bart Vanhercke

Le contexte économique et social européen est devenu dramatique en 2011. À bien des égards la crise (à commencer par *la Grande Récession* de 2008) a atteint un stade critique : la « tragédie » grecque a franchi un palier d'aggravation supplémentaire. En témoignent les images poignantes des manifestations de rue et la démission du gouvernement socialiste, la tempête de la dette souveraine qui s'est étendue à l'Espagne et l'Italie (commençant à toucher la France), et a mis en danger l'ensemble de la zone euro. Même l'Allemagne a connu un échec partiel de ses émissions d'obligations.

Au fil de cet été et de cet automne particulièrement agités, la crise a concouru à l'évolution rapide des politiques à Madrid (victoire du Parti populaire lors des élections législatives) et à Rome (démission du gouvernement Berlusconi et gouvernement technocratique de Mario Monti qui a reçu un plein mandat pour adopter des mesures du type « du sang et des larmes »). Dans toute l'Europe, l'opinion publique éprouve un même sentiment de tension et d'insécurité¹. Pour la première fois depuis des décennies, les États membres (et leurs opinions publiques) ont perdu leur confiance mutuelle et commencé à se disputer pour déterminer qui était à blâmer pour la crise. Après des mois de tension, le ressentiment a éclaté lorsque les Allemands accusèrent les Grecs d'irresponsabilité financière, ceux-ci leur demandant en retour pour qui ils se prenaient².

-
1. Comme le soulignent Roth *et al.* (2011), la crise financière a gravement entamé la confiance des citoyens envers les institutions européennes, et spécialement la Banque centrale.
 2. Voir le débat dans les mass-medias, *The Economist*, « Wolfgang's woes » (<http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2012/02/germany-and-greece?page=4>).

Une nouvelle crise bancaire a émergé en parallèle. Les gouvernements ont dû intervenir pour soutenir des banques exposées à de nouvelles difficultés (voir le cas de la banque belge Dexia). L'euro a commencé à faiblir sur les marchés des changes, témoignant d'une nouvelle transformation potentielle de la crise : d'une crise de la dette de la zone euro à une crise de l'euro comme monnaie (voir Micossi, 2011). Selon les termes de Paul Krugman (2012), l'Europe est devenu « l'homme malade de l'économie mondiale ».

Dans un contexte aussi morose, l'UE semble prise dans une course à l'immobilisme. D'une part, la gouvernance européenne a bien été caractérisée par de nombreuses innovations : les institutions de l'UE sont tombées d'accord sur de nouvelles mesures visant à améliorer la stabilité financière de la zone euro et des États membres, et la gouvernance économique a été transformée et modifiée à plusieurs reprises (par le renforcement de la surveillance budgétaire et la mise en œuvre de tentatives plus rigoureuses de coordination macroéconomique).

D'autre part, l'environnement socio-économique européen demeure stagnant et marqué par des signes de reprise faibles et insuffisants. Comme le déclarait la Commission dans des documents récents, le taux de chômage se situe juste en dessous des 10% – soit environ 23 millions de personnes à la recherche d'un emploi. Alors que, pendant la première moitié de l'année 2011, le volume global de l'emploi global a augmenté de plus de 1,5 millions d'unités (ce qui est beaucoup plus faible que les 6 millions perdues au cours des deux années précédentes), le chômage des jeunes a crû de 20%. Ce sont désormais cinq millions de jeunes qui cherchent du travail (Commission européenne, 2012). Et au-delà du marché du travail, les conditions socio-économiques sont particulièrement inquiétantes. La Commission le souligne, « les conséquences sociales négatives de la grande récession sont déjà durement ressenties » (Commission européenne, 2012 : 12). Dans de nombreux États membres de l'UE, l'économie a marqué une pause qui a contribué à accroître les tensions budgétaires. L'exclusion sociale et la pauvreté, découlant de la Grande Récession et du caractère régressif des mesures d'austérité prises par les gouvernements nationaux, sont devenues plus visibles (Taylor, 2011).

À première vue, ces résultats semblent prouver que la stratégie de l'UE pour sortir de la crise ne fonctionne pas. Malgré tous les sacrifices et les mesures d'austérité, les conditions de vie des citoyens européens ne se sont pas améliorées³. Ils sont au contraire pris dans un « piège » mêlant incertitude accrue, inégalités de revenus et dépendance croissante aux prestations d'aide sociale (voir Busch et Hirschel, 2011; et Tabellini, 2011, pour une interprétation critique).

Nous présentons brièvement ci-dessous les deux faces de la médaille : les nombreuses innovations institutionnelles au niveau européen (révisions du traité, nouvelle gouvernance des politiques économiques et sociales et renforcement du Pacte de stabilité et de croissance⁴), ainsi que l'impasse économique connue l'année dernière. Nous proposons ensuite une lecture critique, qui rejoint celle de nombreux autres commentateurs, de la stratégie de l'UE pour sortir de la crise et défendre la zone euro. Nous examinons les principales tensions encore en attente de résolutions, et les difficultés politiques croissantes résultant du manque persistant de légitimité de l'UE et de la distance croissante entre les décideurs politiques européens et le mouvement syndical.

L'UE dans la course... par des changements institutionnels et des révisions du traité

Comme le soulignent nombre d'auteurs des chapitres qui suivent, l'année dernière a connu une accélération impressionnante de l'intégration européenne, en particulier dans trois domaines : les tentatives de résolution de la crise de la dette souveraine, le renforcement de la gouvernance économique, et le contrôle plus strict de l'UE sur les finances publiques des États membres.

-
3. L'analyse de la situation socio-économique des États membres fait en réalité ressortir de très nombreuses différences. La divergence des réponses nationales constitue un tout autre objet d'analyse (voir Hemerijck, 2012).
 4. Les chapitres qui suivent proposent une reconstitution plus précise de ces changements (voir Amato et Mény, ainsi que Diamond et Liddle).

Une révision du traité pour faire face à la crise de la dette souveraine

Une modification du traité a été ratifiée en vertu de la « procédure de révision simplifiée » afin d'instituer le Mécanisme européen de stabilité (MES) de manière permanente, en remplacement du Fonds européen de stabilité financière (FESF). Le traité MES, qui est actuellement signé par 17 pays, consacre en droit international le principe d'un mécanisme de soutien, disponible pour aider les États membres de la zone euro courant le risque de graves problèmes de financement (De Witte, 2011). Suite au « Sommet euro » d'octobre 2011, les ressources du FESF ont augmenté de façon spectaculaire. Ce sont là les outils auxquels il a été recouru pour gérer les crises des dettes publiques. Les deux fonds (FESF pour la seule zone euro ; MESF pour les pays de l'UE) ainsi que le FMI sont conjointement responsables de la mise en place des prêts à destination des pays confrontés à des problèmes de solvabilité (Barbier, 2011).

Une coordination plus poussée des politiques économiques

Cette nouvelle forme de solidarité au sein de l'UE a fait l'objet d'un accord grâce à l'émergence parallèle d'une convergence économique plus globale (voulue par le gouvernement allemand). L'Allemagne a en effet subordonné son accord sur les fonds de stabilité à l'adoption d'une « convergence économique plus forte » au sein de la zone euro. En mars 2011, le pacte pour l'euro a été décidé par les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro (Conseil de l'Union européenne, 2011), et ensuite étendu aux États non membres de la zone (pacte pour l'euro plus). L'intention des signataires était d'adopter, sur une base volontaire, des mesures visant à améliorer la compétitivité de la zone euro et de l'Union européenne. Un ensemble d'outils de gouvernance a été intégré dans le cadre du semestre européen (par exemple le Pacte de stabilité et de croissance et Europe 2020). En a résulté une inclusion plus explicite des politiques sociales et d'emploi nationales, mettant l'accent sur la négociation collective (et la prétendue nécessité de sa décentralisation) et l'indexation des salaires⁵.

5. La dernière édition de *Benchmarking Working Europe* (2012), publiée par l'Institut syndical européen (ETUI), éclaire les processus récents de décentralisation des négociations collectives à l'oeuvre dans les pays européens.

De nouvelles mesures pour assurer une maîtrise budgétaire stricte

La révision du Pacte de stabilité et de croissance a constitué un des éléments clés de la nouvelle gouvernance économique. Ce paquet de mesures de gouvernance économique, appelée *Six Pack*, a été adopté par le Conseil en novembre 2011. Ce *Six Pack* (auquel fut ensuite intégré un *Two Pack* de nouvelles mesures) se compose d'un certain nombre de dispositions visant à renforcer la discipline budgétaire dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance, afin d'assurer une réduction satisfaisante de la dette publique dans les États membres, ainsi qu'une réduction des déficits trop élevés. Cela implique l'amélioration de la surveillance des politiques budgétaires (l'introduction de dispositions relatives aux cadres budgétaires nationaux et une application plus cohérente et à un stade plus précoce de mesures d'exécution à l'égard des États membres de la zone euro qui ne se conforment pas aux règles) et des politiques économiques des États membres, de façon à répondre de manière adéquate aux déséquilibres macroéconomiques.

La gouvernance de la zone euro a, en outre, également fait l'objet d'innovations. Les dirigeants de la zone ont convenu que leurs chefs de gouvernement se rencontreraient officiellement deux fois par an sous leur propre présidence permanente – et à un rythme au moins mensuel pendant la durée de la crise de la dette. Il s'agit d'un développement institutionnel extrêmement important pour la zone euro, puisqu'il permet aux dirigeants politiques nationaux de faire valoir une certaine prééminence sur les ministères des Finances et les techniciens de la Banque centrale.

L'UE s'immobilise... crise de confiance, indécision politique et tendances économiques inquiétantes

En dépit de ces avancées, la crise économique ne s'est pas arrêtée et la légitimité politique de l'UE s'est affaiblie. Comme Micossi (2011 : 2) le formule, « Un piètre leadership (...) a transformé une crise mineure de la dette en une crise de confiance qui menace la survie même de notre union monétaire. Et (...) les modifications du traité en cours de discussion, principalement motivées par l'opportunisme politique, ne peuvent s'attaquer aux problèmes existentiels qui touchent la zone euro et l'Union ».

Les tensions politiques et le manque croissant de soutien public ont débarqué comme une surprise alors même que les décideurs de l'UE poursuivaient leur stratégie d'austérité accrue à travers l'Europe. Austérité, austérité et toujours plus d'austérité ! Tel semble être le mantra de l'UE dans sa lutte contre les risques liés à la crise de la dette souveraine (De Grauwe, 2011a et 2011b). Il s'agit là d'un exercice politique dangereux. Comme l'a souligné Wyplosz (2010), les sanctions quasi automatiques pour les membres ne respectant pas les règles budgétaires de l'UE « sèment les graines d'un conflit majeur entre les États membres et la Commission et entre les États eux-mêmes – un pays sanctionné se sentant abandonné par les autres » (Wyplosz, 2010 : 4).

Ce que nous avons écrit dans la dernière édition du *Bilan social de l'Union européenne* à propos de l'année 2010 (voir Degryse et Natali, 2011) a été confirmé en 2011. L'année 2011 a été marquée par le détournement accru (pour autant que ce soit possible) de l'attention de l'UE loin des grands défis socio-économiques liés à la croissance intelligente, durable et inclusive, au profit de la focalisation sur des plans d'austérité unidimensionnels visant à accroître la viabilité financière des budgets publics.

Le fondamentalisme de l'équilibre budgétaire (pour reprendre les termes de De Grauwe, 2011a) est non seulement un exercice politiquement risqué, mais, pour un certain nombre de raisons, il s'avère également insuffisant. La première de ces raisons tient au renforcement effectif d'une tendance déflationniste, là où la priorité actuelle en Europe devrait être la croissance et l'emploi. Le ciblage des déficits publics implique d'accorder une priorité permanente aux programmes d'austérité, faisant courir le risque d'une stagnation prolongée. Et ce, alors même que le défi crucial pour l'UE réside dans le niveau élevé de chômage, chez les jeunes en particulier, et dans les faibles niveaux de croissance. Ce sont eux qui auraient dû constituer la priorité pour les décideurs de l'UE, mais ça n'a pas été le cas (Padoa-Schioppa, 2010)⁶.

6. Malgré l'importance accordée par Europe 2020 à la croissance, il y a peu d'éléments probants pour attester d'une action de l'UE en la matière. Comme le montre Jouen dans la présente édition, les fonds structurels ne sont pas pleinement activés à cette fin.

Le deuxième problème et la deuxième source d'incohérence ont trait au besoin de réponses adéquates et diversifiées aux déséquilibres économiques des États membres pris individuellement. De nombreux commentateurs y ont insisté (voir Boeri, 2011; Schmidt, 2010), les interactions économiques et commerciales entre membres de l'UE sont caractérisées par des tensions structurelles. Des pays comme la Grèce, l'Italie et l'Espagne ont connu une hausse rapide des coûts salariaux unitaires. D'autres, comme l'Allemagne et les Pays-Bas, ont vu leur compétitivité augmenter et ont accumulé des excédents croissants. Ce problème de « divergence de compétitivité » (d'après la formule de Diamond et Liddle) attend toujours une solution.

La troisième limite découle de l'incapacité de lier les nouvelles mesures de coordination à la question de la régulation financière. L'origine même de la crise financière déclenchée en 2008 – l'absence de réglementation des marchés financiers – a disparu du débat après seulement quelques années. La Commission européenne a présenté diverses propositions de régulation du secteur financier et de mise en place d'un nouveau mécanisme de stabilité pour les banques. Mais celles-ci ne sont pas intégrées dans le cadre de la gouvernance économique globale.

L'UE est en danger : manque de légitimation démocratique et tensions accrues avec les partenaires sociaux

Le déficit démocratique et le manque de soutien populaire en faveur de l'UE semblent constituer un des effets majeurs des dernières tendances à l'œuvre en matière d'intégration européenne (ainsi que de l'intégrisme de l'équilibre budgétaire). Ce n'est pas nouveau, mais les mesures récentes pourraient aggraver ce manque de soutien (voir Follesdal et Hix, 2006 et, plus récemment, Degryse et Pochet, 2011).

L'Union européenne est de plus en plus éloignée des électeurs. D'une part, les citoyens ne peuvent pas la comprendre (le processus d'intégration est obscur et technocratique) et ils ne seront donc jamais en mesure de l'évaluer et de la considérer comme un système démocratique, ni de s'identifier à elle. En outre, le processus de décision y est fondamentalement technocratique plutôt que politique. D'autre part, l'UE adopte

des politiques qui ne sont pas soutenues par une majorité de citoyens de nombreux (ou même de la plupart des) États membres (Follesdal et Hix, 2006 : 537; Lanou, 2011)⁷.

Un autre aspect important qui requiert une analyse plus approfondie est la tension croissante entre les institutions de l'UE et les partenaires sociaux. D'après la chronologie (ci-dessous dans le texte), il est évident que l'année dernière a connu un accroissement des conflits entre points de vue opposés sur l'Union européenne et sa base normative. Alors que les institutions européennes semblent avoir poursuivi, si pas renforcé, les politiques inspirées du consensus de Francfort-Bruxelles, les syndicats et les acteurs sociaux ont en général réagi contre elles.

En ce qui concerne les innovations mentionnées ci-dessus en matière de gouvernance européenne, les principaux documents résultant du semestre européen (par exemple l'Examen annuel de la croissance), le nouveau pacte pour l'euro plus, et même l'application récente d'Europe 2020, semblent attester d'une offensive évidente contre les droits sociaux. Au-delà de la proposition de contrôle plus efficace sur les dépenses sociales, la nouvelle gouvernance économique (par exemple, le pacte pour l'euro plus) traite de manière particulièrement explicite du processus de fixation des salaires et de la négociation collective, et risque ainsi de briser le pouvoir des syndicats à établir une « norme salariale » au niveau national ou sectoriel. La « révision des mécanismes d'indexation » signifie l'affaiblissement ou la suppression totale de la législation existante dans certains États membres de l'UE qui prévoient, par exemple une augmentation plus ou moins « automatique » des salaires ou des salaires minimum, en compensation de l'inflation. Le pacte affirme bien sûr que tout cela doit se faire dans le respect dû au « dialogue social ». Mais le « dialogue social » se mènerait de manière fort différente si toutes ces mesures devaient être mises en œuvre (Dräger, 2011 : 12).

Les syndicats (tant au niveau européen que national) ont réagi en conséquence. Dans une déclaration sur l'état de l'économie européenne (CES, 2011b), l'action des institutions de l'UE a été critiquée : « Les

7. Les mesures introduites par Europe 2020, telles que les sept initiatives phares visant à renforcer le consensus en faveur des stratégies européennes, semblent loin d'être pleinement effectives (voir Peña-Casas dans la présente édition).

règles définies par le Parlement, le Conseil et la Commission dans le *Six Pack* font peser la charge de la crise sur les travailleurs et leurs familles » (...) « Si, au cours de la récession de 2009, les gouvernements avaient été contraints de suivre les règles que le paquet gouvernance économique cherche maintenant à imposer, l'économie aurait été plongée dans une dépression profonde ».

Le mouvement syndical signifie clairement que la « concurrence à la baisse » n'est pas le bon chemin pour sortir de la crise. Il se fonde sur une combinaison de salaires et de pratiques de travail précaires, d'endettement irrationnel et de bulles sur les prix des actifs. Les augmentations salariales prétendument « irresponsablement élevées » n'ont que peu – ou rien – à voir avec cela.

La Secrétaire générale de la CES a récemment insisté (Sékol, 2012) sur la nécessité de poursuivre une autre stratégie. L'action de l'UE « étouffe la croissance et bloque la création d'emplois » (...) « Nous ne pouvons plus ignorer les conséquences sociales désastreuses et la montée du nationalisme dans de nombreux pays européens, qui mettent en cause nos valeurs essentielles fondées sur la solidarité ». En ce qui concerne le rôle de la négociation collective, le ton se fait encore plus cru : « Toute tentative de la Direction générale des affaires économiques et financières ou du Conseil des ministres des Finances visant à utiliser la nouvelle procédure de déséquilibres excessifs pour affaiblir les systèmes de formation des salaires, mettre la pression sur les salaires et les résultats des négociations collectives, ou pour imposer des réformes du marché du travail sera combattue par la CES et considérée comme contraire à l'article premier du règlement et aux principes de l'article 152 du traité, sur le respect de l'autonomie des partenaires sociaux et des systèmes nationaux de formation des salaires » (Sékol, 2012).

Certaines des contributions les plus récentes de la science politique à propos des changements de politiques publiques et du rôle des groupes d'intérêt (voir le travail de pionnier des deux universitaires américains, Hacker et Pierson, 2010) nous enseignent que les politiques de réformes économiques et sociales découlent des luttes entre groupes d'intérêts. Au-delà des élections, et du contrôle direct et très partiel de l'électorat sur les politiques, les institutions répondent aux lobbies et aux groupes constitués. Les interactions changeantes entre ces groupes (on pourrait aussi évoquer de larges communautés épistémiques et des

coalitions de plaidoyer) ainsi que le renforcement et/ou l'affaiblissement de la position de chaque groupe peuvent modifier à la fois les politiques et les résultats des réformes. En utilisant la même approche pour la politique de l'UE, on pourrait interpréter les innovations de l'année dernière comme le fruit de changements dans les rapports de force entre différentes coalitions opérant au niveau de l'UE.

La distance croissante entre les positions des dirigeants de l'UE et celles du mouvement syndical pourrait résulter de l'évolution progressive de l'équilibre des pouvoirs entre les intérêts économiques et politiques. Les décideurs néolibéraux semblent se trouver dans une position plus forte vis-à-vis du monde du travail. La médiation n'est pas perçue comme une nécessité impérative et les mesures politiques unilatérales sont considérés comme à la fois possibles et beaucoup plus efficaces pour résoudre la crise. Selon les termes de Degryse et Pochet (dans la présente édition du *Bilan*), l'évolution récente d'Europe 2020 marque la fin d'un compromis. C'est là le risque majeur que nous voyons à la fois pour le présent et pour l'avenir du processus d'intégration.

Questions ouvertes pour le futur de l'Europe

Le casse-tête européen mentionné ci-dessus (l'UE court à l'immobilisme) constitue l'objet principal de cette édition du *Bilan social de l'UE*. Pourquoi l'Europe a-t-elle échoué à sortir de la crise ? Qu'est-ce qui pourrait empêcher l'UE de connaître de nouveaux déficits en matière de légitimité ? Qu'est-ce qui pourrait insuffler une énergie nouvelle dans le projet d'intégration ?

Ces grandes questions sont abordées dans les chapitres suivants. Le livre se divise en deux parties. Dans la première, les auteurs se penchent sur les principales tendances à l'œuvre dans la gouvernance européenne des questions socio-économiques. Trois chapitres fournissent une vision intégrée, à travers trois lectures complémentaires, mais diversifiées.

Giuliano Amato et Yves Mény brossent un tableau (sombre) des évolutions institutionnelles qui ont marqué l'année 2011 au sein de l'UE. Ils insistent sur le fait que la réponse partiellement chaotique de l'UE à la crise s'est déployée via l'introduction de mécanismes de solidarité visant à

assurer la stabilité financière de l'UE (et de la zone euro), la mise en œuvre de l'orthodoxie financière libérale par le renforcement du Pacte de stabilité et de croissance (par l'intermédiaire du *Six Pack* et du *Two Pack*), la mise en œuvre effective de la nouvelle gouvernance basée sur le semestre européen, et la révision partielle du traité. C'est l'ensemble de l'architecture de l'UE qui semble fragile et complexe, et contribue dès lors à une absence de clarté à l'égard de l'opinion publique : quelle est la mission de l'UE après la crise ? Que pouvons-nous attendre qui puisse améliorer les conditions de travail et de vie ? Ces questions et d'autres sont encore ouvertes et en attente de réponses.

Patrick Diamond et Roger Liddle analysent la gouvernance économique et l'avenir de la zone euro dans le contexte de la crise de la dette souveraine. À cette occasion, l'accent est davantage mis sur la substance même du cadre de l'UE, les avancées majeures et les points critiques. Comment les politiques économiques peuvent-elles être mieux coordonnées ? Dans leur chapitre, Degryse et Pochet montrent que l'économie européenne peut être amenée sur le « sentier d'une croissance durable », moins dépendante de l'importation de combustibles fossiles. Le changement climatique demeure en effet très certainement le défi principal posé à notre modèle productif.

La deuxième partie de l'édition de cette année analyse, sous des angles variés, l'impact de la crise sur les politiques sociales à l'échelle européenne et sur la gamme élargie d'instruments de solidarité à disposition de l'UE. Dans le quatrième chapitre, Marjorie Jouen étudie en détails le débat en cours sur la politique de cohésion et la révision des fonds structurels. L'activation et la mise en œuvre de la politique de cohésion révisée constituaient un test permettant de déterminer comment et à quel point l'UE a réussi à combiner les plans d'austérité stricts (exigés des États membres) à la solidarité territoriale. Les résultats ont malheureusement été médiocres : les fonds structurels n'ont pas été utilisés (ou alors partiellement) pour amortir les effets de la crise. Leur utilisation a révélé des tendances contrastées dues à l'introduction dans le débat du thème de la conditionnalité, qui soumet le budget de l'UE à la « règle d'or » de la stabilité budgétaire.

Le cinquième chapitre éclaire les dernières tendances en matière de dialogue social européen. Stephan Clauwaert et Christophe Degryse offrent un résumé du rôle des partenaires sociaux dans l'approche de

certaines des questions les plus pertinentes qui se posent au monde du travail. La tension continue au sein du dialogue social européen le met en danger, alors même que la conscience que les travailleurs ont de son importance demeure constante et à ce titre prometteuse pour l'avenir.

Le futur des systèmes de protection sociale est au cœur du sixième chapitre, dans lequel Rita Baeten et Sarah Thomson procèdent à une évaluation critique des réformes du secteur de la santé tant au niveau communautaire que national. En cohérence avec le travail effectué l'an dernier sur les retraites, les auteurs analysent les tendances actuelles en matière d'élaboration des politiques de l'UE et leur influence éventuelle sur le processus de réforme au niveau national. Dans ce contexte, les contradictions du Pacte de stabilité et de croissance sont associées à la recrudescence du populisme dans certains États membres. En outre, on constate un regain d'intérêt de la part de l'UE à l'égard des soins de santé et de l'amélioration de la viabilité financière des systèmes nationaux.

Ramón Peña-Casas propose une lecture critique de la Méthode ouverte de coordination (MOC) et de la mise en œuvre effective de la Plateforme européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'auteur décèle un risque réel que le paradigme libéral ne domine l'agenda social dans les années à venir. De plus, les faiblesses liées à la gouvernance *soft* des politiques sociales par l'UE réapparaissent, sans qu'aucune solution efficace n'y ait été trouvée. Est-il encore possible d'envisager de réels progrès dans les procédures de gestion, la surveillance et la direction des politiques macroéconomiques, microéconomiques et sociales ?

Dalila Ghailani dissèque enfin la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE, et analyse ses jugements en matière d'organisation du temps de travail, de lutte contre la discrimination, d'égalité de traitement entre hommes et femmes, et de flexicurité. Ce faisant, elle démontre à quel point l'Union européenne se révèle présente dans la vie quotidienne de ses citoyens.

Les différents chapitres montrent que l'UE est maintenant à la croisée des chemins : les affaires de l'UE ne sont pas « courantes ». Elles sont marquées par des changements rapides et évoluent dans des directions qui, à bien des égards, semblent porteuses de mauvaises nouvelles pour le mouvement syndical. Dans le dernier chapitre, David Natali partage quelques réflexions complémentaires sur le danger fondamental qui

pèse sur le mouvement syndical européen, les citoyens et les travailleurs. Les déclarations provocatrices du gouverneur de la Banque centrale européenne, Mario Draghi, selon qui « Le modèle social européen a déjà disparu ! » y sont analysées, expliquées et critiquées⁸.

Février 2012

Références

- Barbier, C. (2011), « Semestre européen ou pacte de compétitivité : bonnet blanc et blanc bonnet ? », *OSE Working Paper Series*, No.4/11, Observatoire social européen, Bruxelles.
- Boeri, T. (2011), « Perché non possiamo farci dettare l'agenda da Merkozy », 25 octobre 2011 (<http://www.lavoce.info/articoli/pagina1002615.html>).
- Busch, K. et Hirschel, D. (2011), « Europe at the crossroads : Ways out of the Crisis », *International Policy Analysis Paper*, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, mai 2011 (<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08066.pdf>).
- CES (2011a), « Déclaration de la CES aux ministres des Finances européens réunis à Wrocław les 16 et 17 septembre 2011 », Déclaration adoptée par le Comité de direction de la CES à Wrocław le 16 septembre 2011 (<http://www.etuc.org/a/9014>).
- CES (2011b), « Déclaration de la CES sur la situation économique actuelle », adoptée par son Comité exécutif les 19-20 octobre 2011 à Bruxelles (<http://www.etuc.org/a/9125>).
- Commission européenne (2012), « Employment and Social Developments in Europe 2011 », Commission staff working document, Office des Publications de l'Union européenne, Luxembourg (http://ec.europa.eu/employment_social/esde/2011).
- Conseil de l'Union européenne (2011), Conclusions des chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro, Bruxelles, 11 mars 2011 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/119811.pdf).

8. « Europe's banker talks tough », Blackstone, B., Karnitschnig, M. et Thomson, R., interview avec Mario Draghi, pour *The Wall Street Journal*, 24 février 2012 (<http://online.wsj.com/article/SB10001424052970203960804577241221244896782.html>).

- De Grauwe, P. (2011a), « Who cares about the survival of the eurozone ? », *CEPS Commentary*, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 16 novembre 2011 (<http://www.ceps.be/book/who-cares-about-survival-eurozone>).
- De Grauwe, P. (2011b), « Balanced Budget Fundamentalism », *CEPS Commentary*, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 5 septembre 2011 (<http://www.ceps.be/book/balanced-budget-fundamentalism>).
- Degryse, C. et Natali, D. (2011), « Avant-propos : une sortie de crise plus sociale et plus durable pour l'Union européenne », in Degryse, C. et Natali, D. (dir.), *Bilan social de l'Union européenne 2010*, ETUI/OSE, Bruxelles, pp.11-22.
- Degryse, C. et Pochet, P. (2011), « Monetary Union, economic coordination and democratic legitimacy », *ETUI Policy Brief*, n° 5/2011 (<http://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Social-Policy/Monetary-Union-economic-coordination-and-democratic-legitimacy>).
- De Witte, B. (2011), « The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism », *SIEPS Working Paper Series*, n° 11/06, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm.
- Dräger, K. (2011), « Sado-monetarism rules ok?! EU economic governance and its consequences », An analysis and reflection paper, Cologne, 3 septembre 2011 (http://www2.euromemorandum.eu/uploads/background_paper_draeger_sado_monetarism_rules_ok_eu_economic_governance_and_its_consequences.pdf).
- ETUI (2012), *Benchmarking Working Europe 2012*, CES et ETUI, Bruxelles.
- Follesdal, A. et Hix, S. (2006), « Why there is a democratic deficit in the EU : a response to Majone and Moravcsik », *Journal of Common Market Studies*, Vol.44, n° 3, pp.533-562.
- Hacker, J. et Pierson, P. (2010), *Winner-take-all politics : how Washington made the rich richer and turned its back on the middle class*, Simon and Shuster, New York.
- Hemerijck, A. (2012), « Stress-testing the Welfare State once more », in Bonoli, G. et Natali, D. (eds.), *The Politics of the New Welfare State in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford (à paraître).
- Krugman, P. (2012), « What ails Europe? », *The New York Times*, 26 février 2012 (<http://www.nytimes.com/2012/02/27/opinion/krugman-what-ails-europe.html>).
- Lanoo, K. (2011), « EU Federalism in Crisis », *CEPS Policy Brief*, n° 259, Centre for European Policy Studies, décembre 2011.

- Micossi, S. (2011), « Misguided policies risk breaking up the eurozone and the EU », *CEPS Policy Brief*, n° 260, Centre for European Policy Studies, décembre 2011.
- Padoa-Schioppa, T. (2010), « Stability Yes; But also Growth », A Conversation with Tommaso Padoa-Schioppa on the Eve of the October 2010 European Council, Notre Europe, octobre 2010 (http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/TPS-conversation-October2010_01.pdf).
- Roth, F., Novak-Leman D. et Otter, T. (2011), « Has the financial crisis shattered citizens' trust in national and European governmental institutions? Evidence from the EU Member States, 1999-2010 », *CEPS Working Document*, n° 343, Centre for European Policy Studies, juin 2011
- Schmidt, V. (2010), « The European Union's Eurozone Crisis and What (not) to Do About It », *The Brown Journal of World Affairs*, n° 17/1, pp.199-214.
- Sékol, B. (2012), « The Crisis and the Response of the European Trade Unions », *Social Europe Journal*, 23 février 2012 (<http://www.social-europe.eu/2012/02/the-crisis-and-the-response-of-the-european-trade-unions/>).
- Tabellini, G. (2011), « The Eurozone crisis : What needs to be done », 15 juillet 2011 (<http://voxeu.org/index.php?q=node/6757>).
- Taylor, P. (2011), « After the Great Recession the Great Regression », *The Wall Street Journal*, 7 février 2011 (<http://www.nytimes.com/2011/02/08/business/global/08inside.html>).
- Wyplosz, C. (2010), « Eurozone reform : Not yet fiscal discipline, but a good start », 4 octobre 2010 (<http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5610>).