

**Economistes Européens pour une politique économique
alternative en Europe
– Groupe EuroMemo –**

***Prise entre la crise du Covid-19 et la
guerre en Ukraine: l'UE en 2022***

EuroMemorandum 2022 ¹

¹ L'EuroMemorandum s'appuie sur les discussions et les textes présentés lors de la 27^{ème} *Rencontre pour une Politique Alternative en Europe* organisée en ligne par le groupe EuroMemo , entre le 14 et le 24 Septembre 2021. Le chapitre sur le conflit Ukrainien a été écrit en Mars 2022

1 Introduction

La pandémie de Covid-19 a marqué l'année 2021, comme elle l'avait fait l'année précédente. Le monde a déjà connu trois grandes vagues d'infection par Covid-19, et au moment de la rédaction de l'Euro Memorandum de cette année, une quatrième vague d'infection causée par la nouvelle variante Omicron avec des sous-variantes récemment découvertes fait rage en Europe. Le Covid-19 a eu un impact profond sur les conditions de vie dans le monde et sur l'économie européenne. Alors que le PIB de l'UE s'est contracté de 5,9 % en 2020, en 2021, le contexte macroéconomique s'est quelque peu amélioré, tous les États membres retrouvant des taux de croissance du PIB positifs. Néanmoins, l'emploi et les salaires réels sont restés à la traîne par rapport à l'évolution de la production. Le chômage a culminé à 8,6 % en septembre 2020, contre 7,4 % en septembre 2019, mais a entamé une tendance à la baisse depuis lors. Si le recours généralisé aux dispositifs de maintien dans l'emploi et aux mesures similaires a eu un effet modérateur sur le chômage, les pertes de revenus qui en ont résulté ont néanmoins été importantes. En 2020, la perte de revenu de l'emploi médian au niveau de l'UE a été estimée à -7,2 %, avec de grandes variations entre les pays et des effets inégaux sur les groupes vulnérables. Cette constatation confirme le schéma général selon lequel la pandémie a frappé différentes régions et différents secteurs avec une force variable, créant ou intensifiant les divergences existantes dans l'UE.

L'UE a échoué de manière spectaculaire dans sa recherche d'une coopération multilatérale contre la pandémie de Covid-19. Les principaux États industrialisés, dont l'UE, ont plutôt donné la priorité à l'approvisionnement en vaccins de leurs propres populations. Le soutien européen d'un milliard d'euros annoncé par Ursula Von der Leyen en juin 2021 pour renforcer les capacités de production de vaccins en Afrique est largement symbolique. L'échec d'une coopération multilatérale efficace ne se limite toutefois pas à la pandémie du Corona virus, mais s'étend à d'autres domaines clés, notamment la question primordiale du climat. La Conférence des Parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques (COP 26 du 31 octobre au 11 novembre 2021 à Glasgow) a donné des résultats modestes. Le dernier rapport du GIEC, publié fin février 2022, souligne que, si les pays ne renforcent pas sensiblement leurs mesures de lutte contre la crise climatique dans les prochaines années, il sera impossible d'atteindre l'objectif clé consistant à limiter le réchauffement de la planète à 1,5° Celsius d'ici 2100. De plus, l'« éco blanchiment » de mesures importantes, telles que la récente proposition de la Commission européenne (CE) visant à classer le gaz naturel et l'énergie nucléaire parmi les technologies vertes de transition, menace de compromettre tout progrès substantiel.

L'invasion de l'Ukraine par la Russie, qui a débuté le 24 février 2022, marque un tournant dramatique pour le système international lui-même et en particulier pour le développement politique et économique de l'UE. Les sanctions économiques sévères imposées à la Russie, ainsi que le soutien militaire massif des États-Unis, de l'UE et d'autres pays à l'Ukraine peuvent sembler justifiés par la violation flagrante du droit international par le gouvernement russe. Néanmoins, ces mesures pourraient contribuer à une escalade de la guerre et exacerber le risque d'un conflit militaire total impliquant les pays de l'OTAN. Pour éviter qu'un tel scénario ne se concrétise, il est urgent de reconsidérer l'approche des sanctions et, surtout, d'intensifier les efforts diplomatiques pour désamorcer le conflit.

Plus généralement, l'UE devrait repenser son orientation stratégique et résister à l'élan de réarmement et de militarisation. Face à une constellation de crises multiples et à l'urgence climatique, l'UE, voire la communauté internationale dans son ensemble, doit concentrer son capital

politique et économique sur la promotion d'une coopération internationale efficace et la consolidation de la paix.

2. Transition vers une économie post-pandémique - Le contexte macroéconomique

En février 2020, la Commission européenne a lancé la révision de la gouvernance économique de l'UE telle qu'elle est définie dans le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) et ses révisions extensives. En raison de la pandémie, le processus a été gelé jusqu'en octobre 2021, date à laquelle il a été relancé. Le modèle actuel de gouvernance économique de l'UE a prévalu pendant plus de 20 ans et il s'est avéré largement inadapté. Il est urgent de changer de paradigme, en reconnaissant le fait que les questions sociales, économiques et écologiques sont intrinsèquement liées et que les solutions basées sur le marché font plus de mal que de bien.

Parmi les grandes orientations que devrait prendre le paradigme de gouvernance économique proposé par l'UE figurent les suivantes :

- 1. Intégrer le social dans l'économie - Le pilier européen des droits sociaux et son plan d'action, approuvés par la déclaration de Porto le 7 mai 2021, devraient être intégrés dans l'architecture de la gouvernance économique de l'UE. Celle-ci devrait être fondée sur le plein emploi avec des emplois de haute qualité et une transition juste vers une économie durable sur le plan social et environnemental, tandis que des indicateurs non liés au PIB devraient être employés pour mesurer le bien-être des sociétés. Les défis socio-économiques et environnementaux spécifiques auxquels sont confrontés les différents États membres doivent être pris en compte.

- 2. Rétablir le secteur public

Rétablir les services publics - Après des années de restrictions budgétaires, les services publics ont été affaiblis et leur taille a diminué. Il convient de tirer les leçons de la pandémie et de revaloriser le rôle des services publics en le reliant aux besoins de la société.

- 3. Les politiques fiscales et monétaires doivent être coordonnées afin que la monnaie et le crédit soient réintégrés dans les politiques publiques. Cela s'applique particulièrement aux défis actuels en matière de climat et de santé et à la nécessité d'accroître considérablement les investissements publics. Ainsi, un système coordonné d'allocation de crédits et de financement budgétaire est nécessaire, englobant l'émission d'obligations par la Commission européenne au nom de l'UE.

- 4. La nouvelle architecture de gouvernance doit être rendue plus équitable et plus durable. Les difficultés rencontrées par l'UE pour parvenir à une approche commune en matière de fiscalité restent un obstacle majeur à la mise en place d'une base solide. Si l'UE a accepté la recommandation de l'OCDE d'un taux minimum de 15 % pour l'impôt sur les sociétés, elle n'a rien fait pour contrer les pratiques répandues d'évasion fiscale et de blanchiment d'argent.

- 5. La dette souveraine accumulée en réponse à la crise de Covid-19 doit être traitée au niveau européen. Certaines des plus grandes économies de la zone euro, comme l'Italie, l'Espagne et la France, connaissent une forte augmentation de leur dette, de même que des pays entrant dans la crise avec une dette publique déjà élevée, comme la Grèce. Dans tous les cas, le risque d'une panique sur le marché obligataire ne peut être écarté. Pour écartier un tel risque, la BCE doit acheter des obligations d'État sur les marchés primaires. De cette manière, la menace d'une panique des détenteurs d'obligations est écartée, sans qu'il y ait un héritage permanent de niveaux insoutenables de dette publique.

- 6. L'ensemble du processus de formulation et de mise en œuvre des politiques de l'UE doit être démocratisé. Le Parlement européen doit participer au processus décisionnel concernant la définition des objectifs et des politiques macroéconomiques, superviser leur mise en œuvre et rendre la Commission européenne et la BCE responsables des résultats obtenus. Le rôle des acteurs sociaux et des partenaires sociaux doit également être inclus dans le nouveau paradigme.

3. Les politiques sociales et d'emploi

La crise du Covid-19 a eu jusqu'à présent un effet négatif sur l'emploi beaucoup moins important que la crise financière mondiale, en raison de la généralisation des régimes de congé et de chômage partiel ; ceux-ci couvraient 18,4 % de l'ensemble des salariés de l'UE au plus fort de la première vague de la pandémie. La hausse du taux de chômage a été faible et temporaire, mais les jeunes ont été touchés de manière disproportionnée par les pertes d'emploi et les possibilités d'emploi plus limitées. Les femmes ont également été parmi les plus grandes victimes de la crise du Covid-19, ayant assumé la plus grande part de la charge supplémentaire en travail non rémunéré et souffert de conflits accrus entre vie professionnelle et vie familiale et de risques accrus pour la santé pendant les périodes de fermeture, en tant que télétravailleurs ou travailleurs "essentiels". Plus important encore, le revenu de l'emploi médian dans l'UE a diminué de 7,2 % en 2020, principalement en raison de la réduction des heures de travail, avec de grandes variations entre les pays et les groupes de travailleurs vulnérables ; les relations industrielles ont également souffert, en particulier dans les pays à faible taux de syndicalisation et à faible couverture par les conventions collectives.

La crise pandémique a été une période d'intense activité politique au niveau de l'UE dans les domaines de l'emploi et de la politique sociale. Parmi les évolutions positives, citons l'adoption d'un plan d'action pour la mise en œuvre du pilier européen des droits sociaux, la proposition par la Commission européenne de deux directives, l'une sur le salaire minimum adéquat et l'autre sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, l'adoption d'une garantie européenne pour les enfants et la création d'un Fonds de transition juste dans le cadre du projet européen Green New Deal (GND). Parmi les évolutions négatives, on peut citer, d'une part, les nouvelles lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres de l'UE qui reprennent la recette de la flexicurité, en appelant à une réduction de la protection contre les licenciements des employés permanents et, d'autre part, la nouvelle Facilité pour la Relance et la Résilience (FRR), dont les ressources sont disponibles en cas de réalisation de réformes néolibérales des produits ou du marché du travail imposées comme des conditionnalités ex ante et liées aux recommandations du Conseil dans le cadre du Semestre européen. En outre, une transition juste dans le cadre du GND est fondée sur une perspective de modernisation écologique reproduisant le modèle de mesures d'accompagnement social des programmes de transition verte basés sur le marché et un modèle de partenariat social sans contribution significative des travailleurs, laissant les relations de pouvoir social inchangées. Enfin, si la garantie européenne pour les enfants est la bienvenue, la réduction de la pauvreté dans l'UE reste un objectif politique insaisissable, d'autant plus dans le contexte de l'augmentation rapide des prix de l'énergie qui a fait de la pauvreté énergétique une question politique centrale dans l'UE.

Parmi les propositions alternatives, citons (a) l'adoption d'une directive plus ambitieuse et contraignante sur les salaires minimums adéquats, avec un engagement plus fort en faveur de la promotion active de la négociation collective par les gouvernements, condition préalable à la lutte contre la pauvreté au travail et à la garantie d'un niveau de vie décent pour les salariés ; (b) une recommandation ambitieuse du Conseil de l'UE sur le revenu minimum ; (c) la nécessité d'adapter le

pacte de stabilité et de croissance de l'UE, en alignant les mécanismes de gouvernance de l'UE sur ses objectifs sociaux et écologiques ; (d) la réduction du temps de travail et (e) un programme public de garantie de l'emploi. D'une manière générale, les politiques sociales devraient être la pierre angulaire d'une stratégie de croissance centrée sur les "besoins humains" et d'une approche solidaire qui soutienne les droits des travailleurs et la négociation collective, respecte les niveaux de participation locaux et communaux et offre une vision forte de la transition socio-écologique en Europe.

4. La guerre en Ukraine et le rôle de l'UE

En février 2022, le conflit de longue date entre la Russie et l'Ukraine a dégénéré en une guerre totale. L'Occident a réagi très fortement en termes de sanctions économiques et d'aide militaire. La Russie a réagi en mettant sa force de dissuasion nucléaire en état d'alerte. Le monde n'a jamais été aussi proche d'une guerre thermonucléaire depuis la crise des missiles de Cuba en 1962.

Si la décision russe d'envahir l'Ukraine viole les normes morales et juridiques établies, elle n'est pas sans contexte. Depuis les guerres au Kosovo et en Irak, et surtout depuis les "révolutions de couleur" en Géorgie et en Ukraine, la Russie s'inquiète de la stratégie américaine et occidentale de déstabilisation des adversaires, y compris d'elle-même. Il existe également une incompatibilité entre la grande stratégie américaine - ou les intérêts et les idées défendus par l'UE - et les objectifs en constante évolution de l'État russe. Avec l'expansion continue de l'UE et de l'OTAN vers la Russie, cette dernière a commencé à sécuriser les questions et s'est attachée à "tracer une ligne", ce qui a contredit les intérêts et les objectifs universels de l'Occident.

Le contexte de la crise implique des développements d'économie politique. Contrairement aux attentes des néolibéraux, la "thérapie de choc" administrée en Russie au début des années 1990 s'est soldée par un désastre impliquant deux périodes d'hyperinflation, un déclin drastique de la production industrielle et une augmentation rapide des inégalités. Ces changements ont également entraîné une détérioration significative de la qualité de vie et ont contribué à une pauvreté massive au sein de la population durant cette période, y compris parmi les travailleurs éduqués et qualifiés. Au cours des années 1990 chaotiques, ces mauvais développements ont ouvert la voie à un contre-mouvement favorisant un capitalisme d'État "fort" semi-autoritaire - bien que dans le cadre d'une constitution libérale - dirigé par une élite politique et des oligarques économiques imbriqués.

Comme la Russie, l'Ukraine a subi les coûts économiques et sociaux de la thérapie de choc du début des années 1990. La période de croissance économique rapide de 2000 à 2008 a sorti de nombreuses personnes de la pauvreté et a amélioré les conditions socio-économiques en général. Le conflit social qui a précédé la révolution de l'Euromaïdan et ses conséquences s'est déroulé dans le contexte de la crise financière mondiale et d'une chute de 15 % du PIB ukrainien. Très vite, l'Ukraine s'est trouvée aux prises avec les conditions des prêts du FMI et celles du programme européen de voisinage (PEV). Après une reprise partielle et de courte durée en 2010-2011, le ralentissement économique s'est poursuivi parallèlement à la crise de l'euro, dont il est en partie la cause.

Les prescriptions politiques avancées dans les précédents EuroMemoranda pourraient contribuer à une paix plus durable en remplaçant le dilemme de la sécurité par une logique intégrative d'interdépendance mutuellement bénéfique. À cet égard, l'intégration économique pourrait être facilitée en Ukraine, en Russie et dans d'autres États post-soviétiques par des investissements publics plutôt que par des investissements militaires. Tout en reconnaissant les problèmes liés à l'imposition d'une thérapie de choc ou de l'austérité, l'UE devrait permettre et encourager l'expérimentation de différents arrangements institutionnels et politiques macroéconomiques - comme elle l'a fait elle-

même avec des politiques monétaires non conventionnelles et de nouveaux paquets fiscaux. Un point essentiel est que les acteurs doivent apprendre à accepter le pluralisme et à résoudre les conflits par des changements pacifiques. Une UE transformée devrait inclure les politiques extérieures suivantes : (1) L'UE devrait résister aux tendances à la sécurisation et à la militarisation et se concentrer sur des projets sociaux et écologiques ; (2) l'UE devrait augmenter de manière significative l'aide humanitaire et le soutien aux réfugiés ukrainiens dans l'UE, et l'UE devrait préconiser l'annulation de la dette de l'Ukraine (y compris l'application de l'annulation de ses prêts), mais ne pas apporter de soutien militaire à l'Ukraine ; et (3) si les sanctions contre la Russie sont nécessaires, nous appelons à la modération, à une réflexion rationnelle sur la situation périlleuse au bord du gouffre, et à la désescalade.