

## **Perspectives Changer de paradigme**

Les défis majeurs qui se posent aujourd'hui à l'Union européenne s'articulent autour de trois grands axes :

- la création et la promotion au niveau international d'un véritable modèle de développement durable dans ses aspects économiques, sociaux et environnementaux (van Ypersele, Begg) ;
- la mise en place d'instruments de régulation du comportement des acteurs économiques et financiers en vue de mettre l'économie et la finance au service du développement durable mondial (Defraigne) ;
- la promotion d'un modèle de relations coopératives avec les pays tiers tant sur le plan de la diplomatie que du commerce, de la coopération et des flux migratoires (Lapeyre, Barbier).

Ces trois défis posent des questions structurelles et de long terme. Ils appellent de la part de l'Union une réponse nouvelle. Il s'agit en effet de développer un nouveau programme stratégique pour l'UE fondé sur un nouveau paradigme. En d'autres termes, il s'agit non pas d'opérer quelques ajustements à la marge dans une stratégie de Lisbonne (ou ce qu'il en reste) améliorée, mais bien de fonder une stratégie nouvelle qui met le développement durable au cœur des objectifs européens, et qui l'impose comme grille d'analyse de toutes les initiatives et politiques de l'Union.

La stratégie de Lisbonne adoptée en 2000 est, au départ, construite sur un compromis entre vision sociale-démocrate (à l'époque, treize gouvernements sur quinze étaient à composition ou à majorité sociale-

démocrate), et approche économique basée sur la théorie de la croissance endogène. L'objectif était, rappelons-le, de « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale » (Conseil européen, 2000 : point 5). Le qualificatif « durable » n'est accolé que très symboliquement à la « croissance économique ». Même si, en juin 2001, le Conseil européen de Göteborg ajoute un volet « développement durable » à la stratégie de Lisbonne, la greffe ne prendra pas réellement. Seules des orientations générales seront définies dans quatre domaines : le changement climatique, les transports, la santé publique, et les ressources naturelles.

Mais l'évolution la plus importante de la stratégie de Lisbonne intervient en 2004 et 2005 en raison, d'une part, de problèmes de mise en œuvre d'objectifs trop nombreux et non hiérarchisés, mais surtout, d'autre part, de changements politiques intervenus dans les États membres – émergence de gouvernements de centre-droit – et au Parlement européen. Les points d'équilibre du compromis fondateur sont progressivement déplacés. Le rapport Kok (2004) préconise la relance de la stratégie en la centrant essentiellement sur les objectifs de croissance économique : « une amélioration de la croissance économique et un accroissement du taux d'emploi apportent les moyens de *soutenir la cohésion sociale* et de *ménager l'environnement* » [c'est nous qui soulignons] (Kok *et al.*, 2004 : 6). En 2005, la Commission endosse ces nouvelles priorités (CCE, 2005) ; la stratégie de Lisbonne se concentre exclusivement sur la compétitivité de l'économie européenne, avec une obsession sur la quantité d'emplois créés. Quant à l'environnement, il ne s'agit plus que de le « ménager ». Cette évolution n'a, bien sûr, pas grand-chose de commun avec la définition et la poursuite d'un réel développement durable. La compétitivité devient l'unique grille de lecture, de laquelle est censée découler le social et l'environnemental : « nous avons besoin d'une économie dynamique pour nourrir des ambitions de plus grande ampleur dans le domaine social et celui de l'environnement » (CCE, 2005 : 4).

Ce recentrage fait l'impasse sur les questions de la qualité de l'emploi, des travailleurs pauvres, de l'exclusion sociale, de la pauvreté et, plus

largement, du développement durable, autant de thématiques qui se retrouvent à la périphérie ou, à tout le moins, ne sont prises en compte qu'à condition qu'elles ne fassent pas obstacle à la compétitivité. Des stratégies semi-autonomes sont développées dans ce cadre (méthode ouverte de coordination dans le domaine social ; stratégie de développement durable ou d'énergie).

En 2007, la création de nouveaux postes de travail est effectivement au rendez-vous. Dans un communiqué du 18 février 2008, la Commission se réjouit de ce que « le taux global d'emploi dans l'Union européenne a atteint 66 % au troisième trimestre de 2007 » (CCE, 2008). Mais elle ajoute aussitôt : « Une ombre au tableau : la croissance des coûts horaires de la main-d'œuvre a eu tendance à progresser [...]. Cette évolution est le résultat de la forte augmentation des salaires dans les nouveaux États membres ». Que le rattrapage salarial des pays d'Europe centrale et orientale soit aujourd'hui considéré comme une « ombre au tableau » en dit long sur la hiérarchisation des priorités : compétitivité et création d'emplois, à tout prix. La qualité de ces derniers n'est évoquée nulle part dans le communiqué cité ci-dessus. Pourtant, la Commission européenne avait elle-même constaté que les aspects qualitatifs des emplois ne sont pas rencontrés voire, dans certains cas, se dégradent (CCE, 2007 : 7) : « Les résultats observés dans la recherche d'une amélioration de la qualité de l'emploi, là encore, restent mitigés et les politiques appliquées pour favoriser cet objectif limitées. 8 % de la main-d'œuvre de l'UE sont toujours considérés comme des travailleurs pauvres. Bien qu'une amélioration des niveaux d'études ait été enregistrée en 2006, les progrès relatifs à d'autres éléments de la qualité de l'emploi ont été modérés, en particulier en ce qui concerne les transitions entre emplois précaires et non précaires, et la réduction de la segmentation du marché du travail, qui s'accroît actuellement dans de nombreux États membres. La participation des adultes à l'éducation et la formation tout au long de la vie, l'un des indicateurs de la qualité de l'emploi, a tendance à stagner, voire à reculer ». Il est difficile de regretter à la fois le phénomène des travailleurs pauvres *et* l'augmentation des salaires !

Ce sont donc bien les fondements idéologiques et économiques de Lisbonne qui ne tiennent pas : l'« économie dynamique » censée nous

permettre de « nourrir des ambitions de plus grande ampleur dans le domaine social et celui de l'environnement » ne fonctionne pas. Le cercle vertueux n'existe pas. Tout au plus vise-t-il à rallier à la cause du dynamisme économique les tenants du progrès social et de la défense de l'environnement.

### **Développement durable**

Dès lors, nous pensons que l'Union européenne doit entrer dans une nouvelle phase. Non pas une phase de nouveau recentrage visant à réintégrer une dimension sociale en matière d'emploi et de cohésion (une sorte de « Lisbonne + » bien improbable dans le rapport de force actuel), mais une phase de changement de paradigme. Il s'agit, dans cette perspective, d'ancrer les politiques sociales et d'emploi ainsi que la protection sociale dans l'agenda du développement durable ; de les mettre tout en haut des priorités et de modifier en conséquence le paradigme économique. La stratégie de développement durable actuelle englobe déjà des objectifs sociaux : santé publique, exclusion sociale et pauvreté dans le monde. Il faut aller plus loin dans ce sens, et inscrire l'agenda social non pas comme une branche supplémentaire de la stratégie de Lisbonne, mais comme l'élément fondateur de la stratégie de développement durable. En cohérence avec cette nouvelle intégration, il faut adapter le paradigme économique sur deux éléments :

- pour relever les défis qui se posent à l'Union, c'est sur la coopération qu'il faut désormais compter, et non plus exclusivement sur la concurrence. Le cœur de l'agenda de Lisbonne est aujourd'hui basé sur un programme dérégulateur de mise en concurrence des économies et des législations pour accroître, selon cette approche, l'efficacité globale du système économique. À l'opposé d'économies concurrentielles compétitives, ce sont des économies coopératives et durables qui nous feront relever les défis du dérèglement climatique et de toutes ses implications sociales ;
- alors que Lisbonne est une stratégie à court (3 ans) ou moyen terme (10 ans), la stratégie du développement durable se développe sur le moyen et le long terme. Il faut donc changer de temporalité. La communauté scientifique a acquis ces dernières années une connaissance assez précise de ce qui nous attend en termes de

changement climatique et de ses conséquences sur l'activité humaine à long terme. Il est encore temps de contrôler ces changements, affirment les scientifiques. Mais pour cela, il faut que les politiques économiques voient plus loin que le court ou moyen terme.

L'Europe se veut – au moins dans son discours – pionnière dans cette approche et affirme construire un modèle de développement à long terme. Il faut prendre acte de cette volonté et en tirer toutes les conséquences. Cela commence par l'analyse systématique des politiques européennes (économique, agricole, de concurrence, des transports, etc.) et de leur concordance avec les objectifs du développement durable. Cela se poursuit par l'anticipation et la gestion des changements, lesquelles ne se feront pas sans tensions politiques et sociales, ni sans transferts de production. Les conséquences d'un tel changement de paradigme sur les politiques de l'Union sont potentiellement nombreuses (restructurations, formation professionnelle, politique de l'emploi, politique de concurrence, etc.). Dans les lignes qui suivent, nous ne faisons qu'en esquisser quelques-unes.

En ce qui concerne le Pacte de stabilité et de croissance, la pertinence d'un objectif « zéro déficit » ne fait plus sens – pour autant qu'il l'ait fait un jour –, car les enjeux actuels et futurs exigent de considérables investissements publics et privés. Il faudra imaginer un véritable Pacte de stabilité et de développement durable qui s'inscrive dans la nécessité de ces investissements en matière de transport public, d'énergie renouvelable, de recherche et de développement. Il est très vraisemblable, selon le GIEC, que les impacts du changement climatique entraîneront des coûts annuels nets croissants avec le temps au fur et à mesure que la température globale augmentera. Parallèlement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre aura pour effet de diminuer la pollution de l'air et les coûts sanitaires associés, d'améliorer la sécurité énergétique et d'accroître l'emploi. Rappelons ici que la réforme du Pacte adoptée par le Conseil le 27 juin 2005 (Conseil de l'Union européenne, 2005a) permet de prendre en compte, dans le contexte de la surveillance budgétaire, les réformes structurelles « majeures » dont l'impact positif sur la viabilité à long terme des finances publiques est vérifiable. Il en va déjà ainsi,

notamment, des réformes des retraites. Un nouveau Pacte de stabilité et de développement durable devrait viser à interpréter les « facteurs pertinents », dont la Commission est d'ores et déjà appelée à tenir compte dans son évaluation des déficits (Conseil de l'Union européenne, 2005b), dans une réelle perspective de lutte contre le changement climatique. Il s'agit moins d'une révolution que d'une mise en cohérence du Pacte avec les discours européens sur le développement durable.

Par ailleurs, la politique fiscale, et en particulier la fiscalité « verte » ou environnementale, doit s'intégrer dans cette réflexion d'ensemble. Dès maintenant, il s'agit d'éviter que chaque État membre décide de manière isolée et non concertée de l'instauration de taxes vertes ; il y a là une opportunité pour la mise en place d'une fiscalité incitative européenne.

En ce qui concerne la politique européenne de concurrence, les règles en matière d'aides d'État prévoient des dérogations dans une série de domaines (notamment la préservation du patrimoine), mais non pour la promotion du développement durable, alors que les écosystèmes sont notre premier patrimoine. Un premier pas a été fait dans ce sens par la Commission (en 2001 et 2008) par la présentation de lignes directrices destinées à encadrer les aides d'État octroyées dans le but de protéger l'environnement. Mais il faut aller plus loin, car l'environnement n'est qu'un aspect du développement durable. Il s'agit d'appliquer également ce type d'exceptions environnementales au développement de la cohésion sociale. Or, c'est actuellement le contraire qui se passe. Comment expliquer, en effet, que les règles de la concurrence soient aveuglément appliquées à des secteurs qui ne relèvent pas – ou très partiellement – de la sphère marchande et qui ont pour objet non le profit, mais le bien-être et la cohésion ? Le changement de paradigme évoqué ci-dessus prend ici tout son sens : coopération *vs* compétition.

Par ailleurs, dans une perspective de développement durable, il convient de combler le déficit d'analyse d'impact des libéralisations sectorielles (télécommunications, transport, électricité, postes...) en termes de consommation de ressources et d'énergie, et en termes de qualité d'emplois et de durabilité de la production... Les libéralisations ont été à ce jour exclusivement justifiées par l'intérêt du consommateur. Il est

urgent de prendre en compte les deux autres profils du consommateur : le citoyen et le travailleur.

Le lien entre le nouveau paradigme et la politique européenne des transports est évident. En septembre 2001, la Commission adoptait un ambitieux Livre blanc proposant une soixantaine de mesures visant à rééquilibrer les différents modes de transport à l'horizon 2010 (CCE, 2001) : politique de revitalisation du rail, promotion du transport maritime et fluvial, maîtrise de la croissance du transport aérien, développement de l'intermodalité. Mais en 2006, dans le cadre de la révision à mi-parcours de ce Livre blanc, la Commission change son fusil d'épaule et prône un « rééquilibrage » modal recentré sur la contribution des différents modes de transports, y compris la route (CCE, 2006). Le transfert modal fait donc place à la « co-modalité » ce qui, en termes de développement durable, constitue une sérieuse marche arrière. Parallèlement au retour à une stratégie volontariste de transfert modal, la nouvelle politique de transport doit se penser en termes de cohésion sociale. Il ne s'agit pas seulement de créer des couloirs de fret ferroviaire à grande vitesse, mais également de connecter les différentes parties des territoires. Voilà la traduction concrète du développement durable dans la politique commune des transports, une traduction politique exigeante.

L'agriculture est l'exemple par excellence de politique où se rejoignent les aspects environnementaux, sociaux et de développement au niveau international. Une agriculture durable est une agriculture qui respecte à la fois l'environnement, les travailleurs de la filière (aspects sociaux), les consommateurs (santé publique) et les peuples (souveraineté alimentaire). Dans cette perspective, la priorité à l'exportation sur les marchés mondiaux doit être bannie. L'agriculture n'est en effet pas une production comme les autres ; la spécificité de son rôle dans la vie, la santé, l'environnement doit être reconnue.

En ce qui concerne les politiques sociales (emploi, gestion des restructurations, formation professionnelle, action des fonds structurels, etc.), il est clair que le nouveau paradigme économique appelle une réorientation des actions de l'Union. Ainsi, l'emploi dans le secteur de la production d'énergie est sensible aux politiques d'économie d'énergie.

Toutefois, l'effet net des économies d'énergie sur l'emploi serait positif, selon l'étude Syndex (Syndex, 2007), mais il ne s'agit là que de projections très difficiles à valider car elles dépendent de nombreuses variables. Les mesures de réduction des émissions de l'UE pourraient accélérer de manière significative la délocalisation des emplois dans les secteurs des industries intensives en énergie qui sont déjà largement globalisées, comme la sidérurgie. Dans le secteur des transports, il existe un énorme potentiel de création d'emplois dans les transports ferroviaires et les transports publics. En revanche, l'emploi dans le transport routier de fret et dans la filière automobile serait en recul par rapport à un scénario *business as usual*. Le secteur du bâtiment et de la construction constitue lui aussi un gisement d'emplois très important lié à l'efficacité énergétique des bâtiments, mais il devra relever les défis de l'innovation et de la formation au bâtiment durable. Comme le note l'étude Syndex, l'impact net sur l'activité économique et l'emploi dépendra fortement de la mise en place de politiques économiques et sociales ambitieuses et efficaces. C'est dans ce sens que va la position de la CES, elle « propose l'instauration d'un 'fonds européen d'ajustement à l'économie bas carbone', qui serait financé partiellement par les revenus de la mise aux enchères des permis d'émissions, et dont l'objet serait d'aider les travailleurs affectés par les mutations liées à la transition vers une société à très faibles émissions de carbone, les assister dans leur reconversion et leurs efforts pour retrouver un emploi » (CES, 2007 : 2). Par ailleurs, les politiques d'atténuation induiront des modifications substantielles de l'offre et de la demande d'emplois et de qualifications au sein et entre les secteurs économiques. L'impact sur l'emploi au niveau des secteurs doit donc être apprécié en termes d'opportunités et de risques plutôt qu'en termes de « secteurs gagnants » et « secteurs perdants ». Par ailleurs, c'est dans ce nouveau cadre que se développeront également les questions de la qualité de l'emploi, du dialogue social, de la participation des travailleurs, mais aussi de leurs nouvelles formations et qualifications rendues nécessaires par l'adaptation de l'économie européenne au développement durable, ainsi que de leur implication dans l'innovation et dans l'évaluation sociale de celle-ci. Il y a là un immense chantier pour l'« Europe sociale ».

C'est donc bien d'une stratégie globale de cohésion sociale et territoriale dont nous avons besoin pour rencontrer les objectifs d'une économie pauvre en CO<sub>2</sub> (1). Au-delà des conséquences sur les politiques internes de l'Union, la poursuite d'un nouveau modèle de développement implique aussi une forte interaction avec la dimension externe. Dans ce nouveau paradigme, il ne s'agit pas de mettre en concurrence les économies, mais de chercher les complémentarités, puisque la réduction du CO<sub>2</sub> dans un pays peut être annulée par une augmentation dans un autre (même s'il faut aussi tenir compte de l'énorme « dette » des pays riches à cet égard). Il faut donc que, tant de façon interne qu'externe, l'Europe alimente une dynamique de coopération internationale bilatérale et multilatérale visant la réduction globale du CO<sub>2</sub>. Illustrons par un exemple les liens entre cette coopération et la lutte contre le changement climatique : les cimentiers européens ont brandi la menace de stopper leurs investissements en Europe en raison du prix à payer pour leurs émissions de gaz à effet de serre (2). Ils pourraient décider de fermer leurs usines en Europe, transférer leurs investissements hors du continent, et importer le ciment de pays exemptés de cette taxe, accentuant ainsi leurs émissions de gaz à effet de serre par l'accroissement du transport de leur produit. La meilleure solution pour l'Europe serait de négocier un accord mondial entre les industriels du secteur pour qu'ils réduisent volontairement leurs émissions dans tous les pays. Développement durable et coopération internationale doivent donc aller de pair.

---

<sup>1</sup> Ici aussi, la stratégie de Lisbonne échoue. On peut lire dans le rapport conjoint sur l'emploi : « En dépit d'un environnement économique favorable, la plupart des pays n'ont enregistré aucune réduction de la pauvreté relative et l'augmentation des taux d'emploi des catégories les plus vulnérables a été plus réduite que pour l'ensemble de la main-d'oeuvre. Dans l'UE, le pourcentage d'adultes et d'enfants vivant dans des ménages sans emploi, soit près de 10%, ne varie pas depuis l'an 2000 » (CCE, 2007 : 7).

<sup>2</sup> Lire entre autres *Le Monde* du 15 février 2008.

On le voit : pour être crédible, le discours européen sur le développement durable doit trouver à se traduire concrètement dans les politiques économiques, budgétaires, fiscales, sociales, des transports, de l'agriculture, de la coopération au développement, etc. qui doivent désormais toutes être jaugées à l'aune de cette durabilité. Un tel changement de paradigme nécessite de nouvelles alliances politiques, économiques et sociales. De nombreuses organisations non gouvernementales, associations et groupes divers se mobilisent autour de cet objectif. Il est possible de trouver là des terrains d'entente, mais aussi de baliser les lieux de conflits (en particulier entre les objectifs de réduction du CO<sub>2</sub> et les reconversions industrielles). Ceci n'est pas impossible avec les employeurs, car, dans certains secteurs, des entreprises entendent profiter de ce nouveau créneau pour accroître leurs parts de marché. Toutefois, il faut se garder d'une ambiguïté à propos de l'objectif final : il ne s'agit pas de réaliser un capitalisme compétitif « vert », mais bien de changer la nature de la croissance économique et des objectifs de développement. À cet égard, la responsabilité de l'autorité publique (nationale, régionale, européenne) devra être réaffirmée. Défendant leurs positions concurrentielles, la majorité des entreprises nationales et multinationales ne franchiront pas spontanément le pas du développement durable (sauf dans leurs relations publiques). Celles-ci seront au contraire tentées d'exercer une forte pression sur les décisions politiques allant dans le sens de leur intérêt. On l'a vu récemment en Europe avec la bataille de *lobbies* lors de la préparation de la réglementation Reach, ou plus récemment (janvier 2008) avec la présentation du plan climat européen (voir, entre autres, la réaction des cimentiers ci-dessus). La poursuite effective d'un modèle de développement durable nécessite donc une action publique transparente et démocratique, mais imperméable aux intérêts particuliers de l'industrie. Pour assurer cette action publique, il sera nécessaire, au sein même des institutions européennes et des gouvernements des États membres, de se rappeler la maxime de l'écrivain James Freeman Clarke (1810-1888) : « La différence entre le politicien et l'homme d'État est la suivante : le premier pense à la prochaine élection, le second à la prochaine génération ».

## Références

CCE (2001), Livre blanc « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix », COM (2001) 370 final du 12 septembre 2001.

CCE (2005), Communication au Conseil européen de printemps « Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi – Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne », Communication du Président Barroso en accord avec le vice-président Verheugen, COM (2005) 24 final du 2 février 2005.

CCE (2006), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « Pour une Europe en mouvement - Mobilité durable pour notre continent », Examen à mi-parcours du Livre blanc sur les transports publié en 2001 par la Commission européenne, COM (2006) 314 final du 22 juin 2006.

CCE (2007), Communication de la Commission au Conseil « Le projet de rapport conjoint sur l'emploi 2007/2008 de la Commission », Bruxelles.

CCE (2008), « Le taux d'emploi dans l'Union européenne a atteint 66 %, malgré un ralentissement économique modéré », *Communiqué de presse*, IP/08/250, Bruxelles, 18 février 2008.

CES (2007), Position de la CES sur la révision de la directive sur le système européen des quotas d'émissions de CO<sub>2</sub>, Position adoptée par le Comité exécutif de la CES lors de sa réunion de Bruxelles, les 5 et 6 décembre 2007 (<http://www.etuc.org/a/4407>).

Conseil européen (2000), Conseil européen de Lisbonne, *Conclusions de la Présidence*, 23-24 mars 2000.

Conseil de l'Union européenne (2005a), Règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, JO L 174 du 7 juillet 2005, pp.1-4.

Conseil de l'Union européenne (2005b), Règlement CE n° 1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, JO L 174 du 7 juillet 2005, pp.5-9.

Kok, W. *et al.* (2004), « Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi », Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, novembre 2004 ([http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok\\_report\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok_report_fr.pdf)).

Syndex (2007), « Changement climatique et emploi, Impact sur l'emploi du changement climatique et des mesures de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> dans l'Union européenne à 25 à l'horizon 2030 », étude réalisée pour la Commission européenne par la Confédération européenne des syndicats (CES), l'Agence de développement social (SDA), Syndex (France), Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy (Allemagne) et Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (Istas-Espagne), février 2007 (<http://www.syndex.fr/pdf/SXchangmtclimatique.pdf>).