

WORKING PAPER

Série ???

La stratégie Europe 2020 en question

*La stratégie
EUROPE 2020 en
question*

Avril 2010

par ANTOINE FREYBURGER

Solidarité
Think Tank européen
Pour la Solidarité

www.pourlasolidarite.be

Pour la Solidarité, plus qu'un Think Tank, votre partenaire européen !

PLS est une association sans but lucratif qui travaille à la promotion de la solidarité sous toutes ses formes et à des alliances durables avec les représentants européens des familles d'acteurs socio-économiques. En effet, à travers des projets concrets, il met en relation les chercheurs et les mouvements associatifs avec les pouvoirs publics, les entreprises et les acteurs sociaux afin de relever les nombreux défis émergents et contribuer à la construction d'une Europe solidaire, porteuse de cohésion sociale. PLS met à disposition de ces publics des clés de compréhension nécessaires à l'appréhension de l'environnement européen dans lequel ils évoluent, ainsi que les outils qui leur permettront d'anticiper et d'agir efficacement sur les enjeux européens.

Parmi ses activités actuelles, PLS initie une série de projets européens et nationaux et assure leur suivi ; développe des réseaux de compétences ; réalise et diffuse des études socioéconomiques ; suscite la création d'observatoires et de réseaux ; organise des conférences, séminaires et formations et élabore des recommandations à destination des décideurs économiques, sociaux et politiques.

PLS joue un rôle actif dans la formulation de politiques publiques durables et respectueuses de l'humain, l'accroissement de l'intérêt des entreprises pour leur responsabilité sociétale et l'encouragement de la participation des citoyens aux processus décisionnels.

Think Tank européen Pour la Solidarité
Rue Coenraets, 66 – 1060 Bruxelles
Tél. : +32.2.535.06.88 / Fax : +32.2.539.13.04

info@pouglasolidarite.eu / www.pouglasolidarite.eu

Les Cahiers de la Solidarité

Collection dirigée par Denis Stokkink

Thomas Bouvier, *Construire des villes durables*, Série Développement durable et ville, n°16, 2009.

Europe, énergie et économie sociale, Série Développement durable et ville, n°15, 2008.

Décrochage scolaire, comprendre pour agir, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°14, 2007.

Séverine Karko, *Femmes et Villes : que fait l'Europe ? Bilan et perspectives*, Série Développement durable territorial et politique de la ville, n°12, 2007.

Sophie Heine, *Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°11, 2007.

La diversité dans tous ses états, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°10, 2007.

Francesca Petrella et Julien Harquel, *Libéralisation des services et secteur associatif*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°9, 2007.

Annick Decourt et Fanny Gleize, *Démocratie participative en Europe. Guide de bonnes pratiques*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°8, 2006.

Éric Vidot, *La Reprise d'entreprises en coopératives : une solution aux problèmes de mutations industrielles ?*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°7, 2006.

Anne Plasman, *Indicateurs de richesse sociale en Région bruxelloise*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°6, 2006.

Sarah Van Doosselaere, *Démocratie participative, dialogues civil et social dans le cadre du modèle social européen. Une description générale des concepts*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°5, 2004.

Anne Plasman, *Calcul des indicateurs de richesse économique et de solidarité en Belgique*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°4, 2004.

Entreprenariat collectif et création d'entreprises dans un cadre d'économie sociale, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°3, 2004.

Relevé, analyse, évaluation et recommandations en matière d'expériences innovantes de partenariats entre entreprises privées, syndicats et/ou ONG dans la lutte contre les discriminations et en matière d'intégration des populations immigrées, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°2, 2004.

Anne Plasman, Dimitri Verdonck, *La Politique de cohabitation-intégration à Bruxelles*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n°1, 2004.

Introduction

Le 3 mars dernier, la Commission européenne a présenté, sous la forme d'une communication¹, son nouveau projet de stratégie économique pour la décennie à venir, réitérant ainsi, dix ans plus tard, la démarche initiée lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 et qui avait accouché de la stratégie du même nom. Il n'est donc plus question aujourd'hui de la « Stratégie de Lisbonne », qui a atteint son terme, mais manifestement pas ses objectifs – faire de l'Union Européenne « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ». Il faut dire, pour être juste, qu'une crise financière, économique et sociale d'ampleur inédite est passée par là. La nouvelle stratégie a changé de nom : « **Europe 2020** [dire « twenty-twenty »], *une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive* ». Il convient de prendre la juste mesure de la portée et des enjeux de cette initiative.

Au-delà de l'annonce politique...

L'annonce de la nouvelle stratégie a, tout d'abord, une signification hautement politique. Prise dans la tourmente de la crise économique, l'Union a simultanément amorcé trois nouveaux cycles de son existence : institutionnel (en se dotant d'institutions rénovées grâce au traité de Lisbonne), politique (en renouvelant son Parlement et en nommant un nouveau collège de commissaires) et enfin « stratégique », en adoptant la stratégie Europe 2020 pour faire suite à celle dite de Lisbonne. Ce faisant, l'Union se ressaisit et cherche à faire face à la crise, et l'annonce d'Europe 2020 remplit d'abord cet objectif : la Commission doit donner à voir sa maîtrise de la situation et montrer que son initiative est susceptible de « donner le cap » au navire Europe. Dès lors, comment qualifier cette stratégie ? Plutôt qu'un cadre véritablement contraignant engageant les Etats-membres et les institutions, s'agit-il d'une sorte de déclaration de politique générale, voire de profession de foi ? On pourrait à la rigueur parler de « plan décennal d'encadrement et de coopération interétatique », tout en gardant à l'esprit que le rôle de M.Barroso n'est pas comparable à celui d'un commissaire au plan de la période gaullienne. Il s'agirait donc, avant tout, d'un acte politique.

Après que la stratégie de Lisbonne a expiré sans avoir porté ses fruits, la Commission propose donc un nouveau produit politique, dont l'emballage n'est au fond

¹ COM(2010) 2020, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/complet_fr.pdf

guère différent. Il ne s'agit pas ici de dénoncer avec cynisme la propagande ou la démagogie de la Commission, mais simplement de tenter de lire à travers les titres, les slogans, pour mieux discerner la portée réelle de son travail de programmation politique. En mars 2000, la Commission appelait de ses vœux l'avènement d'une « économie de la connaissance » ; dix ans plus tard, elle prône la « croissance intelligente », ce qui revient au même. Lus et relus, dits et répétés par des milliers de fonctionnaires et de journalistes en poste à Bruxelles, les termes de « smart growth » et de « knowledge-based economy » finissent par perdre tout sens. L'utilisation de ficelles si grosses confine même à l'absurde, tant on imagine mal la Commission parler de « croissance stupide » ou d'« économie de l'ignorance » pour qualifier l'économie européenne de la période précédente ! C'est ainsi que fonctionne le jeu du marketing politique à 27. Il ne faut pas trop s'y arrêter, mais il importe tout de même de dissiper les brouillards de la communication politique avant de s'intéresser plus avant aux enjeux réels de la stratégie en question. Ainsi, et pour finir, on note également dans l'intitulé des deux stratégies la présence du mot « durable », vocable devenu indispensable à l'annonce d'une politique publique européenne quelle qu'elle soit ; quand à l'épithète « inclusive », il contient, de manière certes plus ramassée, les mêmes enjeux que ceux énoncés il y a dix ans quand l'Union déclarait souhaiter tendre à « l'amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et [à] une plus grande cohésion sociale ». Seule différence : après huit ans de croissance molle et bientôt deux ans de franche récession, l'Union ne plastronne plus et ravale ses ambitions de premier rang mondial en matière de compétitivité et de dynamisme économique.

... un enjeu fondamental : inventer un modèle économique européen pour le XXIème siècle

Mais l'Europe n'est pas dupe d'elle-même : si la Commission doit sacrifier aux contraintes du marketing politique lors du « lancement » de l'une ou l'autre de ses initiatives, c'est parce qu'elle a un rôle délicat d'impulsion politique, rendu encore plus difficile dans un contexte d'incertitude et de marasme économique. La nouvelle stratégie économique qu'elle propose doit permettre de coordonner les politiques des 27 pour sortir de la crise dans laquelle ils sont plongés depuis un an et demi. A cet effet, la Commission propose plusieurs objectifs à atteindre d'ici 10 ans et qu'il convient de rappeler : 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans employée, 3 % du PIB de l'UE investi dans la R&D, maintien des objectifs «20/20/20» en matière de climat et d'énergie², taux d'abandon scolaire ramené à moins de 10 %, au moins 40 % des jeunes

² Réduire de 20% des émissions de GES dans l'UE par rapport aux niveaux de 1990 – hisser la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale à 20% – augmenter l'efficacité énergétique de l'UE de 20% – tout cela d'ici 2020, voir <http://www.euractiv.fr/energie/dossier/paquet-energie-climat-00050>

générations avec un diplôme de l'enseignement supérieur en poche, et enfin réduction de 20 millions du nombre de personnes menacées par la pauvreté »³.

La stratégie Europe 2020 en question : plan pour une réflexion d'ensemble

La stratégie Europe 2020, depuis sa présentation début mars, n'a pas cessé de susciter diverses réactions de la part de la « société civile européenne ». Les organisations patronales et syndicales, représentées par leurs organisations–parapluies respectives, Business Europe et la Confédération Européenne des Syndicats (CES – en anglais ETUC, *European Trade Union Confederation*), mais aussi de nombreuses organisations parties prenantes aux consultations organisées par la Commission⁴, dont *Pour la Solidarité*⁵, ou simplement intéressées à plusieurs titres à l'avenir économique de l'Union, ont toutes formulé leur avis au sujet du document de la Commission, assorti de recommandations dont il s'agira ici de saisir la teneur. Plus récemment, le Conseil européen du 26 mars a rendu ses conclusions relatives à la stratégie Europe 2020⁶, dont il a discuté et approuvé les principaux éléments, avant de remettre l'adoption de ses aspects les plus techniques au mois de juin prochain. L'ambition de cette courte étude est donc de répondre à la question suivante : **dans quelle mesure la stratégie proposée par la Commission européenne, assortie des contributions de la société civile et validée par le Conseil européen, est-elle susceptible de dessiner l'avenir de l'économie de l'Union à moyen terme ?**

I. Pour répondre de manière à la fois complète et concise à cette question, il convient en premier lieu de comprendre ce qu'une telle stratégie signifie réellement. N'est-ce qu'une profession de foi, un catalogue de vœux pieux ? Ou bien est-ce un véritable plan de bataille concerté entre 27 Etats bien décidés à sortir ensemble du marasme actuel qui sape leurs économies et semble menacer de les hypothéquer encore longtemps ? C'est très certainement un peu des deux. Toujours est-il qu'il est indispensable de replacer cette stratégie dans son contexte institutionnel afin de savoir ce qu'il convient d'en espérer raisonnablement, car jamais l'Europe n'a autant déçu que lorsqu'on en attendait trop d'elle. Le précédent de la stratégie de Lisbonne témoigne de

³ Communication de la Commission « Europe 2020 », 03.03.2010, COM(2010) 2020, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/complet_fr.pdf

⁴ Voir la page du site de la Commission, Public Consultation on the Europe 2020 strategy, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/contrib_orga_en.htm

⁵ Voir la Contribution du Think Tank européen *Pour la Solidarité* à la consultation publique sur la future stratégie de l'Union européenne pour 2020, http://www.pourlasolidarite.eu/IMG/pdf/Consultation_publique_future_strategie_2020.pdf

⁶ Conclusions du Conseil européen, EUCO 7/10, CO EUR 4 CONCL 1, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/113602.pdf

ce genre de frustrations. Ainsi, on consacrer la première partie à l'examen de la stratégie, non dans son contenu technique, mais du point de vue des retombées économiques et politiques concrètes qu'il convient d'en espérer, en prenant soin de distinguer quel rôle sera dévolu respectivement aux Etats membres d'une part, et à l'Union en tant que « policy-maker » d'autre part.

II. Ce n'est qu'alors qu'il faudra se pencher sur le contenu de la stratégie, son esprit et ses principes. Si ses objectifs, pris en soi, sont relativement consensuels⁷ – qui s'opposerait à une augmentation du taux d'emploi, à une reprise de la croissance, à une société plus solidaire se développant de manière harmonieuse sur les plans social et environnemental ? – la stratégie prise comme un tout est loin de faire l'unanimité. D'abord, les instruments politiques à mettre en place pour atteindre un résultat font évidemment débat : faut-il, ou non, maintenir en l'état les amortisseurs sociaux ? Comment s'accorder sur un « modèle social européen » dont il s'agirait de préserver les fondements ? Faut-il taxer les transactions financières et la consommation d'énergies fossiles ? Ensuite et surtout, le désaccord frappe jusqu'aux principes de la stratégie : l'Europe doit-elle continuer à poursuivre son objectif cardinal originel, à savoir la consolidation jamais achevée d'un marché intérieur dont le fonctionnement libre et sans entrave permettrait une croissance accélérée par des échanges commerciaux de plus en plus fluides, ou doit-elle changer de paradigme économique, inventer un nouveau modèle dans lequel l'objectif de marché intérieur ne tiendrait plus lieu de panacée pour se trouver sur un pied d'égalité avec des visées sociales et environnementales affirmées ? Un survol de l'éventail des positions de la société civile européenne sera utile pour prendre connaissance des réactions suscitées par la stratégie de la Commission.

⁷ Voir plus haut, p 5

I. Europe 2020 : mise en perspective et contexte institutionnel

Qu'est-ce au juste que cette nouvelle « stratégie » ? Comme la précédente, née lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000, elle s'assigne des objectifs mais aussi un délai au terme duquel elle escompte les atteindre. La nouvelle stratégie contient cette échéance dans son titre même : Europe 2020, portant ainsi en germes d'ambitieux projets de réforme à mettre en place dans l'espace d'une décennie.

Comme souvent, il est plus facile de donner une définition négative de l'objet. Précisons donc tout de suite deux choses : premièrement, que la stratégie Europe 2020 n'est pas plus un plan gouvernemental que la Commission n'est un gouvernement. Il convient, à cet égard, de rappeler quelques résultats de l'étude du fonctionnement institutionnel de l'Union européenne (A.). Deuxièmement, il ne s'agit pas non plus d'une plate déclaration d'intentions vide de tout contenu, pur fruit des agitations d'une bureaucratie stérile cherchant à exister par tous les moyens ; il s'agit d'un plan d'action contenant des mesures, des objectifs et autres « lignes directrices » mais dont la mise en œuvre, comme souvent dans l'Union européenne, suppose l'intervention d'acteurs multiples aux compétences différentes, au premier chef les institutions européennes (Parlement, Conseil, Commission, Conseil européen) et les Etats membres (B.)

A. Diversité des modes de décision dans une « fédération d'Etats »

1. L'éclatement du système décisionnel au sein de l'UE

La stratégie Europe 2020, tout comme sa devancière la stratégie de Lisbonne, présente le grand intérêt de constituer un éventail de toutes les situations institutionnelles possibles au sein de l'Union européenne, cette « *fédération d'Etats* »⁸. Elle illustre trois types de situations : d'abord la « **méthode communautaire** », c'est-à-dire la prise de décision intégrée au niveau « supranational » illustrant le rôle de législateur de l'Union ; ensuite la **coopération intergouvernementale**, outil plus classique de collaboration, voire de coordination entre Etats membres souverains dans un forum international ; enfin la « **méthode ouverte de coordination** » ou MOC, principal instrument de la stratégie de Lisbonne, qui consiste à évaluer les politiques nationales sur la base de critères (en anglais *benchmarks*) définis en commun et à susciter une

⁸ *Le régime politique de l'Union Européenne*, Presses de Sciences Po, Paris, collection Références, octobre 2009

émulation entre les différents membres. On le voit donc, tantôt l'Union **agit en son nom propre en votant des lois** (règlements et directives) primant sur les droits nationaux et s'y insérant directement en créant des droits pour les citoyens, tantôt elle se borne à abriter une **coopération internationale plus classique à 27**, tantôt elle **assigne aux Etats des objectifs** en désignant des « bons » et des « mauvais élèves » selon leur degré d'avancement dans telle ou telle politique. Ces trois méthodes distinctes dépendent des domaines matériels de compétence énumérés par les traités. La stratégie Europe 2020 n'échappe pas à la règle et sa mise en œuvre sera complexe, comme toute politique publique européenne.

Toujours est-il qu'il serait erroné de voir en la stratégie Europe 2020 un super – plan de relance supranational. Comme l'a brillamment expliqué le politologue belge Paul Magnette, « *le régime politique de l'Union européenne complète l'action des Etats plus qu'il ne s'y substitue* »⁹. En d'autres termes, il faudra imputer à cette stratégie ce qui lui est imputable, c'est-à-dire essentiellement comme on le verra une **tentative de coordination des politiques économiques nationales**. La stratégie Europe 2020 dépend ainsi pour une grande part de ce que les Etats membres veulent en faire.

2. Eclairage juridique : ce que dit le TFUE

Le **traité de Lisbonne**, entre autres innovations, présente de manière plus claire que par le passé les domaines de compétence précis et les modes de décision leur correspondant : il est fondamental à cet égard de ne pas négliger l'outil que constitue le Titre I du **Traité consolidé sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE)**.

La lecture des **articles 1 à 6** du traité, qui constituent son premier titre **Catégories et domaines de compétences de l'Union**, nous apprend en substance qu'il faut distinguer entre les **compétences exclusives** de l'Union, les **compétences partagées avec les Etats membres**, la **coordination des politiques économiques et d'emploi des Etats membres**, les **politiques étrangère et de sécurité commune et de défense commune (PESC et PESD)** et enfin les **compétences d'appui** de l'Union européenne. Cet inventaire signifie deux choses : d'abord comme on l'a dit précédemment, la prise de décision n'a rien de monolithique et varie selon les domaines ; ensuite, ce qui nous intéresse plus dans le cas précis de la stratégie Europe 2020, l'Union se borne à organiser la bonne **coordination** des politiques économiques et d'emploi des 27. La nouvelle stratégie de la Commission entre pleinement dans ce cadre.

⁹ *Le régime politique de l'Union Européenne*, Presses de Sciences Po, Paris, collection Références, octobre 2009

Un rapide détour par les traités nous a donc permis de comprendre ce que la stratégie Europe 2020 désigne réellement en termes de politique : il s'agit pour la plus grande part de **l'effort des institutions européennes pour susciter une coordination entre les politiques économiques que 27 gouvernements distincts élaborent en ce moment même pour faire face à la crise qui les frappe**. On notera cependant que l'intensité de cette coordination varie selon que les Etats considérés font ou non partie de la zone euro¹⁰.

B. Stratégie Europe 2020 et partage des compétences : qui fait quoi ?

La Commission consacre les trois dernières pages de sa communication du 3 mars dernier¹¹ à la répartition des compétences pour la mise en œuvre d'Europe 2020. Au diapason des traités, le paragraphe 5.2 intitulé « *Qui fait quoi ?* » annonce : « *Il est essentiel de travailler tous ensemble à la réalisation de ces objectifs. Dans nos économies interconnectées, la croissance et l'emploi ne sauraient reprendre **que si l'ensemble des États membres suivent la même direction, dans le respect des circonstances qui leur sont propres*** ». On comprend donc qu'il s'agit pour les Etats de suivre le même chemin en matière de politique économique au nom de l'interconnexion des économies, à moins que des particularités nationales ne justifient que certains s'en écartent. Le langage rigoureusement diplomatique de la Commission révèle déjà une tension : la coordination est présentée comme indispensable mais risque de se heurter à des « circonstances » dont on se garde bien de révéler la nature précise. Ce flou est le résultat d'un compromis, car dans un domaine comme la politique économique et sociale, pour lequel les Etats membres n'abandonnent qu'avec réticence leur souveraineté, il importe que le collègue ne s'immisce pas trop dans les chasses gardées nationales.

Qui fait quoi ? Tout le monde fait un peu de tout, on va le voir, mais enfin il est clair que *de facto* **les Etats restent maîtres de la stratégie**. Certes, tout l'éventail des acteurs est déployé par la Commission dans sa présentation : la Commission elle-même, le Parlement européen, les « parties prenantes » et la société civile, mais aussi et surtout le Conseil des ministres, c'est-à-dire les Etats membres, les chefs d'Etat et de gouvernement réunis au sein du Conseil européen, et enfin les autorités nationales, régionales et locales. Certes, les auteurs de la communication tentent de faire pencher

¹⁰ La zone euro compte aujourd'hui 16 Etats, voir http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_7/index_fr.htm

¹¹ Communication de la Commission « Europe 2020 », 03.03.2010, COM(2010) 2020, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/complet_fr.pdf, pp 30 à 32

la balance vers le « supranational » en appelant de leurs vœux une « *nette valeur ajoutée de l'UE* »¹², mais celle-ci est précisément censée émaner du Conseil européen, qui « *doit imprimer des orientations générales à cette stratégie sur la base de propositions de la Commission* ». L'« *appropriation résolue* » de la stratégie par le Conseil européen semble n'être qu'un fédéralisme de façade : il ne s'agit pour cet organe fraîchement institutionnalisé que de « *mettre l'accent sur certains thèmes spécifiques* » en « *apportant des orientations et les impulsions nécessaires* »¹³, ce qui ne s'apparente guère à un véritable pouvoir de décision.

Sans grande surprise et conformément aux traités, **ce sont bien les Etats qui seront les principaux « maîtres d'œuvre » de la stratégie**, notamment au sein du Conseil des ministres. Certes, la **procédure de codécision** qui fait intervenir le Parlement européen en qualité de co-législateur de même rang que le Conseil a été étendue par le traité de Lisbonne, au point d'être désormais appelée la « procédure législative ordinaire ». Il faut, là encore, en référer aux traités, « charte constitutionnelle de l'Union »¹⁴. Dans un document très instructif publié sur son site internet¹⁵, la Fondation Robert Schuman a compilé les articles des nouveaux traités qui relèvent de la procédure de codécision, c'est-à-dire les matières qui requièrent plus que la simple coopération intergouvernementale pour atteindre les objectifs de l'Union. En matière de **politique économique et d'emploi**, voilà le résultat de ce classement :

TFUE, Troisième partie, Titre VIII, Chapitre 1 - La politique économique	Règlements relatifs aux modalités de la procédure de surveillance multilatérale dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance	Article 121, paragraphe 6 TFUE
---	---	--------------------------------

En termes de politique économique, on le voit, la codécision se borne au pacte de stabilité et de croissance, dont le maintien est d'ailleurs loin de faire l'unanimité comme remède possible à la crise.

¹² Communication de la Commission « Europe 2020 », p 30

¹³ Ibidem

¹⁴ Depuis l'arrêt Les Verts de la Cour de Justice de 1986

¹⁵ Le traité de Lisbonne expliqué en 10 fiches, voir <http://www.robert-schuman.eu/doc/divers/lisbonne/fr/10fiches.pdf>

TFUE, Troisième partie, Titre IX – Emploi	Actions d’encouragement destinées à favoriser la coopération entre les États membres et à soutenir leur action dans le domaine de l’emploi (échanges d’informations et de meilleures pratiques, analyses comparatives, conseils), à l’exclusion des mesures d’harmonisation après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions	Article 149 TFUE
--	---	------------------

Quant au sujet de l’emploi, la procédure de codécision ne s’en empare que pour « encourager » les Etats à coopérer ! Les mesures d’harmonisation, en revanche, ne s’accommodent pas de l’ingérence du Parlement et restent une affaire d’Etats.

Les Etats sont donc bel et bien les exécutants de la stratégie naissante : ils devront, d’après la Commission, établir des programmes de réforme nationaux, c’est-à-dire décliner la stratégie à leur niveau. La Commission, l’initiatrice de la stratégie, se réserve un rôle de supervision : elle « fera le point » régulièrement à l’aide d’indicateurs, publiera des rapports annuels. Mais il est clair qu’elle ne pourra pas exercer la moindre tutelle sur les Etats dans leurs actions respectives.

Pour bien comprendre le sens de la stratégie Europe 2020, il faut donc se garder d’adopter une vision monolithique consistant à considérer cette initiative comme un effort de planification économique à l’échelle européenne. Nous n’en sommes encore qu’à la deuxième étape du calendrier proposé par la Commission¹⁶ : le Conseil européen du 26 mars a donné son « *accord sur l’approche globale et [sur la] définition des grands objectifs de l’UE* ». Pour influencer le processus dans la durée, la société civile devra veiller au déroulement de chacune des étapes ultérieures. Car malgré son architecture sibylline et sa mise en œuvre éclatée, le projet Europe 2020 porte en lui une vision de l’Europe de ce début de XXI^{ème} siècle.

¹⁶ Communication de la Commission « Europe 2020 », Annexe 3, Calendrier proposé pour 2010–2012

II. Au cœur de la stratégie : changement de paradigme ou « *business as usual* » ?

A crise exceptionnelle, stratégie économique européenne exceptionnelle, pourrait-on penser. Pourtant, la proposition de la Commission et la procédure de consultation qui l'a précédée montrent que loin de faire l'unanimité, les remèdes préconisés suscitent parfois un houleux débat. **La question qui se pose est de savoir si les mesures contenues dans la stratégie sont à la hauteur des enjeux de la crise.** Pour rappeler les principales positions de la société civile européenne à l'égard de la stratégie, on se penchera sur quatre éléments-clés : le marché intérieur, la croissance verte, la régulation financière et le modèle social européen.

A. Le marché intérieur

Le marché intérieur est la pièce maîtresse des réalisations de l'Union européenne depuis le début de son existence. Projet gigantesque en même temps qu'idéal jamais achevé, il vise à établir entre les Etats membres un marché commun, unique, où les biens, les services, les capitaux et les personnes puissent circuler avec le moins d'entraves possibles, à l'image d'un marché domestique. Les étapes de sa réalisation sont connues : suppression des droits de douane en 1968, construction jurisprudentielle de la Cour de Justice visant à bannir les restrictions quantitatives aux échanges, relance par Jacques Delors en 1985, libre circulation des biens et capitaux acquise en 1993,...

Aboutissement pratique des prescriptions du traité de Rome, le marché intérieur est un **ouvrage caractéristique du travail voire de l'identité de la Commission** ; il n'est donc pas étonnant que celle-ci le présente comme un instrument essentiel pour sortir de la crise. Le terme apparaît 24 fois dans le document de la Commission ! « *Un marché unique plus solide, plus approfondi et plus étendu est essentiel pour la croissance et la création d'emplois* »¹⁷. Le principal remède que la Commission met en avant pour guérir les économies européennes de la crise est donc de **renforcer le marché intérieur pour créer de l'emploi**. Cette primauté accordée à l'objectif de poursuite du marché intérieur a trouvé un écho très varié dans la société civile européenne.

Dans sa contribution à la consultation publique lancée par la Commission, Pour la Solidarité a fait remarquer que « *les priorités actuelles de la Commission restent*

¹⁷ Communication de la Commission « Europe 2020 », p 21

principalement centrées sur les recettes traditionnelles, à savoir augmenter la compétitivité des économies européennes, améliorer le fonctionnement du marché intérieur pour favoriser la concurrence au niveau des prix, la productivité et l'innovation, plus particulièrement en ce qui concerne les services transfrontaliers et les services on-line, tels que la e-santé, la promotion de l'auto-emploi, la flexibilité du travail et la consolidation des finances publiques à travers l'application du pacte de stabilité et de croissance (PSC) »¹⁸.

A cet égard, les lignes de clivage traversant la société civile européenne sont assez prévisibles : si le patronat représenté par Business Europe en appelle à la « nécessité de remettre au centre des politiques européennes une revitalisation du marché unique »¹⁹ (c'est même sa première proposition), la Confédération européenne des Syndicats (CES) promeut un « changement de paradigme »²⁰ qui mettrait l' « Europe sociale » au centre des préoccupations de la Commission dans les années à venir. L'une des tensions caractéristiques du clivage droite-gauche, c'est-à-dire le dilemme apparent entre libre échange et compétitivité d'une part, et protection et justice sociales d'autre part, est donc manifeste quand on consulte les différentes positions des parties prenantes à la consultation. Reste à voir si la « croissance durable » –c'est-à-dire l'idéal de développement durable et vertueux d'économies à la fois compétitives et respectueuses de l'environnement et des personnes – peut, telle qu'elle est énoncée dans la stratégie, résoudre cette impasse.

B. La « croissance durable »

Qu'est-ce au fond que cette « croissance durable », nouvel étendard de la Commission européenne ? C'est, d'après la communication du 3 mars, une croissance qui promeut « *une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive* ». Il s'agit donc de réconcilier la préservation des ressources naturelles avec l'impératif de compétitivité commerciale. La première critique adressée à la formulation de cet objectif est que son étroitesse empêche le développement durable d'être envisagé à l'aune de ses quatre dimensions complémentaires, que PLS rappelle dans sa contribution : « *Les quatre dimensions du développement durable, à savoir développement économique, cohésion sociale, protection de l'environnement et citoyenneté devraient être mises sur un pied d'égalité de façon à répondre aux objectifs actuels de l'Union européenne* ».

¹⁸ voir http://www.pourlasolidarite.eu/IMG/pdf/Consultation_publique_future_strategie_2020.pdf

¹⁹ "Single market: its revitalization must be put back on the centre of EU policies", voir Public consultation on the Europe 2020 strategy, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/contrib_orga_en.htm

²⁰ Ibidem

Une grande incertitude règne au sujet de cet aspect de la stratégie. Comme l'ont remarqué les représentants de la CES lors d'une conférence organisée par la Spring Alliance en septembre 2009²¹, il existe de potentiels conflits entre les politiques climatique et d'emploi : en effet, rien ne prouve qu'une économie moins gaspilleuse d'énergie emploiera nécessairement plus de personnes. La réponse apportée par la Commission pour résoudre ces conflits est l'innovation : elle préconise, on le rappelle, que les Etats membres consacrent 3% de leur PIB à la recherche et l'innovation, secteurs privé et public confondus. Mais là encore, comment s'assurer que l'innovation encouragera le développement durable au lieu de le freiner ? Rien ne dit que « l'innovation » se dirigera d'elle-même dans la direction souhaitable pour la sauvegarde de l'environnement, souligne le Bureau Européen de l'Environnement lors de la même rencontre de septembre dernier.

Outre sa vision restrictive du développement durable, qui semble ne consister pour elle qu'en un impératif écologique qui n'a de sens que dans la mesure où il est mis en balance avec les objectifs cardinaux de marché intérieur et de compétitivité, on peut reprocher à la Commission de brandir les concepts ronflants d'« innovation » et de « connaissance » comme solutions concrètes à la crise de développement rencontrée par l'Union alors que l'innovation peut très bien, comme souvent, déboucher sur une dégradation de l'environnement. Il semble malheureusement que la valeur des propositions avancées par la Commission en termes de développement durable soit inversement proportionnelle à l'entrain sur-joué avec lequel elle ponctue toutes ses communications de ce concept. Il est à craindre que la Commission soit l'institution la plus avancée dans le domaine suivant: faire perdre tout sens à l'idéal de développement durable.

Sur la question d'une véritable fiscalité environnementale européenne, il faut tout de même reconnaître à la Commission le mérite de la franchise : dans un document de travail sur les « financements innovants » rendu public le 6 avril dernier²², elle a clairement écarté la création à court terme d'une taxe carbone commune aux frontières de l'UE, à cause d'un « nombre considérable d'inconvénients », parmi lesquels les possibles conflits commerciaux susceptibles de surgir suite à l'établissement d'une telle taxe.

Dans un tout autre domaine, l'outil fiscal a été également l'objet de toutes les attentions : celui des transactions financières.

²¹ "Putting people and planet first: EU leadership for a social and green strategy post-2010", 28 September 2009, Brussels

²² "Innovative financing at a global level", voir

http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/international/documents/innovative_financing_global_level_sec2010_409en.pdf

C. La régulation/taxation financière

Il importe de citer ici la Commission, pour qui « *le système financier mondial doit encore être rétabli. La disponibilité de crédits faciles, une vision à court terme et une prise de risques excessive sur les marchés financiers dans le monde entretiennent des comportements spéculatifs qui favorisent une croissance par bulles et d'importants déséquilibres. L'Europe s'est engagée à trouver des solutions globales pour mettre sur pied un système financier durable et efficace.* » Si l'Europe s'est engagée à trouver des solutions, elle ne les a pas encore dévoilées et en tout cas elles ne sont guère mises en avant dans la stratégie Europe 2020. Qu'il s'agisse de réglementation ou de taxation des transactions spéculatives, des lacunes ont été soulignées de toutes parts, au premier chef par le Conseil Economique et Social Européen (CESE), qui représente la « société civile organisée » en Europe. Son président Mario Sepi qualifie la situation actuelle d'extrêmement perverse : alors que la BCE injecte dans le marché beaucoup de liquidités pour ne pas étrangler la reprise, celles-ci ne vont pas vers les entreprises, mais servent aux investissements à court terme des banques. Au même moment, certains spéculateurs ont de l'argent à gagner à la faillite d'un Etat, la Grèce, et à la déroute d'une monnaie, l'euro. Ces « perversions » financières peuvent malheureusement avoir des conséquences socioéconomiques dramatiques.

Lors d'une conférence organisée au CESE les 17 et 18 mars derniers à Bruxelles, l'Indien Soni Kapoor, directeur du think tank Re-Define²³ et ancien employé de la banque Lehman Brothers, a fait part à l'assistance de ses recommandations en matière de fiscalisation européenne du secteur financier. Cet ancien banquier repentant a opéré un virage dans sa carrière en se faisant le chantre de la taxation des transactions financières. Il préconise une politique fiscale européenne active permettant une augmentation des recettes pour financer des investissements de long terme (éducation et systèmes sociaux). L'exemple récent du Brésil, qui en taxant les transactions financières spéculatives a atteint des objectifs ambitieux en matière de baisse des inégalités, d'éducation et de santé publique – en conditionnant l'octroi de fonds levés par la taxe aux familles les plus pauvres scolarisant et vaccinant leurs enfants – devrait, selon Kapoor, inspirer l'Union européenne.

Taxer le secteur financier en l'orientant vers le long terme, le remettre sa place d'instrument au service de l'économie réelle, telles sont les recommandations de M.Kapoor²⁴. La lutte contre l'évasion fiscale internationale doit faire partie intégrante d'une telle politique. Il est cependant regrettable qu'aujourd'hui seule la lutte contre la fraude fiscale soit envisagée par la Commission pour assainir les finances européennes.

²³ « Re-Define is a non-partisan international Think Tank working to reform Finance, improve Governance and drive Sustainable Development », <http://www.re-define.org/blogs/sonykapoor>

²⁴ Voir <http://re-define.org/blog/2009/08/28/revisiting-tobin-tax-financial-transaction-taxes-burden-sharing-and-regulatory-tools>

Une taxe Tobin européenne, si difficile qu'elle soit à mettre en place, devrait être envisagée pour que la crédibilité de l'action de l'Union en matière de régulation financière soit acquise, ce qui est hélas loin d'être le cas.

D. Le « modèle social européen » ?

Tous les observateurs s'accordent à dire que la présence de dispositifs de redistribution sociale a permis d'amortir la crise et d'en mitiger les conséquences sociales, qui auraient pu être bien plus néfastes en leur absence. C'est encore dans l'enceinte du CESE qu'il convient de regarder pour comprendre les différents points de vue de la société civile sur la difficile question du « modèle social européen ».

Alors qu'un taux de chômage important et toujours en croissance²⁵, en plus de grever les comptes sociaux des Etats-membres, menace leur cohésion sociale, la meilleure réponse à ce problème, selon Mario Sepi, devrait être à l'inverse de l'attitude actuelle de certains gouvernements : les dispositifs sociaux doivent être préservés, d'abord parce qu'il faut reconnaître leur rôle non négligeable d'amortisseurs au plus fort de la crise, ensuite parce seul leur maintien peut permettre de préserver le capital social²⁶. Les amortisseurs sociaux, bien que coûteux et source supplémentaire d'endettement, doivent être donc considérés comme un investissement crucial pour permettre la « sortie de crise ».

Pour le directeur général de l'Institut Syndical Européen Philippe Pochet, la stratégie Europe 2020 devrait avoir pour ambition de résoudre un « *trilemme* », c'est-à-dire une impasse à trois entrées : comment les Etats membres peuvent-ils à la fois réduire les déficits budgétaires, investir dans le « vert » et maintenir le welfare state ? On peut reprocher à la Commission de n'avoir concentré ses efforts que sur le premier volet du triptyque, en négligeant en particulier les systèmes sociaux, dont le rôle d'amortisseur de la crise aurait été largement sous-estimé.

Alors que les représentants du patronat éludent la question sociale dans leurs contributions à la phase de consultation lancée par la Commission, la plupart des autres représentants de la société civile organisée, dont la CES, la Plateforme sociale et PLS

²⁵ « Le taux de chômage en hausse à 10,0% dans la zone euro, en hausse à 9,5% dans l'UE27 », Communiqué de presse Eurostat, 8 janvier 2010, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-08012010-AP/FR/3-08012010-AP-FR.PDF

²⁶ « Le capital social fait référence en sociologie et psychologie sociale, à la valeur collective de toutes les normes et relations sociales permettant la coordination d'actions en vue d'atteindre des objectifs communs. Le terme de capital social est d'ailleurs dans ce cas utilisé par analogie avec d'autres formes de capital économique. Il renvoie alors directement à celui de cohésion sociale », <http://www.becompta.be/modules/dictionnaire/200-comptable-capital-social.html>

s'accordent sur le même constat et les mêmes recommandations. D'une part, la stratégie Europe 2020 est réticente à reconnaître le rôle de filet de sécurité joué par les amortisseurs sociaux des Etats membres alors qu'il faudrait au contraire, pour préparer l'avenir, les renforcer pour garantir la cohésion sociale nécessaire au retour tant attendu à la prospérité économique. D'autre part, une place extrêmement insuffisante est faite à l'économie sociale : il faudrait « *amplifier [son] rôle et assurer sa reconnaissance juridique globale au niveau européen, en se fondant sur le constat que les principes mêmes et le fonctionnement de l'économie sociale sont particulièrement bien adaptés aux défis sociaux contemporains et aux besoins de l'Union européenne. La référence à l'économie sociale devrait être explicite dans la nouvelle architecture européenne pour 2020, mettant ainsi en évidence son rôle positif en matière d'inclusion active et l'importance de la participation de celle-ci au processus de décision politique aux niveaux national et européen d'une manière générale* »²⁷

Conclusion

La stratégie Europe 2020 a le mérite de se fixer des objectifs extrêmement ambitieux. Mais peut-elle les réaliser ? On a compris dans la première partie l'importance relative qu'il convenait d'accorder à la stratégie en tant que telle, qui au fond ne doit pas être considérée comme un plan de relance supranational mais comme une ébauche de coordination de 27 politiques économiques. Mais cette faiblesse inhérente de la stratégie, qui tient à ce qu'elle n'aboutira en fin de compte qu'à ce que les Etats voudront bien en faire, ne doit pas excuser la mollesse d'une Commission qui aurait dû dans de telles circonstances user avec audace de son rôle puissant d'initiatrice des politiques européennes, dans le but de tirer les Etats vers le haut. Alors que tout commande un changement de paradigme, tout se passe comme si l'Europe s'était décidée, une fois passé le plus gros de la tempête, à revenir au « business as usual ».

Retrouvez les autres publications de la série Citoyenneté et actualités de PLS sur notre site Internet : www.pourlasolidarite.eu et inscrivez-vous à la newsletter participation citoyenne que nous publions trois fois par an : info@pourlasolidarite.eu

²⁷ http://www.pourlasolidarite.eu/IMG/pdf/Consultation_publicque_future_strategie_2020.pdf