

Position de la CES sur la stratégie Europe 2020 – une évaluation

Adoptée au Comité exécutif de la CES les 5 et 6 mars 2013

Le Président de la Commission Barroso a présenté la stratégie Europe 2020 dans les termes suivants, soulignant ses ambitions : « Europe 2020 est la stratégie de croissance que l'Union européenne a adoptée pour les dix années à venir. Dans un monde en mutation, l'Union doit devenir une économie intelligente, durable et inclusive. Ces trois priorités qui se renforcent mutuellement doivent aider l'Union et ses États membres à assurer des niveaux élevés d'emploi, de productivité et de cohésion sociale. Concrètement, l'Union européenne a fixé cinq objectifs ambitieux à atteindre d'ici 2020 en matière d'emploi, d'innovation, d'éducation, d'inclusion sociale et d'énergie (ainsi que de lutte contre le changement climatique). Chaque État membre a adopté ses propres objectifs nationaux dans chacun de ces domaines. Des actions concrètes menées aux niveaux européen et national sous-tendent la stratégie. »¹

Dans un premier commentaire sur la nouvelle proposition de stratégie, la CES s'est montrée assez sceptique : « Pour nous, la priorité immédiate n'est pas 2020, mais la mise en œuvre au niveau européen d'un plus grand plan de relance pour les emplois, de nouveaux programmes destinés à intégrer les chômeurs, et en particulier les jeunes, en leur donnant un travail de qualité et une formation. En fait, une grande partie de la décennie à venir sera dominée par les conséquences de la crise économique actuelle. Jusqu'en 2015/2016 au moins, le chômage sera probablement plus élevé que les niveaux précédant la crise ; et la fiscalité sera plus élevée et les dépenses publiques moins élevées car il faut rembourser les dettes. »² Cette réaction critique est également due au fait qu'il n'y ait pas de définition ou accord suffisamment clair sur la façon d'atteindre les objectifs.

Les syndicats ont néanmoins soutenu les objectifs de la stratégie Europe 2020, s'agissant pour la plupart d'entre eux - s'ils sont pris au sérieux et menés correctement - d'objectifs syndicaux traditionnels : plein emploi, emplois de qualité, réduction des inégalités sociales et de la pauvreté, etc. Cependant, la stratégie Europe 2020 semble extrêmement compliquée. Les cinq objectifs, huit indicateurs et sept initiatives phares qu'elle comporte illustrent cette complexité (voir la vue d'ensemble en annexe). Se pose dès lors la question de sa cohérence générale et de l'efficacité de ses instruments. Certains affiliés de la CES affirment même que cette multitude de processus compromettent le rôle des partenaires sociaux.

En outre, un an après son adoption, la stratégie Europe 2020 a été soumise à un régime d'austérité et bloquée dans la nouvelle architecture de gouvernance économique sur la base d'indicateurs rigoureux d'ajustement budgétaire. Les objectifs de la stratégie Europe 2020, relégués au second plan, pourraient dès lors être atteints dans le nouveau contexte d'austérité, mais sans caractère obligatoire, à la différence des objectifs budgétaires. La question de l'impasse dans laquelle se trouve la stratégie Europe 2020 au sein du cadre de gouvernance économique doit être soulevée.

I Les réponses au questionnaire de la CES démontrent la participation insuffisante des partenaires sociaux.

La participation des partenaires sociaux à la stratégie Europe 2020 a été définie comme essentielle à la réussite de sa mise en œuvre. C'est pour cette raison que la

¹ http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm

² http://etuc.org/IMG/pdf/Consultation_on_the_Future_EU_2020_Strategy_FINALFR.pdf. « UE 2020 ». Un premier commentaire de la CES. Le 15/01/2010.

CES a réalisé son propre questionnaire, afin d'évaluer la participation des syndicats au processus. Les réponses reçues mettent en évidence une forte inégalité des niveaux de participation.

Un premier groupe d'affiliés répondant au questionnaire de la CES considèrent avoir été consultés comme dans le cadre d'une procédure de consultation ordinaire. Cette faible minorité d'affiliés s'est déclarée assez satisfaite du degré de participation. Les affiliés d'un deuxième groupe plus large ont été invités par leur gouvernement à examiner la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 par l'intermédiaire d'organes tripartites permanents, spécifiques ou existants. Les affiliés de ce deuxième groupe ont affirmé que les documents d'orientation de leurs gouvernements respectifs sont restés inchangés pour différentes raisons (blocage dans les institutions tripartites, cadre d'une audience avec de nombreux participants, etc.). La plupart des affiliés soulignent le besoin de renforcer leur participation afin que leurs propositions soient prises en considération. Cependant, un troisième groupe important n'a pas été invité à des discussions avec leur gouvernement ou seulement à titre informatif. À cette liste d'affiliés qui n'ont pas été invités par leur gouvernement doivent être ajoutés les États membres sous le régime de la troïka qui ne font pas partie du semestre européen/processus Europe 2020.

Les programmes nationaux de réforme et les recommandations par pays ont été adoptés sans la participation en bonne et due forme des partenaires sociaux. Une majorité écrasante d'affiliés n'ont pas été associés au processus, ou le sujet a été abordé comme un aspect secondaire de la discussion générale sur la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020. Le Parlement européen partage cette analyse critique de la CES.³

La discussion spécifique sur les plans nationaux pour l'emploi proposés par la Commission n'a pas été organisée dans le cas de la majorité des États membres.⁴ Certains affiliés ont écrit à leur gouvernement pour souligner le besoin de ces plans nationaux pour l'emploi. Par conséquent, la plupart des affiliés n'ont pas été associés à l'adoption des recommandations par pays. Très peu insistent sur l'existence de relations directes avec les pouvoirs publics pour influencer la prise de décision. Des affiliés de deux pays seulement (Suède, Italie) ont été capables d'influencer les recommandations par pays en 2012, et seuls ceux d'un État membre (Suède) ont été en mesure de le faire dans le cadre du processus de consultation adéquat.

Il est manifeste que, jusqu'à présent, une majorité des 85 organisations membres de la CES n'ont pas été réellement associées au processus, ce qui soulève la question de sa légitimité démocratique. La participation des partenaires sociaux aux plans national et européen n'a pas lieu dans les meilleurs délais et se limite souvent à une simple formalité. La méthode consistant à organiser de grandes audiences ne permet pas de prendre en considération la contribution spécifique des partenaires sociaux, tant en ce qui concerne la mise en œuvre que les programmes nationaux de réforme ou les autres aspects de la stratégie Europe 2020. Un autre processus de discussion est

³ Le Parlement européen a demandé à la Commission d'inclure la stratégie Europe 2020 dans le semestre européen et de faire en sorte qu'elle soit mieux représentée dans les recommandations par pays, sous la forme par exemple de politiques visant à lutter contre le chômage des jeunes et à combattre la pauvreté. Le PE juge préoccupant que, dans de nombreux États membres, les parlements nationaux, les partenaires sociaux et la société civile n'aient pas été associés au processus du semestre européen, et demande dès lors instamment à la Commission de faire en sorte que le processus bénéficie d'une plus grande légitimité démocratique par la participation des parlements nationaux, des partenaires sociaux et de la société civile. Voir la résolution du PE «sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques : mise en œuvre des priorités pour 2012» du 26 octobre 2012.

⁴ Un affilié a été invité à soumettre des commentaires avant l'élaboration du programme national de réforme, mais n'a pas été invité aux discussions.

nécessaire pour permettre l'adoption de propositions et d'initiatives formulées par les partenaires sociaux – des progrès peuvent être réalisés. Il est nécessaire de combler l'écart entre les discours ambitieux ou les bonnes intentions et la réalité de ne pas tenir suffisamment compte des opinions. La conclusion générale doit mettre en évidence le besoin d'organiser sérieusement la participation des partenaires sociaux.

II Europe 2020 : entre grandes attentes et résultats décevants – son cadre et ses instruments semblent inappropriés et ne produisent pas les résultats escomptés

Lors de la présentation de la stratégie Europe 2020, les attentes étaient élevées, mais une première évaluation montre que les acteurs concernés ont été incapables de tenir leurs promesses. La majorité des affiliés conviennent de l'inefficacité de la stratégie Europe 2020, ses objectifs n'étant pas considérés comme contraignants ou obligatoires, à la différence d'autres critères (ex.: mesures d'austérité, critères de réduction du déficit, etc.). Les instruments, en particulier les initiatives phares, sont considérés comme n'étant que peu ou partiellement efficaces pour atteindre les objectifs fixés ; certains considèrent même que la stratégie se résume à une formulation politique purement symbolique.

Une analyse plus systématique des différents aspects de la stratégie Europe 2020 révèle que ni la stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois nouveaux, ni l'initiative pour la jeunesse (s'agissant pourtant de deux propositions prometteuses et accueillies avec satisfaction), ni l'initiative relative à la politique industrielle n'ont produit jusqu'à présent les résultats nécessaires à la réalisation des objectifs fixés. Même la Commission, dans son rapport sur l'état d'avancement de la stratégie, admet que les engagements pris par les États membres sont insuffisants pour atteindre les objectifs et que les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes. Malgré la conclusion de la Commission selon laquelle les engagements formulés par les États membres dans leurs programmes nationaux de réforme (PNR) sont insuffisants pour atteindre la plupart des objectifs de la stratégie Europe 2020, aucun d'entre eux n'a été invité, dans le cadre des recommandations par pays, à faire preuve de plus d'ambition quant aux objectifs nationaux.

La première évaluation sceptique de la CES mettant en évidence l'insuffisance du cadre Europe 2020 pour être à la hauteur de ses promesses (en particulier quant à l'emploi et à la pauvreté) s'est malheureusement avérée correcte. Il n'existe toutefois aucune majorité claire d'opinions sur ce qui pourrait et devrait être amélioré, à l'exception de la politique économique erronée. La plupart des affiliés considèrent la mise en place d'autres instruments contraignants comme une arme à double tranchant, car ces instruments pourraient être utilisés au détriment d'une politique plus sociale et en faveur d'une gouvernance économique encore plus stricte. En revanche, certains affiliés affirment qu'une telle stratégie peut être assez utile car elle peut être utilisée pour avancer des arguments en faveur d'une politique plus sociale. La CES examinera par conséquent l'efficacité des instruments de la stratégie Europe 2020 de façon plus approfondie et demande aux institutions européennes de faire de même.

III Le cadre européen de gouvernance rend les objectifs de la stratégie Europe 2020 difficiles ou impossibles à atteindre – un changement d'orientation est nécessaire

De nombreux affiliés considèrent que leur gouvernement fait preuve de bonne volonté dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020, mais d'autres affiliés en sont moins persuadés ou pensent que leur gouvernement privilégie la réduction du déficit au détriment de tous les autres objectifs. En général, le cadre politique européen de l'austérité et de l'ajustement budgétaire est considéré comme une entrave à la

réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. La politique d'austérité et les procédures de gouvernance économique ont entraîné un accroissement du chômage, de la pauvreté, et ont creusé l'écart économique et social au lieu de le combler. Étant donné la suprématie des objectifs économiques et du néolibéralisme en général et la promotion de la flexicurité, la majorité des affiliés ne croient pas que la stratégie Europe 2020 atteindra, en définitive, ses objectifs.

Les tensions entre l'objectif d'assainissement budgétaire et d'austérité, d'une part, et les objectifs de la stratégie Europe 2020, d'autre part, creusent l'écart entre les promesses et la réalité. Certains objectifs (l'économie verte, l'utilisation plus efficace des ressources, l'innovation, la politique industrielle, la réduction de la pauvreté, les compétences, une garantie pour la jeunesse, etc.) vont dans la bonne direction, mais leur transposition est impossible lorsqu'ils sont soumis à des régimes d'austérité et au pacte budgétaire, qui réduisent considérablement les investissements nécessaires. Où trouver les financements nécessaires et comment sortir de la crise sont des questions qui demeurent sans réponse.

Il est en effet nécessaire d'investir dans des programmes actifs du marché du travail afin d'atteindre l'objectif du plein emploi (75 %). Entre 2008 et la fin 2012, le taux de chômage de l'UE-27 a enregistré une progression de 7 % à 10,7 %, soit environ 26 millions de chômeurs. Dans l'ensemble de l'UE, plus d'un jeune sur cinq est sans emploi (22 %), et le taux de chômage des jeunes est supérieur à 50 % dans certains États membres. Il est clair que les pays en situation d'excédent affichent une hausse des dépenses, tandis que les pays déficitaires réduisent les dépenses. En d'autres termes, les politiques actives du marché du travail sont soumises à des coupes budgétaires dans les pays où le chômage est le plus élevé et où le besoin est le plus grand.

De même, pour atteindre l'objectif en matière d'innovation (l'objectif de 3 % n'avait pas été atteint au cours de la décennie de la stratégie de Lisbonne), de changement climatique et d'énergie, des investissements massifs et une politique industrielle intelligente et durable sont nécessaires.

Un investissement considérable est également nécessaire pour atteindre les objectifs en matière d'éducation et de lutte contre la pauvreté. La stratégie actuelle de dévaluation des salaires préconisée par la troïka conformément à la politique d'austérité s'est avérée être un outil inefficace. Plus de 115 millions de personnes sont en danger d'exclusion sociale dans l'UE-27 parce qu'elles sont soumises à un risque accru de pauvreté, sont gravement démunies ou vivent dans un ménage à très faible intensité de travail.

En réalité, le nouveau cadre de gouvernance institutionnalise une distorsion structurelle caractérisée par la prépondérance de la gouvernance économique par rapport à la gouvernance sociale, la stratégie Europe 2020 n'étant qu'un élément du semestre européen. Dans le meilleur des cas, ces objectifs sont conçus comme visant à équilibrer ou à amortir les conséquences sociales de la politique d'austérité. Les objectifs de la stratégie Europe 2020 sont pris en considération dans le cadre des recommandations par pays, mais ils ne sont pas respectés comme le sont les critères de réduction du déficit. Il est nécessaire de les traiter sur un pied d'égalité afin qu'ils soient également contraignants, de sorte qu'aucun État membre ne puisse les envisager comme de simples propositions. Les politiques économiques actuelles se concentrent sur des instruments inadéquats et des mesures axées sur l'offre, comme la promotion de la compétitivité des prix et l'amélioration des conditions pour les employeurs. Aux yeux de nombreux décideurs politiques, ces mesures sont supposées encourager la croissance et l'emploi. Selon nous, la promotion de l'emploi est actuellement possible si la demande est augmentée. Les mesures axées sur l'offre

mises en avant par la Commission européenne et les autres sont dès lors contre-productives et mènent plutôt à une diminution de la demande, de la croissance économique et de la création d'emplois.

On peut conclure qu'un changement radical de politique est nécessaire pour mettre un terme à la discrimination sociale de la politique européenne. Si la dimension sociale et les objectifs économiques ne sont pas mis sur un pied d'égalité, le projet européen court le risque de créer une autre structure déséquilibrée qui compromettra la réalisation des objectifs sociaux.

Par conséquent, la CES demande que :

- Les objectifs de la stratégie Europe 2020 soient inclus dans le cadre d'une structure de gouvernance différente et plus équilibrée. Les objectifs en matière d'emploi, d'éducation, d'innovation, de réduction de la pauvreté et de protection du climat doivent être aussi contraignants que les objectifs d'ajustement budgétaire ;
- La Commission et le Parlement européen mènent une enquête sur la pertinence du cadre existant, à savoir ses instruments, pour atteindre ces objectifs ;
- Les partenaires sociaux nationaux et européens soient pleinement associés au processus Europe 2020 – et que les recommandations des syndicats soient prises en considération.

Annexe I :

Les principaux éléments de la stratégie Europe 2020

Ce chapitre vise à résumer le fonctionnement de la stratégie Europe 2020 et à déterminer la direction des 5 objectifs, traduits en objectifs nationaux et mesurés par 8 indicateurs, les 7 initiatives phares et le semestre européen, afin de suivre les progrès de la stratégie Europe 2020. La Commission explique la stratégie comme suit :

1. "Les cinq objectifs de l'UE pour 2020"
 - Emploi : porter à 75 % le taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans ;
 - Recherche-développement et innovation: investir 3 % du PIB de l'UE dans la recherche et l'innovation ;
 - Changement climatique et énergie : réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % (voire de 30 %, si les conditions le permettent) par rapport à 1990 ; accroître de 20 % la part des énergies renouvelables ; augmenter de 20 % l'efficacité énergétique ;
 - Éducation : réduire le taux de décrochage scolaire à moins de 10 % ; porter le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur à au moins 40 % de la population âgée de 30 à 34 ans ;
 - Pauvreté et exclusion sociale : réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale"⁵.

Ces objectifs ressemblent beaucoup aux objectifs de la stratégie de Lisbonne, qui ont continuellement été soutenus par la CES, tandis que la CES est devenue de plus en plus sceptique quant aux moyens de mettre en œuvre cette stratégie. Ces objectifs sont traduits en objectifs nationaux et mesurés par huit indicateurs.

2. Les huit indicateurs sont
 - « Taux d'emploi par sexe pour la tranche d'âge 20-64 ans ;
 - Dépense intérieure brute de R&D (DIRD) ;
 - Émissions de gaz à effet de serre - année de base 1990 ;
 - Part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie;
 - Intensité énergétique de l'économie (indicateur indirect des économies d'énergie, en cours de développement) ;
 - Jeunes ayant quitté prématurément l'éducation et la formation, par sexe ;
 - Niveau de scolarité supérieur par sexe pour la tranche d'âge 30-34 ans ;
 - Personnes menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale (union de trois sous-indicateurs : personnes vivant dans un ménage à très faible intensité de travail, personnes à risque de pauvreté après transferts sociaux, personnes en situation de privation matérielle sévère.) »
3. Sept initiatives phares visant à stimuler une croissance intelligente, durable et inclusive :
 - « Une stratégie numérique pour l'Europe : créer des bénéfices économiques et sociaux durables à partir d'un marché unique du numérique. Ce marché doit être fondé sur un internet rapide et sécurisé ainsi que sur des applications interopérables ;
 - Union pour l'innovation : transformer des idées en emplois, en croissance verte et en progrès social et agir pour soutenir l'innovation et les entreprises innovantes ;

⁵ Les parties descriptives sont tirées de la page d'accueil de la Commission (http://europa.eu/newsroom/highlights/europe2020/index_fr.htm).

- Jeunesse en action : des programmes de mobilité offrant aux jeunes Européens l'occasion d'étudier, de se former, de travailler ou de démarrer une entreprise dans un autre pays de l'UE ;
 - Une Europe économe en ressources : soutenir la transition vers une économie reposant sur une utilisation rationnelle des ressources, produisant peu de carbone et offrant des opportunités de croissance durable ;
 - Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation : maintenir et soutenir en Europe une base industrielle forte, diversifiée et concurrentielle qui offre des emplois bien rémunérés, tout en émettant moins de carbone ;
 - Une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois : des actions concrètes pour améliorer la flexibilité et la sécurité sur le marché du travail, donner aux travailleurs les qualifications requises pour les emplois d'aujourd'hui et améliorer la qualité des emplois et les conditions favorisant la création d'emplois ;
 - Une plateforme européenne contre la pauvreté : coordonner les actions nationales en identifiant les meilleures pratiques, promouvoir l'apprentissage, établir des règles communes à toute l'UE et débloquer des financements.
4. Suivre les progrès réalisés dans le cadre du semestre européen, à savoir un cycle annuel de coordination de la politique économique et budgétaire, une nouvelle architecture de gouvernance économique. Le semestre européen signifie que l'UE et la zone euro coordonneront ex ante leurs politiques budgétaires et économiques, conformément au Pacte de stabilité et de croissance et à la stratégie Europe 2020. Le semestre européen commence par la publication de l'Analyse annuelle de la croissance :
- En fin d'année, la Commission présente son analyse annuelle de la croissance (Analyse annuelle de la croissance 2012 – 23 novembre 2011 ; Analyse annuelle de la croissance 2011 – 12 janvier 2011) ;
 - En mars, le Conseil européen fait le point sur la situation macroéconomique générale, les progrès au regard des cinq objectifs fixés à l'échelle de l'UE, les progrès dans le cadre des initiatives phares, et fixe les priorités en matière de politiques économiques (Conclusions du Conseil européen de printemps – 24-25 mars 2011) ;
 - En avril, les pays de l'UE soumettent leurs stratégies budgétaires et économiques à moyen et long terme (programmes nationaux de réforme et programmes de stabilité par pays) ;
 - En juin, le Conseil européen et la Commission délivrent des orientations spécifiques à chaque pays sur leurs politiques économiques et budgétaires (Recommandations par pays 2012-2013 – 30 mai 2012 ; Recommandations par pays 2011 – 27 juin 2011).