



Groupe de travail sur l'Europe*

Les bases d'une stratégie européenne de prospérité durable

Les préparatifs d'une nouvelle stratégie décennale de coordination des politiques économiques et de l'emploi dans l'Union européenne (la stratégie « post-Lisbonne ») sont pour le groupe de travail sur l'Europe de la Fondation Friedrich Ebert l'occasion d'examiner quelques aspects fondamentaux de la coordination des politiques européennes. Nous allons donc nous attacher à expliciter la valeur ajoutée et la nécessité d'une concertation européenne et d'un accord sur des objectifs communs pour les politiques décentralisées. Dans un deuxième temps, nous esquisserons la nécessité d'un nouveau modèle européen autour de la « stratégie de prospérité durable », tournant le dos à l'idée dominante d'une simple course à la croissance qui prévalait dans la stratégie de Lisbonne. Enfin, nous émettrons des propositions quant aux instruments supplémentaires dont devrait se doter notre boîte à outils pour parvenir à imposer cette nouvelle idée directrice de la coordination européenne.

L'Europe a-t-elle véritablement besoin d'une « stratégie UE 2020 » ?

Le processus lancé en l'an 2000 par le Conseil européen de Lisbonne arrivera à son terme à la fin de l'année 2010 ; il avait

pour ambition de faire de l'Union européenne le plus compétitif et le plus dynamique des espaces économiques basés sur la connaissance. A la « stratégie de Lisbonne » doit désormais succéder une nouvelle stratégie intégrée de la croissance et de l'emploi, couvrant la période allant jusqu'en 2020. Le simple fait que l'ancienne stratégie de Lisbonne arrive à échéance ne justifie pas en soi l'adoption d'une nouvelle « stratégie UE 2020 ». Si l'UE a besoin d'une nouvelle stratégie sociale, de la croissance et de l'emploi, c'est surtout parce que le programme de Lisbonne n'a pas été en mesure de combler les grands espoirs que l'on plaçait dans la coordination des politiques économiques et de l'emploi à l'échelle européenne, et que sur des points essentiels, cette stratégie a donc échoué. Parallèlement, de nouveaux défis ont vu le jour dans l'Union européenne, et l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne établit de nouvelles bases juridiques pour le fonctionnement des institutions européennes.

1. Un besoin fondamental de coordination des politiques économiques et en faveur de l'emploi

Etant donné l'architecture économique de l'Union, il ne fait aucun doute que l'Europe a véritablement besoin d'une coordination de ses politiques économiques et en faveur de

* Le groupe de travail sur l'Europe est un forum de la Fondation Friedrich Ebert consacré à l'échange de vue sur les questions européennes. Il existe depuis 2005 et réunit des membres du Bundestag, des partis politiques, des ministères fédéraux, des représentants des länder, des fédérations professionnelles et des instituts de recherche scientifique. Coordination: Dr. Gero Maaß (gero.maass@fes.de)

l'emploi. En effet, au moins depuis l'entrée en vigueur de la monnaie unique et des règles monétaires et budgétaires qui s'imposent aux Etats membres, ceux-ci (et en particulier les pays membres de la zone euro) se sont vus de plus en plus privés des moyens de réagir aux fluctuations conjoncturelles ou aux chocs asymétriques. Les outils classiques de gestion des crises économiques que sont notamment les dévaluations, la baisse des taux directeurs ou les programmes d'investissements publics, ont été rendus sensiblement plus difficiles, voire impossibles à utiliser, du fait de l'harmonisation des politiques monétaires au sein de l'Union économique et monétaire et des critères de convergence nés du traité de Maastricht (ainsi que du pacte de stabilité et de croissance qui en découle). Dès lors que l'on exclut de re-nationaliser ces politiques, étant donné le prix économique et politique que cela impliquerait, l'embellie de la croissance et de l'emploi au sein de l'Union européenne doit nécessairement passer par l'intégration appropriée d'autres politiques macro-économiques névralgiques. La crise économique et financière mondiale que nous traversons actuellement ajoute encore du crédit à cette analyse logique. Créer les conditions politiques adaptées au bien-être des individus et de la société, tout en trouvant à l'échelle de l'Europe des réponses communes aux crises qui menacent notre existence, cela présente les avantages de la coordination en termes de convergence pour les salariés particulièrement mobiles, mais cela constitue aussi la valeur ajoutée essentielle d'une telle stratégie pour les citoyens européens. La « stratégie UE 2020 », si elle fonctionne, doit permettre de faire progresser des solutions politiques que les Etats membres ne peuvent plus mettre en œuvre isolément pour faire face aux problèmes les plus pressants des Européens – lutter contre le chômage endémique, maintenir, voire améliorer le niveau de prospérité et empêcher la progression de la pauvreté.

2. Surmonter la marginalisation de la dimension sociale dans la construction européenne

Une stratégie globale intégrée est également préférable à la simple juxtaposition d'initiatives individuelles dans la mesure où elle seule a le poids nécessaire pour dépasser la marginalisation croissante de la dimension sociale de la construction européenne. Si l'Union européenne a besoin d'une « stratégie UE 2020 », c'est déjà tout simplement pour rétablir l'équilibre rompu entre les intérêts économiques et les besoins de protection sociale. En effet, le traité de Lisbonne n'a rien changé de fondamental au fait que dans l'Union européenne, les politiques instituant les marchés et celles visant à les réguler, si elles sont concurrentes, ne sont pas placées sur un pied d'égalité, du fait de leurs différences de nature juridique (« asymétrie constitutionnelle »). Tandis que les instruments politiques instaurant un marché, comme les quatre libertés fondamentales du marché intérieur ou le droit de la concurrence, ont pratique-

ment rang constitutionnel, du fait de leur statut de droit primaire et de l'application directe du droit communautaire, les politiques qui, au plan européen ou au plan national, visent à corriger les résultats des marchés, par exemple pour leur appliquer des normes sociales et environnementales, doivent toujours s'établir par rapport à ces contraintes de droit primaire. Pour surmonter cet écart de valeur, il faut pas à pas développer un droit européen efficace, doté de mécanismes de sanctions, dans les domaines de la protection sociale, des droits des travailleurs et de l'écologie. A cet égard, la « stratégie UE 2020 » peut constituer le cadre approprié, autour d'un engagement politique fort, tout en restant en-deçà d'une révision des traités.

3. L'échec de la stratégie de Lisbonne

Les problèmes fondamentaux qui se posent ne sont pas nouveaux, et ont pour partie motivé la stratégie de Lisbonne. C'est précisément ce qui rend son échec plus patent. Avec le recul, on peut dire que l'échec de la stratégie de Lisbonne justifie abondamment la mise en place d'une nouvelle stratégie, nettement différente de l'ancienne. Car la stratégie de Lisbonne n'est pas parvenue à remplir ses objectifs ambitieux, ni dans les domaines de la croissance et de l'emploi, ni en matière de progrès social et écologique dans l'Union européenne. Le taux de croissance de l'UE sur la décennie est resté inférieur à la moyenne des périodes précédentes comparables ; la hausse du taux d'emploi n'a pas été suffisante et n'a été obtenue qu'au prix du développement des emplois précaires ; la productivité et la part des salaires dans le revenu européen ont stagné, voire reculé ; le taux de pauvreté s'est maintenu à un niveau élevé, et le risque d'être confronté à la pauvreté s'est même accru pour les personnes en activité. L'Union européenne est loin d'être l'espace économique le plus compétitif du monde, même si elle s'est affaïssée un peu plus lentement que bien d'autres régions comparables sous l'effet de la crise économique. La stratégie de Lisbonne n'a en tout cas pas réussi à faire progresser le niveau général de prospérité en Europe.

4. L'aggravation des défis communs

Enfin, au cours des dernières années, les défis auxquels sont confrontés en commun les Européens se sont aggravés et multipliés. Les risques liés à l'évolution démographique et l'accroissement des inégalités sociales dans les Etats membres ont été encore amplifiés par l'apparition de nouveaux problèmes, comme la crise économique et financière, y-compris la crise de la dette publique qui s'annonce. L'échec de la conférence de Copenhague sur le climat a en outre montré qu'il ne saurait être question d'une action collective de la communauté internationale, sur laquelle on a tant misé, pour lutter contre les changements climatiques. L'Union européenne reste elle-aussi en deçà des engagements annoncés. Les menaces communes, à la fin de

cette décennie de crise qu'ont été les années 2000, soulignent à quel point il est plus que jamais nécessaire d'adopter une stratégie d'ensemble.

Une stratégie de prospérité durable plutôt qu'une course à la croissance : un nouveau modèle pour la « stratégie UE 2020 »

Nous avons donc plus que jamais besoin d'une nouvelle stratégie. Mais pour faire face aux défis qui attendent l'UE pendant la décennie qui commence, le nouvel agenda européen devra éviter de reproduire les erreurs de la stratégie de Lisbonne, tant en termes qualitatifs que du point de vue quantitatif.

Prendre ses distances face au mantra de la compétitivité

Au plan qualitatif, cela signifie qu'il faut tourner le dos sans ambiguïté à l'idée selon laquelle la compétitivité est le point de référence absolu de tous les objectifs de l'Union européenne en matière économique. Plutôt que d'évaluer le succès d'une stratégie économique et sociale selon la place qu'occupe l'UE dans des classements artificiels par rapport à d'autres régions du monde, il faut juger avant tout les avancées obtenues (au cours de la période examinée) pour la qualité de vie des citoyens de l'Union. **L'Union européenne n'a pas besoin d'une stratégie de la concurrence, mais d'une stratégie durable de la prospérité.** Les progrès en matière sociale, écologique et économique doivent être placés sur un pied d'égalité, et servir tous trois de modèles à une telle stratégie, qui place au centre de ses préoccupations le développement durable, l'emploi et la cohésion sociale. Ces objectifs doivent être considérés comme des buts autonomes, et bénéficier du même degré de priorité. En effet, bien souvent, l'emploi de qualité, le progrès social et la prise en compte de l'environnement dans une perspective durable, ne sont pas les simples produits secondaires d'une compétitivité accrue, mais doivent au contraire être arrachés de haute lutte contre les intérêts mercantiles. Dans un tel schéma, la croissance économique, pure fonction de l'accroissement des indices de la mesure économique, n'a plus qu'une simple fonction de service : Si une reprise économique accroît la demande de main d'œuvre ou si une croissance supplémentaire permet de réduire l'écart de richesse entre différents pays membres de l'Union, alors les mesures prises dans le cadre d'une stratégie durable de prospérité doivent favoriser cette croissance. En revanche, si la croissance se fonde sur des stratégies de dumping faites de bas salaires et de révision à la baisse des acquis sociaux, et si la hausse des taux de croissance entraîne une stagnation, voire une détérioration de la qualité de vie des personnes, alors, une stratégie de prospérité ne saurait avoir pour objectif de promouvoir ces évolutions, ni encore moins d'en faire l'aune de sa réussite.

Accroître la productivité sociale

Du point de vue quantitatif, cette mutation implique de remplacer les agrégats macroéconomiques conventionnels, tels que la croissance du produit intérieur brut (PIB), par une palette d'indicateurs plus diversifiée qui rende compte des objectifs nuancés poursuivis en matière de prospérité. Certes, il existe déjà dans la stratégie de Lisbonne une indescriptible pléthore de curseurs, de chiffres significatifs et de points de repère, mais ils servent pour l'essentiel à mesurer l'avancement par étapes vers un comparatif macroéconomique qui se résume finalement toujours à une seule dimension : les taux de croissance par rapport à d'autres régions du monde, comme l'Amérique du Nord ou l'Asie du Sud-Est. Plutôt que de céder à un tel fétichisme de la croissance à courte vue, une stratégie de la prospérité, qui a pour objectifs l'emploi, le développement durable et la cohésion sociale, place l'augmentation de la productivité sociale au cœur de ses préoccupations. Cela signifie que pour juger de l'évolution d'une économie, on prend en compte, outre les indispensables gains de productivité, d'autres thèmes caractéristiques de la prospérité, comme l'amélioration de la qualité des emplois, l'équité dans la répartition des avantages tirés des gains de productivité, ou les modes de production et de consommation respectueux de l'environnement dans un esprit de développement durable.

Même si la Commission européenne reprend certains de ces points dans son document de consultation sur la nouvelle « stratégie UE 2020 » (comme par exemple le développement durable et le virage écologique de l'économie), elle inscrit pourtant la nouvelle stratégie dans le prolongement de l'ancienne stratégie de Lisbonne, plutôt que de porter un regard critique sur son échec pour en tirer des enseignements. Ainsi, pour la Commission, l'objectif est toujours de « faire de l'Europe un espace économique majeur, compétitif, florissant et intégré ». On peut donc craindre que le virage écologique de la Commission ne soit au bout du compte qu'un moyen, et non une fin en soi pour cette « stratégie UE 2020 » : les « technologies vertes » ne seraient alors qu'une simple réussite européenne dans le concert des grands acteurs mondiaux. Dans les projets de la Commission, on ne trouve pas trace d'un véritable changement de paradigmes, de l'abandon d'une stratégie de la surenchère compétitive au profit d'une stratégie qualitative de la prospérité.

La réforme des procédures : une nouvelle caisse à outils pour des réformes efficaces

La réorientation de la « stratégie UE 2020 » vers une prospérité durable implique aussi de réformer les procédures. La stratégie de Lisbonne pâtissait déjà du déséquilibre entre des objectifs relativement ambitieux et une dotation insuffisante en instruments pour y parvenir. La « méthode ouverte de coordination » (MOC) n'est pas à même de conduire à une véritable coordination des politiques économiques des Etats membres,

entre eux d'une part, et avec l'échelon européen d'autre part. Elle n'offre pas l'ébauche d'une solution pour pallier le défaut fondamental de l'architecture européenne en matière de politique économique : le manque de coordination à l'échelon macro-économique entre les politiques monétaires, budgétaires et salariales. En outre, le respect des règles communes repose de facto sur la bonne volonté de chaque Etat – même si l'on pouvait espérer qu'en montrant du doigt les mauvais élèves, on les conduirait à se discipliner davantage. Une stratégie ambitieuse se doit d'être plus contraignante. Il faut pour cela davantage s'appuyer sur les possibilités de contrainte qu'offre la méthode communautaire. En matière de coordination des politiques économiques et de l'emploi, il faut pouvoir recourir à l'encontre d'un Etat membre aux mesures d'avertissement ou d'encouragement à coopérer, conformément aux articles 121 (4) et 149 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). En matière de protection des salariés, il faudrait recourir aux directives cadres spécifiques, qui permettraient, en vertu de l'article 153 (2b), de décréter des règles minimales. Intégrer l'insertion sociale et la protection sociale dans cet ensemble de règles, en combinaison avec la MOC, permettrait de les rendre nettement plus contraignantes et efficaces dans les politiques sociales et en faveur de l'emploi. La coordination des politiques des Etats membres dotés de systèmes similaires de prise en charge de la protection sociale aurait une bien meilleure valeur pédagogique que le système actuel, qui ramène tous les pays membres à un modèle à « taille unique » ; cela empêcherait aussi toute velléité d'imposer de l'extérieur un changement de cap des politiques sociales, définies au plan national. D'autres propositions, comme l'adoption d'un pacte de stabilité sociale liant la part des dépenses sociales des Etats membres à l'évolution de leurs performances économiques, permettraient d'aller plus loin dans la réalisation d'une stratégie de prospérité sociale et écologique.

Démocratiser la coordination

La Commission européenne, quant à elle, souhaite simplement intégrer les instruments existants dans un nouveau projet, pour réaliser un « partenariat pour le progrès » entre les Etats membres et l'échelon européen. Une telle réforme a minima à l'intérieur des limites actuelles du système sera-t-elle suffisante? On peut en douter, si l'on en juge par la forte progression du besoin de coordination et d'action pour mener à bien

une véritable stratégie de la prospérité. En revanche, on ne peut qu'abonder dans le sens de la Commission quand elle en appelle à une plus forte participation du Parlement européen et des parlements nationaux. De même, la société civile doit être impliquée dans la mise en oeuvre, et autant que faire se peut, dans les processus décisionnels de la « stratégie UE 2020 », puisque les associations et les organisations non-gouvernementales disposent souvent d'une grande expertise pour juger de l'efficacité de telle ou telle initiative. En outre, les partenaires sociaux sont eux-mêmes des acteurs macro-économiques. La Commission reconnaît elle-aussi la nécessité de faire participer les acteurs de la société civile. On mesurera toutefois la crédibilité de cette concession à l'aune des possibilités concrètes de participation accordées à ces acteurs. On pourrait imaginer une proposition formelle visant à les impliquer dans les activités de rapport et d'évaluation de la coordination politique aux échelons national et supranational, toutes activités qui relèvent à ce jour du bon vouloir des fonctionnaires ministériels et européens. En outre, accroître la transparence et assurer un ancrage démocratique du débat n'est possible que si l'on encourage les parlements à davantage s'intéresser à la coordination des politiques économiques, sociales et en faveur de l'emploi, et à assumer eux-mêmes cette mission.

Conclusion

Il faut impérativement adopter une approche vraiment nouvelle de la coordination européenne des politiques économiques, sociales et en faveur de l'emploi, pour que le projet de « stratégie UE 2020 » puisse déboucher sur une réussite pour les citoyens d'Europe. Nous devons tirer les enseignements des défis centraux qu'engendrent la crise économique et financière internationale, les changements climatiques, l'évolution démographique et l'accroissement des disparités sociales, et établir un nouveau modèle qui prenne ses distances par rapport au mantra de la compétitivité à tout prix. Etablir les objectifs du nouvel agenda européen pour la décennie pour aller vers une stratégie de prospérité durable, en renforçant les instruments mis à sa disposition, voilà qui permettrait de jeter les bases nécessaires pour offrir à l'Union européenne davantage de perspectives de réussite dans sa gestion des crises et des risques globaux présents et futurs.

Mentions légales

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
Analyse politique internationale
Dr. Gero Maaß
D-10785 Berlin

www.fes.de/ipa
E-Mail: info.ipa@fes.de
ISBN: 978-3-86872-305-2

Commandes

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
Analyse politique internationale
Nora Neye

E-Mail: info.ipa@fes.de
Fax: +49 (30) 26935-9248

Vous pourriez télécharger le texte sur notre site:

www.fes.de/ipa

Les opinions présentées dans cette publication sont celle du Cercle d'étude pour l'Europe et ne reflètent pas nécessairement l'avis de la FES.