

ETUI Policy Brief

Politique sociale européenne

N°2/2010

Pourquoi la stratégie UE 2020 n'est-elle pas appropriée ?

Philippe Pochet

Philippe Pochet est directeur général de l'Institut syndical européen (European Trade Union Institute, ETUI).

Enjeux politiques

Cette évaluation critique du document de la Commission "Europe 2020" révèle que les conséquences de la stratégie de sortie de crise ne sont que superficiellement prises en compte. Très vite, les décideurs vont se trouver confrontés à un trilemme - réduire la dette, investir dans les infrastructures vertes et maintenir l'Etat-providence et les services publics - qui ne pourra être résolu qu'en adoptant une approche qui sorte des sentiers battus. Lutter contre les inégalités de toute nature devrait être la priorité absolue. Le tournant vers une société à faible niveau de carbone est un aspect à prendre au sérieux. Il ne s'agit pas de poursuivre le *business as usual* avec une touche de vert et d'innovation. Nous sommes confrontés à un changement de

paradigme qui nécessite une réflexion radicale sur les limites du modèle de développement actuel. Toute une série de politiques, y compris la fiscalité, les transports, le commerce, l'emploi, la politique industrielle doivent faire l'objet de discussions et d'une révision en profondeur. L'accent doit être mis sur des emplois de qualité, sur la sécurité sociale, les droits sociaux, le dialogue social, les services publics, etc. Un débat est nécessaire afin d'assurer une transition équitable vers ce changement radical de modèle social, sans oublier d'y impliquer les acteurs collectifs.

Introduction

La Commission a déposé son document stratégique "Europe 2020" qui porte sur les dix années à venir et qui a pour vocation de remplacer la stratégie de Lisbonne adoptée en 2000. Celui-ci structurera le débat politique qui devrait conduire à l'adoption en juin de la nouvelle stratégie européenne. Comme Lisbonne en 2000, le document se divise en deux et comporte une partie de contenu (sections 1 à 4) et une partie qui traite de la gouvernance (section 5). La stratégie de Lisbonne en 2000 avait été adoptée en parallèle à la réforme des traités de Nice. La nouvelle stratégie est, elle aussi, parallèle à l'adoption du nouveau traité de Lisbonne. Il faut souligner qu'à nouveau la réforme de l'Union européenne et de ses règles de fonctionnement (modes de décision, compétences, institutions) n'inclut pas dans les textes du traité les procédures et les dynamiques de ces stratégies à moyen terme (Lisbonne, 2020 ; Pochet *et al.*, 2009).

Dans cette contribution, nous commencerons par présenter très brièvement quelques points clés du nouveau document. Dans une deuxième section, nous en ferons une critique autour

des quatre aspects principaux. La troisième partie reviendra sur la crise pour révéler les vrais enjeux, et soulignera l'importance des choix qui se font actuellement sur la stratégie à moyen terme pour 2020. Enfin, la dernière section proposera une approche différente¹.

¹ Je remercie Christophe Degryse, Béla Galgóczi et Maria Jepsen pour leurs commentaires pertinents sur les versions antérieures, ainsi que Giovanna Corda pour ses recherches bibliographiques.

Un bref aperçu du contenu de 2020

Le nouveau document est divisé en quatre parties :

1. Cinq objectifs stratégiques ;
2. Sept initiatives autour de la croissance : "une croissance intelligente, durable et inclusive" ;
3. Une série d'autres politiques qui s'articulent essentiellement autour du marché intérieur (partie 3 du document) et du pacte de stabilité et de croissance (partie 4) ; et finalement
4. La gouvernance même de la nouvelle stratégie.

Dans les lignes qui suivent, nous ne présenterons brièvement que les différentes parties.

Les cinq objectifs stratégiques sont :

1. Un taux d'emploi de 75 % au lieu de 70 % mais pour la population âgée de 20 à 64 ans. Ici la Commission a changé de base passant de 16-64 ans à 20-64 ans ce qui est cohérent avec la volonté d'augmenter le nombre d'étudiants post cycle secondaire. Le réalisme de cet objectif dépendra essentiellement des processus de sortie de crise car cette dernière a réduit considérablement le taux d'emploi de nombreux pays ;
2. Des investissements dans le domaine de la recherche et du développement portés à hauteur de 3 % du Produit intérieur brut, pour tenter de rattraper le retard pris sur les Etats-Unis et le Japon. C'est le même objectif que celui de Lisbonne. La Commission est elle-même assez sceptique sur la pertinence de cet objectif qui ne prend pas en compte, par exemple, la dynamique entre la recherche et l'innovation (CER, 2010). Elle propose de créer un nouvel indicateur reflétant la R&D et l'innovation ;
3. Réduire les émissions européennes de gaz à effet de serre de 20 %, améliorer l'efficacité énergétique de 20 % et porter à 20 % la consommation d'énergies renouvelables dans l'UE. En soit, il n'y a rien de neuf : c'est le paquet énergie-climat, déjà adopté en décembre 2008 par les Vingt-sept ;
4. D'une part, ramener le taux d'abandon scolaire de 10 % dans le secondaire et, d'autre part, atteindre 40 % de diplômés de l'enseignement supérieur. Ici la situation est très différente entre Etats membres et certains sont extrêmement éloignés de ces objectifs comme, par exemple, le Portugal (30 %) d'abandon sans diplôme secondaire ou la République tchèque qui n'a que 15 % de la population des 30-34 ans avec un diplôme de l'enseignement supérieur. Ces deux objectifs n'étaient pas dans Lisbonne mais une réduction de l'abandon scolaire était dans les lignes directrices intégrées (n° 23). Le Conseil européen a renvoyé l'accord sur ces indicateurs à leur session de juin (Conseil européen, 2010 : 2) ;
5. Enfin, il "convierait" de réduire de 20 millions le nombre de personnes menacées par la pauvreté soit 25 % de moins avec comme seuil 60 % du revenu médian. Il s'agit là d'un nouvel objectif, le seul objectif social. Etant un objectif relatif, dépendant donc du revenu médian, il est extrêmement difficile à atteindre sans des mesures redistributives importantes et une augmentation relative plus rapide des bas revenus comparés aux revenus moyens.

C'est sans doute pour cela que le Conseil européen a indiqué que "*further work is needed on appropriate indicators*" (Conseil européen, 2010 : 2)

Par rapport à Lisbonne, les changements principaux sont la réduction radicale des indicateurs (pour rappel, il y avait 42 indicateurs dits structurels) et l'intégration du volet environnemental au travers des objectifs déjà agréés. Notons toutefois que la stratégie de développement durable continue à coexister parallèlement.

Les sept initiatives européennes s'articulent autour de :

1) l'innovation, 2) l'éducation, 3) la société numérique pour ce qui est de la croissance intelligente, 4) le climat, l'énergie, 5) la mobilité, d'une part, et la compétitivité, d'autre part, pour la croissance durable, 6) l'emploi et les compétences, et 7) la lutte contre la pauvreté pour ce qui concerne la croissance inclusive.

Les objectifs et initiatives européennes se concentrent sur des effets d'affichage (quelques indicateurs) dans des domaines où l'Union européenne ne dispose que de peu de compétence et donc n'est que d'une valeur ajoutée relative.

Les propositions : elles se concentrent sur la finalisation du marché intérieur dans la partie "chaînon manquants et blocage" et sur la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance dans la partie "sortie de la crise". Malgré certains progrès par rapport au document de consultation (Commission européenne, 2010a), les propositions de la Commission sont faibles et contradictoires. Elles n'intègrent pas l'impact du court terme (voir plus bas : quelle sortie de crise ?) sur le moyen terme. Par exemple, il n'y a pas un mot sur le budget européen et le niveau souhaitable de celui-ci. Point positif néanmoins, le déblocage du débat sur la politique industrielle mais celui-ci n'est pas repris dans les conclusions du Conseil européen. En termes de gouvernance, le pacte de stabilité et de croissance constitue la principale référence et il devrait structurer l'action des Etats membres pour le court (sortie de crise) et donc également pour le moyen terme. Contrairement à la partie précédente du document, on se retrouve ici dans le "core business" de l'action communautaire : le marché intérieur et l'union monétaire. C'est sans doute ce qui rend le document si étrange. Dans la partie précédente, l'objectif est de coordonner l'action des Etats membres mais ici c'est bien de la forme même de l'Union européenne qu'il s'agit.

La dernière partie du document UE 2020 touche à la gouvernance. La proposition de la Commission présente la place des différents acteurs (Commission, Conseil, Parlement, société civile, ...) dans le nouveau processus. L'enjeu consiste à convaincre les acteurs de s'approprier la stratégie, et de combiner des objectifs européens et une mise en place nationale, notamment au travers de la définition d'objectifs chiffrés nationaux.

2 "il faut poursuivre les travaux relatifs à des indicateurs appropriés".

Celle-ci se divise en une approche thématique autour des sept priorités et cinq objectifs et des rapports nationaux qui semblent essentiellement tourner autour des finances publiques. Le lien entre les deux se ferait du fait que "les rapports et évaluations pour l'Europe 2020 et le pacte de stabilité et de croissance (PSC) seront réalisés simultanément de façon à combiner leurs moyens et objectifs, tout en distinguant clairement les instruments et les procédures et en maintenant l'intégrité du PSC" (Commission européenne, 2010a : 29).

En d'autres termes, il s'agit d'un (mauvais) mélange entre des rapports thématiques et le pacte de stabilité avec la prééminence de ce dernier.

Quatre grands points de critiques

Avant de réfléchir à une approche différente, nous présentons les principaux points problématiques. Dans un premier temps, je voudrais en aborder quatre : l'évaluation de la stratégie précédente, l'absence d'une réelle prise en compte de la crise écologique et économique, et les tensions/contradictions et la gouvernance.

1. Premier aspect, il n'y a pas eu une réflexion approfondie des causes de l'échec de Lisbonne (ETUI-CES, 2009, 2010 ; Pochet *et al.*, 2009 ; Magnusson, 2010). Au niveau communautaire, l'appréciation des résultats de Lisbonne a été essentiellement politique et a varié selon le moment et le momentum. Positif de 2000 à 2004, négatif avec le rapport Kok de 2004 à 2007, ensuite de nouveau positif avec la croissance en 2007 et 2008, enfin inexistant (ou très critique) avec la crise. Il est significatif que le document d'évaluation de Lisbonne par la Commission (Commission européenne, 2010b) soit sorti après que la consultation a été ouverte.

Le simple constat, par exemple, qu'aucun objectif chiffré n'a été atteint et n'aurait sans doute été atteint en 2010 même sans la crise (Tilford et Whyte, 2009) pose évidemment la question du pourquoi et de la valeur des indicateurs choisis.

Il ne suffit donc pas de répéter de nouveau que la recherche et le développement devraient atteindre 3 % (même objectif que Lisbonne) mais plutôt de se demander pourquoi en dix ans les investissements en recherche et développement des entreprises n'ont pas augmenté et, dès lors, ce qu'il faudrait faire pour améliorer cette situation. En effet, les investissements publics sont exactement les mêmes (autour d'un pourcent du PIB en Europe, aux Etats-Unis ou au Japon) ; la différence tient aux investissements privés des entreprises.

De même, l'augmentation du taux d'emploi a été dû uniquement à l'augmentation des contrats atypiques (Pochet, 2009). Faut-il adopter un nouvel objectif (75 %) sans au moins discuter de la qualité des emplois créés (qualité de l'emploi est un terme qui a totalement disparu de la nouvelle stratégie) ?

En partie en réponse aux critiques sur un objectif commun pour tous, les nouveaux indicateurs devront se décliner de

façon nationale. Mais pour certains, les différences entre Etats membres sont colossales. Par exemple, pour l'éducation post secondaire, douze Etats atteignent déjà, ou quasi, le niveau de 40 %. Par contre, quatre sont à moins de 20 % : la République tchèque, l'Italie, la Roumanie et la Slovaquie, et quatre autres à moins de 25 % : l'Autriche, la Hongrie, Malte et le Portugal.

Pour le moment, la discussion au sein du groupe indicateurs du Comité de l'emploi (EMCO) penche vers des objectifs nationaux qui réduirait d'au moins de moitié la différence nationale avec l'objectif européen mais Ecfm (2010) propose pas moins de cinq méthodes différentes.

La question de fond demeure : si les objectifs sont bons en soi et sont partagés par les acteurs nationaux, pourquoi faut-il avoir un contrôle communautaire ?

2. Le second point est celui de la crise économique et financière, d'une part, et de la crise écologique de l'autre. Même si les deux sont reconnues dans le document, quand on en vient aux propositions, il semble que bien peu de leçons aient été tirées. Pour n'en donner qu'un exemple : peut-on continuer avec un agenda de "Better regulation" rebaptisé "Smart regulation" dont on sait que l'objectif sous-jacent est de limiter la capacité de régulation des autorités publiques (Vogel et Van den Abeele, 2010, Van den Abeele, 2009). Une réflexion un peu approfondie sur le rôle de la régulation publique aurait été un minimum auquel on aurait pu s'attendre après la crise financière. Certains documents de la Commission indiquaient d'ailleurs clairement qu'il y avait eu des défauts dans l'analyse sous-jacente de Lisbonne quant au rôle des marchés financiers : "Avec le recul (...), il est évident que la stratégie aurait dû être mieux structurée et davantage centrée sur des éléments fondamentaux à l'origine de la crise, comme la surveillance stricte et le risque systémique des marchés financiers, les bulles spéculatives (telles que les marchés du logement), et la consommation liée au crédit (...)" (Commission européenne, 2010b : 4).

Au final, si quelques pages sont consacrées à la crise, le lien entre les choix de sortie de crise et les objectifs à moyen terme n'est pas explicité. Ou plutôt une lecture plus attentive montre qu'il existe des contradictions (voir *infra*). Notons qu'il y a moins d'une demi page sur la régulation du secteur financier sur les trente que compte le document.

Quant aux inégalités, elles sont limitées à la question de la santé et de la pauvreté, or celles-ci ont largement contribué à l'origine de la crise. Par ailleurs, il paraît peu crédible d'avoir une économie verte sans réduire les inégalités car personne ne changera de comportement si les couches les plus aisées continuent à avoir les capacités matérielles d'ignorer les contraintes de la crise écologique. Dans la même ligne de réflexion, un travail avait été engagé par la Commission sur une autre mesure de la richesse, et une référence au rapport Sen-Stiglitz-Fitoussi comme source d'inspiration se trouvait dans une version antérieure du document mais a disparu dans la version finale. Même l'exercice intellectuel d'essayer de penser différemment le futur ne se retrouve donc plus dans le document.

Ce qui manque en réalité c'est une réelle projection en 2020. Quels sont les scénarios possibles en ce moment et comment, à partir de là, peut-on tracer un chemin ? En quoi la Commission, en tant que gardienne de l'intérêt général européen, ouvre une voie pour façonner le futur. C'est d'autant plus étonnant que la Commission avait fait un exercice important pour réfléchir à des scénarios pour l'Europe 2025 (Commission européenne, 2009). Par exemple, on aurait pu prendre comme hypothèse de départ explicite un monde plus multipolaire, plus vert et avec des régulations économiques plus fortes suite à la crise, avec un vieillissement accentué de la population (voir partie 4).

3. Il n'y a pas de réflexion sur les tensions ou les contradictions entre les différents objectifs. Il ne suffit pas de rebaptiser la croissance de "smart" pour solutionner un débat complexe entre, d'une part, la nécessité d'un retour à la croissance pour assurer une stabilité sociale ainsi que de la cohésion sociale et, d'autre part, la nécessité d'un changement de paradigme qui nécessite de redéfinir la croissance (dans sa définition traditionnelle) pour éviter l'augmentation des gaz à effet de serre. Il y a eu certes un découplage entre croissance et émissions, c'est-à-dire que la croissance n'implique pas une augmentation des émissions mais l'objectif est celui d'une diminution non d'une stabilisation des émissions.

Pour donner un autre exemple, on peut avoir comme objectif de réduire le nombre de personnes en pauvreté en échangeant les bonnes pratiques (sic) et en créant une plateforme d'échanges mais est-ce plus sérieusement possible en respectant les critères du pacte de stabilité et de croissance dans le court terme et sans changer la distribution des revenus et les mécanismes de redistribution ?

Il ne faut pas camoufler les enjeux et tensions dans la "novlangue de l'eurojargon" mais permettre qu'un vrai débat ouvert soit mené.

4. Le quatrième aspect est celui de la gouvernance. L'idée, comme à Lisbonne, est de donner un rôle clé au Conseil européen qui doit agir en tant qu'organe suprême de l'intérêt général. Par contre, bien caché dans le texte est le rôle central donné aux ministres des Finances. Cela aux niveaux national et européen car ils seront les véritables coordinateurs de la stratégie. Les rapports nationaux s'inscriront dans le cadre des dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Ceci constitue un retour en arrière dans la mesure où Lisbonne voulait justement rééquilibrer le rôle du Conseil Ecofin qui avait été renforcé par l'union monétaire en mettant les autres Conseils sectoriels sur pied d'égalité (ou presque) avec Ecofin.

L'appropriation d'un texte et d'une stratégie doit se faire par une large participation et non, comme ici, par des textes préparés en secret par la Commission avec des consultations essentiellement avec les gouvernements des Etats membres. La faible légitimité de Lisbonne était aussi due à des réévaluations politiques périodiques qui n'avaient que peu à voir avec un débat démocratique et ouvert. A nouveau, le Parlement européen est marginalisé dans les choix fondamentaux de départ.

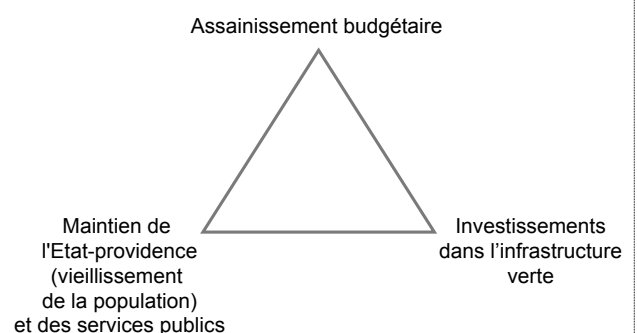
La définition d'une stratégie, c'est bien de mettre des options contradictoires sur la table et d'évaluer les choix à faire et les conséquences de ces choix. Mais le choix des options à moyen terme va aussi dépendre de choix à court terme.

Les vrais enjeux : quelle sortie de crise ?

Il y a un important angle mort dans la proposition de la Commission, c'est celui de la sortie de crise. Les stratégies de sortie, selon les choix en termes de politique budgétaire qui seront effectués (déficits, vieillissement, chômage, climat... qui va payer ?), pèseront fortement sur la suite de la décennie.

En effet, la crise n'est pas encore terminée. Il est particulièrement difficile de réduire les déficits à un moment où le vieillissement de la population commence à se faire sentir. Aussi, il sera nécessaire de réduire les déficits tout en augmentant les dépenses pour les pensions (et la santé). En outre, la crise environnementale et le changement climatique exigent d'importants investissements correspondant à au moins un point de PIB (Stern, 2007) et sûrement plus, dans l'infrastructure verte (transports, réseaux électriques intelligents, énergies alternatives, etc.). Tous les pays seront donc confrontés à un trilemme : réduire le déficit public, investir dans l'infrastructure verte et préserver l'Etat-providence et les services publics (Figure 1). Il sera probablement difficile de relever plus de deux de ces défis. Obliger les travailleurs à endosser les principaux coûts de l'ajustement budgétaire dans une crise pour laquelle ils n'ont rien à se reprocher pourrait soulever de vives protestations. La complexité de cet état de choses est aggravée par la nécessité simultanée de repenser complètement le modèle de consommation et de production afin de réduire les émissions de CO₂ (le secteur automobile n'étant que l'exemple le plus évident). En outre, il est fort probable que la réduction de la dette et le respect du pacte de stabilité et de croissance auront un impact durable sur la politique sociale nationale.

Figure 1 Le trilemme auquel les pays sont actuellement confrontés



La Commission indique clairement quels sont les domaines qui devraient être affectés en priorité (Commission européenne, 2010c : 28) : "L'assainissement budgétaire et la viabilité financière à long terme devront aller de pair avec d'importantes réformes

structurelles, notamment dans le domaine des retraites, des soins de santé et des systèmes de protection sociale et d'éducation. Les administrations publiques devraient y voir une occasion d'améliorer l'efficacité et la qualité des services." Par contre (Commission européenne, 2010c : 27), l'assainissement budgétaire "devrait donner la priorité aux postes 'porteurs de croissance', tels que l'éducation et les compétences, la R&D et l'innovation et l'investissement dans les réseaux".

Ce qui est en jeu ici ce sont bien les conditions de la sortie de crise et l'impact sur les institutions sociales et les services publics dont l'éducation. Car c'est bien de mettre des objectifs en matière d'éducation mais si la sortie de crise se fait comme c'est déjà le cas dans certains pays par une réduction des budgets d'éducation et particulièrement pour l'éducation post secondaire (privatisation accrue), il paraît peu plausible d'atteindre les objectifs chiffrés considérés comme stratégiques. C'est la même chose pour les soins de santé où la référence à l'inégalité pèsera peu de chose face aux enjeux de la privatisation. Une des intentions cachées du document est de tenter de résoudre le trilemme en transférant les coûts de l'éducation et de la santé au secteur privé. A moins d'une compensation par l'Etat (mais alors il n'y aurait pas de réduction des coûts), cette option ne ferait qu'accroître les inégalités.

Il est aussi intéressant de souligner que, selon le document de la Commission (Commission européenne, 2010c : 27), la fiscalité verte devrait contribuer à la réduction de la dette et à la réduction de la fiscalité sur le travail et non, comme on aurait pu s'y attendre, à accélérer les changements en investissant ces nouvelles ressources dans des investissements de moyen et long termes (réseaux de transport, grille intelligente pour l'énergie, etc.). La réflexion sur la fiscalité fait l'impasse sur d'autres sources telles que la taxation des flux financiers, des bonus, des revenus les plus hauts, bien qu'à des degrés divers cette question est abordée dans les grands pays européens comme l'Allemagne, la France ou le Royaume-Uni. Par contre, les conclusions du Conseil européen indiquent que *"the Commission will shortly present a report on possible innovative sources of financing such as a global levy on financial transactions"* (Conseil européen, 2010 : 6). D'autre part, une idée simple qui se retrouve dans le livre du libéral belge Verhofstadt d'exclure les investissements verts du pacte de stabilité et de croissance n'est pas prise en compte (Verhofstadt, 2009).

Du trilemme, la Commission a choisi clairement le coin de l'assainissement budgétaire avec un brin de vert mais sans que son financement soit assuré, ni que les objectifs soient ambitieux. Sans instruments économiques clairs qui pourraient donner une direction aux acteurs économiques (pour internaliser les coûts de l'environnement), la stratégie d'une transition vers une économie à faible niveau de carbone n'est pas crédible. Les instruments pour atteindre les objectifs soit ne fonctionnent pas comme le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE), soit sont inexistantes (pas de discussion sérieuse sur une taxe carbone européenne avec un niveau qui reflète les coûts de l'utilisation des ressources environnementales). Sans juste prix carbone, la stratégie de transition verte est vouée à l'échec.

Une réflexion approfondie sur les enjeux de la sortie de crise est clairement absente de ce document. La gestion de la zone euro est simplement vue comme un renforcement des contrôles et une application stricte du pacte de stabilité et de croissance. Le cas grec nous montre non seulement les manques institutionnels de la zone euro (Marzintotto *et al.*, 2010), un point qui a été mis en évidence depuis sa création par la plupart des économistes (Gros et Tygesen, 1992), mais aussi des choix stratégiques non coopératifs comme celui d'une modération salariale de moyen terme pour favoriser les exportations et l'emploi en Allemagne mais qui se fait au détriment des autres pays de la zone (Wolf, 2010).

Quelle approche alternative ?

Le développement d'une approche alternative nécessite une réflexion sur ce que serait le monde en 2020. Dans l'encadré ci-dessous nous esquissons rapidement quelques hypothèses.

Équilibres géopolitiques : en 2020, l'enjeu pour l'Europe est de faire entendre sa voix dans un contexte de tensions croissantes entre la Chine et les Etats-Unis. Les pays européens ont-ils tiré les leçons de leur marginalisation quand ils veulent jouer seuls ? Ou chaque grand pays essaye-t-il toujours de garder quelque influence mais sans y parvenir.

Enjeu climatique : en 2020, des évolutions industrielles importantes ont eu lieu, et le nouveau pacte de stabilité et de croissance verte autorise désormais les investissements verts. Mais l'enjeu maintenant est une réduction de 40 % à 50 % pour 2030 (par rapport à 1990). Ou, la communauté internationale échoue totalement, ce qui provoque de fortes tensions diplomatiques et commerciales avec le reste du monde .

Finances : dès 2014, l'UE sort de la crise déclenchée en 2008. Le système de supervision et de gouvernance est renforcé ; la coordination des politiques au sein de l'eurozone aussi suite à la crise grecque. Ou en 2015, une nouvelle crise financière éclate à cause de la bulle spéculative sur les technologies vertes et l'insuffisance des mesures prises après la crise de 2008 ; la zone euro souffre de nouveaux déséquilibres suite à la stratégie de modération salariale continue allemande.

Démographie : à partir de 2013, le vieillissement de la population se fait sentir et commence à entraîner des pénuries de main-d'œuvre et de qualifications pour certaines professions et branches. Dans le même temps, des emplois de faible qualification continuent à être massivement délocalisés. Un stock de personnes peu ou faiblement qualifiées continue donc à exister. Des flux migratoires modérés externes persistent et le débat porte désormais sur les réfugiés climatiques surtout d'Afrique sahélienne. Dans tous les pays, l'âge effectif pour prendre la pension a été augmenté.

A partir de ces hypothèses, on peut réfléchir aux trajectoires à suivre pour rencontrer l'enjeu central à moyen terme (le changement de paradigme économique et social).

Dans ce cadre, il faut avoir une toute autre perspective et le point de départ est celui des inégalités. On ne peut pas limiter le social à la question de la pauvreté aussi importante soit-elle. Ces dernières décennies, la plupart des pays ont vu les inégalités salariales s'accroître ainsi que la fragmentation du marché du travail (l'essentiel des nouveaux emplois étant à durée déterminée ou à temps partiel). Par ailleurs, des nouveaux contrats de faux indépendants se sont multipliés fragilisant le droit du travail classique (Castels, 2009). L'objectif était aussi de favoriser un processus de rattrapage des nouveaux pays membres mais les inégalités territoriales se sont accentuées avec des polarisations entre les capitales et les régions périphériques. La crise économique et financière a aussi été particulièrement forte pour ces pays (Schwenninger, 2010 ; ETUI, CES, 2010). Dès lors, une réflexion en termes de cohésion sociale et territoriale est indispensable pour développer une vision du futur.

Les concurrences s'exercent de plus en plus à l'intérieur des marchés nationaux du travail entre salariés de nationalités et de statuts différents (directive sur le détachement des travailleurs, libre-circulation). Ces tendances vont se renforcer avec un chômage des jeunes qui explose et le risque d'une génération perdue du fait de la crise. Une réponse en termes de flexicurité est donc totalement inappropriée.

L'inégalité a aussi des conséquences en matière de transition écologique, comment rendre abordable des consommations plus respectueuses de l'environnement, comment convaincre sur la nécessité impérieuse du changement quand les plus riches peuvent continuer à gaspiller comme ils l'entendent (Kempf, 2009).

Pour aborder sérieusement cette question, il faut revenir à la place des droits sociaux *versus* les droits économiques. Les arrêts de la Cour de justice (Laval, Viking, Rüffert, Luxembourg) ont montré clairement la prédominance de ces derniers. Le nouveau traité avec la référence aux droits fondamentaux inclus dans la charte est une amélioration mais il est nécessaire d'aller plus loin (Schömann, 2010). Un véritable rééquilibre des dimensions économiques et sociales constitue un préalable pour bâtir un futur équilibré (Supiot, 2010). Sinon on bâtit une proposition pour un nouveau modèle social européen sur des sables mouvants.

Le second aspect est de prendre au sérieux le tournant de société actuel vers une société à faible niveau de carbone. Il ne s'agit pas de *business as usual* avec une pointe de vert et d'innovation (sur ce dernier point voir Aghion *et al.*, 2009). C'est un changement de paradigme qui nécessite de réfléchir en profondeur à partir des limites du modèle actuel de développement (alternative à la croissance du PIB, justice environnementale, changement des attitudes, etc.). Au-delà du débat sur le changement climatique, la question des énergies, et particulièrement le pic pétrolier qui est ou sera atteint rapidement, indique que le modèle actuel

de développement est insoutenable. Des évolutions inter et intra sectorielles importantes auront lieu qui auront des conséquences importantes pour l'emploi et les spécialisations nationales. Cela pose les questions des transitions à l'intérieur d'un secteur et entre les secteurs ainsi que celles de la qualité des emplois créés.

L'innovation sera effectivement au centre du processus et posera la question des brevets et de la propriété intellectuelle (prix des transferts pour les pays moins développés, voir le débat sur les médicaments contre le SIDA). C'est donc un non-sens de vouloir renforcer la propriété intellectuelle comme le fait le document quand, au contraire, l'enjeu est celui de la diffusion la plus large des innovations.

Les changements toucheront aussi les façons de consommer (plus locales, plus vertes) et de produire (réglementation pour une production efficiente).

Au-delà de ces points, il y aura aussi des questions sur les relocalisations (au vu des prix de l'énergie et de transport croissants et/ou des préférences de consommateurs) avec un débat sur les taxes (compensation carbone) aux frontières. Ces différents éléments impliquent d'approfondir la définition d'une politique industrielle européenne (dont l'amorce d'un débat, c'est là un point positif, dans le document 2020).

Le développement vert posera les questions de justice sociale et de redistribution (Degryse et Pochet, 2009). Ceci sera renforcé par l'adoption de nouvelles taxes environnementales qui viseront à modifier nos comportements (Laurent et Le Cacheux, 2009) et leurs effets souvent régressifs. Mais au-delà des comportements, c'est la question des attitudes qui est centrale, c'est-à-dire comment nous concevons les problèmes et lisons les enjeux (Laurent, 2010).

En d'autres termes, un ensemble de politiques doivent être profondément rediscutées telles que : la politique fiscale, les politiques industrielles, les modes de transport, la politique commerciale, les politiques de l'emploi (transitions, emplois verts). C'est donc un agenda autour de l'emploi de qualité, de la sécurité sociale, des droits sociaux, du dialogue social, des services publics qui doit être débattu avec comme objectif d'assurer une transition juste avec la participation des acteurs collectifs à ce changement radical du modèle social et économique.

Bibliographie

Aghion, P., D. Hemous et R. Veugelers (2009) 'No green growth without innovation', *Policy Briefs*, Bruxelles: Bruegel.

Castels, R. (2009) *La montée des incertitudes : Travail, protections, statut de l'individu*, Paris: Seuil.

Commission européenne (2009) *Le monde en 2025 – La montée en puissance de l'Asie et la transition socio-*

écologique, EUR 23921, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.

Commission européenne (2010a) *Commission staff working document. Europe 2020 – public consultation. Overview of responses. SEC (2010)XXX*

Commission européenne (2010b) *Document de travail des services de la Commission. Document d'évaluation de la stratégie de Lisbonne, SEC (2010) 114 final, 2.2.2010.*

Commission européenne (2010c) *Communication de la Commission Europe 2020 Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, COM (2010) 2020, 3.3.2010.*

Degryse, C. et P. Pochet (2009) 'Paradigm shift: social justice as a prerequisite for sustainable development', *Working paper* 2009-2, Bruxelles: ETUI.

Ecfm (2010) *The proposals for country surveillance in Europe 2020*, Bruxelles 09/03/2010 Ecfm/Dir B/2010 132059.

ETUI et CES (2009) *Benchmarking Working Europe 2009*, Bruxelles: ETUI.

ETUI et CES (2010) *Benchmarking Working Europe 2010*, Bruxelles: ETUI.

Gros, D. et N. Thygesen (1992) *European Monetary Integration: From the European Monetary System towards Monetary Union*, London: Longman.

Kempf, H. (2009) *Pour sauver la planète, sortez du capitalisme*, Paris: Seuil.

Laurent, E. (2010) 'Environmental justice and environmental inequalities: A European perspective', Document de travail, 2010-05, Paris: OFCE.

Laurent, E. et J. Le Cacheux (2009) *An ever less carbonated Union? Towards a better European taxation against climate change*, Paris: Notre Europe.

Magnusson, L. (2010) 'After Lisbon – Social Europe at the crossroads?' Working paper, 2010.01, Bruxelles; ETUI.

Marzinotto, B., J. Pisani-Ferry et A. Sapir (2010) 'Two crises, two responses', *Policy Briefs*, Bruxelles: Bruegel.

Pochet, P. (2009) *Lisbona: verso una Strategia ripensata? La Rivista delle Politiche Sociali*, (4), 13-31.

Pochet, P., J-Y. Boulouin et C. Dufour (eds.) (2009) *Lisbon: a failed strategy or still relevant for the future*, *Transfer*, 15 (1), 21-31.

Schömann, I. (2010) 'The Lisbon Treaty: a more social Europe at last?' *ETUI Policy Brief – European Social Policy*, Issue 1/2010, Bruxelles: ETUI.

Schwenninger, S.R. (2010) 'US/Europe: shaping a new model of economic development', in Degryse, C. (ed) *Social development in Europe*, Bruxelles: ETUI-OSE.

Stern, N. (2008) *The economics of climate change: the Stern review*, Cambridge: Cambridge University Press.

Supiot, A. (2010) *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris: Seuil.

Tilford, S. et P. Whyte (2009) *The Lisbon scorecard IX. How to emerge from the wreckage*, London: Centre for European Studies.

Tilford, S. et P. Whyte (2010) *The Lisbon Scorecard X, The road to 2020*, London: Centre for European Studies.

Van den Abeele, E. (2009) *L'agenda mieux légiférer de l'Union Européenne, Courrier hebdomadaire du CRISP: 2028-2029*, Bruxelles: Centre de Recherche et d'Information Socio-politiques.

Verhofstadt, G. (2009) *Sortir de la crise. Comment l'Europe peut sauver le monde*, Arles: Actes Sud.

Vogel, L. et E. Van den Abeele (2010) 'Better Regulation: a critical assessment', Report, n° 113, Bruxelles: ETUI.

Wolf, M. (2010) 'Excessive virtue can be a vice for the world economy', *Financial Times*, 23/03/10.

Wolff, P. (2010) '17% of the EU citizens were at-risk-of-poverty in 2008', *Statistics in Focus Population and social conditions*, 9/2010, Luxembourg: Eurostat.

Les opinions exprimées ici n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'ETUI.

Pour plus d'informations sur les *ETUI Policy Brief – Politique sociale européenne*, veuillez contacter Philippe Pochet (ppochet@etui.org) et Kurt Vandaele (kvandaele@etui.org), directeurs de publication.

Les numéros précédents se trouvent sur le site www.etui.org/publications. D'autres informations sur l'ETUI sont également accessibles sur le site www.etui.org.

© ETUI aisbl, Bruxelles 2010

Tous droits de reproduction réservés. ISSN 2031-8782

L'ETUI bénéficie du soutien financier de la Communauté européenne. La Communauté européenne ne peut être tenue responsable de l'utilisation qui pourrait être faite de l'information contenue dans cette publication.