

Bilan social de l'Union européenne 2010



Sous la direction de
Christophe Degryse et David Natali

Bilan social de l'Union européenne 2010

Bilan social de l'Union européenne 2010

Douzième rapport annuel

—

Sous la direction de
Christophe Degryse et David Natali

Institut syndical européen (ETUI)
Observatoire social européen (OSE)

Remerciements

Le « Bilan social de l'Union européenne » est le fruit d'un travail collectif. Outre les auteurs des différentes contributions (voir liste en fin d'ouvrage), nous tenons à remercier tout particulièrement, pour leur relecture attentive et leurs commentaires avisés, les chercheurs de l'Institut syndical européen (ETUI). Les analyses contenues dans cet ouvrage restent, bien entendu, de notre entière responsabilité.

Nous tenons également à remercier Mme Maria Jepsen et M. Philippe Pochet, de l'Institut syndical européen (ETUI).

Nous avons pu bénéficier de l'organisation très efficace des travaux de Mme Valérie Cotulelli pour la mise en forme des textes et de Mme Françoise Verri pour la coordination des traductions.

Les articles de George Irvin, Béla Galgóczi, Marina Angelaki et David Natali ainsi que de Bart Vanhercke ont été traduits de l'anglais par Eric de Callatay.

Bruxelles, 2011

© Éditeur : ETUI aisbl, Bruxelles

Tous droits de reproduction réservés

Impression : imprimerie de l'ETUI, Bruxelles

D/2011/10.574/13

ISBN : 978-2-87452-214-7

Prix : 20 €

Ce livre a été réalisé par l'Observatoire social européen asbl à la demande de l'Institut syndical européen et de la Confédération européenne des syndicats

L'ETUI bénéficie du soutien financier de l'Union européenne.

L'Union européenne ne peut être tenue responsable de l'utilisation qui pourrait être faite de l'information contenue dans cette publication.

Table des matières

Préface	9
----------------------	---

Christophe Degryse et David Natali

Avant-propos : une sortie de crise plus sociale et plus durable pour l'Union européenne	11
--	----

George Irvin

La crise et le modèle social européen	23
1. Comment nous en sommes arrivés là.....	24
2. Pourquoi les pays de la zone euro ne peuvent pas tous être comme l'Allemagne.....	28
3. Qui paie la crise ?.....	31
5. L'impact des restrictions budgétaires en termes de distribution.....	40
6. Accélérer la privatisation.....	43
7. L'idéologie néolibérale.....	49
8. Sortir de la crise par la croissance.....	51

Jacques Le Cacheux

Réformer autrement la gouvernance économique de l'UE	57
1. Les divergences au sein de la zone euro.....	59
2. Les dangers de la consolidation budgétaire.....	61
3. Des stratégies nationales non coopératives.....	65
4. Restaurer la compétitivité en préservant la cohésion.....	68
En conclusion : un nouveau mode de croissance.....	71

Béla Galgóczi

Le changement climatique et le développement durable après la crise	75
Introduction.....	75
1. Le cadre politique de l'atténuation du changement climatique.....	76
2. Les performances européennes depuis 1990 – les crises ont eu un effet plus important que la politique du climat.....	79
3. Effets sur l'emploi.....	85
Conclusions.....	94

Jacky Fayolle

<i>New Skills for New Jobs</i> : un champ pour l'intervention syndicale	99
1. Emplois et compétences : une stratégie européenne embryonnaire.....	100
2. Les Conseils sectoriels pour l'emploi et les compétences.....	108
3. Les <i>Learning Outcomes</i> , évolution ou révolution ?.....	112
4. Formation professionnelle, formation au long de la vie : un chantier ouvert.....	119
Conclusions.....	125

Marina Angelaki et David Natali

La politique des retraites depuis la crise : évolutions européennes et réformes nationales	131
1. Principaux messages de l'UE sur la réforme des retraites.....	132
2. Les réformes nationales des retraites comme réponse à la crise ?	139
Conclusions.....	147

Bart Vanhercke

La « dimension sociale de la stratégie Europe 2020 » : un oxymore ?	153
Introduction.....	153
1. Prélude : de Lisbonne à la Stratégie Europe 2020.....	154
2. Une nouvelle stratégie pour l'Europe jusqu'en 2020 : objectifs et gouvernance.....	160
3. Comparaison entre Lisbonne et Europe 2020 : un progrès pour l'Europe sociale ?.....	167
4. Méfiez-vous de ce que vous souhaitez, ou le(s) risque(s) de la stratégie Europe 2020.....	171
5. Que faire à présent ? Sauvegarder la dimension sociale de la Stratégie Europe 2020.....	175
Conclusions et perspectives	179

Dalila Ghailani

Politique sociale européenne : quelques considérations d'ordre jurisprudentiel	191
Introduction.....	191
1. De l'égalité et de la non-discrimination.....	192
2. Des conditions de travail.....	204
3. Droits et obligations des travailleurs et des employeurs	212
Conclusion.....	218

David Natali et Christophe Degryse	
Perspectives	221
Cécile Barbier	
Chronologie 2010 - Relevé des principaux faits marquants de la politique sociale européenne	231
Liste des sigles	261
Liste des auteurs	265

Préface

Les deux principaux traits de l'année 2010 que nous retiendrons sont, d'une part, que cette année aura été celle du transfert massif de la dette privée bancaire vers la dette publique dans presque tous les pays européens ; et d'autre part que, dans le prolongement de ce transfert, les gouvernements de la plupart des États membres se sont lancés dans des programmes de rigueur et d'austérité à caractère quasi punitifs à l'égard des travailleurs du secteur public comme du secteur privé, mais aussi à l'égard des allocataires sociaux : chômeurs, pensionnés, etc.

Ces deux traits montrent à quel point nous sommes loin de la lueur d'espoir qui animait les progressistes au plus fort de la crise économique et financière en 2008-2009 : l'on pouvait penser que cette crise ouvrirait de nouveaux débats sur une gouvernance économique renouvelée, plus juste, mettant la finance au service de l'économie réelle, elle-même encadrée dans un projet politique commun, et favorisant davantage le travail et la cohésion que la spéculation et la cupidité.

Or la nouvelle gouvernance économique, telle qu'elle se dessine au début de l'année 2011, prend surtout la forme d'un renforcement des règles budgétaires et des sanctions en cas de non-respect de celles-ci. Si des règles sont bien sûr nécessaires, encore faudrait-il qu'elles soient au service d'un projet politique. Et de ce point de vue, l'Union européenne donne l'impression de ne pas avoir de stratégie coordonnée de développement socioéconomique : la consolidation budgétaire, la croissance économique, la compétitivité sont devenues ses « nouveaux » mantras. Même sa stratégie politique à moyen terme « Europe 2020 » fait avant tout la part belle à l'encadrement des politiques budgétaires nationales.

Les enjeux sont pourtant, on le sait, infiniment plus larges. Pour n'en citer que trois, il y a la nécessité d'adapter notre modèle productif à la lutte contre le changement climatique ; il y a la nécessité de recadrer et stabiliser l'industrie bancaire et financière, y compris en la faisant participer au financement des coûts d'une crise qu'elle a générée ; il y a

enfin la nécessité de consolider le modèle social européen qui a montré, au plus fort de la crise, toute son utilité, mais que d'aucuns veulent aujourd'hui affaiblir au nom de la compétitivité.

C'est donc à la recherche d'un nouveau modèle de développement que l'Union européenne devrait s'atteler, un modèle qui mette fin à la folle accumulation et concentration du capital, recrée de la cohésion et de la justice sociale, et fasse entrer la société dans une autre approche de la prospérité économique.

C'est dans cette perspective que l'Institut syndical européen s'est à nouveau associé à l'Observatoire social européen afin de réaliser ce Bilan social de l'UE 2010, dans l'espoir que les analyses qu'il contient viennent alimenter les réflexions sur l'avenir du modèle européen auprès d'un large public.

Maria Jepsen, Philippe Pochet, David Natali, Christophe Degryse

Avant-propos : une sortie de crise plus sociale et plus durable pour l'Union européenne

Christophe Degryse et David Natali

Après une année 2009 consacrée aux plans de sauvetage de l'économie européenne, à la mise en œuvre de politiques keynésiennes et, disait-on, à l'opportunité que constitue la crise pour « changer de paradigme », l'année 2010 semble refléter le retour à un scénario beaucoup plus classique : les banques reprennent leur *business as usual*, les gouvernements présentent des plans de rigueur ou d'austérité, le chômage grimpe et le modèle social européen se voit ébranlé — une nouvelle fois — par ce qu'on appelle la nouvelle gouvernance économique européenne. Le changement de paradigme paraît relégué au second plan, loin derrière cette priorité : croissance, croissance, croissance. Une croissance à tout prix dont les gouvernements, dans le contexte de crise de la dette souveraine, espèrent qu'elle leur permettra d'assainir rapidement leurs finances publiques.

Si les banques ont repris leurs affaires en 2010, on ne peut pas en dire autant pour tout le monde. Car entretemps s'est opéré en Europe un changement fondamental : les années 2009-2010 ont été celles du transfert massif de la dette privée bancaire vers les États, forcés que ces derniers ont été de maintenir à bout de bras leur industrie financière, et l'économie en général. Autrement dit, en 2010, la crise n'a pas disparu ; elle a simplement changé de camp. Pour l'essentiel, elle n'est plus au cœur des banques et de la finance, elle est désormais au cœur des États et de leurs gouvernements. La crise des *subprimes* est devenue celle de la dette souveraine. Ce qui entraîne à son tour, bien qu'à des degrés divers, d'autres crises, politiques et sociales celles-là. Par un curieux effet retour, le paradigme libéral parvient à se nourrir et se renforcer de cette crise. La distribution inégale de ses coûts notamment socioéconomiques mais aussi environnementaux, la difficulté — voire l'incapacité — de faire face à

la montée du nationalisme économique et politique, et la perte de compétitivité du modèle européen représentent une source de contradictions difficiles à aborder¹.

En somme, la boucle est presque bouclée : 2008, crise bancaire et financière ; 2009, crise économique ; 2010, crise de la dette publique. Et comme cette dernière sera payée en dernier recours par les citoyens européens, travailleurs et allocataires sociaux (lire la contribution de George Irvin dans le présent volume), il ne serait pas étonnant que 2011-2012 soient des années des crises sociales.

L'austérité comme moteur de la croissance ?

Déjà, dans de nombreux pays de l'UE, on assiste aux mêmes scénarios d'austérité, avec quelques variantes par pays : gel (voire baisse) des salaires de la fonction publique, modération salariale dans le secteur privé², réduction des dépenses publiques, réformes des pensions, diminution des prestations sociales, augmentation de la TVA, réforme de la législation du travail, augmentation des frais de scolarité³.... Sur fond de chômage croissant, ce contexte est favorable à une attaque en règle (et concertée) contre les services publics, mais aussi les salaires minimums, le droit à la négociation collective, les systèmes d'indexation salariale dans les pays où ils existent. Des attaques qui d'ailleurs ne se limitent pas aux pays européens : début mars 2011, le gouverneur du Wisconsin, le républicain M. Scott Walker, fait adopter un projet de loi — qui fait office de test national — visant à geler les salaires des fonctionnaires, réduire leurs pensions de retraite, raboter leur couverture sociale et les dépouiller de leur droit à la négociation collective.

Comme l'écrit M. Joseph Stiglitz, « la réponse aux manquements et à l'extrême prodigalité du secteur privé, qui ont causé la crise, a été

-
1. Dadush, U. et Stancil, B., « Is the euro rescue succeeding? », 6 février 2011 (<http://www.voxeu.com/index.php?q=node/6083>).
 2. Lire notamment : Glassner, V. (2010), « The public sector in the crisis », *Working paper* n° 2010.07, ETUI, Bruxelles. Ainsi que O'Farrell, R. (2010), « Wages in the crisis », *Working paper*, n° 2010.03, ETUI, Bruxelles.
 3. Voir la « Carte de l'austérité » créée par la Confédération européenne des syndicats (<http://www.etuc.org/r/1612>). À l'heure d'écrire ces lignes (fin janvier 2011), douze gouvernements européens avaient déjà présenté des plans d'austérité : Allemagne, Espagne, Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Malte, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni.

d'imposer l'austérité au secteur public ! La conséquence en sera, de manière presque certaine, une reprise économique plus lente et un délai encore plus long avant que le chômage ne revienne à des niveaux acceptables »⁴.

Dans son « Examen annuel de la croissance » publié début janvier 2011⁵, la Commission européenne n'est pas en reste. Ainsi, il conviendrait, selon elle, de « réduire la surprotection des travailleurs bénéficiant de contrats à durée indéterminée », de « relever l'âge de départ à la retraite et le lier à l'espérance de vie », d'« encourager le développement de l'épargne privée complémentaire », sans même parler de messages lancés par des fonctionnaires zélés de la Commission aux pays tels que la Grèce et l'Irlande. Des messages, dénonce M. John Monks, Secrétaire général de la Confédération européenne des syndicats (CES), qui visent à réduire les salaires minimums et à atténuer les « rigidités » salariales, à diminuer les droits à la pension, à rendre les marchés du travail plus flexibles et, dans le cas de l'Irlande, à permettre aux salaires de refléter les « conditions du marché »⁶. Et M. Monks d'enfoncer le clou : « cette politique d'interférence marquée dans les marchés du travail bafoue toutes les pieuses déclarations de la Commission concernant l'autonomie des partenaires sociaux, l'importance du dialogue social et l'exclusion spécifique dans les traités de l'UE d'une compétence européenne sur les salaires ».

Évidemment, toute cette évolution contraste fortement avec l'approche non interventionniste concernant l'augmentation des très hauts salaires et des bonus. Ainsi, la prime versée début 2011 à Stephen Hester, directeur général de la Royal Bank of Scotland, a été estimée à quelque 3 millions d'euros ; au moment même où le gouvernement britannique — qui a sauvé RBS — imposait aux contribuables une cure d'austérité sans précédent⁷. Pire : on observe avec incrédulité un secteur bancaire qui semble estimer que la page de la crise doit désormais être tournée.

4. Stiglitz, J. E. (2011) New Year's Hope against Hope (<http://www.project-syndicate.org/commentary/stiglitz134/English>).

5. CCE (2011), Communication de la Commission « Examen annuel de la croissance – Avancer dans la réponse globale apportée par l'Union européenne à la crise », COM (2011) 11 final/2, 12 janvier 2011.

6. Lettre de John Monks, Secrétaire général de la CES, à M. Olli Rehn, Commissaire en charge des affaires économiques et monétaires, 11 janvier 2011.

7. *Le Monde*, 12 janvier 2011.

En janvier 2011, le *chief executive* de la banque Barclays, M. Bob Diamond (bonus 2011 : 7,6 millions d'euros)⁸, déclare qu'« il y a eu une période de remords et d'excuse [pour les banques], cette période doit s'arrêter »⁹. Il faut donc arrêter les remords et les excuses, alors que d'ici 2020, la crise aura coûté en Europe une perte d'environ 10 millions d'emplois, perte qui ne sera pas résorbée avant 2025 (lire Jacky Fayolle dans le présent volume). Il faut arrêter les remords et les excuses, alors que la crise a provoqué dans le monde entier un ralentissement considérable du rythme de la croissance des salaires réels, selon l'Organisation internationale du Travail (OIT)¹⁰. Faut-il y voir l'un des nombreux facteurs déclencheurs des révolutions arabo-méditerranéennes ? Comment s'étonner en tout cas que le comportement de l'élite financière et économique suscite, deux ans après le déclenchement de la crise, un sentiment de colère et d'injustice sociale aussi profondément enraciné ?

Et ce n'est pas terminé. En pleine période de crise économique et sociale, « l'idéologie qui a entraîné le désastre économique de 2008 a effectué un retour en force, et semble bien partie pour rester jusqu'à causer un nouveau désastre », observe Paul Krugman¹¹. Une observation d'autant plus inquiétante que cette idéologie a clairement été disséquée et dénoncée en particulier par la Commission d'enquête sur la crise financière mise en place par le Congrès américain : « Plus de 30 ans de dérégulation, durant lesquels on s'en est remis à l'autorégulation pratiquée par les institutions financières (...), sous l'active pression exercée à chaque étape par le puissant secteur financier, ont fait voler en éclats les sauvegardes essentielles qui auraient pu contribuer à éviter la catastrophe. Cette approche a créé des lacunes dans la supervision de zones critiques, où des billions de dollars étaient en jeu, comme le système bancaire parallèle (*shadow banking system*) et les marchés de gré à gré de produits dérivés (*over-the-counter derivatives markets*) »¹². Un peu plus de deux ans après le déclenchement de la crise, force est de constater que les promesses de

8. *Le Monde*, 9 mars 2011.

9. *Financial Times*, 12 janvier 2011.

10. BIT (2010), Rapport mondial sur les salaires 2010/11, Politiques salariales en temps de crise, Bureau international du travail, Genève, décembre 2010.

11. « The Competition Myth », chronique de Paul Krugman, *New York Times*, 24 janvier 2011.

12. FCIC (2011), Final Report of the National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States, Official Government Edition, The Financial Crisis Inquiry Commission Report, p. xviii, janvier 2011.

« discipliner » le capitalisme, de combattre sa « tyrannie », de le « refonder » ne sont plus à l'ordre du jour.

Sauver l'euro

Au sein de l'Union européenne, l'année 2010 aura bien sûr été celle du sauvetage de l'euro. En effet, la crise de la dette souveraine a failli faire chavirer l'Union économique et monétaire. Certains pays tels que la Grèce, le Portugal, l'Irlande se sont trouvés confrontés, pour leurs importants besoins de financement public, à des marchés financiers de plus en plus exigeants en termes de primes de risque, ceux-ci craignant que ces pays se trouvent en défaut de paiement, et leur faisant payer au plus cher cette crainte.

Cette situation a finalement amené les États membres de l'UE à mettre en place des mécanismes de sauvetage en vue de protéger la zone euro elle-même des attaques spéculatives. Le 11 mai 2010, le Conseil de l'UE s'entend sur l'établissement d'un « mécanisme européen de stabilisation financière »¹³ destiné à venir en aide aux pays qui connaissent des difficultés budgétaires risquant de menacer la zone euro. L'accord sur ce mécanisme est surtout un message lancé aux marchés financiers : l'Union, ses États membres et le Fonds monétaire international (FMI) sont prêts à mobiliser des centaines de milliards d'euros en cas de besoin pour défendre la zone euro. La mise en place d'un tel mécanisme s'accompagne d'un engagement des gouvernements des États membres à réduire les dettes et déficits publics excessifs.

Au prix de sérieuses polémiques avec l'Allemagne en particulier, la Banque centrale européenne (BCE) se lance également dans l'opération de sauvetage en se présentant sur les marchés comme « acheteur en dernier recours » des dettes des États en difficulté. Elle se met ainsi à acheter pour des dizaines de milliards d'euros d'obligations d'État grecques, irlandaises... Enfin, de son côté, la Commission européenne lance une série de chantiers visant à revoir l'architecture de surveillance financière ainsi que le mode de gouvernance économique de l'Union.

13. Règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière, JO L 118 du 12 mai 2010, pp.1-4.

Elle prévoit un renforcement du Pacte de stabilité et de croissance, principalement sous la forme d'une surveillance budgétaire des États membres *ex ante* via la mise en place du « Semestre européen » (lire l'article de Jacques Le Cacheux dans ce volume). Allemagne et France présentent quant à eux leur projet controversé de Pacte de compétitivité.

Tout au long de l'année 2010, deux interprétations de ces événements vont s'opposer. Pour les présenter de manière quelque peu caricaturale, selon la première, pessimiste, l'Union économique et monétaire serait condamnée à exploser à plus ou moins brève échéance. Et ce, parce que l'« union économique » entre États de la zone euro fait défaut en termes de croissance, de productivité, de balance commerciale, d'emploi, de compétitivité, etc. Cette interprétation circule principalement dans les milieux financiers anglo-saxons et est largement relayée par la presse financière, en particulier le *Financial Times*.

L'interprétation optimiste observe les accomplissements, présentés comme « inimaginables » il y a quelques années à peine, réalisés par l'Union européenne au cours de 2010 en termes de gouvernance économique. Selon cette interprétation, relayée notamment par l'éditorialiste de l'Agence Europe, l'UE a plus avancé dans ce domaine en six mois qu'en quinze ans sur le plan des procédures de gouvernance, de surveillance budgétaire, de mécanismes de solidarité entre États membres, mais aussi de stabilité financière, etc.

Le paradoxe de cette interprétation est que cette Europe mieux armée semble plus que jamais maudite : la confiance s'est effondrée entre États membres, mais aussi entre États et Union européenne. En France, la ministre des Finances, Mme Christine Lagarde, accuse l'Allemagne d'égoïsme¹⁴, en Allemagne, l'ancien président du BDI (organisation patronale allemande), M. Hans-Olaf Henkel, publie un pamphlet contre l'« euro-tromperie » ; les critiques à l'égard de la Grèce pleuvent ; l'eurosepticisme croissant alimente les débats et certaines formations politiques tentent d'en tirer parti¹⁵ ; la Slovaquie se désolidarise du plan de soutien à la Grèce ; les gouvernements se divisent sur la façon de traiter la crise irlandaise ; la Banque centrale européenne s'oppose à la

14. *Financial Times*, 15 mars 2010.

15. « L'avenir de la zone euro est l'otage de la politique intérieure allemande », *Le Monde*, 27 janvier 2011.

Commission sur la question de la création d'un fonds monétaire européen ; le Parlement européen critique l'accord franco-allemand sur la gouvernance économique ; le Pacte de compétitivité proposé sur le mode intergouvernemental par l'Allemagne et la France exaspère certains partenaires... Rarement l'Union est parue aussi désunie sur les remèdes à apporter à la crise ; le sauvetage de l'euro apparaît plus comme une sorte de désagréable nécessité que comme un projet politique partagé et une vision commune de solidarité.

Mais surtout, un dangereux divorce semble s'amorcer entre le monde du travail et les institutions européennes. En effet, ce qui est appelé la « nouvelle gouvernance économique » apparaît surtout, pour les travailleurs, pensionnés, chômeurs, malades, comme un processus de contrôles antisociaux qui remet en cause ou affaiblit le droit du travail. En janvier 2011, des échanges très vifs ont lieu entre la CES et la Commission européenne. Dans un courrier adressé au commissaire Olli Rehn, le Secrétaire général de la CES dénonce les « diktats » et les pressions émanant des fonctionnaires de la Commission visant à réduire les salaires minima et les retraites, et s'inquiète des propositions sur la gouvernance économique qui pourraient « réduire les États membres à un statut quasi colonial ». Un ton inédit, de mémoire d'observateur. Il s'ensuit un échange de lettres à la tonalité tout aussi vive entre la CES et son « partenaire social » BusinessEurope qui — est-ce de l'ironie ? — en appelle au sens de la responsabilité collective.

Au-delà des conséquences politiques de la crise, c'est donc aussi à une importante détérioration du climat social que l'on assiste. Une détérioration qui reflète ce constat : les gouvernements de droite et de centre-droit en Europe ainsi que les institutions européennes ne sont pas prêts à faire payer la crise à ceux qui en sont à l'origine. Comme l'écrit George Irvin dans le présent volume : « Il faudrait qu'il soit clairement dit que c'est le grand public qui va payer pour la crise, et non les banques ». C'est un choix politique. Mais les conséquences de ce choix en termes de désaffection à l'égard de la politique — et des politiques européennes en particulier — seront désastreuses.

En ce qui concerne l'avenir du projet européen, deux questions se posent donc de manière de plus en plus critique. La première concerne

la perte de légitimité interne de l'Union¹⁶ : même si cette question n'est pas nouvelle, la crise a mis au jour un manque flagrant de vision commune, et donc de réponses communes, qui risque à la fois d'affaiblir les perspectives d'intégration et la capacité de l'Union à réduire les menaces de nationalisme politique et économique. La seconde concerne le rôle de l'Union dans le contexte global : une marginalisation progressive et une perte d'influence dans les dossiers internationaux — changement climatique, gouvernance économique, négociations commerciales, etc. — pourraient enclencher un cercle vicieux de légitimité externe affaiblie, de perte du rôle politique et de faible croissance.

Climat, environnement, biodiversité

Reste la question environnementale et climatique. Les rapports des institutions internationales qui nous décrivent comment va la Terre paraissent, d'année en année, plus inquiétants. Les bonnes nouvelles y sont rares. D'ici à l'an 2100, la température moyenne terrestre devrait monter de 1,8 à 4 degrés Celsius. En un seul siècle, l'estimation minimale de ce réchauffement sera supérieure à tout autre réchauffement par rapport aux 10 000 dernières années¹⁷. La diversité biologique disparaît à tous les niveaux : perte de 6 millions d'hectares par an de forêts primaires depuis 2000, déclin d'environ 40 % en moyenne des effectifs de quelque 3 000 espèces sauvages entre 1970 et 2000¹⁸. La demande mondiale de ressources excède aujourd'hui la capacité biologique de la Terre à les reconstituer d'environ 20 %¹⁹.

Cette demande n'a jamais été aussi forte, en particulier en raison de la croissance économique des pays dits émergents. Comment l'Europe, les États-Unis, la Chine, le Brésil, l'Inde, la Russie se partageront-ils demain des ressources de plus en plus limitées et pourtant nécessaires au mode de vie occidental, devenu le parangon de la croissance économique ? Ce partage se fera-t-il sans conflit, sans guerre ?

16. Ferrera, M. (2010), « Mapping the Components of Social EU: A critical analysis of the current institutional patchwork », in Marlier, E. et Natali, D. (eds.) avec Van Dam, R., *Europe 2020 : Towards a more social EU ?*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, pp.45-68.

17. http://unfccc.int/portal_francophone/essential_background/items/3310.php.

18. Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique (2006), *Perspectives mondiales de la diversité biologique*, deuxième édition, Montréal.

19. Ibid.

Le scénario optimiste auquel semble croire presque l'ensemble de la classe politique européenne se fonde sur deux paris : tout d'abord, que la généralisation du modèle de croissance industriel est l'unique voie à suivre ; ensuite que ce modèle, lorsqu'il sera généralisé, sera « éco- » et « climato-compatible » grâce à un découplage radical de cette croissance de ses besoins en énergie, de ses émissions de gaz à effet de serre, et de la destruction de la biodiversité. Si ce double pari fait quasi consensus, c'est parce qu'il a un avantage politique considérable : il nous permet de ne pas devoir négocier notre *way of life*, comme le dirait l'ancien président des États-Unis, G. W. Bush.

Or plusieurs indices peuvent nous pousser à ne pas endosser un tel pari. Pour ne prendre qu'un exemple, l'Union européenne se réjouit de ce qu'elle va sans doute atteindre ses objectifs de 20 % de réductions des émissions de CO₂ d'ici 2020 — rappelons que nous devons atteindre 80 % de réduction d'ici 2050. Mais dans ses calculs, l'Union ne tient pas compte de la délocalisation de ses émissions vers la Chine, l'Inde, etc. Selon une étude récente, plus de 22 % des émissions chinoises de CO₂ sont en réalité produites pour l'exportation de marchandises vers l'Europe, les États-Unis, etc. Si l'on devait calculer nos émissions de CO₂ en nous basant sur notre consommation, il faudrait ajouter pas moins de quatre tonnes de CO₂ par an pour chaque Européen²⁰ (lire l'article de Béla Galgóczi dans ce volume). Dans ces conditions, l'Europe est-elle réellement sur la voie d'une réduction de 80 % de ses émissions d'ici 2050, d'ici quarante ans ?

Si l'on n'est pas prêt à faire le double pari d'une généralisation du modèle industriel de croissance sans dégâts majeurs sur le climat, l'environnement et la biodiversité, il faut alors changer de cadre. Il faut considérer que ce modèle de croissance n'est pas un « modèle », n'est pas durable, n'est pas extensible, en plus d'être producteur de terribles injustices sociales. Pour le politique, la question est de savoir comment enclencher une transition, et une transition vers quel nouveau modèle à moyen et long terme. Mais l'horizon temporel du politique permet-il d'apporter des réponses à cette question ?

20. Davis, S. J. et Caldeira, K. (2010), « Consumption-based accounting of CO₂ emissions », Department of Global Ecology, Carnegie Institution of Washington, Stanford, CA 94305 (<http://www.pnas.org/content/early/2010/02/23/0906974107.full.pdf>).

Pour les mouvements sociaux et syndicaux, la question qui se pose est de savoir quels sont les enjeux sociaux qui découlent d'une telle transition. Car les impasses de notre modèle productif ont des liens directs avec la question sociale. Citons, de manière non exhaustive :

- la question de la « transition juste ». S'il faut que notre modèle productif se transforme radicalement, que notre économie devienne réellement verte, se pose la question des restructurations et des transitions d'emplois (et de qualifications) pour les travailleurs. Des secteurs très importants seront touchés : transport, industrie, énergie, etc. Comment anticiper et préparer des transitions socialement justes ?
- Si la croissance économique à tout prix n'est plus l'alpha et l'oméga des politiques, se pose toute la question de la répartition des fruits du « développement ». À ce jour, le compromis social des sociétés européennes est fondé sur un accroissement continu de la richesse. Cette croissance permet d'adoucir voire de masquer les conflits de répartition et de redistribution. En l'absence d'une telle croissance, les mécanismes de répartition devront être fondamentalement améliorés.
- Il y a la question des emplois : pour qu'un autre modèle de développement ne se paie pas *cash* en termes de chômage, de nombreuses conditions doivent être réunies, dont une meilleure répartition de l'emploi disponible et une réduction du temps de travail.
- Il y a la question du financement de la protection sociale et donc aussi, entre autres, de la fiscalité. Comment une « économie économe » basée sur la durabilité des produits, le recyclage systématique, la relocalisation de certaines productions financera-t-elle les pensions, les soins de santé, etc. ? On pressent que ceci implique également de réduire le gigantesque fossé salarial qui s'est creusé depuis trente ans entre (trop) hauts et (trop) bas revenus.

Le défi n'est donc pas seulement écologique, mais systémique. Il interroge le modèle de croissance et le compromis social qui s'y greffe. Si nous ne faisons pas le double pari ci-dessus, le défi est alors de sortir en douceur du modèle industriel de croissance, ce qui implique nécessairement une meilleure répartition du temps, du travail, de la

richesse. Quels pourraient être les acteurs collectifs d'un tel changement ? Pour les organisations sociales et syndicales, ces questions sont brûlantes !

C'est autour de ces grands axes qui ont marqué la période 2010 que s'est construite cette nouvelle édition du « Bilan social de l'Union européenne ». Dans une première partie, George Irvin brosse le tableau (noir) des conséquences de l'orthodoxie de l'austérité adoptée en Europe, et explore les voies alternatives — socialement justes — de sortie de crise. Il ne s'agit pas de discussions théoriques destinées à d'éminents économistes. Il s'agit, selon ses propres termes, de savoir si nous allons accepter ou non de sacrifier une génération de demandeurs d'emploi et de « tuer l'Europe sociale ».

Jacques Le Cacheux s'interroge sur la gouvernance économique et l'avenir du Pacte de stabilité et de croissance dans le contexte de la crise de la dette souveraine. Quelles pistes pour une meilleure coordination des politiques économiques ? Plutôt que d'instaurer quelques nouvelles règles en pariant sur la « bonne gouvernance » spontanée des marchés et des gouvernements, il est possible, selon lui, d'orienter l'économie européenne vers un « sentier de croissance soutenable » et moins dépendant des énergies fossiles importées.

Mais il n'y a pas que le défi de la gouvernance économique qui se pose aux pays de l'Union européenne. Car même si l'on en a moins parlé en 2010, la question du changement climatique reste bel et bien le défi principal auquel doit faire face notre modèle productif. Dans quel modèle de développement durable l'UE pourra-t-elle s'engager ? Tel est la question principale à laquelle tente de répondre Béla Galgóczi dans sa contribution.

Dans une seconde partie de ce Bilan est analysé, sous différents aspects, l'impact de la crise sur les politiques sociales au niveau européen. L'un des documents importants en matière sociale en 2010 a été l'initiative *New Skills, New jobs* de la Commission européenne. Jacky Fayolle analyse en détail les défis en matière de qualification et de formation des travailleurs dans ce contexte de crise et de transition vers un nouveau modèle de développement durable.

La question de l'avenir des pensions demeure bien sûr tout en haut de l'agenda politique tant national qu'européen. Marina Angelaki et David Natali analysent sous un angle critique les enjeux et voies d'avenir contenus dans le Livre vert sur les pensions visant à « garantir des

retraites adéquates, viables et sûres ». L'étude en parallèle de l'évolution du débat au sein de l'UE et des réformes introduites dans les différents pays membres montre que le paradigme de l'austérité est encore gagnant. Mais, la question de l'adéquation des pensions a gagné en termes de visibilité. La stratégie de plusieurs pays de l'Europe de l'Est montre la première crise de la vague de privatisations des systèmes de retraites. Ici, les contradictions du Pacte de stabilité et croissance ont partie liée avec la montée du populisme dans certains pays membres.

Succédant à la Stratégie de Lisbonne, le nouvel agenda « Europe 2020 » trace ce que sont, aux yeux de la Commission européenne et des États membres, les grandes priorités économiques et sociales pour les dix prochaines années. Une analyse critique de ce document stratégique est proposée par Bart Vanhercke. Cette nouvelle stratégie a quelques potentialités : ainsi, la question de la pauvreté est proposée comme axe central de la gouvernance socio-économique de l'UE ; de même, le traité de Lisbonne peut offrir des appuis pour renforcer la dimension sociale via sa « clause sociale horizontale ». Mais Europe 2020 est aussi la source d'une série de doutes et d'incohérences. D'un côté, le recentrage de la stratégie sociale de l'Union sur la question de la pauvreté amène à s'interroger : que reste-t-il des processus de coordination en matière de pensions et santé ? À nouveau, le risque est bien réel que le paradigme libéral domine l'agenda social des prochaines années. D'un autre côté, les faiblesses liées à la gouvernance *soft* des politiques sociales de l'UE réapparaissent, sans se voir apporter de solution efficace. Un réel progrès en matière de procédures de gestion, de surveillance et de direction des politiques macroéconomiques, microéconomiques et des politiques sociales est-il encore envisageable ?

Enfin, Dalila Ghailani décortique la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne dans des arrêts relatifs à l'aménagement du temps de travail, à la lutte contre les discriminations, à l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, et à la flexicurité, montrant par là à quel point l'Union européenne est présente dans la vie quotidienne des citoyens.

Février 2011

La crise et le modèle social européen

George Irvin

« Si vous fusionnez 16 petites économies ouvertes, vous obtenez une grande économie fermée. Mais c'est là que réside le piège : si vous rassemblez les leaders des 16 petites économies ouvertes, vous obtenez une salle peuplée de 16 responsables politiques d'une petite économie »
(Muenchau, 2010)

Alors que se développent les nouveaux épisodes de la crise économique, les sociaux-démocrates d'Europe semblent paralysés, comme des lapins effrayés par les phares d'une voiture. Ils n'ont rien de nouveau à dire sur la manière d'aborder les déficits budgétaires, excepté que les mesures d'économies ne doivent pas arriver trop vite et que les citoyens les plus vulnérables doivent être protégés autant que possible. Pour le reste, les responsables politiques de toutes les tendances semblent accepter que les déficits publics doivent être réduits, faute de quoi nous serons tous confrontés à une gigantesque crise de la dette souveraine. Par crainte de l'inflation, ils ne privilégient pas non plus l'idée de monétiser les déficits. S'agissant de la crise des marchés obligataires, les responsables politiques de la zone euro ne peuvent s'accorder sur la nécessité d'une euro-obligation commune appuyée sur la richesse économique conjuguée de tous ses membres. Mais de nouvelles crises de la dette souveraine et une nouvelle réduction des déficits entraîneraient presque certainement une aggravation du ralentissement économique et de nouvelles privatisations, aux dépens de l'éducation, de la santé, des retraites et des autres piliers du modèle social européen.

Il existe une issue. L'Europe peut sortir de la crise par le haut. Davantage de croissance signifie à la fois une réduction des dépenses publiques et une augmentation considérable des recettes fiscales ; cela signifie aussi une plus grande confiance dans la zone euro, un élément-clé pour mettre un terme à l'actuelle crise de la dette souveraine. La croissance peut offrir le renouvellement des infrastructures, le développement des technologies d'économie d'énergie et des alternatives aux

combustibles fossiles qui constituent autant d'absolues nécessités. Mais le lancement d'une stratégie basée sur la croissance exige du courage politique. Si les sociaux-démocrates veulent que le modèle social européen survive, ils doivent trouver le courage de remettre en question le consensus orthodoxe sur la nécessité des économies dans le secteur public. Une euro-obligation commune constituerait une première étape importante ; en fin de compte, pourtant, c'est en faveur d'une intégration budgétaire, c'est-à-dire d'un Trésor public européen que les sociaux-démocrates doivent agir.

1. Comment nous en sommes arrivés là

La crise actuelle en Europe présente deux composantes : il s'agit tout d'abord d'une crise du secteur bancaire privé dans laquelle des gouvernements (comme le gouvernement irlandais) ont repris les dettes de leurs banques privées, en les transformant en dette « souveraine » c'est-à-dire garantie par l'État. Pour sauver les banques privées, la dette souveraine irlandaise a été multipliée par deux du jour au lendemain. Elle est devenue si importante par rapport à la production de richesse du pays que les marchés financiers internationaux ont pris peur et ont exigé une prime de risque considérable pour la refinancer, ce qui a entraîné une hausse des paiements d'intérêts sur la dette et encore accru le risque de défaillance.

Ensuite, la crise financière de 2008 a conduit à la plus importante récession économique depuis les années 1930 à travers toute la zone euro. Dans une récession, les recettes fiscales dégringolent, les dépenses sociales augmentent et le budget plonge dans le déficit ; un tel déficit cyclique se trouve au cœur du mécanisme des « stabilisateurs automatiques » qui empêchent la production et l'emploi de se contracter dans des proportions désastreuses. Sans entrer dans le détail, il suffit de dire que dans la plupart des économies de l'OCDE, tant la composante cyclique que la composante structurelle du déficit ont augmenté en 2009-2010 : d'où le « trou noir » des finances publiques. Pour un pays comme la Grèce, avec un déficit public courant déjà important, des recettes fiscales médiocres et un stock de dettes à échéances rapprochées nécessitant un financement venu de l'étranger, les marchés obligataires internationaux ont paniqué.

Une telle panique a entraîné un phénomène de « contagion » qui se trouve au cœur du problème actuel. Les marchés financiers ont réagi aux problèmes budgétaires de certains pays en exigeant une rémunération annuelle toujours plus élevée à l'achat de leurs obligations (des taux de 6-8 % ne sont pas rares). De même, comme ces achats d'obligations sont généralement « assurés » par l'achat de *swaps* de défaut de crédit (CDS), la perception d'un risque de faillite du pays concerné a entraîné la hausse des CDS, qui à son tour a contribué à alimenter la crise de la dette souveraine.

Même les États-Unis sont préoccupés par l'hystérie du déficit qui a balayé l'Union européenne et par son impact déflationniste, non seulement en Europe mais pour l'économie mondiale¹. En Irlande, l'effondrement de la bulle immobilière avait conduit en 2007 le gouvernement à apporter sa garantie à l'ensemble du système bancaire, et donc à considérablement accroître son propre endettement. La réduction des dépenses a entraîné une baisse du PIB estimé à 9 % l'an en 2009, un élargissement du déficit budgétaire et un plan spectaculaire de « sauvetage » de l'UE et du FMI. En 2010, le PIB a baissé de plus de 10 % — soit la définition officielle d'une dépression — et l'on prévoit une nouvelle baisse de 5 % en 2011 suite aux réductions imposées par l'UE et le FMI. En Grèce, un plan de réduction du déficit de 10 % en deux ans, imposé par l'UE et le FMI, a conduit à une baisse prévue du PIB de 20 %.

À la fin 2010, l'Espagne et l'Italie ont annoncé respectivement des mesures d'austérité de 15 milliards et de 25 milliards d'euros. Le Portugal a accéléré son programme de réduction de son déficit budgétaire pour le faire passer de 9 % en 2009 à moins de 3 % à l'horizon 2013, soit quelque 2,5 % par an². En France, où le déficit budgétaire est bien inférieur au déficit britannique, le président M. Sarkozy s'est senti obligé de s'aligner sur la loi d'équilibre budgétaire de la chancelière allemande, Mme Merkel. Rappelons qu'en 2009, la coalition CDU-SPD conduite par Mme Merkel a obligé constitutionnellement l'Allemagne à une situation permanente d'équilibre budgétaire à partir de 2016 (loi dite du « frein à l'endettement »), ce qui représente de nouvelles restric-

-
1. Voir <http://www.nytimes.com/2010/05/31/business/global/31deflation.html?scp=3&sq=europe&st=cse>.
 2. Voir <http://www.ibtimes.com/articles/22922/20100509/portugal-promises-eu-to-cut-budget-deficit-more-in-2010.htm>.

tions budgétaires se montant à 10 milliards d'euros par an à partir de 2011³.

Comme si toutes ces mesures de restrictions budgétaires n'étaient pas suffisamment nocives, l'OCDE a recommandé le resserrement monétaire pour prévenir le risque d'inflation⁴. Tant la Banque d'Angleterre (BoE) que la Banque centrale européenne (BCE) envisagent de relever les taux d'intérêt au début de 2011, en dépit des avertissements de la BCE selon lesquels la zone euro pourrait avoir connu une contraction de près de 5 % à la fin 2010, alors que le taux d'inflation de base est proche de zéro.

Qu'est-ce que tout cela signifie pour la croissance ? Si l'on prend les 16 pays de la zone euro⁵, leur déficit courant moyen est de quelque 7 % du PIB et il sera probablement de 8 % en 2011. L'objectif actuel est de ramener ce chiffre en dessous de la limite des 3 % d'ici à 2013, c'est-à-dire de réaliser des économies budgétaires de 5 % du PIB en deux ans. Si nous supposons un coefficient multiplicateur (faible) pour les pouvoirs publics de 1,5 et un impact équitablement réparti sur les trois ans qui suivent 2013, cela signifierait une perte annuelle de croissance de 2,5 % jusqu'en 2016. Mais la croissance moyenne de la zone euro dans la décennie qui a suivi 2001 a été à peine supérieure à 1 % par an : nous pouvons donc nous attendre à ce que la réduction du déficit affaiblisse la croissance future.

L'effet sur le stock de dettes est encore plus contradictoire. Rappelons que les critères de Maastricht exigent que la dette publique d'un pays n'excède pas 60 % de son PIB. Les économistes utilisent une règle simple pour prévoir l'évolution du ratio dette/PIB : ce ratio baissera aussi longtemps que le taux d'intérêt payé sur la dette est inférieur au taux de croissance du PIB. Si les perspectives de croissance sont favorables et si les charges d'intérêt sont peu élevées, la charge de la dette se contractera. En revanche, les taux d'intérêt élevés sur les obligations souveraines et les médiocres perspectives de croissance aggraveront la charge de la dette, suscitant ainsi des craintes renouvelées sur les marchés financiers internationaux quant à la « durabilité » future de la dette. Si bien que lorsque l'UE ou le FMI insistent pour que l'Irlande, la Grèce ou tout autre pays réduise

3. Voir <http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,696760,00.html>.

4. Voir <http://www.guardian.co.uk/business/2010/may/26/oced-backs-coalition-spending-cuts>.

5. Ndlr : avant l'entrée de l'Estonie dans la zone euro, comme 17^e membre, au 1^{er} janvier 2011.

ses dépenses publiques, cette politique affaiblit les perspectives de croissance future du pays concerné et rend les marchés obligataires encore plus réticents à refinancer les futures échéances de la dette.

Pour calmer les marchés obligataires à court terme, la BCE a cherché à injecter dans le système des liquidités à court terme en achetant des euro-obligations des pays litigieux. Pour une solution à plus long terme, l'Allemagne et la France ont convenu, en mai 2010, de mettre en place une facilité de paiement permanente après 2013 : la Facilité de stabilité financière européenne (EFSF). Mais en raison des conditions exigées par l'Allemagne (la « coupe de cheveux » que doivent accepter les détenteurs d'obligations), les 440 milliards d'euros apportés par l'UE ont aggravé la crise plutôt que de promouvoir la stabilité (De Grauwe, 2010). En outre, comme la facilité doit être « surgarantie » seuls quelque 250 milliards d'euros sur les 440 milliards au total peuvent être prêtés (Muenchau, 2011). Comme elle venait d'affronter la crise irlandaise, la BCE a averti en décembre 2010 que le coût total du refinancement de la dette souveraine de la zone euro au cours des deux prochaines années pourrait atteindre le chiffre astronomique d'un trillion d'euros. Si une telle somme ne peut être apportée, des défaillances et des restructurations sont inévitables. Les marchés le savent et, quand ils ont rouvert en janvier 2011, ils se sont montrés de plus en plus préoccupés de la contagion. Les ministres de la zone euro sont actuellement en train de se chamailler sur la nécessité (et les modalités) d'un élargissement des dimensions effectives de la Facilité de stabilité financière européenne (Wyplosz, 2010).

Tout ceci arrive alors que l'Europe poursuit des politiques de réduction budgétaire procycliques. Ces politiques ne font qu'empirer les choses. Non seulement l'Europe en souffrira mais, compte tenu de la taille de l'économie de l'UE, la croissance ailleurs dans le monde pourrait aussi en pâtir. Le chômage prolongé signifie que toute une génération restera sans emploi et que, même lorsque la reprise aura lieu, ces jeunes entreront sur le marché du travail sans les compétences qu'ils auraient pu acquérir et avec un faible pouvoir de négociation⁶. Des secteurs déclinèrent et certains disparaîtront complètement, tout comme les

6. Sur le Royaume-Uni, par exemple, voir : <http://www.guardian.co.uk/business/2011/jan/19/youth-unemployment-heads-towards-1-million>.

communautés plus larges qu'ils contribuaient à soutenir. Les inégalités de croissance et de richesse augmenteront.

L'élément peut-être le plus dérangeant est que le « modèle social » européen sera si profondément mis à mal par l'absence de financement public qu'il cessera d'exister dans les faits, ou qu'il ne deviendra rien d'autre qu'un patchwork de programmes de soutien aux « pauvres méritants » (c'est-à-dire des avantages en matière fiscale pour les salariés) comme dans les pays anglo-saxons. Les réducteurs de déficit sont en train de tuer l'Europe sociale.

2. Pourquoi les pays de la zone euro ne peuvent pas tous être comme l'Allemagne

Sous sa forme la plus simple, l'argument utilisé par les faucons du déficit se fonde sur une approche de la politique budgétaire dans laquelle le budget d'une économie nationale est assimilé au budget d'une entreprise ou d'un ménage. Mme Merkel aujourd'hui, comme Margaret Thatcher dans les années 1980, prétend qu'elle agit comme une ménagère prudente qui remet de l'ordre dans les finances du pays en équilibrant le budget familial sur une base hebdomadaire, mensuelle ou annuelle.

Malheureusement, ce n'est pas ainsi que fonctionne l'économie nationale. Contrairement aux ménages, les économies sont soumises à des hauts et des bas à long terme ou « cycles économiques ». La longueur de l'intégralité du cycle varie mais elle est généralement de 8 à 10 ans ; quand nous examinons l'historique des principales économies de marché, ce schéma cyclique apparaît de manière manifeste. Le cycle le plus profond du XX^e siècle a commencé aux États-Unis juste avant le *krach* de Wall Street de 1929. En outre, grâce aux écrits de Keynes et de ses nombreux successeurs, nous savons que les gouvernements peuvent faire beaucoup pour réduire l'impact négatif d'une récession économique.

Dans une phase de récession, comme des entreprises cessent leurs activités et que le chômage augmente, les consommateurs dépensent moins et épargnent davantage tandis que les entreprises, confrontées à une baisse des ventes, cessent d'investir dans des machines et des bâtiments neufs ; ces réactions du secteur privé resserrent encore la ceinture de plusieurs crans et entraînent une nouvelle contraction de

l'économie. Et comme l'économie entre en récession, l'accumulation des créances douteuses dans le système bancaire peut entraîner une crise financière qui aggrave encore la situation, comme en 1929.

Pour prévenir ce scénario, les gouvernements doivent compenser le recul de la demande dans le secteur privé en assouplissant à la fois la politique monétaire et la politique budgétaire. Il s'agit de conserver les taux d'intérêt à un niveau peu élevé et de dépenser davantage. Dans une certaine mesure, les stabilisateurs budgétaires automatiques sont utiles : les pouvoirs publics paient des allocations de chômage et cessent de taxer ceux qui ont perdu leur emploi. Mais en cas de récession profonde, comme celle que nous avons connue, les gouvernements doivent faire davantage. Il peut s'avérer nécessaire de renflouer les banques menacées de faillite et de concevoir d'ambitieux programmes de soutien pour remettre les gens au travail.

L'Allemagne a été l'un des premiers pays de l'UE à sortir de la récession et sa reprise a été largement impulsée par un *boom* des exportations (même si l'accroissement de la demande intérieure amorcée par le gouvernement a également joué un rôle). De fait, l'Allemagne a connu une croissance vigoureuse durant le second semestre 2010 : la croissance du PIB en fin d'année devrait approcher 3 %, bien au-dessus de la prévision de 1,4 % pour la zone euro. Elle retrouve ainsi pratiquement ses niveaux d'avant 2008⁷. On s'attend à un ralentissement de la croissance en 2011 à cause de la désactivation des programmes de relance et parce que l'austérité budgétaire commencera à faire sentir ses effets. Il faut se souvenir que pratiquement la moitié des exportations allemandes sont destinées à la zone euro avec laquelle elle dégage traditionnellement un excédent commercial.

Mais la domination de l'Allemagne à l'exportation est devenue une source de frictions pour ses partenaires commerciaux, en particulier dans la zone euro. D'une part, les exportations allemandes ont été favorisées par un euro relativement bon marché : un deutsche mark encore en usage aurait sans aucun doute connu une forte appréciation. D'autre part, les exportations allemandes sont par définition les importations d'un autre pays et pour qu'un pays dégage un excédent, un

7. Voir <http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,711679,00.htm>.

autre pays doit connaître un déficit. C'est précisément le cas des pays dits du « Club Med » (Grèce, Portugal, Espagne et Irlande). Comme démontré par Lapavitsas *et al.* (2010), l'excédent commercial allemand se reflète dans le déficit du Club Med.

Tout aussi important est le fait qu'un déficit budgétaire ne peut pas toujours être tout simplement éliminé en « équilibrant le budget », avant tout parce que la manière dont le budget s'équilibre est liée aux autres soldes de l'épargne dans l'économie. Nous savons, sur la base des simples définitions comptables du revenu national, que la somme de « l'épargne » du secteur public et du secteur privé doit être égale à la balance des comptes courants. Si aucune épargne nette ne se dégage du secteur privé et que la balance des comptes courants est déficitaire, les comptes publics doivent être en déficit — il ne s'agit pas d'une causalité implicite, cette affirmation est vraie par définition. L'Allemagne peut « équilibrer ses comptes » précisément parce qu'elle dégage un excédent extérieur important.

Plus généralement, lorsque l'épargne privée et l'investissement sont en équilibre pour l'ensemble des pays de la zone euro, ces mêmes pays ne peuvent parvenir à un équilibre ou à un excédent budgétaire que si chacun a éliminé son déficit commercial et a dégagé un excédent par rapport au reste du monde. Toutefois, comme l'a montré Whyte (2010), la zone euro est tout simplement trop grande pour que le reste du monde soit en déficit avec tous les membres de la zone euro. En bref, la position des faucons du déficit, en plus d'être empiriquement erronée, est logiquement intenable (voir aussi Wolf, 2010).

Somme toute, pour que certains pays de la zone euro dégagent des excédents, d'autres doivent supporter des déficits ; c'est vrai de la zone euro ou du monde en général. Les pays déficitaires ne peuvent pas non plus « équilibrer les comptes » et « regagner la productivité » simplement en taillant dans les dépenses ; ou plutôt, si le revenu national est en baisse, les réductions de dépenses ne peuvent rééquilibrer les comptes que dans certains cas où le coût de ces réductions est supporté par les pauvres, comme c'est actuellement le cas en Grèce en Irlande. De plus, cette course à toujours plus d'austérité peut avoir des répercussions négatives sur d'autres partenaires commerciaux, comme en témoignent les craintes américaines de voir la contraction européenne peser sur la croissance des États-Unis.

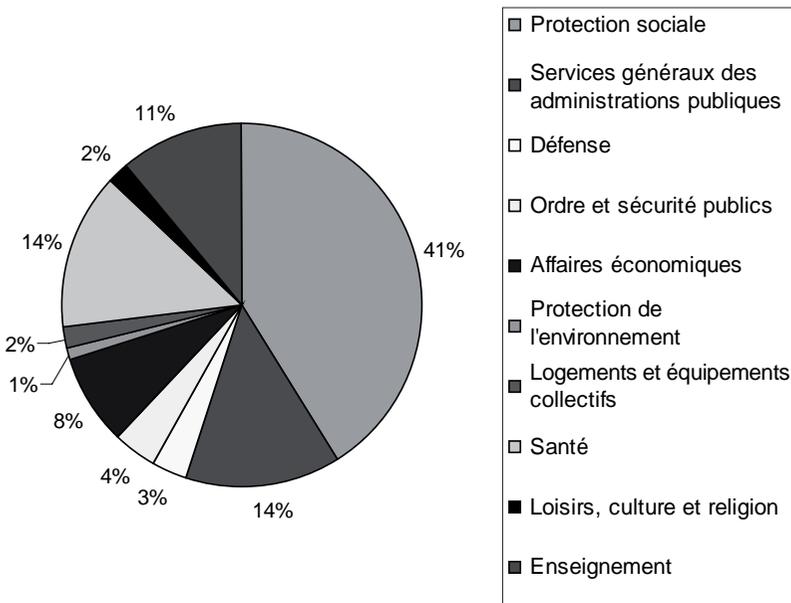
Un autre problème posé par l'orthodoxie du « budget équilibré » est qu'elle ignore l'endettement croissant du secteur privé. En effet, ce qui distingue des pays comme l'Irlande et l'Espagne, c'est que le secteur privé y a accumulé des dettes. Dans le cas irlandais, dès que la bulle immobilière a éclaté, la charge de la dette a été transférée au secteur public, en doublant d'un coup l'endettement public et en précipitant la crise de la dette souveraine avec le plan de sauvetage UE/FMI qui a suivi. Comme l'écrit Paul De Grauwe (2010) : « De 1999 à 2008, lorsque la crise financière a éclaté, les ménages privés dans la zone euro ont accru leur niveau d'endettement de quelque 50 % du PIB à 70 %. L'explosion de la dette bancaire dans la zone euro a été encore plus spectaculaire et a atteint plus de 250 % du PIB en 2008. De manière étonnante, le seul secteur qui n'a pas connu une augmentation de son niveau d'endettement durant cette période a été le secteur public, qui a vu sa dette passer de 72 % à 68 % du PIB. L'Irlande et l'Espagne, deux des pays qui connaissent aujourd'hui les problèmes les plus sérieux en matière de dette publique, avaient connu le plus fort recul des ratios d'endettement public avant la crise. Ce sont aussi les pays où l'accumulation de la dette privée a été la plus importante ».

3. Qui paie la crise ?

Il faudrait qu'il soit clairement dit que c'est le grand public qui va payer pour la crise, et non les banques. Dans la plupart des pays de l'UE, ce paiement prendra essentiellement la forme d'une baisse des dépenses plutôt que d'une augmentation des impôts (avec toujours moins de hausses des impôts pour les très riches). L'argument des faucons du déficit est que l'État est surdimensionné et inefficace et que des coupes sont dès lors indispensables. Dans l'UE-27, les dépenses publiques, en proportion du PIB, se situent dans un éventail allant d'un peu moins de 40 % en Espagne jusqu'à plus de 50 % en Suède, et les faucons se plaisent à comparer ces chiffres au chiffre américain, qui tourne autour de 25 %. Par rapport aux États-Unis, les pays européens consacrent généralement une proportion plus importante de leur budget à des « paiements de transfert », c'est-à-dire à des postes comme la couverture médicale universelle et les pensions, pour lesquels les citoyens épargnent au moyen d'impôts et d'autres transferts mais qu'ils retrouvent sous la forme de droits à des allocations.

La ventilation des dépenses publiques pour l'UE-27 en 2008 révèle que les transferts sociaux, y compris les paiements « en nature », se montent à quelque 30 % du PIB et que la facture des salaires du service public équivaut à quelque 10 % du PIB ; les autres postes sont bien plus modestes — investissement et paiement des intérêts : 2,7 % à chaque fois ; subventions : 1,2 %. De sorte que toute réduction majeure des dépenses publiques est très certainement vouée à frapper les prestations de protection sociale (transferts financiers et prestations de services en nature) et les salaires du secteur public. De manière tout à fait logique, la part du lion dans toute réduction significative du côté des dépenses, devra provenir de ces budgets, en raison de leur seule taille. Les autres postes sont tout simplement trop petits (Watt, 2010).

Figure 1 Part moyenne des dépenses publiques pour l'UE-27 par catégorie (2003)



Source : CCE (2008 : graphique 4).

La Figure 1 montre la répartition sectorielle des dépenses des gouvernements nationaux sur la base d'une moyenne pour l'UE-27 en 2003 ; les chiffres ont été publiés en 2008 et la tendance a été relativement stable. La protection sociale représente environ 40 % des dépenses publiques, alors que la santé, l'éducation et les services publics généraux représentent chacun entre 10 et 15 %. Les dépenses de protection sociale tendent à augmenter en raison du vieillissement de la population. Les dépenses en matière d'environnement devraient également augmenter, mais en partant d'un niveau très modeste. À l'exception des « affaires économiques », tous les autres postes représentent une part négligeable des dépenses.

En théorie, la suppression des dépenses militaires de l'ensemble des pays de l'UE ne réduirait les dépenses publiques que de 3 %. Il est clair que les réductions sérieuses des dépenses publiques impliqueront presque inévitablement des objectifs « soft » – services sociaux et de protection sociale au sens large. Il s'agit d'une moyenne pour l'UE et on relève bien entendu des différences nationales. Les dépenses de protection sociale varient de 9,5 % en Irlande à 23,8 % en Suède. Dans le domaine de la défense, les dépenses consacrées aux forces armées britanniques sont dix fois plus élevées, en termes de part du PIB, qu'au Luxembourg. Mais le point essentiel est que des réductions sérieuses devront venir de catégories de dépenses représentant une taille significative.

La Figure 2 montre la taille des déficits publics courants pour les pays de la zone euro. Sachant que l'UE attend de tous les États membres qu'ils respectent l'objectif d'un déficit budgétaire limité à 3 % du PIB à l'horizon de l'exercice financier 2014-2015, quelles sont les mesures de restrictions que ces pays adoptent⁸ ?

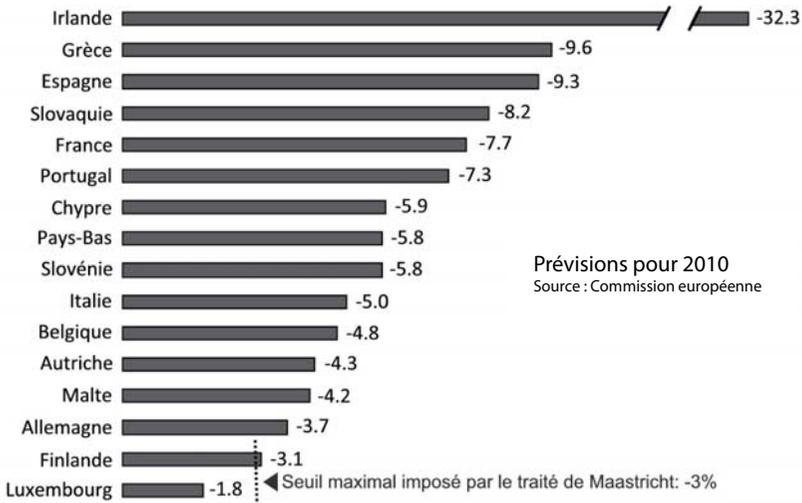
Irlande

Le coût énorme du sauvetage des banques a porté le déficit public courant au niveau astronomique de 32 % du PIB en 2010, alors que les conditions très strictes de sauvetage imposées par le programme d'aide de l'UE/FMI exigent que ce chiffre retombe à 2,9 % à l'horizon 2015.

8. Voir <http://www.bbc.co.uk/news/10162176>.

Dans cette perspective, l'Irlande s'est engagée à faire des économies d'une valeur de 15 milliards d'euros d'ici à 2014, dont 6 milliards à brève échéance, c'est-à-dire qu'elles interviendront en 2011. Les dépenses publiques ont été réduites de 4 milliards d'euros : tous les fonctionnaires de l'État ont subi une réduction de rémunération d'au moins 5 %, la protection sociale est rabotée et près de 25 000 emplois sont supprimés dans le secteur public. Le gouvernement prévoit aussi 2,8 milliards d'euros de nouvelles économies dans les dépenses de protection sociale, 1,9 milliard d'euros obtenus par des modifications de la fiscalité sur le revenu, une baisse du salaire horaire minimum à 7,65 euros, et un relèvement de la TVA de 21 à 22 % 2013, puis à 24 % en 2014. Inutile de dire que ces changements frapperont plus durement les plus vulnérables.

Figure 2 Déficits budgétaires dans la zone euro en pourcentage du PIB (2010)



Source : Spiegel on line, 13 janvier 2011.

France

Pour atteindre l'objectif de ramener à 3 % le déficit budgétaire de 7,7 % du PIB en 2010, la France a annoncé des plans de réduction des

dépenses de 45 milliards d'euros d'ici à la fin 2013. Ces moyens seront en partie générés par l'élimination de certaines échappatoires fiscales, le retrait temporaire de mesures de soutien à l'économie, et une augmentation de 1 % de l'impôt sur la tranche supérieure des revenus. En outre, quelque 97 000 emplois du secteur public seront supprimés dans la période 2011-2013, selon le Premier ministre français M. François Fillon⁹.

Toutefois, la mesure qui a suscité le plus de controverses politiques a été le relèvement, voulu par le président M. Sarkozy, de l'âge de départ à la retraite de 60 à 62 ans, tandis que l'âge de la pension publique intégrale passait de 65 à 67 ans. Cette mesure a été considérée comme une attaque directe à l'encontre du système traditionnellement généreux des prestations sociales en France.

Pays-Bas

La coalition de centre-droit formée aux Pays-Bas le 8 octobre 2010 a indiqué son intention de réduire le déficit budgétaire 2010, estimé à 5,8 % du PIB, par des économies de 18 milliards d'euros entre 2011 et 2015. Mais des doutes planent sur la viabilité à long terme du nouveau gouvernement, qui devra s'appuyer sur le Parti de la liberté, une formation extrémiste, pour faire adopter de nouvelles mesures législatives. Néanmoins, le gouvernement s'attend à réduire le déficit budgétaire en 2011 à 4 % du PIB, un chiffre encore légèrement supérieur au seuil des 3 % imposé par l'UE¹⁰.

Espagne

À la fin de 2010, le déficit espagnol se situait à un peu plus de 9 % du PIB. Le gouvernement espagnol a approuvé un budget d'austérité pour 2011 qui inclut une hausse des impôts pour les revenus supérieurs et 8 % de réduction des dépenses. Madrid a promis à ses homologues

9. Voir <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jan/13/french-pm-francois-fillon-euro>.

10. Voir <http://www.bloomberg.com/news/2010-09-24/netherlands-reduces-2010-2011-borrowing-plans-as-budget-deficit-narrows.html>.

européens de réduire son déficit à 6 % du produit intérieur brut (PIB) d'ici à la fin de 2011. Les fonctionnaires publics ont vu leur salaire réduit de 5 % depuis juin et les salaires seront gelés pour 2011. Les accises sur le tabac ont grimpé jusqu'à 28 % et Madrid envisage également de vendre 30 % de la loterie nationale espagnole et une participation minoritaire dans les autorités aéroportuaires du pays.

Une hausse de 1 % des impôts sera appliquée à tout revenu dépassant 120 000 euros ; d'autres mesures d'économie moins ambitieuses incluent également la fin des allocations de 2 500 euros versées aux nouvelles mères, connues sous le nom de « chèque bébé ». Madrid cessera également de verser une allocation mensuelle de 426 euros aux chômeurs de longue durée n'ayant plus droit aux allocations de chômage. Le chômage a plus que doublé depuis 2007, pour atteindre 20 % de la main-d'œuvre.

Italie

Le déficit budgétaire a été estimé à 5 % du PIB en 2010. Le gouvernement a approuvé des mesures d'austérité pour 24 milliards d'euros pour les années 2011-2012. Les économies se montent à environ 1,6 % du PIB. L'Italie s'efforce également de réduire les salaires du secteur public et de geler les nouveaux recrutements. Les pensions du secteur public et les dépenses des pouvoirs locaux sont également visées et des plans de lutte contre l'évasion fiscale ont été élaborés.

Le financement des autorités municipales et régionales devrait être réduit de plus de 13 milliards d'euros. Au cours des trois prochaines années, les hausses des salaires dans la fonction publique seront gelées et les engagements dans le secteur public seront réduits : sur cinq travailleurs partis à la retraite, un seul sera remplacé. Une réduction progressive de salaires allant jusqu'à 10 % est prévue pour les hauts salaires du secteur public, y compris ministres et parlementaires. Le relèvement de l'âge de la retraite pourra aller jusqu'à six mois pour les personnes qui atteignent l'âge de la retraite en 2011. Les administrations provinciales correspondant à moins de 220 000 habitants seront supprimées.

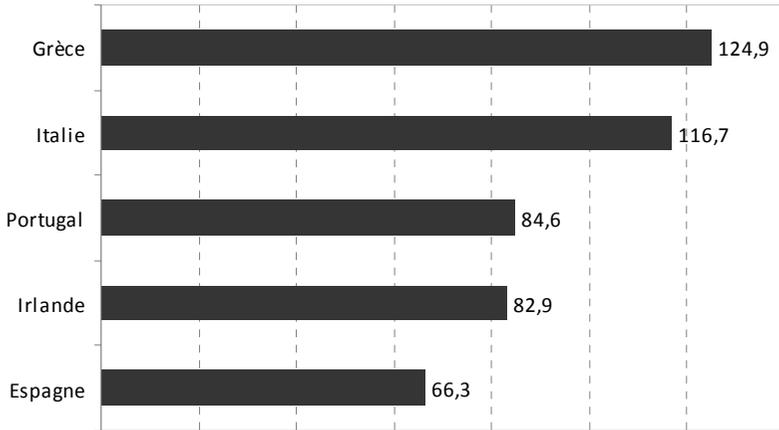
Allemagne

Le déficit fédéral en 2010 a été estimé à 3,7 %, un chiffre inférieur aux prévisions initiales à cause de la croissance relativement forte du pays au cours de l'année. Le gouvernement a proposé des plans de réduction du déficit budgétaire à hauteur record de 80 milliards d'euros, soit 3 % du PIB, d'ici à la fin 2014, et vise l'équilibre budgétaire intégral pour janvier 2016. Les plans comprennent une réduction des allocations parentales, la suppression de 10 000 postes dans la fonction publique en quatre ans et une taxation accrue de l'énergie nucléaire. « L'Allemagne a une chance exceptionnelle de donner le bon exemple » a déclaré Mme Angela Merkel. Ce qu'elle n'a pas dit, c'est que les gouvernements régionaux (Länder) et les collectivités locales sont financièrement exsangues et souffrent énormément¹¹.

La loi dite du « frein à l'endettement » se trouve au cœur du plan de réduction du déficit : introduite par la chancelière Merkel et le ministre des Finances, M. Per Steinbrück, elle a été intégrée à la Constitution en juin 2009 et prend effet en janvier 2011. Le gouvernement fédéral est censé se conformer intégralement à la nouvelle législation à partir de janvier 2016. Des récessions profondes ou des catastrophes naturelles permettraient toutefois d'emprunter davantage, moyennant l'accord d'une majorité des deux tiers au Parlement. La loi interdit tout endettement net dans le chef des Länder et limite le déficit budgétaire fédéral à 0,35 % du PIB. Le gouvernement fédéral et les Länder disposent d'un délai de quelques années pour adapter leur position budgétaire. En outre, au cours des prochaines années, les Länder les plus riches et le gouvernement fédéral viendront en aide aux Länder les plus pauvres pour qu'ils réduisent leur endettement, en leur apportant un montant annuel de 800 millions d'euros. Le seuil d'endettement nul pour les Länder entrera en application en 2020.

11. Voir <http://www.reuters.com/article/idUSTRE67K1QM20100821>.

Figure 3 Ratio d'endettement de certains pays de l'UE (2010)



Source : Spiegel on line, 13 janvier 2011.

Portugal

À la fin de 2010, le déficit portugais se situait à un niveau estimé de 7,3 % du PIB et son ratio d'endettement était de 84,6 %. Les charges d'emprunt du Portugal ont augmenté parce que les investisseurs le considèrent comme un des maillons faibles de la zone euro, comme l'Irlande et la Grèce. Le taux actuel se situe juste en dessous de 7 % pour les euro-obligations à 10 ans ; néanmoins, en janvier 2011, le Portugal a réussi à lever 1,25 milliard d'euros sur le marché financier international. Cela n'a pas mis fin aux spéculations tablant sur la nécessité d'une opération de sauvetage du Portugal plus tard dans l'année.

Le gouvernement social-démocrate de M. José Socrates a annoncé une série de mesures d'austérité visant à réduire le déficit 2011 à 4,6 %. Les services publics, y compris les lignes aériennes et la collecte des immondices, ont été paralysés par une grève générale le 24 novembre 2010. Il s'agissait de la première action de ce type menée conjointement par les principaux syndicats depuis 22 ans. Les hauts salaires du secteur public, y compris les responsables politiques, subiront, au titre de

l'austérité, une réduction de 5 %. La TVA sera relevée d'un pour cent et de nouvelles augmentations d'impôts frapperont les contribuables gagnant plus de 150 000 euros. D'ici à 2013, ils seront imposés à un taux de 45 %. D'ici à 2013, les dépenses militaires seront réduites de 40 % et le gouvernement a retardé la mise en route de deux liaisons ferroviaires à grande vitesse : Lisbonne-Porto et Porto-Vigo.

Grèce

La Grèce vise à ramener en dessous de 3 % à la fin de 2014 son déficit budgétaire, estimé à 13,6 % du PIB à la mi-2010 et à 9,6 % à la fin de l'année. Cet objectif mobilise l'équivalent de 2 % du PIB par an. Le gouvernement grec s'est engagé à des réductions spectaculaires dans les dépenses et à doper ses recettes fiscales en échange d'un plan de sauvetage de 110 milliards d'euros de l'UE et du FMI, approuvé à la mi-2010. Il utilise actuellement les ressources mises à disposition par ce plan, car la forte dégradation de la notation de sa dette souveraine a fait grimper les coûts d'emprunt à 7,7 %.

La Grèce a reçu une tranche de 20 milliards d'euros en mai 2010 et de 9 milliards en septembre. Les prêteurs considèrent que le pays a accompli des progrès importants, permettant le déblocage d'une nouvelle tranche de 9 milliards d'euros au début de 2011, même s'il n'a pas atteint son objectif de déficit pour 2010 à hauteur de 1,5 % selon les attentes. Le pays a commencé à lutter contre l'évasion fiscale et contre la corruption dans l'administration fiscale et les services des douanes. Il réformera également les dispositifs de retraite anticipée, qui sont largement répandus. L'âge moyen de la retraite devrait passer de 61,4 à 63,5 ans.

Dans le cadre du plan de réduction du déficit budgétaire à hauteur de 30 milliards d'euros sur trois ans, la Grèce a été contrainte de supprimer le paiement de primes aux travailleurs du secteur public, de geler les salaires et les pensions dans le secteur public pendant au moins trois ans, de relever la TVA de 19 à 23 % et d'augmenter les accises sur l'essence, l'alcool et le tabac de 10 %. Mais le prix à payer sera lourd : sans parler des manifestations répétées de protestation, le PIB grec s'est contracté de 4 % en 2010, et on s'attend à une nouvelle contraction de 2 % en 2011. Dès lors, le ratio d'endettement devrait atteindre 150 % et le chômage culminer à près de 15 % en 2011.

Royaume-Uni

Même si le déficit public britannique s'est élevé en 2010 à plus de 11 % du PIB, l'endettement net du secteur public (en excluant les interventions financières) ne correspondait qu'à 58 % du PIB à la fin novembre 2010, ce qui est inférieur au chiffre fixé par les critères de Maastricht (60 %) ¹².

Néanmoins, le gouvernement de coalition conservateur-libéral démocrate entend réduire le déficit budgétaire à environ 1 % du PIB d'ici à 2014-2015. Des économies de plus de 100 millions d'euros doivent être réalisées sur quatre ans. Le chancelier, M. George Osborne, a indiqué au parlement que 400 000 emplois dans le secteur public seraient supprimés en quatre ans parce que le pays « n'avait plus d'argent ». Il a prédit que les pertes d'emplois dans le secteur privé seraient du même ordre. La plupart des départements ministériels doivent réaliser des économies budgétaires de 20 % en moyenne, alors que le budget de la défense sera réduit de 8 %. L'âge de la retraite sera relevé de 65 à 66 ans d'ici à 2020. Certaines allocations d'invalidité seront limitées dans le temps et des modifications en matière de crédits fiscaux et d'allocations logements permettront également de récupérer de l'argent. Du côté des revenus, la TVA a été relevée de 17,5 % à 20 % au début de janvier 2011.

5. L'impact des restrictions budgétaires en termes de distribution

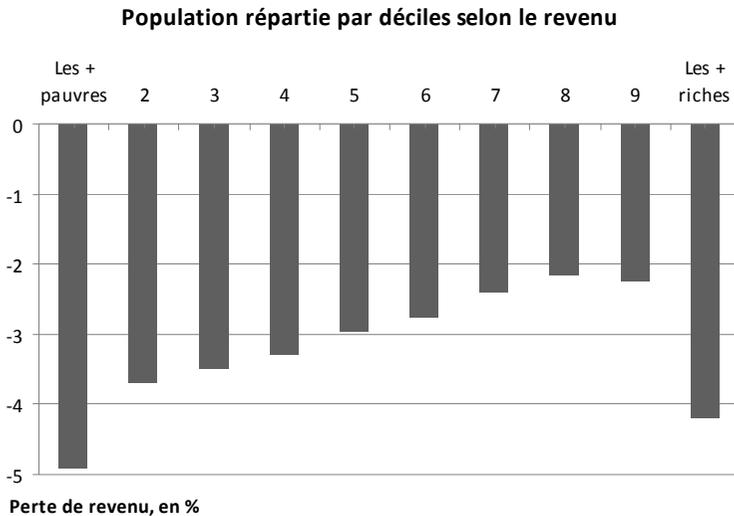
À ma connaissance, il n'existe pour l'ensemble de l'UE aucune étude globale sur l'impact de la contraction budgétaire en termes de distribution. Mais certaines indications suggèrent que si cette contraction budgétaire accentue les inégalités, cela pourra avoir un effet négatif sur la discipline budgétaire et l'ajustement. Selon un commentateur, « l'inégalité de revenus semble amortir l'impact de la croissance économique sur le budget. Dès lors l'inégalité de revenu peut porter atteinte à la discipline budgétaire et à l'ajustement » (Larch, 2010 : 6). En bref, plus la distribution du revenu est égalitaire, plus il semble que les gouvernements seront capables de maîtriser les déficits structurels.

12. Voir http://www.hm-treasury.gov.uk/d/junebudget_chapter1.pdf.

En l'absence d'études portant sur l'ensemble de l'UE, il sera utile de se baser sur l'exemple britannique où, aujourd'hui, des indications probantes montrent que la réalisation d'un équilibre budgétaire par des réductions drastiques des dépenses peut avoir des conséquences négatives en termes de distribution.

La Figure 4 montre l'impact en termes de distribution par décile selon l'*Institute for Fiscal Studies* (IFS) de Londres en août 2010. Manifestement, l'impact de l'austérité budgétaire pour la période 2010-2014 est régressif : le groupe des revenus les plus faibles est le plus durement touché, les groupes favorisés le sont de moins en moins à l'exception du décile le plus élevé. Mais plusieurs mises en garde s'imposent.

Figure 4 Les effets à long terme des réformes fiscales et sociales annoncées dans le budget britannique de juin 2010, par décile de revenu pour les ménages



Source : Institute of Fiscal Studies (2010)

Tout d'abord, comme l'ont souligné Tim Horton et Howard Reed (2010), les effets sur la distribution évoqués plus haut incluent les éléments progressifs des modifications fiscales et de prestations sociales introduites ou annoncées par le gouvernement travailliste dans son budget de mars 2010 (par exemple l'augmentation du barème fiscal

supérieur à 50 % pour les revenus dépassant 150 000 livres par an et la suppression des allocations individuelles au-dessus de 100 000 livres).

Deux autres points sont liés à l'affirmation du Trésor britannique selon laquelle l'incidence globale du budget d'urgence (EB) du gouvernement de coalition et des mesures annoncées dans la révision budgétaire générale (CSR) fin novembre 2010, était en fait progressive¹³. On rappellera pour ceux qui ont suivi ce débat que le vice-Premier ministre Nick Clegg a qualifié l'analyse de l'ISS selon laquelle l'incidence était régressive, de « non-sens complet ». Mais le caractère progressif affirmé par le Trésor dépend de la prise en considération des seuls aspects du EB et de la CSR qui ont pris effet en 2011-13, mais en ignorant d'importantes réductions de prestations qui devraient intervenir dans la période 2014-2015.

Encore plus discutable est la thèse du gouvernement selon laquelle relever la TVA à 20 % est une mesure progressive et non régressive. La formulation la plus simple de cet argument est que, en termes absolus, la TVA frappe davantage les riches, parce qu'ils dépensent plus que les pauvres. Cette affirmation peut être réfutée en se référant à la définition : toute taxe forfaitaire (comme la TVA) est régressive parce qu'elle prélève une plus petite part du revenu du riche que du revenu du pauvre. Toutefois, comme au Royaume-Uni, certains postes « essentiels » (vêtements d'enfants, alimentation, loyer) ne sont pas soumis à la TVA, on pourrait affirmer que la TVA britannique est modérément progressive. Malheureusement, cet argument néglige le fait que de nombreux produits achetés par les pauvres sont soumis à la TVA (vêtements, carburant, tabac, ou même prendre un verre au pub local) alors que de nombreuses utilisations faites par les riches de leur argent (acheter des biens immobiliers par exemple) échappent à la TVA.

L'argument le plus sérieux du gouvernement, repris par l'IFS, est que même si un relèvement de la TVA peut être régressif quand on le mesure en proportion des revenus de chaque décile, il est progressif en proportion des dépenses. Car le riche dépense généralement une part moindre de ses revenus que le pauvre (et le pauvre peut en effet

13. Voir Cm 7942, Spending Review 2010, HM Treasury, Londres.

dépenser plus que son revenu net à n'importe quel moment, c'est-à-dire « désépargner »).

Il n'existe cependant aucune bonne raison pour considérer la TVA ou toute autre taxe comme une proportion des dépenses puisque nous sommes intéressés par la capacité des gens à payer, c'est-à-dire leur revenu net. Une légère variante de cet argument est que puisque le revenu d'une personne durant toute sa vie doit être en gros équivalent à ses dépenses, alors la TVA doit être progressive quand « le revenu de toute une vie » est considéré, plutôt que le revenu à n'importe quel moment. Comme on l'a dit ailleurs, « une TVA proportionnelle sur tous les biens et une absence complète de système de prestations sociales (y compris pour les pensions) pourraient être extrêmement progressives dans le contexte du revenu de toute une vie, mais condamneraient aussi une série de personnes à faible revenu à dépendre de la charité publique ou à mourir dans la rue »¹⁴.

6. Accélérer la privatisation

Un des aspects les plus décourageants de l'orthodoxie budgétaire est qu'elle accélère la privatisation des services publics européens. Certains prétendent qu'il n'y a rien de nouveau à cet égard. La privatisation était déjà un point central de la politique de Reagan et Thatcher et un élément-clé à l'agenda des gouvernements européens de centre-droit depuis les années 1980.

Ces gouvernements prétendent que la privatisation et la libéralisation sont la seule manière de répondre aux besoins des consommateurs, d'améliorer l'efficacité des finances publiques et de créer un marché commun européen permettant la libre circulation des entreprises, des professions libérales et des travailleurs. Pour sa part, le centre-gauche souligne les risques de la privatisation de services historiquement garantis et protégés par l'État, en privant ainsi le public d'un contrôle démocratique sur la manière dont ses impôts sont utilisés. Or, la crise budgétaire et financière grandissante de l'UE a permis aux thèses néolibérales de prendre le dessus.

14. Voir <http://blogs.euobserver.com/irvin/2011/01/05/vat-and-vooodoo-economics/>.

En Italie, la privatisation a commencé par les conglomérats industriels, dont l'exemple le plus connu est celui de l'ENI en 1955, avant de s'étendre aux services publics locaux essentiels. L'Allemagne vend ses infrastructures depuis les années 1980 : énergie, chemins de fer, télécoms, etc. Partout, les thèses apparues durant les années Thatcher et Reagan dans les partis conservateurs ont été adoptées également par le centre-gauche.

C'est au Royaume-Uni que la privatisation est allée le plus loin. La vente des sociétés industrielles dans les secteurs de l'acier du charbon représente aujourd'hui un souvenir historique lointain. Par la suite, le *New Labour* a ouvert l'accès des entreprises privées aux pouvoirs locaux, à la santé, à l'éducation et à une partie du système judiciaire pénal. Les organismes publics sont devenus des « *commissioning organisations* », qui achètent des services auprès d'organismes du secteur public, du secteur privé et du secteur non-marchand. Ils sont également tenus, comme dans le cas de la santé, de créer de pseudo marchés de prestataires concurrents, là où cette concurrence n'existait pas déjà.

En théorie du moins, les néolibéraux prétendent utiliser la libéralisation pour stimuler la concurrence et pour que des monopoles ou les oligopoles aient plus de mal à fixer les prix. La libéralisation des services devrait donc bénéficier au consommateur. La privatisation, pour sa part, constitue un transfert partiel ou complet d'entreprises publiques au secteur privé. Elle a été utilisée par Margaret Thatcher sous sa forme la plus directe — la vente pure et simple de ces entreprises — afin de triompher des syndicats. Depuis lors, elle s'est développée pour couvrir le remplacement de la prestation publique de services par une prestation privée, au travers des processus de mise en concurrence et de création de marché.

La manière dont fonctionnent aujourd'hui les services postaux et les entreprises de téléphonie est instructive. Eurobaromètre, dans une étude effectuée pour la Commission européenne, a montré que les clients des entreprises de télécommunication privatisée sont les plus insatisfaits en Europe, à la fois en termes de services et de rapport qualité-prix. Les échos les plus favorables auprès des consommateurs proviennent de pays où la propriété publique des compagnies téléphoniques prévaut encore. Un autre exemple classique est fourni par le

coût élevé et le fonctionnement inefficace des autoroutes publiques privatisées en Italie en 1999 (et dont les actions avaient été majoritairement acquises par Benetton).

La fin du monopole d'État ne s'est pas traduite par la mise sur pied d'un marché concurrentiel. Elle a plutôt engendré des oligarchies privées et des profits massifs pour des entreprises privées, dont les pouvoirs publics n'ont que fort peu profité alors qu'ils restent confrontés à de graves problèmes de sous-financement et d'endettement. Les institutions financières ont été les principales bénéficiaires de la privatisation des infrastructures en Europe. Dans l'ensemble du continent, la privatisation a entraîné la dégradation des services « libéralisés », les suppressions d'emplois, l'affaiblissement des syndicats et la précarisation du travail.

Une autre conséquence à l'échelle européenne de la privatisation et de la libéralisation concerne les conflits d'intérêts massifs entre les principaux réseaux de téléphonie, de médias, d'électricité et de gaz. Par exemple, la Commission européenne a séparé la propriété des entreprises qui produisent de l'énergie, de la propriété des sociétés qui administrent le réseau de distribution de l'énergie. Elle a appliqué la même logique dans le secteur des télécoms.

La privatisation d'industries, d'infrastructures et de services publics en Europe a amplement démontré l'influence croissante des marchés financiers dans l'orientation de la direction de l'économie. Dans de nombreux pays européens, la privatisation a été directement liée à un actionnariat « élargi » et au « capitalisme populaire » en vertu duquel les actions des anciennes entreprises et services publics vendues sur le marché financier sont en partie achetées par des citoyens privés ; en fait, ces actions sont surtout achetées par des investisseurs institutionnels comme les compagnies d'assurances.

La France offre un bon exemple de ce phénomène. Le gouvernement, après avoir résisté à la privatisation pendant des années, a décidé d'adopter la voie de la vente d'actions au public. « Sous le prétexte de contrôler le secteur public, les gouvernements, de gauche comme de droite, ont donné naissance à une véritable transformation des entreprises industrielles publiques en multinationales, où la part du capital privé est de plus en plus importante » explique Nicolas Galepides,

du principal syndicat français des télécoms. « Des entreprises publiques comme France Télécom ou EDF-GDF ont souvent racheté des entreprises publiques dans des pays émergents » indique Galepides, et leur implication au niveau mondial ne fera qu'augmenter avec la privatisation (Andruccioli, 2007). On notera qu'Électricité de France (EDF) a été partiellement privatisée en 2005, principalement pour se conformer aux règles européennes de libéralisation des marchés, alors que la privatisation de Gaz de France (GDF) a suivi, par étapes, durant la période 2006-2008. Cette stratégie de privatisation graduelle avait précédemment été adoptée pour France Télécom (1997), pour les autoroutes (2005) et plus récemment pour les services postaux (2010).

En Espagne, la privatisation a commencé à 1986 et a touché à la fois le secteur industriel et le secteur des services. L'Institut national de l'industrie (INI) a vendu Seat et Puralator à des entreprises privées étrangères, cependant que respectivement 38 % et 98 % de deux importantes sociétés d'État du secteur de l'énergie, Gesa et Endesa, étaient vendus sur le marché financier. Lors de vagues ultérieures de privatisation, des banques, des entreprises du secteur de l'alimentation et du tabac ont été soumises au même traitement.

Des exemples similaires peuvent être cités pour la plupart des autres pays de l'UE. Il ne fait guère de doute que la principale impulsion est venue de la Commission européenne. On trouvera ci-dessous un extrait du Livre vert de la Commission sur les télécommunications, mais la portée plus large de sa conclusion est manifeste : « En général, un marché concurrentiel, ouvert à de nouveaux prestataires de services... peut apporter une contribution substantielle à la diffusion rapide de nouveaux services dans le contexte actuel du développement rapide de la technologie et des opportunités de marché... Compte tenu de la complexité et de la multiplicité des services émergents, seul le marché peut relier efficacement le producteur au consommateur. *La science économique sait qu'il n'existe aucun autre moyen d'atteindre cet objectif et que toutes les tentatives de le remplacer par quelque chose d'autre ont jusqu'à présent échoué* » [c'est moi qui souligne] (CCE, 1987 : 52) [cité dans Parker, 1998 : 30]

Deux questions stratégiques doivent être abordées. La première est de savoir comment définir en termes juridiques le « service d'intérêt

général » et le « service d'intérêt économique général » ; la seconde est la question de la démocratie participative.

Sur le premier point, la littérature est abondante, mais il n'y a pas de consensus au niveau de l'UE. Plusieurs chercheurs ont montré que la législation européenne n'était pas soucieuse de la notion de service public mais reconnaissait seulement les « services d'intérêt économique général » (Andruccioli, 2007). Une des tâches politiques les plus urgentes pour les adversaires de la privatisation en Europe consiste dès lors à adopter une directive claire et définitive sur les services d'intérêt général.

La démocratie représente un autre problème fondamental. La privatisation est allée de pair avec des idéologies politiques individualistes et autoritaires. L'UE est le théâtre d'un manque désastreux de participation citoyenne dans sa décision politique. Cet aspect a été mis en évidence par l'Unité de recherche internationale sur les services publics de l'université de Greenwich qui, dans une étude réalisée pour le compte de la Fédération européenne des syndicats des services publics, se montre très critique à l'égard du rapport officiel la Commission européenne sur les services et la libéralisation¹⁵.

La directive Bolkenstein sur la libéralisation des services et l'application de la législation du travail du « pays d'origine » dans l'UE a été un autre problème auquel l'Europe a été confrontée. Le risque était ici de voir les « plombiers polonais » travaillant dans l'UE n'être soumis qu'à la (faible) législation du travail en vigueur en Pologne. Initialement présentée en 2000, cette directive était sans doute la plus connue d'une série de directives découlant de la mise en place du marché unique européen. Les directives antérieures visaient des secteurs spécifiques — télécoms, énergie, transports ferroviaires, déchets et services postaux — et demandaient à tous les États membres de l'UE de s'engager dans un calendrier de dérégulation pour ouvrir leurs réseaux publics aux opérateurs privés. Dans sa version de 2006, le « principe du pays d'origine » n'a plus été repris dans la directive qui, sans cela, aurait engendré un phénomène de concurrence au détriment de la protection des travailleurs du secteur des services. Néanmoins, la Commission a rappelé avec insistance aux États membres l'importance de la libre

15. Voir www.psir.org; also <http://www.psir.org/reports/2006-03-EU-EPNlcrit.doc>.

circulation des travailleurs et l'applicabilité de la directive européenne sur les travailleurs détachés qui prévoit qu'un « noyau dur » de règles du pays hôte (pays de destination) doivent être observées.

Le secteur des services de santé constitue aujourd'hui un secteur clé de la privatisation. Le Royaume-Uni offre un excellent exemple d'une « privatisation de l'intérieur », un processus par lequel la prestation des services de santé, tout en gardant l'apparence extérieure d'un service à financement public, est progressivement cédée à des entreprises du secteur privé de n'importe quel État membre agissant avec des finalités lucratives. Le *New Labour* (1997-2010), bien loin de revenir sur l'introduction par M. John Major d'un pseudo-marché des soins de santé (appelé marché intérieur), a accéléré le processus : il a décentralisé le service national de santé (NHS) et réorganisé les hôpitaux sur une base régionale avec la création des « groupements de soins primaires » ou *primary care trusts* (PCT) ; dans le même temps, il a contractualisé à tout-va, du recrutement des *managers* jusqu'aux services de nettoyage. À l'heure actuelle, la coalition réunissant conservateurs et libéraux-démocrates s'est lancée dans un processus de suppression des PCT et de réorientation des fonds vers les médecins généralistes (*general practitioners* ou GP), qui à leur tour seront libres de céder les activités de gestion à des conglomérats privés, souvent dirigés par des organismes de gestion des soins de santé à l'américaine (*Health Maintenance Organisations* ou HMO). Comme le dit l'éditorialiste du *Guardian*, Polly Toynbee : « Les GP constituent un camouflage pour la véritable révolution menée par Cameron. Les consortiums peuvent désormais commander des services à "n'importe quel prestataire disposé à les fournir". Les GP naïfs, qui imaginent pouvoir choisir où envoyer les patients, risquent d'avoir un choc. L'instance de contrôle, dont le rôle se limitait à la surveillance des fondations hospitalières, renaît sous la forme d'un régulateur dont la tâche première est de "favoriser la concurrence". Pour la première fois, le NHS est ouvert au droit européen de la concurrence. Si un consortium conserve une relation avec un hôpital local de confiance, il pourrait lui-même être traîné devant les tribunaux par une entreprise privée réclamant le droit de surenchérir. Ni les GP, ni les patients ne contrôleront qui est soigné, et où : c'est la loi qui décidera »¹⁶.

16. Voir <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/jan/17/free-market-bill-blow-nhs-apart?>

La même analyse s'applique *grosso modo* au secteur des services financiers. Lors du passage fameux de Northern Rock sous le contrôle du gouvernement britannique en 2008, après l'éclatement de la bulle immobilière, la nouvelle instance à capital public s'est vu empêcher d'offrir des prêts hypothécaires bon marché aux ménages en difficulté, sous prétexte que cela constituerait une « concurrence déloyale » vis-à-vis du secteur privé.

On peut également citer l'exemple des pensions publiques : les pressions exercées sur les moyens budgétaires des pouvoirs publics ont servi de prétexte, soit à réduire les prestations de retraite, soit à relever l'âge de la pension, soit aux deux à la fois. Les manifestations françaises de 2010 offrent un bon exemple de la précarisation que connaît aujourd'hui le droit à la pension. Mais la logique néolibérale décrète que l'Europe « ne peut plus se permettre » des pensions généreuses, et dès lors que les droits doivent être réduits — ou plus précisément, que la responsabilité individuelle doit autant que possible remplacer la responsabilité de l'État.

Autre exemple : l'enseignement supérieur. Au Royaume-Uni, l'austérité budgétaire a servi de prétexte pour relever le plafond des frais d'inscription universitaire de 3 000 livres à 9 000 livres par an. On a prétendu que de telles augmentations des droits d'inscription, particulièrement lorsqu'ils sont remboursés au bout d'un certain nombre d'années, sont justifiées, parce que l'enseignement universitaire offre aux diplômés l'accès à un revenu futur plus élevé. Ce qui est remarquable, c'est que la notion de « bien public » — autrement dit le fait que l'accès à l'enseignement supérieur doit être accessible à tous, par principe — a été remplacée par la notion instrumentale de l'éducation comme moyen de promouvoir l'efficacité économique et d'accélérer la croissance.

7. L'idéologie néolibérale

Pourquoi tout cela est-il arrivé ? La réponse réside en partie dans le pouvoir croissant du secteur financier, qui a joué un rôle clé dans l'acceptation quasiment universelle de l'idéologie économique néolibérale.

Comme le Royaume-Uni et les États-Unis, l'Europe a consacré des sommes colossales (dépassant le billion d'euros) pour sauver son

secteur bancaire. Cet effort était incontestablement nécessaire pour éviter un effondrement financier complet. Mais comme l'a montré très clairement la récente crise de la dette souveraine, ces mêmes marchés financiers qui ont été sauvés par les gouvernements ont porté le coût des emprunts souverains à des niveaux exorbitants pour la Grèce et pour d'autres pays, tout en gagnant énormément d'argent par la vente à découvert des euro-obligations des pays les plus faibles.

Même si un élan nouveau — dont l'initiative est à mettre au crédit de la France et l'Allemagne — s'est fait jour en faveur de davantage de régulation des marchés financiers, sur le plan idéologique, les évolutions correspondantes ont été des plus minces. L'idéologie orthodoxe n'est pas tellement monétariste, ou même celle de l'école autrichienne ; elle repose tout simplement sur la notion de « bon sens » qui veut que le budget d'une économie ne diffère pas du budget d'un ménage. Elle affirme qu'un budget sain, qu'il soit privé ou national, doit être équilibré¹⁷. Comme l'avait relevé l'économiste américain Bradford DeLong au sujet de l'orthodoxie économique dominante dans les années 1920 : « Le lobby de la monnaie forte [imposait sa loi] : un certain nombre de gens riches, socialement influents et politiquement puissants, dont les investissements étaient principalement réalisés en obligations. Pour eux, une utilisation élevée des capacités et un faible chômage n'avaient guère d'importance ; ce qui importait beaucoup, c'était la stabilité des prix. Ce qu'ils prisaient par-dessus tout, c'était une monnaie forte »¹⁸.

Friedman comme Keynes auraient convenu que la crise financière rendait nécessaire le sauvetage des banques, ce à quoi l'UE s'est employée avec générosité. Mais la question sur laquelle Keynes contestait l'orthodoxie dominante durant la Grande dépression était celle de l'équilibre du budget. Chacun sait que Keynes affirmait qu'alors que le secteur privé reconstituait son épargne, le gouvernement devait dépenser davantage ; faute de quoi, la demande agrégée baisserait, entraînant une chute de la production, de l'emploi et des recettes fiscales.

Dans la foulée de Mme Merkel, certains esprits un peu plus avertis des questions économiques (par exemple George Osborne au Royaume-

17. Voir <http://blogs.euobserver.com/irvin/2010/04/13/why-sound-money-is-unsound/>.

18. Voir <http://www.project-syndicate.org/commentary/delong108/>.

Uni) prétendront que la hausse des dépenses publiques conduit, via l'inflation ou des emprunts accrus, à un relèvement des taux d'intérêt qui se traduit par une éviction des investissements du secteur privé. Malheureusement, pour que cet argument soit vrai, il faudrait démontrer que cet effet d'éviction se fait pleinement sentir, ce qui, selon cette théorie, ne peut se produire qu'avec un taux de chômage « naturel ». Comme on ne peut connaître le chômage « naturel », l'argument tombe. En effet, même si ce taux pouvait être connu, compte tenu de la stagnation ou de la baisse des salaires réels, il serait certainement inférieur au niveau de chômage actuel.

En dépit de la récession de 2008-2009, de nombreux ministres européens des Finances apparaissent totalement ignorants en matière d'économie keynésienne. Comme l'expliquait Keynes dans son « paradoxe de l'épargne », même si l'épargne peut être une bonne chose pour les individus et les entreprises, plus un pays s'efforce d'épargner, plus le revenu baisse, et moins il peut réellement épargner. Un bon exemple de l'ignorance économique nous est fourni par le titre en forme d'oxymore d'un récent article publié par deux journalistes de l'influent magazine *Der Spiegel*: « l'austérité européenne est la première étape vers la reprise »¹⁹. Comme l'a souligné le *Berliner Zeitung*, le résultat final de cette sorte d'absurdité est que « l'Europe trouvera la voie du salut dans la prochaine récession »²⁰.

8. Sortir de la crise par la croissance

Trois composantes permettront d'éviter que la crise de l'euro ne s'aggrave : la croissance, les ressources financières et la régulation des services financiers.

Prenons la croissance : comme l'avait averti Keynes, lorsque la demande agrégée est déprimée pendant de nombreuses années, les capitalistes privés perdent leur « esprit animal », leur volonté d'investir, si bien que l'État doit « socialiser » l'investissement — au moins pour un temps. Que construire, où construire ? Là n'est pas vraiment le problème : tout ce qui

19. Voir <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,697098,00.html>.

20. Ibid.

est nécessaire, du logement social aux infrastructures vertes. Et il n'y a rien de très révolutionnaire dans cette démarche : les deux principaux pays keynésiens qui sont pour l'instant à la pointe de l'économie mondiale sont les États-Unis et la Chine. Le programme américain de stimulants budgétaires — qui représente au total quelque 4 % du PIB depuis 2008 — est bien plus important que tout ce qu'a fait l'UE.

Comment financer un nouveau programme de relance européen ? Tout d'abord, une réforme fiscale progressiste est nécessaire et de manière encore plus urgente dans les pays les plus inégalitaires comme la Grèce, le Portugal et le Royaume-Uni. Il est établi, par exemple, que le déficit structurel britannique pourrait être largement épongé par des mesures fiscales redistributives destinées à rééquilibrer le fossé croissant entre le décile de revenus le plus faible et le décile le plus élevé²¹. En outre, de nombreuses indications montrent aujourd'hui que l'inégalité entraîne des coûts sociaux élevés (voir par exemple Wilkinson et Pickett, 2009 ; voir aussi Irvin, 2008).

Ensuite, dans l'attente d'une réforme des dispositions budgétaires et monétaires en vigueur dans la zone euro, la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD) pourrait être utilisée de manière bien plus active pour financer des projets d'infrastructures et en matière d'énergie. Après tout, la BERD (contrairement à la BCE ou à un Trésor européen encore dans les limbes) peut activement emprunter sur les marchés internationaux (voir par exemple Irvin, 2006).

La proposition de M. Juncker concernant une nouvelle agence européenne qui aurait le pouvoir d'émettre une euro-obligation bénéficiant d'une garantie commune est tout à fait fondée, même si elle a été jusqu'à présent rejetée par le gouvernement allemand. Elle ne remédie pas au problème des déséquilibres commerciaux dans la zone euro, discuté à la section 2 ci-dessus, mais elle constitue un progrès important vers le développement d'institutions et de politiques reflétant la solidarité entre les États membres de la zone euro.

L'utilisation actuelle du terme « euro-obligation » peut prêter à confusion, parce que ce terme décrit aussi les obligations libellées dans

21. Voir « In place of cuts » (<http://www.compassonline.org.uk/news/item.asp?n=6164>).

une devise qui n'est pas celle du pays où elles sont émises ; par exemple, une obligation Eurodollar ou Euro-yen vendue (principalement) sur le marché londonien. Dans notre analyse, « euro-obligation » décrit un titre libellé en euros, émis par une nouvelle agence emprunteuse européenne et garanti conjointement par l'ensemble des États membres.

La proposition de M. Juncker se présente comme suit. Actuellement, les pays de la zone euro récoltent de l'argent sur le marché international en vendant des obligations euro-libellées émises par leur propre banque centrale ; plus un pays est endetté et plus il a des difficultés à récolter de l'argent de cette manière.

La nouvelle euro-obligation proposée permettrait de résoudre ce problème, parce que l'instrument serait appuyé collectivement par l'Europe. Dans un premier temps, les pays de l'UE pourraient emprunter jusqu'à la moitié du capital requis, ou davantage, auprès de la nouvelle agence ; le total ne pourrait dépasser 40 % du PIB d'un État membre. L'objection de Mme Merkel est que ce dispositif pourrait réduire les coûts d'emprunt des nations endettées mais les accroître pour la très prudente Allemagne.

Un autre outil permettant de réduire la pression exercée sur des États membres de la zone euro consisterait en un usage accru de l'assouplissement quantitatif (*quantitative easing* ou QE) de la part de la BCE : la BCE a déjà utilisé ce moyen pour financer le renflouage des banques. L'objection généralement avancée selon laquelle un QE non stérilisé serait inflationniste ne résiste tout simplement pas à l'examen. Avec une inflation de base inférieure à 1 % en 2010 (et en réalité négative dans certains États membres de la zone euro), le danger qui menace l'Europe n'est pas l'inflation, mais la déflation.

Comme l'a noté Daniel Pfaendler, ancien responsable des questions économiques chez Kleinwort Benson : « L'éclatement de la zone euro reste très improbable. On verra plutôt se poursuivre l'évolution actuelle jusqu'à ce qu'un grand pays (probablement l'Espagne) ait besoin d'un sauvetage et que les capacités de la Facilité européenne soient épuisées. À ce stade, la volonté politique de commencer à émettre des euro-obligations conjointes, ou le consensus au sein de la BCE de s'engager dans un *quantitative easing* massif devraient apparaître. Autrement dit, je pense que le scénario le plus probable est celui d'un QE de la part

de la BCE (effectué en conjonction avec un relèvement de la Facilité européenne), suivi par l'émission d'une euro-obligation conjointe. J'attribuerais à ces scénarios conjoints une probabilité d'environ 60-70 %. En attendant cette étape, nous pouvons continuer à regarder les dominos tomber »²².

Heureusement, au moment où nous rédigeons ces lignes, aucun nouveau domino n'est tombé, même si les prévisions pour 2011 ne sont guère prometteuses, notamment parce que les deux candidats les plus probables à la succession de M. Trichet à la BCE sont considérés comme des partisans de la ligne dure²³.

Sur le plan budgétaire, on ne voit plus pour quel motif l'UE n'introduirait pas une taxe Tobin. Une taxe de 0,1 % sur les transactions de change en euro (1€ par 1 000€) rapporterait 220 milliards d'euros par an, soit plus du double de la valeur du budget de l'UE, et jetterait les bases du financement d'un Trésor européen²⁴.

En résumé, j'ai montré dans cet article que les politiques de resserrement budgétaire procycliques qui sont poursuivies en Europe ne sont pas nécessaires et ne paraissent pas avoir montré leur efficacité. En effet, leur impact le plus durable sera une hausse du chômage et une nouvelle remise en cause du modèle social européen. Ce modèle a déjà été gravement compromis par la politique de « concurrence » menée par la Commission européenne et destinée à déréguler et à privatiser les entreprises publiques, les services collectifs et les autres services publics à travers l'ensemble de l'UE. Au nom des thèses économiques néolibérales, les formations européennes de centre-droit (et en partie de centre-gauche) rejettent la distinction entre biens et services publics et privés, permettant ainsi qu'une part croissante du secteur public soit directement privatisée (comme dans le cas des télécoms, des services collectifs et même, dans certains cas, des retraites et des prisons) ou bien qu'elle soit privatisée de l'intérieur, comme dans le cas du service national de santé au Royaume-Uni et aujourd'hui de l'enseignement

22. Voir <http://researchahead.blogspot.com/2010/11/watching-dominos-fall.html>.

23. Voir <http://www.telegraph.co.uk/finance/economics/7139512/Axel-Weber-and-Mario-Draghi-in-pole-positions-as-fight-for-ECB-succession-starts.html>.

24. Voir <http://blogs.euobserver.com/irvin/2010/02/20/the-eu-must-act-on-a-tobin-tax/>.

supérieur. À cet égard, on peut rappeler l'avertissement de feu Tony Judt, peut-être le plus éminent des historiens de l'Europe d'après-guerre. « C'est la seconde génération de personnes qui ne peuvent imaginer du changement excepté dans leur propre vie, qui n'ont aucun sens des biens ou des services sociaux, collectifs et publics, et qui sont seulement des individus isolés cherchant désespérément et par-dessus tout à améliorer leur seule situation personnelle »²⁵.

Le principal bénéficiaire de ce processus a été le secteur privé, où une nouvelle catégorie de grands conglomérats s'est formée, en grande partie à l'aide d'injections de capital privé provenant du secteur des services financiers. Mais nous sommes arrivés à un stade où la rupture de la cohésion sociale, associée à la disparition de la protection sociale, s'avère profondément dommageable. Si l'on y ajoute le coût d'opportunité du sauvetage des banques, ce qui émerge, c'est le tableau d'une Europe gérée au bénéfice d'une petite élite d'hommes d'affaires et de financiers, et au détriment des citoyens ordinaires.

Aujourd'hui, le secteur financier est tout simplement trop important et trop instable pour être abandonné à son propre sort. Les sociaux-démocrates doivent clairement affirmer deux idées principales : premièrement, le démantèlement de l'Europe sociale doit être arrêté et inversé ; deuxièmement, la finance est devenue un bien public et il est temps de le dire clairement.

Références

- Andruccioli, P. (2007), « Privatisation in Europe » (<http://www.spectrezine.org/europe/privatisation.htm>).
- CCE (2008), « The effectiveness and efficiency of public spending », *Economic Papers*, No.301, European Economic Commission: DG Economic and Financial Affairs, février 2008.
- De Grauwe, P (2010) « A mechanism of self-destruction of the Eurozone » *CEPS Commentary*, Centre for European Policy Studies, 9 novembre 2010.

25. Tony Judt, cité dans Ed Pilkington, « A bunch of dead muscles, thinking », *The Guardian*, 9 janvier 2010 (<http://www.guardian.co.uk/theguardian/2010/jan/09/tony-judt-motor-neurone-disease>).

- Eichengreen, B. (2010), « Ireland's rescue package: disaster for Ireland, bad omen for Eurozone » (<http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5887>).
- Horton, T. et Reed, H. (2010), *Where does the money go ?*, TUC, Londres.
- Irvin, G. (2006) *Regaining Europe ; an Economic Agenda for the 21st Century*, IB Tauris, London et Palgrave Macmillan, New York.
- Irvin, G. (2008) *Super Rich ; the rise of inequality in Britain and the United States*, Polity Press, Londres.
- Lansley, S. (2010) « All in this together? The distributional effect of the Government's Spending Review », Poverty and Social Exclusion, Bristol (<http://www.poverty.ac.uk/pdf/lansley-all-in-this-together.pdf>).
- Lapavitsas, C. *et al.* (2010) « The Eurozone between austerity and default », Research on Money and Finance, University of London, (SOAS), septembre 2010.
- Larch, M. (2010) « Fiscal performance and income inequality: are unequal societies more deficit-prone? Some cross-country evidence », *Economic Papers*, No.414, European Economic Commission: DG Economic and Financial Affairs, juin 2010.
- Muenchau, W. (2010), « How to stop Ireland's financial contagion », *Financial Times*, 21 novembre 2010.
- Muenchau, W. (2011), « A German-led Eurozone rescue », *Financial Times*, 16 janvier 2011 (<http://www.ft.com/cms/s/0/94b21976-21a3-11e0-9e3b-00144feab49a.html#axzz1B>).
- Parker, D. (1998), *Privatisation in the European Union : theory and policy perspectives*, Routledge, Londres.
- Watt, A. (2010), « Spending Cuts Will Hit the Vulnerable Hardest – So Find Another Way! », *Social Europe Journal*, 30 novembre 2010 (<http://www.social-europe.eu/2010/11/spending-cuts-will-hit-the-vulnerable-hardest-%E2%80%93-so-find-another-way/>).
- Whyte, P. (2010), « Why Germany is not a model for the eurozone », Centre for European Reform, Londres (http://www.cer.org.uk/pdf/essay_germany_eurozone_oct10.pdf).
- Wilkinson, R. G. et Pickett, K. (2009), *The Spirit Level: why more equal societies almost always do better*, Penguin Books, Londres.
- Wolf, M. (2010), « Ireland refutes the German perspective », *Financial Times*, 23 novembre 2010 (<http://www.ft.com/cms/s/0/9dc7e408-f73e-11df-9b06-00144feab49a.html#axzz1EFFXL380>).
- Wyplosz, C. (2010), « The Eurozone slides into a vicious cycle » (<http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5886>).

Réformer autrement la gouvernance économique de l'UE

Jacques Le Cacheux

Un « Pacte de compétitivité » pour remplacer ou compléter le « Pacte de stabilité » ? C'est, en substance, ce que proposent, à la mi-février 2011, les gouvernements allemand et français à leurs partenaires européens pour assurer la pérennité d'une zone euro menacée, sinon d'éclatement, du moins de fortes tensions et engagée dans des politiques de consolidation budgétaire drastique alors même que la croissance économique demeure, dans l'Union européenne (UE), inférieure à celle que l'on observe partout ailleurs dans le monde et que les taux de chômage atteignent des niveaux très élevés dans la plupart de ses pays membres. La récession qui, en 2008-2009, a suivi l'éclatement de la bulle immobilière américaine et l'effondrement des marchés financiers après la défaillance de la banque Lehman Brothers en septembre 2008, aura finalement été plus sévère en Europe qu'aux États-Unis et, en dépit d'une reprise en 2010, la majorité des économies de l'UE n'a pas encore retrouvé les niveaux d'activité atteints en 2008, l'année 2011 s'annonçant, en dehors de l'Allemagne, médiocre. Certes les marchés financiers se sont redressés, les banques et les grandes entreprises affichant des profits comparables à ceux observés à la veille de la crise ; mais alors que les plans de relance budgétaire mis en œuvre pendant la crise font sentir leurs derniers effets bénéfiques et que tous les gouvernements européens engagent des politiques de rigueur, alors que le regain d'inflation engendré par la hausse des prix des matières premières risque d'inciter la Banque centrale européenne (BCE) à durcir prochainement sa politique monétaire pour ne pas laisser le taux d'inflation dépasser durablement l'objectif de 2 % qu'elle considère comme le niveau compatible avec la stabilité monétaire, les perspectives de croissance sont insuffisantes pour assurer un reflux rapide du chômage et une hausse du pouvoir d'achat. Seule l'Allemagne semble, avec des taux de croissance relativement élevés en 2010 et probablement en 2011, un taux de chômage bas et décroissant, et des excédents commerciaux records, déjà sortie d'une crise que les autres

économies européennes subissent encore. D'où la tentation de l'imitation : la rigueur budgétaire et la modération salariale que l'Allemagne affiche depuis environ une décennie, et qui contrastent si fort avec les évolutions observées ailleurs en Europe, et singulièrement au sein de la zone euro, ne seraient-elles pas le secret de la réussite et la voie de sortie pour les autres économies européennes ? La logique qui sous-tend l'ébauche de « gouvernement économique » de la zone euro en discussion au début de l'année 2011 est celle d'un cadre de discipline élargi, qui engloberait, au-delà des finances publiques régies par le Pacte de stabilité réformé, les déterminants de la compétitivité des économies nationales des pays membres. Cette nouvelle gouvernance économique peut-elle aider à surmonter les difficultés auxquelles l'économie européenne est confrontée ? Peut-elle redonner à l'UE, et notamment à la zone euro, une cohérence économique qui lui fait défaut depuis le lancement de la monnaie unique, rendant problématique la conduite de la politique monétaire et engendrant des divergences persistantes des performances macroéconomiques nationales ? Et quel pourrait être le coût social d'une telle stratégie collective d'ajustement par la compétitivité et la rigueur budgétaire ?

Ce chapitre propose une analyse des politiques macroéconomiques mises en œuvre dans l'UE au cours des années récentes et des perspectives ouvertes par la réforme en cours de sa « gouvernance économique ». Parce qu'elle est soumise à une politique monétaire unique et qu'elle fait face à des tensions spécifiques, cette analyse concerne principalement la zone euro. La première partie souligne l'existence d'hétérogénéité des évolutions macroéconomiques nationales au sein de la zone et montre l'effet amplificateur de la crise de 2008-2009 sur ces divergences. Dans une deuxième partie, les coûts des politiques nationales non coordonnées de consolidation budgétaire sont analysés, tandis que la troisième partie met l'accent sur les risques déflationnistes et les incitations aux stratégies nationales non coopératives que comporte la réforme de la gouvernance économique européenne proposée. La quatrième partie esquisse les contours d'une stratégie alternative, visant à résorber les déséquilibres macroéconomiques et de finances publiques européens tout en facilitant la reprise économique, afin de faire passer l'économie européenne sur un sentier de croissance potentielle plus élevé et plus soutenable. Enfin, la conclusion insiste sur le lien entre soutenabilité des finances publiques et soutenabilité de la croissance.

1. Les divergences au sein de la zone euro

La crise de 2008-2009, puis celle des dettes publiques en 2010, ont mis au jour, au sein de la zone euro, de profondes différences dans les situations macroéconomiques nationales, qui préexistaient et n'avaient fait que s'amplifier au cours de la première décennie d'existence de la monnaie unique. En effet, contrairement aux espoirs de ceux, nombreux, qui pensaient que l'appartenance à une union monétaire, soumise à une politique monétaire et à certaines disciplines imposées soit par les marchés financiers — notamment en matière de taux d'intérêt, par l'entremise des agences de notation —, soit par les règles communes et les modes de coordination « souples » mis en place au début des années 2000, engendrerait naturellement une convergence réelle des économies nationales, la plupart des indicateurs macroéconomiques affichaient des trajectoires divergentes, que la crise n'a fait que révéler en les accélérant (Le Cacheux, 2009).

L'échec de la gouvernance économique de la zone euro

Le choix qui a été fait lors de la conception de l'union économique et monétaire, conforté ensuite par le Pacte de stabilité de croissance adopté lors du sommet d'Amsterdam (1997) et par les modalités de la « stratégie de Lisbonne », lancée au printemps 2000, a privilégié la décentralisation — conformément à une interprétation étroite du principe de subsidiarité — des compétences de politique économique et l'adoption d'objectifs généraux communs et de règles contraignant la conduite des politiques nationales, de préférence à une organisation plus « fédérale », dans laquelle une politique budgétaire européenne commune, ou du moins des politiques nationales plus fortement coordonnées, ferait pendant à la politique monétaire unique menée par la BCE. En l'absence d'institutions et d'instruments communs — notamment avec un budget européen de taille sans cesse réduite et dédié aux seules politiques agricole et régionale — ou de véritable coordination des politiques nationales, c'est une gouvernance par les règles et par la concurrence entre États membres qui a été instituée.

Comme il était prévisible, ce mode de gouvernance n'a pas favorisé la convergence économique réelle entre les économies des pays membres de l'union monétaire, au contraire. Les règles constituent, en effet, un cadre

approprié lorsque les interdépendances entre économies nationales sont essentiellement négatives — autrement dit lorsqu'il s'agit d'éviter que chacune d'elles choisisse des stratégies susceptibles d'engendrer des effets négatifs chez ses partenaires : c'est ainsi que les politiques budgétaires nationales ont été contraintes pour éviter les « déficits excessifs », mais jamais encouragées à des orientations qui eussent été bénéfiques pour tous. De la même manière, les instruments de gouvernance de la « stratégie de Lisbonne » ont favorisé la concurrence entre gouvernements nationaux, la logique dominante étant que chacun devait mettre en œuvre, de manière indépendante, les politiques nationales les mieux à même d'atteindre les objectifs généraux fixés par chaque économie nationale, sans considération pour les éventuelles conséquences négatives de ces politiques nationales sur les économies des partenaires. Il en est naturellement résulté des stratégies nationales compétitives et non coopératives.

Le choix d'indicateurs presque exclusivement centrés sur les performances macroéconomiques globales — taux de croissance et taux d'emploi — ou sur la situation des finances publiques nationales a conduit à négliger les signaux préoccupants de déséquilibres qui s'accumulaient ailleurs, qu'il s'agisse de l'endettement privé, des déséquilibres extérieurs ou des pertes de compétitivité, alors même que la polarisation des situations nationales ne cessait de s'affirmer au cours de la première décennie d'existence de la zone euro. Dans un tel contexte de conjonctures nationales divergentes et notamment de rythmes d'inflation durablement élevés dans les pays dont la demande intérieure était la plus soutenue, la politique monétaire unique de la BCE ne pouvait qu'engendrer des conditions monétaires différentes, excessivement permissives là où il eut fallu plus de rigueur, et plus contraignantes là où davantage de souplesse eut été souhaitable. Dans le même temps, le manque de discernement des agences de notation et la faiblesse conséquente de la discipline de marché maintenaient les taux d'intérêt nominaux longs à des niveaux bas dans les pays dont le taux d'endettement privé se trouvait ainsi poussé à la hausse par des taux réels proches de zéro voire négatifs.

La crise des dettes publiques

Les « bons élèves » de la stratégie de Lisbonne, ceux dont les classements annuels publiés par la Commission européenne louaient les

bonnes performances se sont, hélas, révélés être les maillons faibles dans la crise des finances publiques de 2010. Gravement alourdis par les plans de sauvetage bancaire et les plans de relance, d'inspiration keynésienne, menés dans tous les pays, de façon bien peu coordonnée (Le Cacheux, 2010), durant la crise de 2008-2009, les dettes publiques européennes ont fait l'objet, au cours de l'année 2010, d'attaques spéculatives qui ont révélé au grand jour les fragilités de la zone euro. Les doutes sur la soutenabilité des dettes publiques même dans des pays qui, tels l'Espagne, faisaient face à un endettement bien inférieur à la moyenne — et, au début de la crise, bien en deçà du seuil de 60 % du PIB — ont alors alimenté des hausses de taux d'intérêt et semblé mettre en péril l'existence même de la zone euro.

2. Les dangers de la consolidation budgétaire

Alors qu'au plus fort de la « Grande récession » de 2008-2009, le Pacte de stabilité avait été suspendu et les gouvernements nationaux encouragés à pratiquer des politiques budgétaires de relance, le souci de maîtrise des finances publiques s'est imposé en 2010. Sous la menace d'agences de notation, plus préoccupées par la soutenabilité des dettes publiques qu'elles ne l'avaient été par celle des dettes privées accumulées avant la crise, et sous la contrainte des marchés financiers, spéculant sur les risques de défaut des « maillons faibles » de la zone euro, tous les pays européens se sont lancés, dès 2010 pour certains, dans des politiques de consolidation budgétaire drastique, pour, selon les engagements pris dans le cadre du Pacte, ramener, d'ici 2012 ou 2013, les déficits budgétaires sous la barre des 3 % du PIB.

L'exigence de soutenabilité des finances publiques

Les risques d'insoutenabilité des finances publiques nationales ne peuvent être ignorés : même pour la puissance publique qui, à la différence des débiteurs privés, dispose de la possibilité de lever l'impôt et d'un horizon infini, il ne peut être question de laisser le ratio d'endettement public s'accroître indéfiniment, faute de quoi le défaut devient inéluctable ; il faut donc impérativement viser une stabilisation du ratio d'endettement. Mais à quel niveau ? L'analyse économique n'en dit rien, si ce n'est que la charge d'intérêts sur la dette publique

représente un fardeau qui pèse sur les contribuables futurs, opérant une redistribution « à rebours », des jeunes actifs vers les « rentiers », détenteurs de la dette, et contraint fortement les choix de dépenses des gouvernements. Ainsi la nécessité de stabiliser le ratio d'endettement public n'implique-t-elle pas un ajustement rapide à la baisse.

La soutenabilité de la dette dépend de la différence entre le taux d'intérêt et le taux de croissance de l'économie (l'un et l'autre en nominal ou en réel). Si le premier est supérieur au second, le ratio d'endettement est sur un sentier explosif ; dans le cas contraire, il est soutenable. Les anticipations des marchés financiers jouent donc un rôle crucial dans cette dynamique, puisque les hausses de taux d'intérêt, déclenchées par la crainte d'un défaut futur, sont susceptibles de rendre insoutenable une dette qui l'aurait été dans un contexte de taux plus bas. Et, bien sûr, la croissance future est un ingrédient essentiel : si les politiques d'ajustement mises en œuvre aboutissent à déprimer durablement la croissance économique, elles risquent de se révéler vaines et coûteuses en termes de bien-être et d'emploi.

Fonds de stabilité, Pacte rénové, surveillance macroéconomique :
une gouvernance « punitive »

Au printemps 2010, la crise des finances publiques grecques a contraint les gouvernements européens à adopter, après des atermoiements qui ont contribué à nourrir la spéculation et les craintes sur l'avenir de l'euro, des mesures de sauvetage, d'abord *ad hoc* (115 milliards de prêts conditionnels, en coopération avec le FMI) pour la Grèce, puis sous une forme plus institutionnalisée, avec la création du Fonds européen de stabilité financière (FESF). Ce fonds, auquel participent les États — mais sans caution solidaire, chacun ne garantissant qu'une part de la mise en cas de levée de fonds pour faire face à une crise — et la Commission européenne, mais aussi le FMI — 750 milliards d'euros, dont 250 que fournirait le Fonds monétaire international (FMI), 60 empruntés directement par la Commission européenne par l'entremise de la Banque européenne d'investissement (BEI) et 440 apportés par les États membres de l'UE (à l'exception de ceux qui, tel le Royaume-Uni, ont refusé d'y prendre part) selon une clé de répartition reflétant leur part dans l'économie européenne —, semble doter l'UE d'un instrument d'intervention d'urgence suffisant pour faire face à d'éven-

tuelles crises chez les autres membres fragiles de la zone euro. Mais sa structure et son mode de financement manifestent clairement le refus de s'engager dans une véritable solidarité financière européenne, en écartant le recours à un endettement commun et en conditionnant les interventions à l'accord du FMI. La BCE, en décidant d'acquérir des titres de dettes publiques des États membres subissant des attaques spéculatives, fut la seule à faire preuve de réactivité et de pragmatisme.

La crise irlandaise, en novembre 2010, a fourni une première occasion de mettre en œuvre les mécanismes d'assistance institués quelques mois plus tôt : ce sont finalement quelque 90 milliards d'euros qui ont pu être mobilisés pour venir au secours d'un gouvernement qui, après avoir affiché jusqu'à 2008 des excédents budgétaires et une dette publique parmi les plus faibles de la zone euro, avait vu son endettement exploser sous l'effet conjugué d'une récession plus marquée qu'ailleurs et d'une crise bancaire de très grande ampleur — le nouveau plan de sauvetage des banques annoncé en octobre 2010 prévoyant une injection de fonds publics d'environ 50 milliards, faisant bondir le déficit public pour 2010 de 12 % à 32 % du PIB ! Mais les hésitations et les longues négociations auxquelles cette nouvelle crise a donné lieu ont également souligné la fragilité du consensus européen sur les politiques de gestion des crises et sur les orientations futures des politiques macroéconomiques.

Les conditions d'intervention du FESF et son manque de pérennité — il a été institué pour trois ans — ne lui permettent pas d'apporter des réponses autres que palliatives aux problèmes de finances publiques des États concernés. Les financements octroyés le sont en effet à des conditions très onéreuses, certes inférieures aux taux du marché pour les États subissant des primes de risque élevées, mais qui demeurent telles que la soutenabilité de leur endettement n'est pas assurée, d'autant que les conditions imposées par les bailleurs de fonds ne peuvent qu'engendrer une récession dans les pays concernés (*cf. infra*). Parallèlement, la Commission européenne et la *Task force* mise en place par la présidence permanente de l'UE ont élaboré des propositions de réformes de la gouvernance économique qui, notamment pour la zone euro, vont essentiellement dans le sens d'un durcissement des disciplines du Pacte de stabilité, avec notamment une plus grande automaticité des sanctions en cas de « déficit excessif » et des contraintes plus fortes sur le rythme de réduction des dettes

publiques (pour les pays dont le ratio d'endettement public excède 60 % du PIB, c'est-à-dire pratiquement tous) et sur la progression des dépenses publiques — que la Commission souhaite voir limitée à celle du PIB, interdisant donc toute augmentation de leur part dans le PIB à l'avenir. Une surveillance macroéconomique élargie et renforcée est également proposée, afin de prévenir l'apparition de déséquilibres comparables à ceux qui se sont creusés dans la première décennie d'existence de l'euro. Peu contestable dans son principe, une telle surveillance risque toutefois d'être très asymétrique, faisant systématiquement porter les ajustements sur les pays en situation de déficit courant et/ou dont les évolutions salariales paraissent plus dynamiques que la moyenne.

Les instances européennes — Commission et Conseil —, confortées en cela par la détermination du gouvernement allemand à éviter que la règle de « *no bail-out* » inscrite dans le traité de Maastricht ne cède la place à des mécanismes de solidarité financière pérennes et plus ou moins automatiques, semblent avant tout inspirées par le souci de réduire au maximum les problèmes d'aléa moral. C'est le sens qu'il convient de donner tant à la volonté de n'accorder, dans le cadre du Fonds européen de stabilité, que des aides à des conditions financières presque aussi dures que celles imposées par les marchés, et avec une conditionnalité forte, qu'à l'hypothèse, évoquée à l'automne 2010, de « faire participer les créanciers » au financement des plans d'assistance financière. Bien que légitime, l'insistance sur cette préoccupation conduit, en pratique, à rendre les investisseurs plus méfiants et les politiques de consolidation plus coûteuses.

Plus que des innovations en matière de gouvernance économique, il s'agit d'une extension de la logique des règles et des sanctions, qui prévalait avant la crise et dont on voit mal comment elle pourrait être appliquée de manière plus crédible. Si toutefois elle devait l'être, elle serait, plus encore que dans le passé, entachée d'un biais restrictif fort qui, sans garantir une convergence réelle beaucoup plus affirmée, privilégierait les orientations macroéconomiques restrictives et la limitation des politiques nationales de dépenses publiques, qu'il s'agisse des services publics ou de la protection sociale.

3. Des stratégies nationales non coopératives

La seule modification du cadre institutionnel de gouvernance économique européenne susceptible d'inciter à une plus grande coordination des orientations des politiques économiques nationales est l'institution d'un « semestre européen », au cours duquel les gouvernements nationaux devront, selon un calendrier serré, soumettre leurs choix à la discussion de leurs pairs et de la Commission européenne. Cette obligation de concertation en amont peut, en principe, déboucher sur la définition de politiques plus coopératives ; mais elle peut également subir le sort qui a été celui des Grandes orientations de politique économique (GOPE) instituées par le traité de Maastricht dans le même but, et n'ayant eu, en définitive, qu'un rôle très mineur.

Le nouveau cadre proposé pour la gouvernance économique européenne, et singulièrement pour les pays de la zone euro, s'inscrit donc, pour l'essentiel, dans la logique disciplinaire du Pacte de stabilité, auquel les gouvernements allemand et français ont, récemment, suggéré d'ajouter un volet portant sur la « compétitivité », visant, dans sa version la plus récente, principalement la discipline salariale. Ces caractéristiques, de même que l'insistance mise sur les consolidations budgétaires précoces, renforceront les tendances déjà présentes à privilégier les stratégies nationales non coopératives, alors même que celles-ci ne peuvent résoudre les défis auxquels l'UE est confrontée.

Les coûts d'une consolidation précoce

L'aspect le plus problématique des orientations imposées aux gouvernements européens depuis la fin de la « Grande récession » concerne le rythme et la nature des politiques de consolidation budgétaire. Il est vrai que les pays ayant subi des attaques spéculatives sur leur dette publique se sont vu contraints d'engager rapidement l'austérité budgétaire, tandis que les autres craignaient de subir des primes de risque plus élevées s'ils ne lançaient pas eux aussi sans tarder des programmes d'austérité budgétaire. Mais, comme on l'a rappelé plus haut, les mesures d'assistance financière prises n'ont pas réellement desserré les contraintes et la simultanéité des politiques nationales de rigueur a toutes les chances d'avoir des conséquences néfastes sur le rythme de la reprise économique européenne, ce qui compromet l'objectif de réduction, et

même de stabilisation, des ratios d'endettement public, selon une mécanique keynésienne bien connue (Anyadike-Danes *et al.*, 1983).

Les défenseurs de ces orientations rigoureuses s'appuient sur des projections macroéconomiques optimistes. Certaines sont fondées sur des raisonnements de type « équivalence ricardienne » — selon lesquels les agents privés, anticipant une baisse de l'endettement public futur, donc de leurs impôts futurs, décideront d'épargner moins et de consommer davantage, ce qui compenserait l'effet récessif de la réduction des dépenses publiques — car c'est en théorie dans ce seul cas que « l'équivalence » prévaut. Empiriquement toutefois, cette hypothèse paraît mal étayée.

L'autre argument favorable à cette vision optimiste des effets macroéconomiques des politiques de consolidation repose sur les expériences de conséquences « anti-keynésiennes » observées lors de plusieurs expériences similaires dans les années 1980-1990 — principalement les politiques menées en Irlande, dans les pays scandinaves et au Canada. Tous ces épisodes concernent cependant de petites économies ouvertes, qui ont entrepris isolément des politiques d'austérité budgétaire dans un contexte international généralement porteur ; parce qu'elles avaient leur propre monnaie, elles ont, en outre, bénéficié de sa dépréciation externe — comme c'est, en partie, le cas du Royaume-Uni depuis le début de la crise —, qui stimule la demande externe, et d'une baisse des taux d'intérêt. Sur ces différents aspects, les consolidations budgétaires européennes actuelles simultanées ne peuvent escompter ni une baisse des taux d'intérêt, ni une dépréciation de la valeur externe de la monnaie.

En outre, dans une étude empirique récente, qui compare de très nombreuses expériences nationales de réduction des déficits budgétaires, le FMI (2010) porte un diagnostic beaucoup plus conforme à la vision traditionnelle — keynésienne — des effets macroéconomiques de ces politiques : elles ont, généralement, des conséquences récessives, du moins à court et moyen terme ; et ces effets ne sont que partiellement compensés par les baisses de taux d'intérêt ou la dépréciation externe de la monnaie nationale, lorsqu'elles se produisent.

La composition des plans nationaux de rigueur

De même que les politiques nationales de relance qui ont pu sembler, face à la crise, relativement coordonnées, comportaient, en réalité, une forte dose d'hétérogénéité et des mesures délibérément non coopératives (Le Cacheux, 2010), les politiques nationales destinées à réduire les déficits budgétaires ont, pour une bonne part, recours à des instruments de nature compétitive.

Dans presque tous les plans nationaux annoncés à ce jour figurent des mesures de réduction des dépenses publiques — notamment des baisses d'effectifs dans la fonction publique et, souvent, des coupes dans les salaires et les pensions de retraite de fonctionnaires, et des amputations, parfois sévères, dans les dépenses sociales — et des augmentations de recettes. Les premières peuvent avoir un effet de concurrence sociale ; les secondes sont généralement ciblées sur les taxes sur la consommation (TVA notamment). Certes ces orientations sont conformes aux recommandations des économistes du FMI, qui concluent à des effets généralement moins négatifs de ce type de mesures ; mais elles font peser l'essentiel du fardeau de l'ajustement sur les consommateurs, et singulièrement sur les plus modestes — bien que dans certains pays comme la France, les minima sociaux et le salaire minimum soient indexés sur les prix à la consommation. En outre, parce qu'elles frappent les importations tandis que les exportations ne les supportent pas, les hausses de TVA équivalent, surtout au sein d'une union monétaire, à une dévaluation de la « monnaie nationale », ce qui en fait supporter la charge en partie sur les producteurs des partenaires commerciaux, en l'occurrence principalement européens.

La déflation des dettes ajoutée à la déflation salariale

La crise bancaire, puis financière, et enfin économique a légué, dans toutes les économies développées, une situation dans laquelle de nombreux agents privés, entreprises, institutions financières ou ménages, ont des niveaux d'endettement excessif, notamment au regard d'actifs dont la valeur a été amputée ou à des perspectives de recettes ou de revenus futurs que la récession oblige à revoir à la baisse. Dans certains pays — l'Irlande en est un exemple récent, mais d'autres comme l'Allemagne ont également « nationalisé » massivement les

perles de leurs banques —, certaines de ces dettes ont été reprises par le secteur public, parfois cantonnées dans des structures de défaisance, pour permettre aux institutions privées qui les détenaient d'échapper à la faillite. Les efforts de réduction des endettements privés se traduisent, pour les ménages, par une compression de la consommation et une augmentation de l'épargne et, pour les entreprises, par des dépenses d'investissement moindres, et des efforts pour réduire leurs coûts de production — diminution d'effectifs, pression sur les salaires, augmentation du temps de travail sans compensation salariale, voire délocalisation de certaines activités. Ce phénomène, déjà décrit par Irvin Fisher en 1930 sous l'appellation de *debt deflation*, au début de la Grande dépression, a joué un rôle majeur dans la transmission de la crise financière à l'économie réelle, tant dans les années trente qu'au cours de deux années passées. En effet, toutes ces stratégies privées de désendettement engendrent une contraction de la demande privée.

Or c'est précisément dans un tel contexte de pressions déflationnistes que les États, sous la pression des marchés financiers, ont, comme on l'a indiqué plus haut, engagé des politiques de consolidation budgétaire qui elles aussi se traduisent par une diminution de la demande intérieure, qu'il s'agisse de coupes dans les dépenses publiques ou de hausses de la pression fiscale.

Si, à ces pressions déflationnistes, les nouvelles orientations de la gouvernance économique européenne devaient ajouter des incitations à la déflation salariale dans les pays souffrant de problèmes de compétitivité, les conséquences dépressives sur l'activité économique au sein de l'UE pourraient contribuer à prolonger sensiblement la période de faible croissance. Ce danger est singulièrement plus marqué dans la zone euro, où les modifications de parités sont impossibles et où les hausses récentes de prix pourraient inciter la BCE à durcir prématurément sa politique monétaire, tandis que la valeur externe de l'euro tend à demeurer élevée.

4. Restaurer la compétitivité en préservant la cohésion

Si des règles plus crédibles pour encadrer les politiques budgétaires nationales et pour éviter la persistance de déséquilibres macroéconomiques

au sein de la zone euro sont, indubitablement nécessaires, elles ne peuvent produire des effets durables que si elles sont tenables et introduisent, pour les gouvernements nationaux, des incitations à des orientations de politique économique favorables à une croissance potentielle plus soutenue. Faute d'un retour de la croissance en Europe, la perspective de stabilisation, et *a fortiori* de réduction, des ratios d'endettement public est vouée à l'échec, notamment dans les pays où ces ratios sont les plus élevés et où les politiques se sont orientées vers la réduction rapide des déficits budgétaires et la déflation salariale pour restaurer une compétitivité progressivement dégradée depuis une décennie. L'expérience du Pacte de stabilité « première manière » — entre 1999 et 2005, année où il fut réformé — enseigne qu'une règle non tenable n'est pas crédible, donc peu utile.

Les mesures prises pour porter secours, dans l'urgence, aux gouvernements aux prises avec des problèmes de financement de leurs dettes sont nécessaires, mais insuffisantes, car elles laissent ces pays avec des endettements difficilement maîtrisables. Une mutualisation partielle des dettes publiques de la zone euro, sous forme d'émission d'eurobonds, avec caisse d'amortissement commune, et peut-être aussi des procédures de rééchelonnement négociées avec les créanciers, notamment les banques et assurances européennes, qui détiennent l'essentiel de ces dettes, sont des pistes qu'il convient d'explorer pour réduire la pression qui pèse sur les orientations de politiques de ces pays. Plusieurs projets ont été évoqués, mais se heurtent à l'intransigeance de ceux qui insistent sur les problèmes d'aléa moral qu'ils comportent, pourtant inhérents à tout mécanisme de sauvetage.

Une autre stratégie de compétitivité

La nécessaire réduction des coûts salariaux unitaires relatifs des pays qui ont subi, depuis les débuts de la zone euro, une perte cumulative de compétitivité, n'implique pas la déflation salariale, pas plus qu'elle n'implique la sortie de la zone euro : ces thérapies drastiques ont, l'une comme l'autre, des coûts considérables en termes de croissance économique et en termes sociaux. Il convient, pour bien soigner le mal, de porter un diagnostic précis sur la nature des déséquilibres macroéconomiques au sein de la zone euro, plutôt que de céder à la « dangereuse obsession » de la compétitivité (Krugman, 1994).

En premier lieu, il convient de souligner que des soldes de balances courantes non nuls ne sont pas nécessairement associés à des déséquilibres. Au contraire, au sein d'une zone monétaire financièrement intégrée, ils peuvent refléter des choix de comportements d'épargne et d'investissement différents : l'intégration financière est précisément destinée à permettre de telles divergences, durablement. Étant donné notamment les différences d'évolutions démographiques observées et projetées au sein même de la zone euro — car si tous les pays de l'UE subissent un vieillissement démographique marqué, ils ne vieillissent pas tous au même rythme et selon les mêmes modalités —, il n'est pas surprenant, à la lumière des enseignements des analyses en termes de cycle de vie, que certains pays aient des taux d'épargne privés très élevés et des taux d'investissement bas, tandis que d'autres se trouvent dans la situation opposée. Les premiers tendront à accumuler des avoirs sur le reste du monde — donc à avoir une balance courante excédentaire —, les seconds à s'endetter envers le reste du monde — grâce à une balance courante déficitaire. Dans le contexte européen, le désir de certains pays d'avoir une balance courante excédentaire peut aller de pair avec la persistance de déficits courants dans d'autres, pourvu que les circuits de financement soient à même d'assurer de manière pérenne de tels transferts financiers, comme c'est probablement le cas entre régions au sein des pays économiquement, monétairement et financièrement intégrés. Selon un tel raisonnement, il conviendrait donc, plutôt que de condamner tout solde courant non nul, d'affiner le diagnostic pour tenir compte de ces éventuelles causes patrimoniales.

Il reste qu'une part importante des soldes courants très fortement et durablement négatifs observés dans plusieurs pays de la zone euro depuis une décennie est incontestablement le reflet d'une perte de compétitivité. Plus que de véritables dérapages salariaux, les pays dont la compétitivité relative, au sein de la zone euro, fait aujourd'hui problème paient, avant tout, les conséquences de spécialisations dans des secteurs dont les progrès de productivité de la main-d'œuvre sont faibles — notamment la construction, là où les bulles immobilières ont engendré une croissance fortement biaisée vers le secteur du bâtiment et des services correspondants. Il importe, bien sûr, que les évolutions des salaires réels demeurent en ligne avec celles de la productivité de la main-d'œuvre. Mais, plutôt que par la déflation salariale, le rétablissement des équilibres peut passer par un rattrapage de productivité. Ceci impliquerait de mettre en œuvre, tant dans les pays concernés qu'au

niveau de l'UE tout entière, des politiques ambitieuses de R&D, de formation du capital humain et d'investissement dans les secteurs porteurs, de manière à accélérer la reconversion de ces économies nationales et la croissance de la productivité de leur main-d'œuvre. Or on a toutes raisons de craindre que les plans de rigueur budgétaire et les nouvelles règles de gouvernance économique de l'UE aboutissent à l'effet inverse.

En conclusion : un nouveau mode de croissance

Ainsi la question que soulève à nouveau avec acuité le débat sur la nouvelle gouvernance économique de l'UE, et notamment de la zone euro, est celle des politiques européennes coordonnées de croissance. Deux stratégies sont possibles, mais leurs cheminements diffèrent profondément et leurs coûts sociaux également : l'une privilégie la mise en œuvre immédiate de politiques de consolidation budgétaire et la résorption des déséquilibres internes à la zone euro par la déflation salariale ; l'autre met en place les conditions d'une résorption des déséquilibres macroéconomiques et d'une maîtrise crédible des finances publiques nationales au moyen d'une stratégie coordonnée de croissance.

Or les politiques de croissance tendent à présenter des externalités positives, et n'ont que peu de chances d'émerger dans un cadre de gouvernance fondé sur les règles et favorisant la concurrence entre États (Le Cacheux, 2005 ; Laurent et Le Cacheux, 2010). Se contenter de règles reviendrait à répéter les erreurs du passé, en pariant sur une « bonne gouvernance » spontanée des marchés et des gouvernements. Les règles doivent être accompagnées de politiques économiques communes, conçues pour « aligner les incitations » — pour reprendre une expression de Joseph Stiglitz (2010) — des gouvernements nationaux, destinées à promouvoir la croissance dans l'ensemble de la zone euro et, dans le même temps, la réduction des handicaps de compétitivité de ses membres les plus vulnérables. Couplée aux objectifs du « Paquet énergie-climat » de 2009, la stratégie Europe 2020, dont l'élaboration devrait être menée en liaison avec la réflexion sur la réforme du budget européen, peut fournir une réponse conciliant ces objectifs et renforçant la cohésion économique de la zone euro. Orienter résolument les moyens budgétaires européens — et les prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) — vers le soutien à la

conversion des économies européennes, surtout celles du Sud de l'Europe, à des modes de production et des modes de vie à basse intensité carbone contribuerait à résoudre tous les problèmes en même temps, en orientant l'économie européenne vers un sentier de croissance soutenable et, de surcroît, moins dépendant des énergies fossiles importées, donc des chocs inflationnistes qu'engendrent les hausses de leurs prix. Promouvoir un prix du carbone suffisamment uniforme et stable dans l'UE pour que les incitations à la conversion soient effectives irait également dans la bonne direction. De telles mesures, cohérentes, auraient des effets particulièrement bénéfiques sur les économies du Sud de l'Europe, toutes très dépendantes des énergies fossiles, toutes en retard dans la réduction de l'intensité carbone de leur consommation et dans le développement des énergies renouvelables, et toutes richement dotées en soleil.

La maîtrise des évolutions des endettements publics européens est une nécessité. Elle s'impose à la fois pour en limiter les coûts budgétaires et redonner des marges de manœuvre aux gouvernements nationaux, pour rassurer les marchés financiers, par nature inquiets et désormais focalisés sur les risques de défauts souverains, et pour donner des gages à ceux, gouvernements nationaux et BCE, qui craignent que la dérive des finances publiques de certains États et la nécessité d'une assistance financière finissent par mettre à mal la « culture de stabilité » si chèrement acquise lors de la mise en place de la zone euro. Mais la soutenabilité des ratios d'endettement public n'est rien moins qu'assurée par une réforme de la gouvernance qui risque d'engendrer un ralentissement durable de la croissance économique européenne. Elle le serait plus sûrement si des politiques plus coordonnées permettaient à l'UE d'atteindre un sentier de croissance plus soutenue, et plus soutenable.

Références

- Aglietta, M. (2010), *La crise. Les voies de sortie*, Michalon, Paris.
- Anyadike-Danes, M., Fitoussi, J-P. et Le Cacheux, J. (1983), « De l'austérité budgétaire en période de récession », *Revue de l'OFCE*, n° 5, octobre 1983.
- Creel, J., Fitoussi, J-P., Laurent, E. et Le Cacheux, J. (2008), « La zone euro : une enfance difficile », *Lettre de l'OFCE*, n° 304, 22 décembre 2008.
- Fitoussi, J-P. et Le Cacheux, J. (eds.) (2010), *Report on the state of the European Union*, vol.III *Crisis in the EU economic governance*, MacMillan, Palgrave.
- FMI (2010), *World Economic Outlook*, Fonds monétaire international, Washington DC, octobre 2010.
- Krugman, P. (1994), « Competitiveness: A dangerous obsession », *Foreign Affairs*, mars-avril 1994.
- Laurent, E. et Le Cacheux, J. (2010), « Zone euro : *no future* ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 320, 14 juin 2010.
- Le Cacheux, J. (2005), « Politiques de croissance en Europe : un problème d'action collective », *Revue économique*, n°3/2005, Vol.56, mai 2005, pp.705-713.
- Le Cacheux, J. (2009), « The challenges and trappings of economic convergence », *L'Europe en formation*, n° 354, printemps 2009.
- Le Cacheux, J. (2010), « How to herd cats: macroeconomic policy coordination in the euro zone in tough times », *Journal of European Integration*, Vol.32, n°1, janvier 2010, pp.41-58.
- Stiglitz, J. (2010), *Le triomphe de la cupidité*, Les liens qui libèrent, Paris.

Le changement climatique et le développement durable après la crise

Béla Galgóczi

Introduction

Durant la grande récession de 2008-2009, les opérations de sauvetage à court terme (mesures de soutien et programmes spécifiques du marché du travail) étaient devenues le centre de la décision politique : l'objectif prioritaire était de minimiser les coûts sociaux et humains pour préserver les ressources humaines dans la perspective de l'après-crise. Avec l'atténuation progressive des pressions extraordinairement sévères exercées par la crise, la durabilité à moyen terme est revenue à l'avant-plan. Restaurer la durabilité économique, en termes de rétablissement d'un équilibre économique entre désendettement et consolidation de la dette, est devenu la priorité de la politique menée au plan national comme européen.

La durabilité sociale et économique à long terme est restée à l'arrière-plan. C'est la triste réalité, même si les déclarations et les intentions politiques peuvent sembler refléter une approche plus équilibrée. Certes, la Stratégie 2020 de l'UE (CCE, 2010) s'efforce de développer une vision à plus long terme, basée sur la durabilité sociale et économique, mais les pratiques actuelles sont subordonnées aux prescriptions de la durabilité économique ou, plus précisément, budgétaire.

Le défi à long terme pour l'Europe et pour le monde est indubitablement d'inverser le changement climatique global, un objectif qui exige une restructuration fondamentale de l'activité économique. La transition vers une économie à faible émission de carbone, appelée aussi la « transition verte », ou encore, selon certains auteurs, la « troisième

révolution industrielle » (Jänicke et Klaus, 2009), constituera le processus déterminant pour l'avenir.

L'objectif du présent article est de montrer l'incohérence de la politique européenne de lutte contre le changement climatique, qui manque des instruments pour gérer à l'avenir un processus de transformation verte socialement équilibré. Nous montrerons que cette politique n'est pas soutenable à long terme et qu'une révision fondamentale du cadre politique s'impose.

Dans la première section, nous décrirons le contexte de base des politiques d'atténuation du changement climatique dans l'Union européenne. Nous soulignerons la contradiction entre les objectifs déclarés et les instruments politiques utilisés. La deuxième section examinera les performances européennes en matière de réalisation des objectifs de politique climatique et montrera que l'Europe, sur la base du cadre politique actuel, ne réalisera pas ses objectifs à long terme.

La troisième section fait le point sur les estimations disponibles concernant les effets sur l'emploi de la transformation verte. Elle indique que la plupart des prévisions ne tiennent pas compte de toutes les conséquences de la mise en oeuvre correcte d'un agenda politique en matière de climat. La section finale présente des recommandations pour une politique du changement climatique plus large, qui intègre également des éléments d'un processus de transformation socialement équilibré.

1. Le cadre politique de l'atténuation du changement climatique

Le Panel international sur le changement climatique ou IPCC (GIEC, 2007) et le rapport Stern (Stern, 2006) offrent des preuves convaincantes que le monde est déjà en train de connaître un réchauffement planétaire et que l'impact humain sur le climat a, depuis les débuts de l'ère industrielle, largement excédé l'impact des facteurs naturels. Dès lors, des réductions profondes et significatives des émissions de gaz à effet de serre anthropogéniques (ghg) s'imposent de toute urgence, si nous voulons éviter que le climat mondial soit affecté par des changements gigantesques, irréversibles et qui se renforceront mutuellement.

Pour établir un agenda politique approprié, l'accord doit se faire sur un objectif d'émission ; ensuite, sur la base de la position actuelle, la trajectoire pour atteindre cet objectif peut être calculée. Les pays membres du G8 ont convenu en 2009 que la hausse des températures mondiales ne devrait pas dépasser 2° C par rapport aux niveaux préindustriels. Pour y parvenir, suivant les modèles sur lesquels l'IPCC base ses calculs, les émissions globales devraient être, d'ici 2050, réduites de moitié par rapport à leur niveau de 1990. Pour les pays industrialisés, cela signifierait une réduction de 80 % de leurs émissions à cette date, ce qui équivaut à une réduction à deux tonnes de CO₂ par habitant et par an. À l'heure actuelle, les émissions aux États-Unis sont de quelque 24 tonnes annuelles par habitant ; en Europe, ce chiffre est de dix tonnes (Duncan, 2009).

Selon la « feuille de route » établie lors de la conférence de Bali (2007) de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), les pays en développement ne sont pas tenus à des objectifs chiffrés en termes de réductions, mais ils doivent proposer des « actions nationales d'atténuation et d'adaptation appropriées ».

L'Union européenne s'est engagée à réduire de 20% ses émissions de ghg d'ici à 2020, et même de 30% si le reste du monde promet des réductions significatives. Le nouveau gouvernement japonais a promis une réduction de 25 % par rapport à 1990, mais a révélé peu de choses sur la manière dont il pourrait atteindre cet objectif. Le gouvernement australien rencontre des difficultés pour faire passer ses objectifs dans la législation par la voie parlementaire. Les émissions du Canada continuent à augmenter. Les États-Unis proposent une réduction de 17 % des émissions de 2005 à l'horizon 2020 – chiffre figurant dans la loi Waxman-Markey, ce qui se situe environ 4 % en deçà des niveaux de 1990 –, un objectif très inférieur au chiffre de 25 à 40 % qui est attendu de la part des pays développés. La Chine évoque une réduction de 40-45 % de l'intensité en carbone de son économie à l'horizon 2020.

Le développement d'une stratégie d'atténuation des effets du climat, contraignante et appliquée à l'échelle mondiale, pose un défi de gouvernance sans précédent. Nous avons pu le constater avec l'échec de la 15^e Conférence des parties (COP-15) au sommet de Copenhague en décembre 2009. Le relatif succès du sommet de Cancún (2010) est uniquement dû à la baisse des attentes qui en a découlé. Toutefois, il est

important que l'engagement de limiter à 2° C la hausse globale de la température ait été confirmé : le cadre de base des ambitions de politique climatique pour les économies développées (80 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2050) continue à s'appliquer.

L'évolution passée des émissions globales : une performance décevante

Au niveau mondial, l'évolution historique des performances est alarmante. Les émissions de CO₂ des pays développés n'ont pas baissé durant la période 1990-2008, alors que celles des pays en développement ont fortement augmenté. Au total, le solde global affiche une hausse de 45 % des émissions entre 1990 et 2008 (IGBP, 2008).

Par ailleurs, il devrait être possible d'atteindre l'objectif des réductions nécessaires des émissions en utilisant les technologies actuelles. L'histoire économique offre également des preuves qui démontrent que des ajustements dans les performances économiques d'une telle magnitude ont déjà eu lieu dans le passé.

Grossmann et Krueger (1995) ont adapté la courbe de Kuznet (interprétée initialement dans le contexte de l'équité) à la pollution de l'environnement durant différents stades du développement économique. Ils identifient ainsi des phases telles que « propre et pauvre », « riche et sale », et « riche et propre ». Cette courbe en U inversée ne semble pas s'appliquer aux émissions de gaz à effet de serre. Le pays le plus développé, les États-Unis, est le plus important émetteur de gaz à effet de serre. L'histoire économique montre également que si la productivité du travail dans les économies développées a connu une rapide croissance depuis la révolution industrielle, l'efficacité des ressources n'a pas suivi cette tendance. Comparé à la très forte progression de la productivité du travail pendant l'ère industrielle, l'objectif actuel d'augmentation de l'efficacité des ressources de 20 % ne semble ni extrêmement ambitieux, ni impossible à atteindre.

Le problème fondamental est qu'il n'existe pas d'incitants inhérents à l'économie de marché pour accroître l'efficacité des ressources. Pour corriger cette défaillance du marché, ces incitants devraient être apportés par le biais d'une intervention régulatrice. Le défi politique

fondamental consiste à intégrer le coût (total) de l'utilisation des ressources de l'énergie dans les prix du marché, grâce à des mesures régulatrices appropriées.

Le cadre politique européen

Avec toutes les incertitudes qui existent concernant leur mise en oeuvre au niveau global, l'Europe doit continuer à chercher à atteindre ses objectifs et appliquer les mesures politiques nécessaires pour atteindre les résultats promis.

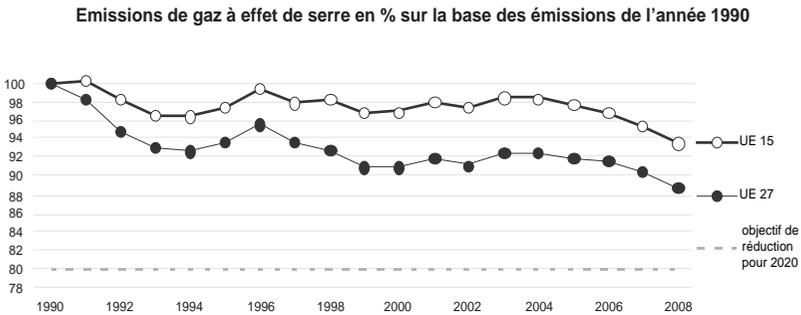
La Stratégie 2020 de l'UE, avec sa triple priorité – une croissance « intelligente », « durable » et « inclusive » – a formulé parmi ses principaux objectifs la réduction de 20 % des émissions ghg (pouvant aller jusqu'à 30 % si le reste du monde promet des réductions significatives), une augmentation de la part des énergies renouvelables à 20 % de l'ensemble de la production énergétique, une augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique. Une de ses « initiatives phares » est consacrée à « une Europe efficace dans l'utilisation des ressources ».

2. Les performances européennes depuis 1990 – les crises ont eu un effet plus important que la politique du climat

S'agissant des performances de l'UE, même si l'Union figure parmi les rares régions ayant réussi à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (ghg) par rapport à 1990, elle reste nettement à la traîne quant à la réalisation de ses engagements à long terme.

Alors que les émissions de ghg des pays développés (soumis au protocole de Kyoto) n'ont pas affiché de recul, l'UE a réussi à réduire significativement ses émissions durant cette période. Toutefois, le taux de réduction est trop faible et l'UE est restée proportionnellement à la traîne par rapport à la réalisation de ses objectifs pour 2020 : les émissions de ghg de l'UE-15 ont baissé de 6,5 % durant la période 1990-2008 ; les émissions de l'UE-27 se sont réduites de 11,3 % sur cette même période (Graphique 1).

Graphique 1 Réduction des émissions de gaz à effet de serre dans l'UE-15 et l'UE-27, par rapport au niveau de 1990 (%)



Source : EEA dataservice.

Une analyse plus fine montre qu'une proportion significative de la réduction des émissions a été réalisée pendant la première décennie de la période d'observation : en 1999, les émissions de ghg étaient inférieures de 9,1 % au niveau de référence de 1990 dans l'UE-27 et de 5,3 % dans l'UE-15. La période 2000-2007 n'a plus vu qu'une baisse marginale des émissions (0,4 % dans l'UE-27 et 1,4 % dans l'UE-15). La seule année de crise de 2008 a contribué à une plus forte baisse que les huit années précédentes cumulées, pour atteindre 1,8 % à la fois dans l'UE-27 et dans l'UE-15. Les bonnes performances des années 1990 étaient principalement attribuables à l'effondrement de la base industrielle traditionnelle des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et de l'Allemagne de l'Est pendant la phase initiale de la transformation post-1989¹. La récession plus large qui a suivi l'unification allemande au début des années 1990 a également contribué à la réduction des émissions de l'UE-15. Sur le total de 11,3 % de réduction des émissions de l'UE-27 entre 1990 et 2008, 7,3 % avaient déjà été atteints en 1994 (au point le plus bas de la crise de transformation dans les PECO) : cela montre clairement que le gros des réductions d'émissions était attribuable à une contraction de la production et à une crise économique.

1. La baisse observée dans l'ancienne RDA a également amélioré la performance allemande et donc celle de l'UE-15.

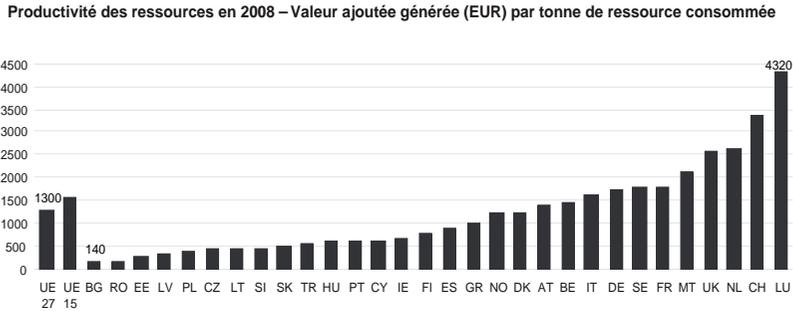
La productivité des ressources² – une mesure qui découple la croissance économique de l'utilisation des ressources – n'affiche qu'une amélioration marginale. Si la productivité du travail dans l'UE-27 a progressé de 14,2 % durant la période 1999-2007, la productivité des ressources ne s'est améliorée que de 7 % (Eurostat, 2010). L'efficacité des ressources n'est pas encore devenue un moteur des décisions économiques.

Les différences dans les caractéristiques de la productivité des ressources que l'on observe d'un État membre à l'autre sont trop souvent ignorées (Graphique 2). Le fossé peut être énorme : le niveau de la productivité des ressources au Luxembourg, par exemple, est trois fois supérieur à celui de la Bulgarie. Cet écart est donc bien plus large que les différences correspondantes en termes de PIB par habitant ou de salaire. Certes, l'Europe, dans son ensemble, profite actuellement de l'effondrement des émissions dans les nouveaux États membres des PECO, causé par l'écroulement de leur base industrielle traditionnelle au début des années 1990. Mais ces pays sont confrontés à des défis particulièrement importants quand il s'agira d'accroître la productivité des ressources dans l'avenir. Dans le même temps, il est important de noter que ce n'est pas la production seule qui détermine l'efficacité des ressources – dans un sens plus large mais plus pertinent – d'un pays ou d'une région. Ce qui compte avant tout, c'est la consommation. Après tout, un pays pourrait se spécialiser dans des activités économiques avec une faible utilisation des ressources et un faible niveau d'émissions, tout en important des produits très intensifs en ressources.

Une étude conduite en utilisant les données relatives aux émissions de CO₂ sur la base de la consommation montre que l'Europe devrait ajouter des importations nettes de 4 tonnes de CO₂ par personne à ses émissions de CO₂ calculées sur la base de sa production. Ces dernières étaient en 2008 équivalentes à 10 tonnes de CO₂ par habitant, ce qui voudrait dire 40 % d'émissions supplémentaires (Davis and Caldeira, 2010) ! Il s'agit aussi d'une implication politique importante pour l'avenir.

2. La productivité des ressources (PIB/DMC) est définie comme le ratio entre le produit intérieur brut (PIB) et la consommation intérieure de matières (DMC).

Graphique 2 Productivité des ressources dans l'UE par État membre



Source : Eurostat (2010), base de données en ligne.

Le rapport de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) qui examine les performances européennes par rapport aux objectifs de Kyoto (AEE, 2010) table sur une réalisation possible de ces objectifs pour l'UE d'ici à 2020. Toutefois, la réalisation envisagée de l'objectif de réduction des ghg, même si elle se concrétise, sera essentiellement due à des événements non récurrents associés aux crises économiques, et non pas à la mise en œuvre durable de mesures visant à atteindre les objectifs fixés.

Même si l'Europe fait mieux que le reste du monde, elle n'a pas pris l'orientation durable lui permettant la réalisation des ambitieux objectifs à l'horizon 2050. L'objectif d'une réduction de 80 % des émissions pour les économies industrialisées d'ici à 2050 signifie une réduction des émissions équivalant à 2 tonnes de CO₂ par habitant et par an. En 2008, les émissions en Europe étaient de dix tonnes, à quoi il faut ajouter l'équivalent de 4 tonnes de CO₂ supplémentaires en raison des importations. Il reste donc beaucoup de chemin à parcourir pour la réalisation de cet objectif à long terme.

Mise en œuvre et instruments économiques

La mise en œuvre reste toutefois la pierre angulaire de la réalisation des objectifs de la politique climatique. La situation actuelle, au niveau européen, et principalement caractérisée par des objectifs proclamés, sans feuille de route ou instruments concrets de mise en œuvre. Si les acteurs économiques prennent conscience que les coûts de l'utilisation

des ressources environnementales deviendront de plus en plus importants dans leurs activités économiques, ils ne sont pas en mesure, faute de cadres politiques concrets, de planifier les ajustements nécessaires.

La question centrale est de savoir comment parvenir au « juste prix du carbone ». Les instruments de politique économique qui déterminent le prix effectif du carbone comprennent les systèmes de plafonnement et d'échange (comme les échanges d'émissions), un éventail de taxes liées au carbone (Cottrell *et al.*, 2010) et l'implication directe de l'État au travers de mécanismes de pilotage (par exemple des normes d'émission, des taxes sur la production et l'utilisation d'énergie basée sur le carbone, des subventions à l'innovation écologique). Ces instruments, pris séparément, seraient incapables de traduire les objectifs politiques en réalité économique. Ce qui est nécessaire, c'est une synthèse politique coordonnée de ces instruments avec un agenda clair de mise en œuvre au niveau européen, et c'est ce qui fait largement défaut.

Le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE, ou ETS) démontre clairement les incertitudes et les distorsions des instruments politiques mis en œuvre. La forme actuelle des ETS de l'UE a été critiquée à plusieurs égards, parce qu'elle ne parvient pas à créer de véritables incitants qui poussent les acteurs économiques à réduire leur intensité en CO₂ (Le Cacheux, 2010). Le système a également fait l'objet de manipulations et de fraudes à grande échelle et est donc devenu une source d'incertitude pour les acteurs économiques (cf. CES, 2010).

En général, le niveau d'exposition potentielle des industries ou des secteurs à l'ETS de l'UE peut être évalué au travers de trois critères majeurs : l'intensité en CO₂ de la production, la possibilité de réduire le carbone au sein du secteur, et la capacité à répercuter les hausses du coût du carbone sur les prix. L'impact économique du système ETS européen dépend dans une certaine mesure de la manière dont les coûts du carbone sont reflétés dans les prix, alors que le plafonnement global des émissions revêt une plus grande importance pour parvenir à une réduction de ces émissions.

La Commission est en train de finaliser la conception de la troisième phase d'échange de l'ETS, qui commencera en janvier 2013 et s'étendra jusqu'en 2020. L'objectif déclaré de la Commission est d'accroître la part des permis d'émission qui sont mis aux enchères plutôt qu'attribués

aux installations couvertes par l'ETS. Une préoccupation essentielle concerne l'impact négatif potentiel que la prochaine phase de l'ETS aura sur la compétitivité des entreprises concernées. Les indications données par des interviews de près de 800 chefs d'entreprise en Europe montrent que la plupart des secteurs industriels qui auront droit à des permis d'émission gratuits ne seraient pas confrontés à un risque accru de fermeture ou de délocalisation hors de l'UE s'ils avaient à payer pour les permis (CEP, 2010). Une autre étude sur les effets potentiels de l'ETS européen pour les secteurs industriels, effectuée par le ZEW Institute, conclut que certains des secteurs analysés ont la capacité de répercuter une partie de leurs coûts en carbone vers les consommateurs. Toutefois les résultats indiquent également que les secteurs ne pourront pas totalement répercuter leurs coûts dans leur prix de vente, à l'exception des biens en céramique. En outre, même si la capacité des secteurs à répercuter les coûts est généralement considérée comme un indicateur important des implications de l'ETS de l'UE pour la compétitivité, cette capacité a également des limites. Les impacts à plus long terme, en particulier, s'agissant des secteurs et des entreprises qui tentent de répercuter les coûts du carbone, et les conséquences des pertes demeurent incertains (Oberndorfer, 2010).

Le document du CEP indique que les gouvernements européens devraient améliorer la conception de l'ETS en limitant les exemptions existantes et en relevant les revenus complémentaires jusqu'à 7 milliards d'euros par an. Plutôt que d'offrir un subside aveugle à l'industrie, cet argent pourrait être consacré spécifiquement à financer les investissements et la recherche et développement indispensables pour la transition vers une économie économe en carbone. Il pourrait également être utilisé pour atténuer les effets négatifs possibles d'une hausse des prix du carbone sur les groupes à faibles revenus.

Il existe donc des incertitudes considérables quant à la troisième phase de l'ETS de l'UE, avec une augmentation difficilement calculable des coûts de l'ETS, due à la hausse supposée du prix des attributions. Les industries intensives en capital ont besoin de temps pour planifier des investissements et pour réagir à ces politiques quand elles le peuvent.

Selon une étude du groupe de consultants WWA, commanditée par l'EIUG (Energy Intensive Users Group) et les syndicats britanniques, l'augmentation prévisible de la facture énergétique totale, en tenant

compte de l'ensemble des régimes de réduction touchant l'électricité, le gaz et les émissions, devrait se situer entre 18 % et 141 % d'ici à 2020. Ces chiffres comprennent les coûts de la phase III de l'ETS de l'UE et se caractérisent par un écart incroyablement important (EIUG-TUC, 2010). Selon les entreprises ayant participé à l'étude, les réticences croissantes des propriétaires à s'engager dans tout investissement s'expliquent par les incertitudes concernant non seulement l'ampleur du coût du changement climatique mais aussi, et de plus en plus, les règles en la matière et leur impact sur les prix de l'énergie.

L'Europe dispose donc d'un système controversé d'échange d'émissions, qui couvre une fraction de ses activités économiques ; il n'existe pas de taxe carbone au niveau européen mais un certain nombre de politiques sectorielles au niveau national. Un tel cadre politique n'offre pas les bases solides permettant d'atteindre les objectifs annoncés de la politique climatique européenne.

3. Effets sur l'emploi

Dans de telles circonstances, il est assez difficile d'analyser les effets de la politique climatique européenne sur l'emploi. Nous ne tentons de le faire ici que pour mettre en lumière les contradictions entre les objectifs, les intentions, la mise en œuvre et la réalité.

Il est important de distinguer d'emblée entre l'examen des effets attendus des politiques climatiques *projetées* (c'est-à-dire formulées en termes de promesses et d'objectifs) et ceux d'une politique du climat qui est effectivement *mise en œuvre* au moyen d'instruments contraignants. La même incohérence affecte les prévisions en matière d'emploi. La plus grande partie de la littérature suppose la réalisation des objectifs déclarés de la politique climatique quand il s'agit de calculer les effets positifs sur l'emploi. Mais elle tend à minimiser les risques pour l'emploi parce qu'elle ne prend pas (ou ne peut pas prendre) totalement en compte les effets des mesures qui n'ont pas (encore) été mises en œuvre alors qu'elles seraient nécessaires à la réalisation des objectifs à long terme.

Avec toutes les incertitudes relatives aux outils politiques et à la mise en œuvre des politiques d'atténuation du changement climatique, il est important d'examiner les effets potentiels de ces évolutions sur l'activité

industrielle et l'emploi en Europe, en termes quantitatifs comme qualitatifs. Si nous examinons les conséquences sociales possibles d'une politique d'atténuation du changement climatique qui est effectivement mise en œuvre, et où les instruments économiques prévus sont effectivement appliqués (ce qui n'est pas le cas jusqu'à présent), nous pouvons identifier deux impacts majeurs. Le premier concerne l'effet sur l'emploi ; l'autre est la manière dont une hausse du prix du carbone affecte différents groupes de revenus dans la société et a une influence sur l'équité. Une chose est sûre : avec la mise en œuvre des objectifs climatiques, l'industrie et les emplois industriels seront profondément transformés, en termes quantitatifs comme qualitatifs.

Il existe dans la littérature un large consensus (par exemple CEDEFOP, 2010 ou d'autres études citées dans cette section) selon lequel, même si les politiques du climat n'ont pas d'impact cumulé majeur sur le nombre des emplois, on peut s'attendre à une redistribution massive de ces emplois :

- de nouveaux emplois seront créés ;
- dans les industries existantes, des emplois existants seront transformés dans un sens écologique ;
- d'autres emplois disparaîtront.

On peut relever des différences très importantes entre les régions, les secteurs d'activité et les composantes du marché du travail.

Il existe aussi dans la littérature un consensus clair suivant lequel les emplois identifiés comme « emplois verts » seront les bénéficiaires nets du processus, même si les contours de cette catégorie ne sont pas clairement définis (elle est souvent identifiée aux emplois qui contribuent à préserver ou restaurer la qualité de l'environnement ; aux emplois qui réduisent la consommation d'énergie, de matières premières et d'eau ; aux emplois qui contribuent à une économie plus économe en carbone et à réduire toutes les autres formes de déchets et de pollution). On s'attend par ailleurs à ce que les activités à haute intensité énergétique et qui émettent beaucoup de carbone connaissent un déclin et des pertes importantes d'emplois. Cela pourrait affecter de manière inégale

les régions, les pays et les industries, et les tensions qui en résulteront devront être traitées.

En général, on souligne trop l'aspect positif du processus de restructuration écologique sur l'emploi (« emplois verts »), et on met moins l'accent sur les risques pour l'emploi et les impacts négatifs, liés à la réduction possible de certaines activités. C'est typiquement le cas de la communication de la Commission « 7 mesures pour 2 millions de nouveaux emplois européens » (CCE, 2009b), qui calcule l'effet, en termes de création d'emplois, des mesures contenues dans le Plan d'action européen pour l'efficacité énergétique. Le rapport sur « L'emploi en Europe 2009 » adopte une approche plus nuancée, mais il met la création des emplois verts à l'avant-plan (CCE, 2009b). Une étude du PNUE et de l'OIT (PNUE, 2009) analyse le potentiel de création d'emplois de l'économie verte, branche par branche. Il établit une importante distinction, en précisant que les emplois qui sont « verts » en termes de produit final ne sont pas toujours verts en termes de processus, à cause des dommages environnementaux causés par des pratiques inappropriées (par exemple dans l'industrie du recyclage). Le rapport examine également la question de la qualité de l'emploi dans le contexte des emplois verts. Un document de travail de la Fondation Roi Baudouin va plus loin, en examinant les conséquences des différentes mesures d'atténuation du changement climatique sur la justice sociale et l'emploi (Schiellerup *et al.*, 2009).

Topographie des effets sur l'emploi au niveau de la branche

Quand on examine les effets sur l'emploi au niveau des branches, des mesures de politique climatique appliquées ou planifiées, l'incertitude est encore plus grande que lorsqu'on envisage l'activité économique à un niveau plus général. Savoir comment parvenir aux réductions d'émissions constitue une question-clé de toute politique climatique : faut-il réduire les activités qui sont intensives en énergie ou plutôt accroître leur efficacité ?

Souvent, les politiques gouvernementales ne visent pas explicitement l'efficacité énergétique mais plutôt la quantité d'énergie utilisée. Un tel choix ignore le fait que de nombreux produits intensifs en énergie ont une faible empreinte carbone en termes de cycle de vie, grâce

essentiellement à leur durabilité et à leur recyclabilité. Les secteurs intensifs en énergie, comme la sidérurgie, la chimie et les céramiques fournissent bon nombre des matériaux et des produits qui sont essentiels pour la transition vers une économie économe en carbone (les éoliennes, par exemple, ont besoin d'acier, de ciment, de fibres de carbone et d'aluminium). Ces matériaux et ces produits industriels peuvent également contribuer à réduire l'utilisation d'énergie en fournissant des maisons équipées d'isolation et de vitrages efficaces en termes énergétiques.

L'intensité énergétique en elle-même n'est pas mauvaise pour l'environnement alors que l'inefficacité énergétique l'est incontestablement. L'Europe ne peut produire une énergie économe en carbone ou pratiquer une consommation d'énergie plus efficace sans produits intensifs en énergie.

Par conséquent, il existe une grande différence entre les stratégies d'adaptation possibles : souhaitons-nous réduire la taille des activités industrielles intensives en énergie et en ressources (par exemple en se concentrant sur les services financiers plutôt que sur l'activité manufacturière), ou plutôt accroître l'efficacité en matière d'énergie et de ressources tout en maintenant les activités industrielles essentielles ? Jusqu'à présent, ces questions sont restées ouvertes.

Nous ne devons toutefois pas oublier que la plupart des émissions produites par l'activité manufacturière trouvent leur origine dans la production primaire alors que la valeur ajoutée est principalement concentrée dans le traitement en aval et l'application. Selon une étude de 2007 réalisée par le Carbon Trust, basé au Royaume-Uni, l'impact des coûts du carbone sur ces activités manufacturières à plus haute valeur ajoutée est limité, comparé aux différences dans les coûts de la main-d'œuvre, de l'énergie et des autres intrants entre les pays de l'UE et les autres pays (Carbon Trust, 2007).

Il convient d'examiner sérieusement les impacts significatifs sur le commerce international en dehors de l'UE pour un nombre extrêmement concentré d'industries, par exemple les secteurs de la chaux, du ciment, et de la sidérurgie.

Une étude commandée par la CES et réalisée par l'agence de consultants Syndex (Syndex, 2009) a fait le point sur les effets potentiels pour l'emploi dans les industries existantes, les industries émergentes et les grands projets d'infrastructures en Europe.

La production d'énergie joue un rôle crucial dans la politique climatique et le secteur des énergies renouvelables constituera une future source de croissance pour l'emploi. Le développement, l'installation, le fonctionnement et l'entretien de systèmes d'énergie renouvelable créeront un nombre important de nouveaux emplois, qui sont à la fois de nature locale et non exposés à la délocalisation. Selon les prévisions faites dans l'étude, les 1,4 million d'emplois dénombrés dans ce secteur en Europe en 2005 devraient s'accroître de 760 000 d'ici à 2020. La commission table sur 2,3 à 2,8 millions d'emplois dans le secteur des énergies renouvelables en Europe à l'horizon 2020 (CCE, 2009b). L'étude du PNUE et de l'OIT sur les emplois verts identifie un potentiel de 20 millions de nouveaux emplois dans le secteur des énergies renouvelables à l'échelle mondiale, à l'horizon 2030 (PNUE, 2009).

Cependant, l'étude de Syndex avertit que l'impact net en termes de création d'emplois sera moindre, en raison de la réduction de l'emploi dans les formes traditionnelles de la production d'énergie (par exemple avec la perte de 80 000 emplois dans l'industrie minière et de 20 000 emplois dans les centrales électriques qui y sont liées).

Le potentiel de créations d'emplois liées à la réduction des émissions dans le **secteur du logement et de la construction** est considérable sachant que le fonctionnement des immeubles représente 40 % de l'ensemble de la consommation d'énergie. Des emplois devraient surtout être créés dans le secteur de la construction et dans les industries qui assurent les révisions technologiques nécessaires. Le rapport de la Commission sur l'emploi en Europe estime que la directive sur la performance énergétique des bâtiments créera entre 280 000 et 450 000 nouveaux emplois à moyen terme. Les nouveaux emplois sont liés aux activités de mise en conformité des bâtiments et de gestion énergétique, y compris les services afférents (gestion des équipements, maintenance et contrôle). Les secteurs qui fournissent des équipements domestiques, des équipements de bureau, des dispositifs de conditionnement d'air, des systèmes de chauffage et d'éclairage, ainsi que des services TIC en la matière, bénéficieront également du programme. On

a estimé que chaque million d'euros investi dans l'efficacité énergétique crée de 12 à 16 nouveaux emplois. La part des mesures de relance consacrée à de tels projets affiche un taux de retour élevé, non seulement en termes de réduction des émissions, mais aussi de créations d'emplois. Toute la question est de savoir pendant combien de temps ces ressources publiques resteront disponibles.

Le secteur des **technologies de l'information et de la communication (TIC)** jouera un rôle essentiel dans l'amélioration de l'efficacité énergétique, avec une réduction potentielle de 15 % des émissions globales de CO₂ d'ici à 2020. Les processus de dématérialisation des produits et de la production représentent un élément-clé dans l'accroissement de l'efficacité énergétique : les logiciels remplacent les dispositifs mécaniques (logiciels intégrés), la miniaturisation est rendue possible par les nanotechnologies et les réseaux fixes cèdent la place à des réseaux sans fil. Toutefois, ces processus auront des conséquences pour l'emploi parce que les activités de fabrication TIC sont remplacées par des services TIC : les spécialistes des logiciels remplacent les ouvriers qui travaillaient à la production du *hardware*.

L'industrie manufacturière dans son ensemble est responsable d'un tiers de l'utilisation énergétique mondiale et de 36 % des émissions globales de CO₂ (Agence internationale de l'énergie, 2007).

Au sein du secteur manufacturier, **l'industrie sidérurgique** représente 30 % des émissions industrielles de CO₂ et emploie 550 000 travailleurs en Europe, à présent que les surcapacités ont été éliminées par des décennies de restructurations. L'industrie sidérurgique est encore un innovateur essentiel et un fournisseur de différents produits de l'économie verte (éolienne), avec des solutions sidérurgiques légères qui contribuent à la longévité des immeubles et à une meilleure performance énergétique.

Au cours des 40 dernières années, la consommation unitaire de CO₂ et d'énergie de l'industrie sidérurgique européenne a baissé respectivement de 50 % et 60 %. Presque tout l'acier utilisé dans l'automobile est recyclé et, d'ici à 2015, 95 % de tous les composants d'une automobile devront être complètement recyclés. La proportion des aciéries électriques dans la production d'acier à partir de ferraille a progressé jusqu'à 41 %.

Même si la sidérurgie est l'une des activités industrielles les plus intensives en énergie, l'empreinte en CO₂ sur l'ensemble du cycle de vie de ces produits a considérablement baissé et son efficacité énergétique s'est également améliorée. On s'attend à ce que la contribution du secteur à une nouvelle réduction des émissions passe par de nouvelles améliorations en matière d'efficacité énergétique plutôt que par de nouvelles baisses d'activité. Le régime européen des ETS après 2012 sera essentiel pour l'industrie sidérurgique européenne. Dans les circonstances présentes, il est impossible de prédire les effets futurs sur l'emploi dans le secteur.

Pour d'autres secteurs intensifs en énergie, comme l'aluminium, le ciment et la chaux, l'industrie papetière, la chimie inorganique fondamentale, et les engrais azotés, l'incertitude est encore plus grande. Bon nombre de ces secteurs sont établis dans des régions où le chômage est relativement élevé et la poursuite de leurs activités est vitale pour l'économie des zones concernées.

Le secteur des **transports** constitue un secteur essentiel, à la fois en termes d'effets climatiques et de rôle-clé dans l'économie européenne. Même si des efforts ont été accomplis pour réduire l'empreinte écologique des automobiles, les systèmes de transport public réduisent davantage les émissions et offrent davantage d'emplois verts.

Le chemin de fer peut généralement être considéré comme une source d'emplois verts. Mais dans de nombreux pays, la tendance de ces dernières décennies a été un déclin du rail au profit du transport routier et aérien, une tendance qui nous éloigne encore davantage de la réalisation d'un équilibre durable entre les modes de transport. L'emploi – tant dans l'exploitation du réseau de chemin de fer que dans la fabrication de locomotives et de matériel roulant – a baissé en conséquence.

Au sein de l'UE-25, 8,2 millions de personnes étaient employées dans l'ensemble des services de transport en 2004. Le transport ferroviaire représentait 11 % de ce total, soit 900 000 emplois. L'emploi dans les chemins de fer a chuté au cours de ces dernières décennies : de 2000 à 2004 seulement, le nombre des emplois a été réduit de 14 %. Le transport routier de passagers et de fret représentait, pour sa part, quelque 4,3 millions d'emplois, et le transport aérien, 400 000 emplois

(Syndex, 2009). Selon l'Union internationale des transports publics (UITP), on estime à quelque 900 000 les personnes employées dans les transports publics urbains dans les 25 États membres de l'Union européenne.

L'industrie automobile et ses sous-traitants emploient au total 12 millions de personnes en Europe, ce qui en fait la colonne vertébrale de l'industrie manufacturière européenne. 2,3 millions de travailleurs sont directement impliqués dans la production de véhicules alors que les sous-traitants emploient 10 millions de personnes (ACEA, 2010). Selon le rapport déjà cité du PNUE, seuls quelque 250 000 emplois sont directement impliqués dans la fabrication de voitures efficaces en termes de consommation de carburant, faiblement polluantes, et aux émissions limitées, et peuvent être considérés comme des emplois verts au sein de l'industrie automobile européenne (PNUE, 2009).

Dans le cadre de la transformation vers une économie économe en carbone, l'industrie automobile devra relever au cours des toutes prochaines années des défis particulièrement redoutables. Le processus clé des prochaines décennies sera la restructuration du secteur par la modernisation environnementale. Les éléments essentiels de cette stratégie sont de « verdir » l'industrie automobile grâce aux véhicules à faible émission et à une intégration dans un système de mobilité multimodale. L'objectif est de promouvoir l'innovation dans les produits et les services en déployant des technologies des communications intelligentes, en produisant des véhicules électriques et en explorant des sources d'énergie renouvelables (CLEPA et EUCAR, 2009).

L'industrie automobile poursuit deux objectifs essentiels en matière de réduction des émissions de CO₂ : la réduction du CO₂ émis par le fonctionnement des voitures particulières et des véhicules commerciaux, et la réduction des émissions de CO₂ dans le processus de production des véhicules. Les émissions globales de CO₂ résultant de la fabrication de voitures particulières ont augmenté entre 2005 et 2007 à un taux de 1,4 %, en raison du nombre croissant de véhicules produits. Le taux d'efficacité, mesuré par la quantité de CO₂ émis par véhicule produit, a reculé de 5 % à 0,83 tonnes CO₂ durant la même période (Syndex, 2009).

Le plus grand défi pour le secteur est toutefois de respecter les limites contraignantes d'émission de CO₂ pour les véhicules particuliers et les utilitaires légers. La réglementation européenne fixe une limite contraignante à cet égard, pour une flotte moyenne de nouveaux véhicules, de 130 g CO₂/km d'ici à 2012, avec l'imposition de pénalités si les émissions moyennes de CO₂ dépassent la valeur limite au cours d'une année à partir de 2012. L'objectif à long terme de la Commission est de 95 g/km à l'horizon 2020.

Il vaut la peine de mentionner que la réglementation contraignante de 2000 était le résultat de 13 ans de discussions sur la réduction des émissions de CO₂ pour les voitures particulières. En 1995, en effet, l'instance exécutive européenne avait annoncé un objectif de 120 g CO₂/km pour 2005. Au cours des années suivantes, l'objectif avait été deux fois différé, d'abord à 2010, puis à 2012. L'industrie automobile n'a pas réussi à atteindre ses objectifs volontairement, d'où un règlement contraignant.

Dans ces circonstances, il est extrêmement difficile d'avancer une prévision sur l'évolution probable de l'emploi dans l'industrie automobile au cours de la prochaine décennie. L'étude de Syndex a calculé les effets sur l'emploi de la conversion des moteurs automobiles conventionnels en moteurs électriques. Le calcul débouche sur des gains situés entre 80 000 et 160 000 emplois d'ici à 2010 (Syndex, 2009). Selon l'étude, la conversion des moteurs conventionnels en moteurs hybrides sera neutre pour l'emploi.

En l'absence de concepts européens relatifs à un équilibre durable entre les modes de transport, ce calcul n'a pas pu prendre en compte les réorientations possibles entre les modes de transport, grâce auxquelles, par exemple, la part du transport routier et transport individuel devrait très certainement se réduire au profit du rail et du transport public, avec les conséquences correspondantes pour l'emploi.

Les incertitudes entourant les effets potentiels sur l'emploi de la transformation verte ne concernent pas seulement l'industrie automobile, mais l'ensemble de l'industrie manufacturière. La plupart des prévisions disponibles ont tablé sur un effet global au moins neutre sur l'emploi, tout en mettant à l'avant-plan la création de nouveaux emplois dans les industries vertes.

Toutefois, une récente étude du CEDEFOP estime à 2 millions les pertes d'emplois manufacturiers en Europe d'ici à 2020 : même si la part du secteur manufacturier peut augmenter dans certains pays, dans l'UE-27, la part totale des emplois dans l'industrie manufacturière et la construction baissera de 22,9 % 2010 à 21,3 % en 2020 (CEDEFOP, 2010).

Conclusions

Il existe en Europe un consensus pour faire de l'inversion du changement climatique la priorité politique majeure de la prochaine décennie et pour voir dans la transformation en une économie efficiente en ressources et économe en carbone la tendance décisive de l'avenir.

Certes, l'Europe semble être en mesure de respecter formellement certains de ses objectifs de réduction d'émissions à moyen terme. Cependant, ce n'est en aucun cas le résultat d'une réorientation en profondeur de l'activité économique, mais plutôt d'effets non récurrents des crises. Le changement de paradigme est encore à venir. Pour qu'il ait lieu, nous avons besoin d'une politique climatique plus complète et qui soit effectivement mise en œuvre.

Il existe aussi des écarts fondamentaux dans le cadre général de la politique climatique, s'agissant, par exemple, de la manière de parvenir aux réductions d'émissions – en réduisant les activités qui sont intensives en énergie ou en accroissant l'efficacité de ses activités. Les résultats obtenus jusqu'à ce jour montrent qu'ils ont été pour l'instant largement le résultat de la première option. Dans la mesure où ce « succès » est basé sur une fuite de carbone – l'importation dans l'UE de biens intensifs en énergie précédemment produits en Europe – il n'apporte pas de réels bénéfices au niveau planétaire.

Le processus manque dans une large mesure d'outils économiques spécifiques et de fondations. Les exemples d'instruments économiques existants (comme l'ETS de l'UE) démontrent clairement cette absence, ce qui signifie qu'il n'est pas encore possible de calculer les futurs prix effectifs du carbone. Les objectifs et les engagements sont ambitieux, mais on ignore encore par quels moyens et à quel prix ces objectifs pourront être atteints.

Quand on examine l'impact sur l'emploi de ce processus de transition, l'accent est généralement mis sur les créations d'emplois ou sur les nouveaux emplois verts. Il ne suffit pas de parler des seuls emplois verts ; les défis de la transformation des emplois industriels existants doivent également être relevés.

Comme nous l'avons montré dans le cas de l'industrie automobile, et dans la perspective des secteurs intensifs en énergie, le cadre politique actuel et les pratiques de mise en œuvre ne permettent pas d'explorer de manière adéquate tous les risques et les défis potentiels. S'il existe 10 millions d'emplois dans l'industrie automobile en Europe dont quelque 240 000 peuvent actuellement être classés comme « emplois verts », il est absolument crucial d'examiner comment la transformation des autres emplois s'effectuera.

La réalisation durable des objectifs climatiques de 2020 et la réalisation possible des objectifs à plus long terme exigeront des mesures plus draconiennes (y compris l'achèvement de l'ETS, l'introduction d'une taxe carbone et le développement d'un concept durable européen pour le transport). Les effets de ces mesures devraient toutefois avoir un impact bien plus important sur l'emploi que ce que l'on peut supposer sur la base des pratiques actuelles de mise en œuvre.

Dans ce scénario, la transition vers une économie économe en carbone entraînera à une transformation sur une grande échelle de l'ensemble de l'économie européenne, avec des impacts extrêmement larges sur l'emploi.

Comme pour tout processus de restructuration majeure, la capacité de gérer la transformation à l'aide d'instruments politiques appropriés, et avec l'implication des partenaires sociaux, constituera un facteur décisif pour le succès final. Une question cruciale est celle de savoir comment les coûts de la transition seront partagés entre les différents acteurs et au sein de la société.

Ce processus futur de restructuration sera également unique, dans la mesure où il sera directement induit et façonné par des objectifs politiques explicites, visant à atténuer le changement climatique, et mis en œuvre au moyen d'un *policy mix*. Ce processus est fondamentalement différent des processus de restructuration animés par les forces du marché (par exemple la mondialisation), où la décision politique joue

un rôle plus indirect, en promouvant la libéralisation et la dérégulation (sans objectifs politiques explicites). Pour cette raison, les changements relatifs à cette nouvelle vague de restructuration peuvent être plus aisément et plus clairement prévus, si bien que les réponses aux défis qu'elle comporte (relatifs avant tout à l'emploi) peuvent être d'emblée planifiées et intégrées dans le cadre politique. Cette planification devrait surtout inclure la conception de politiques du marché du travail ciblées pour faciliter les transitions nécessaires, et les mesures d'éducation et de formation adéquates. La mesure la plus urgente serait une évaluation exacte des mesures spécifiques et planifiées de politique d'atténuation du changement climatique en matière d'emploi.

Il est également capital de déterminer comment gérer ce processus d'une manière qui soit socialement durable, le rôle que les syndicats doivent jouer et les stratégies qu'ils doivent suivre. Toutefois, une chose est claire : les progrès accomplis en Europe centrale et orientale et au Royaume-Uni dans les réductions d'émissions, résultant de l'effondrement ou de la réduction drastique de l'activité industrielle, ne sont pas la voie que l'Europe devrait suivre.

Références

- ACEA (2010), Association des constructeurs européens d'automobiles, Bruxelles (http://www.acea.be/index.php/news/news_detail/employment/).
- Agence internationale de l'énergie (2007), *Tracking Industrial Energy Efficiency and CO2 Emissions*, OCDE/AIE, Paris (http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2007/tracking_emissions.pdf).
- Carbon Trust (2007), EU ETS Phase II allocation : implications and lessons, London (www.carbontrust.co.uk/publications/pages/publicationdetail.aspx?id).
- CCE (2009a), Communication de la Commission « Seven measures for two million new EU jobs. A low carbon eco efficient & cleaner economy for European citizens » (http://www.euractiv.com/pdf/Draft_COM_IS_Oct2009-1%5B1%5D.pdf).
- CCE (2009b), « L'emploi en Europe 2009 », Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=119&langId=en>).

- CEDEFOP (2010), *Skills supply and demand in Europe, Medium-term forecast up to 2020*, European Centre for the Development of Vocational Training, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg (http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/3052_en.pdf).
- CEP (2010), *Europe's Emission Trading System: How European taxpayers are losing out to the industry lobby*, Centre for Economic Performance, Londres.
- CLEPA et EUCAR (2009), *R&D Priorities for the Greening of Vehicles and Road Transport*, European Association of Automotive Suppliers et European Council for Automotive R&D, Bruxelles, mai 2009.
- Cottrell, J., Mander, R., Schmidt, S. et Schlegelmilch, K. (2010), « Environmental fiscal reform in Europe : research, experience and best practice », *European Economic and Employment Policy Policy Brief*, n° 5/2010, European Trade Union Institute, Bruxelles (<http://www.etui.org/research/Media/Files/EEEEPB/2010/5-2010-EEEEP>).
- Davis, S. J. et Caldeira, K. (2010), « Consumption-based accounting of CO2 emissions », Department of Global Ecology, Carnegie Institution of Washington, Stanford, CA 94305 (<http://www.pnas.org/content/early/2010/02/23/0906974107.full.pdf>).
- Duncan, E. (2009), « A special report on climate change and the carbon economy », *The Economist*, Londres, 3 décembre 2009.
- EEA dataservice (<http://dataservice.eea.europa.eu/PivotApp/pivot.aspx?pivotid=475>).
- EIUG-TUC (2010), *The Cumulative Impact of Climate Change Policies on UK Energy Intensive Industries – Are Policies Effectively Focussed? A summary report for the Energy Intensive Users Group and the Trades Union Congress Prepared by Waters Wye Associates*, Londres (<http://www.eiug.org.uk/publics/WWA%20Impact%20of%20Climate%20Change%20Policies%20EIUG%20TUC%202010723.pdf>).
- GIEC (2007), *Bilan 2007 des changements climatiques : Rapport de synthèse*, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Genève (http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_fr.pdf).
- Grossman, G. et Krueger, A. (1995), « Economic growth and the environment », *Quarterly Journal of Economics*, n° 110, pp.353-77.
- IGBP (2008), *Global Carbon Project*, International Geosphere-Biosphere Programme, Stockholm (<http://www.igbp.net/page.php?pid=500>).

- Jänicke, M. et Klaus, J. (2009), « A Third Industrial Revolution? Solutions to the crisis of resource-intensive growth », *FFU-Report*, No.02-2009, Forschungsstelle für Umweltpolitik, Freie Universität Berlin (http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/ffu/publikationen/2009/jaenicke_martin_jacob_klaus_2009/index.html).
- Le Cacheux, J. (2010), « Towards a low carbon economy? European coordination of carbon taxation is crucial », in Watt, A. et Botsch, A. (eds.), *After the crisis: towards a sustainable growth model*, ETUI, Bruxelles, pp.179-182 (<http://www.etui.org/research/content/download/7604/36053/file/Jacques%20Le%20Cacheux%20After%20the%20crisis.pdf>).
- Oberndorfer, U., Alexeeva-Talebi, V. et Löschel, A. (2010), « Understanding the Competitiveness Implications of Future Phases of EU ETS on the Industrial Sectors », *ZEW Discussion Paper*, No.10-044, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim (<http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp10044.pdf>).
- Parlement européen (2009), Règlement (CE) n° 443/2009 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les voitures particulières neuves dans le cadre de l'approche intégrée de la Communauté visant à réduire les émissions de CO₂ des véhicules légers, JO L 140, 5 juin 2009, pp.1-15 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0001:0015:FR:PDF>).
- PNUE (2009), Green Jobs : Towards decent work in a sustainable, low-carbon world, Programme des Nations Unies pour l'environnement, OIT, Genève (www.unep.org/labour_environment/features/greenjobs.asp).
- Schepelmann, Ph. (2009), A green new deal for Europe, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy (<http://www.greens-efa.org/cms/default/dokbin/302/302250.pdf>).
- Stern, N. (2006), « Review on the Economics of Climate Change », rapport pour le gouvernement britannique, Londres.
- Syndex (2009), Climate disturbances, the new industrial policies and ways out of the crisis, A study by Syndex, S. Partner and WMP Consult, ordered by ETUC in partnership with EMF and EMCEF, Bruxelles (<http://tradeunionpress.eu/Web/EN/Webclima/EtudeBCCPen.pdf>).

***New Skills for New Jobs :* un champ pour l'intervention syndicale**

Jacky Fayolle

L'initiative *New Skills for New Jobs* a été lancée par une communication de la Commission européenne en 2008, en vue d'évaluer les besoins en compétences à l'horizon 2020 et de combiner la réponse à ces besoins avec l'affirmation d'une nouvelle politique industrielle (CCE, 2008)¹. La finalité affichée était de dépasser les restructurations défensives par une approche pro-active du développement des compétences humaines et des choix de spécialisation productive.

La Confédération européenne des syndicats (CES), conjointement avec les fédérations sectorielles affiliées, a engagé une démarche d'appropriation critique et constructive de cette initiative². Cet article attire d'abord l'attention sur les enjeux clefs de l'initiative, bien repérables en mobilisant les travaux prospectifs disponibles. Il se centre, dans un second temps, sur l'examen de la proposition, formulée par la Commission européenne, de mise en place de Conseils sectoriels pour l'emploi et les compétences à l'échelle européenne. Il envisage ensuite les implications que pourrait avoir cette mise en place pour le fonctionnement des marchés du travail et le développement de la formation au long de la vie. Il conclut sur les conditions à respecter pour que ces initiatives contribuent à consolider la place de l'Europe dans la compétition mondiale et à améliorer la justice sociale au sein des sociétés européennes.

-
1. L'initiative *New Skills for New Jobs* a été subrepticement rebaptisée *New Skills and Jobs* par la Commission européenne. L'appellation initiale souligne davantage le besoin d'innovation.
 2. Cet article prend appui sur un travail mené par le Centre Études & Prospective du Groupe Alpha pour la Confédération européenne des syndicats. L'équipe en charge de ce travail, animée par Jacky Fayolle, comprenait Odile Chagny, Sonia Hacquemand, Mathieu Malaquin, Antoine Rémond, Natacha Seguin et Sabine Vincent.

1. Emplois et compétences : une stratégie européenne embryonnaire

1.1 Des obstacles et des défis substantiels

La crise des années 2008-2009 a définitivement confirmé que les résultats de la stratégie de Lisbonne ne seraient pas à la hauteur des espoirs placés en elle. Les déboires de cette stratégie ne sont cependant pas réductibles au choc de la crise et certaines dérives étaient tangibles bien avant sa survenue :

- la carence d'efforts de formation et de recherche-développement ;
- la médiocrité de l'appariement entre secteurs, emplois et compétences ;
- le renoncement à la qualité de l'emploi comme facteur clef de productivité.

C'est bien parce que ces tendances préexistaient à la crise que celle-ci risque, en l'absence de réactions adéquates, de renforcer et de pérenniser les faiblesses européennes : la priorité à la réduction des coûts salariaux, du côté des entreprises, et la réduction indifférenciée des dépenses publiques, du côté des États, iront à l'encontre d'une correction offensive de ces faiblesses.

La remontée du chômage, inégale entre pays, mais massive dans certains, n'incite pas au développement des compétences, moins ressenti comme une nécessité lorsque le marché du travail est globalement détendu. Pourtant, la combinaison des changements démographiques et économiques recèle autant de dangers que d'opportunités. Ainsi, dans les secteurs où la crise a engendré des surcapacités persistantes et où la main-d'œuvre vieillit, le risque d'un déclin industriel silencieux, mais irréversible est à prendre au sérieux : machines et travailleurs partiront ensemble à la retraite. Combattre ce scénario suppose d'impulser la transmission et le renouvellement générationnels des compétences, notamment par une meilleure attractivité des métiers industriels pour les jeunes actifs. C'est bien plus exigeant qu'une simple adaptation des travailleurs aux postes de travail existants. Si elles n'améliorent pas

l'attractivité des métiers et des carrières, nombre d'industries subiront un risque démographique menaçant pour leur avenir.

La crise a donc renforcé le besoin de clarifier l'agenda : *New Skills for New Jobs* est devenue l'une des sept « initiatives phares » proposées par la Commission européenne au début 2010 par la communication *Europe 2020* (CCE, 2010a). Le langage et la méthode de cette nouvelle stratégie décennale se cherchent. La méthode ouverte de coordination (MOC), mise en avant dans les domaines où la responsabilité nationale reste première, n'a pas réussi à promouvoir un engagement actif des acteurs publics et privés nationaux. La stratégie de Lisbonne est défunte et la stratégie *Europe 2020* encore embryonnaire.

Pourtant la conscience du défi auquel sont confrontés les pays européens devient plus répandue et plus aiguë : la capacité de ces pays à s'inscrire positivement dans la nouvelle configuration compétitive et environnementale de l'économie mondiale dépend de la disponibilité des compétences appropriées et de leur élévation pour tous. La consolidation du niveau et de la qualité de vie des citoyens européens est conditionnée par la réponse à ce défi, qui se heurte à des obstacles évidents :

- trop de travailleurs ont aujourd'hui une faible qualification et la crise a démontré leur vulnérabilité prioritaire sur le marché du travail, lorsque celui-ci est frappé par un choc important et persistant. Le niveau d'éducation s'élève avec les jeunes générations, mais il ne suffit pas d'être un jeune Européen pour être assuré de disposer de connaissances et de compétences à la hauteur des exigences du monde actuel : nombre de pays européens sont médiocrement classés dans les comparaisons internationales des niveaux et des performances en matière d'éducation.
- La diffusion et le renforcement de la précarité de l'emploi et du travail n'incitent pas au développement des compétences, ni du côté des salariés, ni du côté des employeurs. Les jeunes sont particulièrement concernés : leur insertion professionnelle est souvent difficile. La lutte contre la précarité est une condition du développement des compétences de tous, dans le cadre d'un marché du travail inclusif. Les partenaires sociaux se sont accordés sur les principes de ce marché inclusif et sur les responsabilités qui leur incombent pour en promouvoir le respect (BusinessEurope *et al.*, 2010).

La concurrence pour l'attraction des talents entre entreprises et pays est une dimension de la globalisation. Si cette concurrence n'aboutit qu'à mieux rémunérer les porteurs de ces talents et à accentuer la polarisation du marché du travail, ni le sort des travailleurs moins qualifiés, ni la compétitivité collective de l'économie européenne ne s'en trouveront bénéficiaires au bout du compte. L'action publique et privée de formation doit concourir au renforcement et à la mobilisation équilibrés des capacités des différentes générations, des femmes et des hommes, des travailleurs des grandes et des petites entreprises. Les personnes menacées d'exclusion sociale, qu'il s'agisse de jeunes sortis tôt du système scolaire ou de migrants peu qualifiés, ne sont pas à laisser à l'écart de l'effort général de développement des compétences. La cohésion sociale aussi bien que l'efficacité économique sont en jeu au sein des sociétés européennes.

1.2 Les apports des travaux prospectifs

Les organismes communautaires ont impulsé, dans les années récentes, un effort systématique d'exploration prospective de la dynamique des emplois et des compétences. Deux jeux principaux d'études prospectives sont disponibles à l'échelle européenne : les projections du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP) et les enquêtes sectorielles coordonnées par la Commission (cf. encadré).

Projections du CEDEFOP et enquêtes sectorielles

Le CEDEFOP (2009 et 2010a) réalise des projections quantitatives de l'offre et de la demande d'emplois et de compétences par pays (27 pays de l'UE, plus Norvège et Suisse). Ces projections sont désagrégées par secteurs (selon la nomenclature d'activités des communautés européennes, NACE, en 41 secteurs), par métiers (selon la Classification internationale type des professions, CITP, en 27 professions) et par qualifications (selon la Classification internationale type de l'éducation, CITE, résumée en trois larges niveaux de qualification formelle). Ces projections, qui recourent à une modélisation complexe, apportent d'utiles informations sur la relation entre les sentiers envisageables de croissance économique et la dynamique des structures d'emploi et de qualification. Elles fournissent une mesure sommaire des déséquilibres entre les qualifications requises par les emplois et les compétences formelles des personnes. Cette opération ambitieuse rencontre inévitablement des obstacles limitant son usage aisé dans le cadre du dialogue social :

- les classifications standard ne s'appliquent pas identiquement dans les différents pays ;
- l'évaluation solide des déséquilibres entre offre et demande de compétences requiert un signalement adéquat des compétences, formelles et informelles, qui reste difficile dans un cadre homogène. Elle requiert aussi une meilleure connaissance des sources d'embauche et des modes de recrutement auxquels recourent les secteurs et les métiers ;
- les projections combinent l'extrapolation raisonnée des tendances de long terme et la prise en compte explicite de déterminants économiques : les redéploiements sectoriels, le commerce international, les changements technologiques et organisationnels interagissent pour déterminer la demande de compétences par les entreprises. L'interprétation correcte des résultats suppose une transparence des méthodes qui est limitée par leur technicité.

Parallèlement à la prospective quantitative du CEDEFOP, la Commission a coordonné la conduite d'enquêtes dans 19 secteurs selon une méthodologie commune, qui ordonne les étapes d'un raisonnement prospectif cohérent : cartographie des forces et faiblesses du secteur ; identification des facteurs de changement et des profils professionnels émergents ; *scenarii* qualitatifs ; impact sur l'emploi et les compétences ; choix stratégiques des entreprises ; implications pour l'éducation et la formation ; recommandations. Une synthèse en est disponible, qui témoigne de la diversité des situations et des trajectoires sectorielles³. En conséquence, les évolutions globales que connaîtra l'économie européenne dépendront fortement de la nature des redéploiements sectoriels qui interviendront : si la croissance relative des activités de services reste une tendance acquise, les spécialisations industrielles n'ont pas un destin fixé d'avance.

Comme ces enquêtes ne reposent pas sur la même méthodologie que les travaux du CEDEFOP, il est normal que les deux exercices ne présentent pas des résultats identiques, y compris sur des points importants (comme la trajectoire attendue des emplois de qualification intermédiaire). Pour que ces écarts soient une source d'enrichissement de la réflexion plutôt que de confusion, il faut qu'ils puissent être interprétés en toute rigueur : le champ sectoriel, les nomenclatures utilisées, les hypothèses économiques, etc. peuvent différer entre les deux exercices à propos d'un secteur donné.

3. Voir, sur le site de la Commission, <http://ec.europa.eu/restructuringsandjobs> et la synthèse *Transversal Analysis on the Evolution of Skills Needs in 19 Economic Sectors* (Oxford Research, 2010).

La projection centrale du CEDEFOP à l'horizon 2020 fait ressortir l'ampleur des mobilités professionnelles attendues, en raison du contraste entre les faibles créations nettes d'emplois (7,2 millions entre 2010 et 2020) et le nombre élevé de postes à pourvoir (80,3 millions, soit l'addition des 7,2 millions précédents et des 73 millions de postes à remplacer) : c'est la conséquence du renouvellement attendu de la population active, compte tenu des flux importants de départs en retraite. Ce renouvellement ouvrira de nombreux postes à pourvoir, notamment pour les emplois occupés par des personnes moyennement qualifiées. Ces personnes de qualification moyenne constitueront encore en 2020 la moitié de la population active européenne, même si leur nombre croît moins vite que celui des personnes hautement qualifiées.

La tendance conjointe à l'augmentation du niveau de formation des personnes actives et du nombre d'emplois qui demandent une qualification plus élevée est une tendance lourde qui se poursuivra. La création d'emplois réclamant des qualifications intermédiaires apparaît plus sensible au degré d'optimisme du scénario que les emplois de qualification élevée ou faible. C'est lié à des effets de structure démographique et sectorielle. La proportion des qualifications intermédiaires est plus élevée dans les cohortes qui ont passé l'âge de 40 ans, comparativement aux cohortes plus jeunes. L'emploi de ces cohortes relativement âgées peut se trouver dans des activités industrielles menacées. Si ces menaces se concrétisent, la création nette d'emplois industriels s'en trouve d'autant affaiblie.

Sur la décennie 2000, avant la crise, les enquêtes sectorielles menées par la Commission témoignent du repli prononcé de la part des emplois de travailleurs manuels qualifiés dans les activités de production industrielle et énergétique. Dans la décennie qui vient, la combinaison, dans ces activités, du progrès technique privilégiant les hautes qualifications et de la délocalisation des emplois de production moyennement qualifiés risque d'accentuer cette tendance. La synthèse des 19 études sectorielles repère les secteurs particulièrement concernés : l'industrie automobile, la construction navale, les industries informatiques et électromécanique, la chimie aussi, sans oublier le textile... Les secteurs capables de combiner croissance de l'emploi et progression forte des qualifications sont minoritaires : il s'agit surtout d'activités de services comme la santé et les télécommunications.

Le genre intervient aussi dans la dynamique des qualifications : la qualification des femmes progresse plus rapidement que celle des hommes si bien qu'en termes d'offre de travail, elles font approximativement poids égal avec les hommes aux niveaux élevés de qualification. Les évolutions des taux d'activité des femmes et des seniors auront donc des effets marqués sur la dynamique des qualifications. Le remplacement des seniors masculins par les nouvelles générations féminines pousse à la hausse les qualifications. Dans le cadre d'un scénario optimiste, qui répond aux besoins d'emploi de l'ensemble de la population, cette évolution peut relever d'une adaptation en douceur, favorable au respect de l'égalité professionnelle entre hommes et femmes. Dans le cadre d'un scénario moins expansif, les femmes qualifiées seront confrontées, sur le marché du travail, à des déséquilibres allant à l'encontre de la pleine reconnaissance de leur qualification.

Les projections du CEDEFOP alertent en effet sur une expansion nette polarisée de l'emploi, bénéficiant largement aux professions hautement qualifiées, mais aussi à des emplois dits élémentaires, constitués de tâches routinières nécessitant peu d'initiative personnelle. Cette polarisation est porteuse d'un double risque : le déclassement de personnes qualifiées dans des emplois élémentaires ; l'éviction de personnes peu qualifiées de l'accès à ces mêmes emplois. Ce risque est tangible dès lors que, dans le scénario central, le niveau d'emploi européen ne retrouve pas en 2020 son pic de 2008. Pour une population active européenne qui approchera 250 millions de personnes en 2020, la crise aura coûté, par rapport à un scénario virtuel hors crise, une perte d'environ 10 millions d'emplois. Cette perte ne serait pas résorbée avant 2025, à en croire le scénario central du CEDEFOP.

La présomption de « surqualification » d'une proportion significative de la main-d'œuvre repose, dans les exercices prospectifs du CEDEFOP, sur deux évolutions distinctes, mais conjointes :

- la poursuite de la croissance des « professions élémentaires »⁴ faisant appel à des personnes de qualification moyenne ou élevée. Les secteurs des transports, de l'hôtellerie et de la restauration, de la santé

4. Ces professions dites élémentaires sont présentes dans la plupart des secteurs. L'emploi de manœuvre (*labourer*) en est typique, mais ce n'est pas le seul.

et des soins sociaux, des services de maintenance et de nettoyage sont particulièrement concernés. Ce sont aussi des secteurs faisant appel à de hautes qualifications et susceptibles ainsi de nourrir la polarisation évoquée. La projection centrale du CEDEFOP donne un ordre de grandeur envisageable du phénomène : environ 3 millions de postes pourvus par des personnes disposant de qualifications moyennes ou élevées seraient créés dans les « professions élémentaires », tandis qu'environ un million de postes pourvus par des personnes peu qualifiées disparaîtraient dans ces mêmes professions. Comparés à une création nette de 7,2 millions de postes de travail entre 2010 et 2020, ce n'est pas négligeable ;

- le déséquilibre entre offre et demande de qualifications pour les différentes professions, mesuré selon le regroupement de la CITE en trois niveaux. Offre et demande sont séparément projetées, puis ajustées pour tenter d'éliminer les discordances qui ne peuvent pas être assimilées à un réel déséquilibre. L'offre de qualifications moyennes et élevées par les personnes qui en sont pourvues croît plus vite que la demande correspondante exprimée par les employeurs. Cet écart ne concerne pas les seules professions élémentaires.

Le maintien persistant de taux de chômage importants hérités de la crise laisse craindre en conséquence des difficultés importantes pour les personnes les moins qualifiées, soumises à la concurrence de personnes plus qualifiées pour occuper des emplois considérés comme élémentaires. Le taux de chômage des personnes disposant d'une qualification n'allant pas au-delà du premier cycle de l'enseignement secondaire dépasse 18 % dans l'ensemble de l'Union européenne en 2010 (contre environ 10 % pour l'ensemble de la population active). Dans le scénario central du CEDEFOP, il décroîtrait ensuite lentement pour rester au-dessus de 16 % en 2020 (8 % pour l'ensemble de la population active). La récession met particulièrement à mal l'emploi des moins qualifiés et fragilise ainsi la cohésion sociale. Les risques de pénurie de main-d'œuvre dans certains métiers hautement qualifiés coexisteront avec une situation durablement dégradée pour les personnes les moins qualifiées.

L'offre et la demande de compétences ne sont cependant pas deux variables indépendantes : leur confrontation suscite des ajustements qui modifient les déséquilibres initiaux, via notamment les processus d'apprentissage sur le terrain et les efforts de formation engagés en direction des personnes à la

recherche d'un emploi. Une meilleure information est nécessaire à cet égard. L'enquête envisagée par le CEDEFOP auprès des entreprises sur leurs pratiques de recrutement et de formation est une voie en ce sens, en vue de mieux connaître comment elles perçoivent et traitent les tensions sur les compétences. La reconnaissance des compétences non certifiées et donc peu visibles introduit de la souplesse par rapport à la rigidité de la stricte logique adéquationniste⁵.

1.3 Conjuguer les efforts du dialogue social et des politiques publiques

Le rapport du groupe d'experts sollicité par la Commission pour proposer un programme d'action équilibré et cohérent définit quatre lignes d'action (CCE, 2010b) :

- mettre en œuvre les bonnes incitations en direction des individus et des employeurs pour élever et mieux mobiliser les compétences ;
- amener les mondes de l'éducation, de la formation et du travail à travailler plus étroitement ensemble ;
- développer la bonne combinaison de compétences ;
- mieux anticiper les besoins futurs de compétences.

Le syndicalisme européen aborde ces enjeux avec une préoccupation prioritaire : comment mieux équiper les travailleurs pour des transitions professionnelles plus fréquentes et plus risquées ? L'élévation des compétences individuelles au cours de la vie active est une composante clef de cet « équipement ». Elle contribue à une carrière plus assurée et à une mobilité davantage choisie. Cette orientation amène à considérer l'ensemble des transitions envisageables, depuis l'entrée dans la vie active jusqu'à la retraite.

5. La démarche adéquationniste vise une conformité de l'emploi occupé par la personne avec la formation qu'elle a reçue. Or, la relation entre formation et emploi n'est pas sans flexibilité : les choix personnels prennent en compte, comme des contraintes, les dysfonctionnements du marché du travail, mais aussi, comme des opportunités, les degrés de liberté qu'il peut offrir.

Il ne s'agit pas d'une simple orientation individualiste : la cohésion du monde salarial suppose l'accès élargi d'un maximum de travailleurs à l'entretien et au développement de leurs compétences. La formation supplémentaire, en cours de vie active, ne va pas spontanément à ceux qui en sont le moins dotés au départ. Les discriminations à l'encontre des femmes, des migrants, etc. existent trop souvent. Les droits égaux à la formation, notamment via l'accès aux fonds publics et la responsabilité de l'employeur, restent à faire prévaloir.

Les obstacles s'opposant à une telle orientation ne sont pas à méconnaître : ils sont ancrés dans la nature complexe des compétences. Celles-ci sont incorporées, de manière privée, dans les individus et, sur un mode collectif, dans l'organisation du travail. Les entreprises traitent les compétences dont elles disposent comme un bien privé et un actif stratégique qu'elles n'entendent pas mettre à disposition de leurs concurrents. Les politiques publiques et le dialogue social doivent prendre en compte ces obstacles afin de définir des objectifs réalistes et de mettre en œuvre les incitations appropriées en direction des entreprises et des individus. Conférer une dimension de « bien public » aux compétences suppose d'assurer :

- l'équilibre entre compétences spécifiques (valables sur un poste de travail donné) et compétences transversales (mobilisables dans une vaste gamme d'emplois) au sein de la combinaison personnelle de compétences ;
- la transférabilité des compétences personnelles entre firmes, secteurs, territoires, ce qui permet aux travailleurs d'élargir leur espace de mobilité et aux entreprises de bénéficier de compétences formées ailleurs qu'en leur sein.

2. Les Conseils sectoriels pour l'emploi et les compétences

2.1 Un outil complémentaire du dialogue social sectoriel ?

Appréciée à l'aune des enjeux évoqués, la proposition de la Commission – mettre en place des « Conseils sectoriels de l'emploi et des compétences » à l'échelle communautaire – touche un point sensible : le besoin de

lieux où le dialogue social et les politiques publiques puissent interagir positivement en vue d'impulser le développement individuel et collectif des compétences.

Le rapport de faisabilité commandé par la Commission à la société ECORYS se livre à une revue comparative des institutions et des pratiques existantes dans les pays de l'Union (ECORYS, 2010). Les auteurs tirent de cette revue des recommandations pragmatiques pour le lancement de tels Conseils sectoriels :

- définir des objectifs et des attentes réalistes ;
- miser sur une participation volontaire des parties prenantes ;
- accorder un soutien temporaire et conditionnel par la Commission, sur la base d'un accord sur les objectifs, d'un suivi attentif du processus et d'une évaluation sérieuse des résultats ;
- privilégier au départ l'échange d'informations entre partenaires sociaux ;
- mettre en réseau les organismes nationaux en vue de forger des communautés de pratiques.

Cette voie pragmatique a été validée par la Commission. Dans un document de travail de juillet 2010 qui trace le bilan et les perspectives du dialogue social sectoriel, la Commission précise son point de vue (CCE, 2010c). Appelant à un nouveau souffle de ce dialogue, elle conçoit les Conseils sectoriels de l'emploi et des compétences comme une instance complémentaire, ouverte à d'autres acteurs que les seuls partenaires sociaux. Insistant sur la volonté autonome des partenaires sociaux pour lancer puis gouverner les Conseils, la Commission exprime néanmoins sa propre vision de leur vocation, en misant sur les effets d'émulation.

2.2 Les points de vue syndicaux

Les fédérations affiliées à la CES expriment un intérêt partagé pour la proposition des Conseils sectoriels, avec des nuances significatives. Le sentiment est au demeurant répandu, parmi les syndicalistes, que les

employeurs sont souvent plus réticents que les syndicats à s'engager dans cette direction : notamment parce que les employeurs préfèrent gérer les compétences au niveau de l'entreprise.

Les fédérations syndicales considèrent *New Skills for New Jobs* comme une initiative bienvenue, compte tenu des défis auxquels sont confrontés les Européens. Dans ce cadre, les Conseils sectoriels peuvent constituer des centres de ressources intéressants pour :

- développer des travaux prospectifs au contenu opérationnel et mieux coordonner les méthodes quantitatives et qualitatives de prospective ;
- mettre en réseau les conseils nationaux en vue de l'échange d'expériences.

Aujourd'hui, les degrés d'engagement dans le processus de mise en œuvre des Conseils sectoriels sont variables d'un secteur à l'autre. Ce processus est engagé dans certains secteurs (commerce, textile-habillement-cuir, métallurgie...). Il reste embryonnaire dans nombre d'autres. La situation est évolutive. Des questions sont soulevées en commun par les syndicalistes :

- quel est le bon périmètre sectoriel que doivent couvrir les Conseils sectoriels ? Un périmètre large pour promouvoir la transférabilité des compétences et l'employabilité des personnes ? Ou un périmètre limité pour coller aux réalités professionnelles ?
- Quel est le lien approprié avec les Comités de dialogue social sectoriel (CDSS)⁶ ? Un consensus syndical existe pour dire que le *leadership*, dans les Conseils, doit revenir aux partenaires sociaux. Mais la relation pratique des Conseils avec les CDSS reste objet d'interrogation. La nécessité d'éviter la redondance bureaucratique et de rechercher la complémentarité est certes soulignée. Les Conseils doivent-ils être autonomes ou subordonnés aux Comités, ceux-ci jouant un rôle directeur dans la détermination du

6. Pour éviter l'ambiguïté et la lourdeur, l'article utilisera le terme « Comités » ou l'acronyme CDSS pour désigner les comités existants du dialogue social sectoriel, et le terme « Conseils » pour indiquer les futurs Conseils sectoriels pour l'emploi et les compétences.

programme de travail des Conseils et la validation de leurs travaux ? Pour l'instant le schéma n'est pas clair.

- Quelle est la bonne participation des acteurs civiques et sociaux autres que les partenaires sociaux ? Un consensus se dessine pour la participation des organismes de formation professionnelle apportant expertise et action dans ce domaine crucial. Mais la prudence prévaut concernant la participation des autres acteurs : les syndicalistes s'interrogent fréquemment sur la légitimité de cette participation et la représentativité de ces acteurs.

2.3 Mobiliser la connaissance et l'expérience de terrain

Ces interrogations d'ordre institutionnel ont une dimension politique. Une réponse correcte conditionne le bon démarrage des Conseils sectoriels. Ceux-ci peuvent constituer un lieu privilégié pour la mobilisation de l'expérience de terrain des acteurs sociaux. Sur la base de cette expérience, les syndicalistes mettent en avant un ensemble de questions qui méritent un traitement ouvert :

- la globalisation économique pousse à une standardisation mondiale des compétences, qui facilite les délocalisations et contribue à la segmentation des chaînes de valeur : chacun est compétent sur le segment qu'il occupe, mais c'est un acquis réversible. La prise en compte de compétences spécifiques de haut niveau est susceptible d'influencer la localisation géographique des activités : la créativité individuelle est un facteur d'innovation qui n'est pas aisément reproductible, sur un mode indifférencié, d'un endroit à l'autre ; les compétences d'ordre systémique, c'est-à-dire la capacité à concevoir, au-delà de produits élémentaires, un ensemble organisé de biens et de services répondant aux attentes des clients, favorisent la concentration des activités en *clusters* localisés ;
- la tension entre le développement des compétences des travailleurs en place et le recours à des ressources externes (par externalisation ou délocalisation des activités, par recrutement de travailleurs qualifiés extra-communautaires) concerne une série d'activités. Les arbitrages correspondants ne devraient pas obéir au seul critère du coût immédiat, mais prendre en compte les dépenses de formation comme

un investissement dont il convient d'évaluer les effets de retour progressifs. L'approche dite sectorielle de la migration, établissant des cadres juridiques distincts pour différentes catégories de migrants, et la directive *Blue Card*, portant sur les conditions d'entrée et de séjour des travailleurs hautement qualifiés, adoptée en mai 2009, facilitent un recours utilitariste à une immigration sélective. Ce recours peut aller à l'encontre de l'effort de formation des personnes peu qualifiées présentes depuis longtemps sur le territoire européen, y compris lorsqu'elles sont d'origine immigrée ;

- l'interaction entre le vieillissement des travailleurs et la restructuration des *process* industriels fait ressortir l'enjeu de l'attractivité envers de nouvelles catégories de main-d'œuvre pour garantir la pérennité des activités concernées : jeunes entrant sur le marché du travail, femmes accédant plus aisément à certaines activités... L'équilibre entre vie professionnelle et vie privée conditionne l'ouverture plus résolue de certains métiers aux femmes. Les salaires, les conditions de travail, la qualité des emplois conditionnent l'attractivité d'activités potentiellement créatrices d'emplois ;
- la combinaison requise de compétences dans une activité donnée est influencée par des facteurs organisationnels et institutionnels : dans les services de santé, la place du secteur à financement public ; dans les services sociaux, la professionnalisation du *social care* ; dans le secteur financier, la nature des changements de la régulation après la crise ; dans le commerce et les transports, l'impact déterminant du *business model*.

3. Les *Learning Outcomes*, évolution ou révolution ?

3.1 Une évolution assumée par le syndicalisme

L'orientation en direction de la valorisation des *Learning Outcomes*⁷, mise en avant par le rapport du groupe d'experts auprès de la Commission, est bien reçue par les syndicalistes enquêtés. Il s'agit de donner à

7. L'expression anglaise passe dans les mœurs. Outre que l'équivalent français consacré, les « résultats de l'apprentissage sur le lieu de travail », n'évite pas la périphrase, il équilibre moins le *processus* et les *résultats* dans la dénomination.

l'évolution professionnelle sur le lieu de travail un plus grand rôle dans l'acquisition et la validation des compétences. Et aussi de porter l'attention sur les compétences acquises au cours de la carrière professionnelle, plus que sur les seuls diplômes issus de l'éducation initiale. Mais cette orientation soulève une série de questions :

- la compatibilité avec le *business model* adopté par l'entreprise, qui conditionne le bénéfice à attendre de l'amélioration des compétences pour ses salariés : meilleures rémunérations et/ou meilleure employabilité. Ce n'est pas neutre pour la motivation individuelle. La négociation collective sur ces enjeux reste limitée, mais le besoin d'en faire une dimension obligée de la négociation est vivement ressenti par les syndicalistes de différents secteurs ;
- la nature et le degré de la responsabilité assumée par les syndicats en matière de formation et d'évaluation des compétences. Doivent-ils s'en tenir à la participation à des organismes partenariaux, sectoriels et transversaux, qui impulsent et régulent la formation initiale et continue, ainsi que l'identification et la certification des compétences ? Doivent-ils s'engager plus résolument dans la négociation des programmes de formation au sein des entreprises et des branches ? Doivent-ils aller jusqu'à la prestation de services auprès des salariés dans ce domaine ?

Les réponses à ces questions dépendent de la sensibilité syndicale. Mais les syndicats ont vocation à un rôle dans la négociation et le suivi de la formation parce que les compétences acquises et reconnues concourent à configurer le monde du travail. Ce champ ne devrait pas être réservé aux « marchands » de la formation.

Dans divers secteurs, les syndicats sont engagés dans la définition partenariale de profils professionnels : ces profils ont vocation à être pris en compte par les institutions – services privés et publics – qui interviennent comme intermédiaires entre offreurs et demandeurs d'emplois sur le marché du travail. Lorsqu'il s'agit d'activités où la mobilité est importante, ces efforts peuvent s'appuyer sur les instruments publics communautaires (Cadre européen de certification, Système de

transfert de crédit pour l'éducation et la formation professionnelles, etc.).

Le Cadre européen des certifications (CEC) est un « esperanto », un langage commun, qui fournit des principes utiles pour la reconnaissance des qualifications. Il fonctionne comme un traducteur censé permettre, via les huit niveaux de qualification croissante qu'il incorpore, une mise en équivalence transparente des grilles organisant les certifications nationales. Mais la traduction est loin d'être automatique. Un niveau donné du CEC est caractérisé par une combinaison des capacités exprimées en termes de savoirs (*knowledge*), d'aptitudes (*skills*) et de compétences (*competencies*). La situation se complique lorsqu'on peut estimer qu'une personne relève, par exemple, d'un niveau plutôt supérieur pour ses savoirs et d'un niveau plutôt inférieur pour ses aptitudes ou ses compétences.

Le CEC n'est pas encore un outil opérationnel pour les équivalences pratiques et la libre mobilité sur le marché européen du travail : il reste trop loin des langages parlés et des représentations portées par les acteurs nationaux. Les instruments européens sont souvent perçus comme des cadres de référence utiles, mais trop abstraits ou trop *top-down* pour être l'objet d'un usage familier.

Dans les secteurs où la mobilité est « naturellement » présente, les cadres de reconnaissance et de certification des compétences viennent plus aisément sur la scène du dialogue social, sans qu'il s'agisse pour autant de dossiers faciles à mener à bien. Le secteur des transports en présente plusieurs cas. Des pas en avant significatifs sont repérables, comme l'élaboration par les partenaires sociaux de « passeports professionnels » dans l'agriculture et le tourisme. Eurocadres, qui s'est livré à un travail substantiel sur la mobilité des cadres (managers et professionnels hautement qualifiés) propose de compléter le CEC par un second étage, une « grille européenne pour la reconnaissance des certifications professionnelles », basée sur une approche sectorielle et un dialogue multi-partenarial, incluant les différents types d'apprentissage, formel, non formel et informel (Tratsaert et de Smedt, 2009).

3.2 De fortes implications pour la régulation du marché du travail

L'approche des *Learning Outcomes* pourrait contribuer à une conception plus équilibrée de la « flexicurité » dans le fonctionnement du marché du travail⁸ :

- la reconnaissance des compétences acquises au cours du travail améliore l'employabilité des personnes et contribue ainsi à mieux les équiper pour des transitions professionnelles réussies ;
- elle accroît aussi la « profondeur » du marché du travail : les compétences génériques acquises dans des lieux de travail spécifiques deviennent disponibles pour d'autres employeurs ;
- les déséquilibres entre l'offre et la demande de compétences sont moins rigides que lorsque les seuls cursus scolaires et diplômes initiaux sont pris en compte : les compétences réellement disponibles sont mieux signalées.

Un marché du travail reconnaissant les diverses voies d'apprentissage nécessite des règles convenables et des acteurs engagés dans leur respect :

- la transparence des méthodes et la claire responsabilité des organismes d'accréditation afin de garantir l'équivalence effective des compétences acquises par les voies formelle, non formelle et informelle ;
- la coopération entre les partenaires sociaux et les services d'emplois publics et privés en vue de cadres unifiés de certification pour la formation professionnelle initiale et continue ;
- la réceptivité des systèmes d'éducation et de formation initiales, amenés à décrire diplômes en termes de compétences professionnelles, ce qui est favorable à l'insertion des jeunes entrant sur le marché du travail.

8. Le thème de la flexicurité est réexploré par la Commission européenne, dans sa communication *Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois : une contribution européenne au plein emploi* (CCE, 2010d).

Les Conseils sectoriels pourraient jouer un rôle utile dans l'évaluation des *Learning outcomes*. Ils offrent un lieu stable pour l'analyse des changements concrets au sein de professions impactées par les évolutions économiques, technologiques et environnementales, en équilibrant l'observation directe, la description statistique, l'analyse prospective. Ils contribueront à l'amélioration des dispositifs européens par la prise en compte de la dynamique précise des professions. Ils permettront de comparer rigoureusement les systèmes nationaux d'acquisition et de validation des compétences et de progresser vers leur reconnaissance mutuelle. Sur cette base cognitive, les enjeux d'efficacité normative seront abordés plus aisément : responsabilité de l'accréditation, cartes professionnelles, critères d'assurance de qualité.

3.3 Du CEC à l'ESCO

La convergence des Cadres nationaux de certification (CNC) par la référence systématique au CEC est un processus en cours. L'échéance de 2012 a été validée par le Conseil de l'Union européenne, dans sa formation Emploi et Politique sociale réunie en juin 2010, qui a précisé le contenu attendu de cette convergence :

- impulser une tendance commune vers des CNC complets, couvrant tous types et niveaux de qualification, exprimés selon les traditions nationales ;
- mettre en œuvre l'approche des *Learning Outcomes* ;
- promouvoir l'intégration entre l'éducation académique et professionnelle par le recours à des descripteurs cohérents couvrant tous les niveaux de qualification ou bien par l'instauration de classes parallèles de qualification pour les hauts niveaux 6 à 8 du CEC : l'une pour les qualifications académiques, l'autre pour les qualifications de nature professionnelle.

L'énoncé de ces orientations par le Conseil Emploi n'est pas sans susciter des réactions. Le Comité syndical européen de l'éducation s'est ainsi inquiété des risques d'une uniformisation excessive des systèmes éducatifs (CSEE, 2010) : les politiques éducatives ne peuvent pas être unilatéralement pilotées par l'état instantané et futur, au demeurant

difficilement prévisible, des marchés du travail. L'éducation initiale et la formation au long de la vie doivent permettre aux personnes de maîtriser leurs projets de vie. Elles n'ont pas vocation à constituer un substitut à la protection sociale nécessitée par les aléas du marché du travail.

Les limites opérationnelles du CEC justifient le développement en cours du programme ESCO (*European Skills, Competencies and Occupations Taxonomy*) (CCE, 2010e). Son objectif est « le développement, au niveau européen, du tout premier dictionnaire multilingue reliant aptitudes et compétences aux métiers », incluant quelques milliers de descripteurs. Il s'agit d'améliorer l'interopérabilité pratique entre les acteurs du marché du travail et ceux de l'éducation et de la formation. Les employeurs et les services d'emplois utiliseront l'ESCO « pour définir un ensemble d'aptitudes et de compétences requises quand ils développent la description d'un *job* ».

La mise en œuvre du programme ESCO est rapide puisque la phase de démarrage, comportant la mise en place d'une gouvernance complexe, devait être menée à bien pour la fin de l'année 2010. Cette rapidité ne devrait pas être de la précipitation : les Conseils sectoriels pourraient utilement injecter une approche de terrain dans la construction de l'ESCO en vue de prendre en compte les changements affectant les compétences requises au sein de professions précises. L'agenda devrait être adapté à l'émergence et à l'apport des Conseils sectoriels. Il s'agit aussi d'éviter qu'une taxonomie détaillée soit trop vite figée, au risque d'être rendue rapidement obsolète par la dynamique des professions.

3.4 Des systèmes nationaux incités au changement⁹

La prise en compte des dispositifs européens par les systèmes nationaux de formation et d'éducation n'est pas neutre pour la cohérence et la dynamique de ces derniers. Ces systèmes manifestent une grande diversité : ainsi, ils ne définissent pas la notion de compétence de manière

9. Cette partie prend appui sur l'étude de Philippe Méhaut et Christopher Winch, « Le cadre européen des certifications : quelles stratégies nationales d'adaptation ? » (Méhaut et Winch, 2010), qui fait partie d'un travail collectif *European Skills and Qualifications: Towards a European Labour Market European Labour Market*, Brockmann, Clarke, Winch (Eds), Routledge, 2011.

uniforme. Certains, comme le système britannique des NVQ (*National Vocational Qualifications*), sont prioritairement attentifs au « grain fin » de la compétence, conçu comme la capacité à réaliser un ensemble de tâches élémentaires associées à un poste de travail. D'autres, comme en Allemagne et en France, ont une approche plus intégrative de la compétence, comprise comme la maîtrise de savoirs à la fois théoriques et pratiques. En Hollande, la prise en compte des dimensions civiques et morales est prononcée. Il ne suffit pas de disposer de cadres de référence européens, élaborés de manière à la fois soigneuse et pragmatique, pour assurer une correspondance transparente entre les systèmes de certification nationaux : les différences conceptuelles entre ces systèmes sont ancrées dans les habitudes et les institutions nationales.

Les dispositifs européens ont une finalité ambitieuse : favoriser la libre mobilité des Européens à la fois au sein du système de formation et sur le marché du travail, en décloisonnant l'éducation générale et la formation professionnelle et en intégrant la formation initiale et la formation continue dans un cadre unifié de certification. Sans perdre de vue cette finalité, il peut être réaliste de fixer un objectif intermédiaire plus modeste : mobiliser les cadres européens comme un outil heuristique de révélation des différences et des tensions qui existent entre les approches nationales, dans un esprit de confiance mutuelle. Les problèmes que posent ces écarts entre pays sont à résoudre sans être artificiellement gommés.

Les cadres nationaux de certification eux-mêmes sont souvent loin d'être parfaitement homogènes : ils peuvent présenter un pluralisme ou une hétérogénéité internes plus ou moins prononcés, recouvrant des principes et des logiques différenciés selon les métiers. La hiérarchie des compétences proposée par le CEC peut venir percuter les logiques de classement considérées comme acquises dans un cadre national. La prise en compte plus explicite des *Learning Outcomes* dans les référentiels de compétences exerce une incitation sur le système éducatif pour que les diplômes délivrés soient davantage définis par les compétences qu'ils certifient (les résultats ou *outcomes*) que par les voies qui y conduisent (les *inputs*). Le CEC ne constitue pas une référence incontestable, mais, utilisé à bon escient, avec une juste distance critique, il peut constituer un levier pour œuvrer à des évolutions nationales impliquant les partenaires sociaux.

4. Formation professionnelle, formation au long de la vie : un chantier ouvert

4.1 Un acquis communautaire déjà consistant

La promotion de la formation au long de la vie (*Life Long Learning*) est une ambition européenne qui a déjà une longue histoire, depuis les années 1970. Au cours des années 1990, grâce à l'impulsion de la Commission que présidait Jacques Delors, une série de programmes (Erasmus, Comenius, Leonardo da Vinci) et de processus (Bologne, Copenhague) fut lancée en vue de promouvoir l'éducation permanente et d'encourager la mobilité individuelle.

Dans les années 2000, la stratégie de Lisbonne inclut la formation comme un champ essentiel et la méthode ouverte de coordination s'y applique. Des lignes directrices sont définies et des objectifs stratégiques sont énoncés : qualité et efficacité des systèmes d'éducation et de formation, accès de tous à l'éducation et à la formation, ouverture au monde. Des objectifs et indicateurs détaillés sont élaborés pour étalonner et influencer les pratiques nationales.

En juin 2010, une communication de la Commission reprend l'énoncé des enjeux clés de l'éducation et de la formation professionnelles (CCE, 2010f). Sans innover vraiment, elle présente un inventaire à jour des objectifs et des instruments de la coopération européenne. Elle réaffirme nombre d'objectifs et de principes d'action auxquels adhèrent les syndicalistes européens, qui revendiquent un véritable droit à la formation, accessible à tous les citoyens et travailleurs (CES, 2009). Quelques idées principales sont repérables dans cette communication :

- équiper les personnes avec la bonne combinaison de compétences et la mettre à jour, via l'Enseignement et la formation professionnels initiaux (EFPI) et continus (EFPC), en s'efforçant d'équilibrer : les compétences clés (base pour la formation au long de la vie) et les aptitudes professionnelles ; les compétences standardisées et les compétences personnelles créatives ;
- encourager les systèmes favorables à la formation au long de la vie, en facilitant un accès aisé à l'EFPC ; en fournissant aux personnes des services d'orientation ; en permettant l'individualisation des

voies d'apprentissage ; en assurant la reconnaissance transparente et cohérente des *Learning Outcomes* ;

- moderniser les systèmes d'éducation et de formation professionnels en développant et rapprochant les cadres nationaux de certification par référence commune au CEC afin d'encourager la perméabilité entre l'éducation professionnelle et l'éducation supérieure et d'ouvrir les barrières grâce à la certification transparente des *Learning Outcomes* ; en faisant de la mobilité transnationale un outil de renforcement des compétences, via le système de transfert de crédits d'apprentissage (ECVET) ; en promouvant une culture de qualité, grâce à la politique d'assurance de qualité basée sur un cadre européen de référence (EQAVET) ; en faisant des Conseils sectoriels un outil de mobilisation des partenaires sociaux en vue de confronter les pratiques (organisation, mise en œuvre et financement de l'éducation et de la formation professionnelles).

4.2 Des réalisations en deçà des ambitions

Cette constance, dans l'affichage communautaire, de l'ambition de formation au long de la vie souligne d'autant plus la distance avec une réalité nettement plus médiocre. Les ressources consacrées à cette ambition et les résultats obtenus restent trop limités pour satisfaire les besoins individuels et collectifs de formation dans l'Union européenne à vingt-sept. L'accès effectif à la formation au long de la vie reste trop faible, globalement, et trop inégal, entre pays et entre personnes.

Quelques traits saillants peuvent être tirés des sources statistiques européennes, notamment l'enquête CVTS (*Continuing Vocational Training Survey*) et l'enquête sur l'éducation des adultes (*Adult Education Survey*).

- L'intensité des efforts de formation au sein des entreprises est très inégale entre pays et entreprises, notamment en fonction de la taille de ces dernières. Ces deux types d'inégalités se cumulent : l'accès des travailleurs des petites et moyennes entreprises à la formation est d'autant plus difficile qu'ils vivent dans des pays où l'effort des entreprises est globalement faible. Les travailleurs des PME peuvent être franchement exclus de l'accès à la formation.

Les pays d'Europe centrale et orientale sont particulièrement défavorisés : la formation y reste souvent un sujet secondaire pour les acteurs sociaux, en dépit du soutien fourni par les fonds communautaires. L'ampleur des inégalités entre pays est confirmée lorsque la comparaison porte sur la participation des adultes à la formation continue formelle.

- La comparaison des enquêtes CVTS de 1999 et 2005 laisse entrevoir quelques pas vers un rapprochement des pratiques de formation des entreprises européennes. Mais la tendance aujourd'hui extrapolée pour les niveaux comparés de qualification de la population active ne laisse pas anticiper un franc rattrapage des pays les plus avancés par ceux qui le sont moins. À en croire les projections du CEDEFOP sur l'offre de compétences à horizon 2020, la hausse attendue de la part des personnes de qualification élevée (niveaux 5 et 6 de la CITE) n'est pas plus importante dans les pays en retard. Cette défaillance du rattrapage n'affecte pas que les plus récents États membres : l'Italie et le Portugal sont concernés.

4.3 La recherche tâtonnante des bonnes incitations

Ce paysage médiocre invite à progresser sur un triple front : les incitations à la formation ; les ressources dont dispose la formation professionnelle ; l'efficacité des programmes de formation. Le groupe d'experts sollicité par la Commission pour proposer un programme d'action concrétisant l'initiative *New Skills for New Jobs* considère l'amélioration et le renforcement des incitations comme l'une des quatre lignes d'action prioritaires :

- les incitations en direction des individus passent par leurs motivations : la meilleure reconnaissance des compétences acquises en termes de rémunération et d'employabilité motive évidemment pour les développer. La qualité des services d'orientation et de conseil contribue aussi à la motivation. L'interaction des motivations, des incitations et des services doit faire sens pour les individus, en leur permettant de se projeter dans l'avenir. Sur cette base, des dispositifs de co-investissement dans la formation, responsabilisant les individus, les entreprises et les services de l'emploi, peuvent être mis sur pied (*learning accounts, learning vouchers*) ;

- les incitations en direction des entreprises passent par la pression des pairs pour diffuser les meilleures pratiques : si l'intensification des efforts de formation devient un atout concurrentiel, c'est bien sûr une vive incitation. Ce n'est pas automatique : la contribution de l'effort de formation à la compétitivité de l'entreprise passe par la capacité à promouvoir une organisation du travail plus centrée sur la mobilisation des compétences que sur l'adéquation étroite aux postes de travail. Dans un tel cadre organisationnel, les incitations de nature financière (incitations ciblées sur certaines catégories : travailleurs peu qualifiés, seniors ; règles fiscales de dépréciation des investissements en formation) gagneront en efficacité ;
- l'amélioration des incitations concerne aussi les acteurs privés et publics de l'éducation et de la formation. Elle passe notamment par des modalités d'évaluation qui encouragent les acteurs les plus performants.

Les débats et les réformes en cours dans plusieurs pays montrent que le bon calibrage des incitations n'est pas chose aisée. Et la variété des modes d'organisation nationaux ne simplifie pas la définition d'orientations communes.

4.4 Des différences structurelles et persistantes entre systèmes nationaux

De manière simple, plusieurs groupes de pays peuvent être identifiés sur la base de deux critères (Lefresne, 2007) :

- la relation entre formations professionnelles initiale (EFPI) et continue (EFPC) : intégration ou séparation ;
- la nature de la régulation de la formation continue : centralisée, décentralisée, faible.

Lorsque la formation continue est intégrée dans le système de formation initiale (pays nordiques), c'est probablement un avantage pour promouvoir la formation au long de la vie, dans un cadre unifié de reconnaissance et de certification des compétences. Dans les pays

d'Europe continentale et méditerranéenne, la formation initiale et la formation continue sont plutôt séparées et la formation continue fait l'objet d'une régulation contractuelle, plus ou moins décentralisée : l'émergence progressive d'un droit individuel des travailleurs à la formation et la mise en œuvre d'un cadre de certification opérationnel pour la transférabilité des compétences personnelles sont des enjeux importants de la négociation collective dans ces pays. Lorsque la régulation de la formation continue est faible, comme au Royaume-Uni, l'intensité de la formation dépend prioritairement des efforts unilatéraux des firmes. Enfin, les carences de la formation professionnelle et du dialogue social afférent sont lourdes dans beaucoup de pays d'Europe centrale et orientale.

Cette typologie simple suffit à faire état de la variété européenne, sans l'épuiser. Une comparaison plus complète des dispositifs nationaux de formation professionnelle se situe à l'intersection des systèmes de relations professionnelles et des politiques publiques propres à chaque pays. Le chercheur Éric Verdier propose une typologie des « régimes d'éducation et de formation », combinant principes politiques, stratégies d'acteurs, modes de gouvernance, règles et instruments (Verdier, 2009). Si on s'en tient sommairement au « principe de justice », critère fondamental, qui contribue à fonder ces régimes, Éric Verdier distingue ainsi :

- les régimes hors marché : professionnel (principe de justice : accès à une communauté professionnelle) ; académique (méritocratie scolaire) ; universel (compensation des inégalités initiales) ;
- les régimes marchands : marché concurrentiel (utilité des services rendus pour le capital humain individuel) ; marché organisé (juste prix et qualité des services développant les compétences comme capital social).

Les systèmes nationaux relèvent de compromis spécifiques entre ces régimes types, durablement installés dans les habitudes. L'approche européenne en cours pourrait être comprise comme une tentative en direction d'une nouvelle combinaison de régimes : professionnel, compte tenu de la vocation sectorielle des Conseils ; universel, puisque la préoccupation de bonnes opportunités et transitions pour tous est affichée ; marché organisé, puisque l'encadrement de l'activité des

prestataires de formation présents à l'échelle européenne est sur l'agenda. L'affirmation de ce régime européen pourrait contribuer, dans le respect de la subsidiarité, à corriger les carences nationales et à diffuser les meilleures pratiques.

4.5 Les Conseils sectoriels et la formation professionnelle

Si la formation professionnelle est une question clef pour des Conseils sectoriels fédérant les acteurs et les organismes nationaux, ces Conseils ont à prendre en compte les différences structurelles entre pays, pour mieux les comprendre et en évaluer les implications.

L'enquête menée par ECORYS auprès des partenaires sociaux dans le rapport sur la faisabilité des Conseils amène logiquement les auteurs à considérer que ces Conseils doivent mettre l'accent sur des thèmes pertinents à la fois pour les employeurs et les salariés. Une grande majorité de répondants à l'enquête (72 %) opte pour une double focalisation des Conseils : éducation et formation professionnelles initiales (EFPI) **et** continues (EFPC). Avec une différence significative : les employeurs se montrent d'abord intéressés par la réactivité de la formation initiale à la demande de compétences qu'ils expriment ; les syndicats sont d'abord intéressés par la promotion de la formation continue, considérée comme une protection, pour les travailleurs comme pour les entreprises.

La relation entre formations professionnelles initiale et continue devrait être ainsi, légitimement, au cœur des préoccupations des Conseils, autour de certains enjeux :

- la définition d'un juste équilibre entre les priorités des syndicats et celles des employeurs, afin de mobiliser activement les uns et les autres ;
- la connexion confiante des mondes de l'éducation, de la formation et des entreprises, en vue d'identifier et d'impulser les métiers d'avenir, à tous les niveaux de qualification. Rien ne serait pire qu'un équilibre bas de gamme entre un système de formation médiocre formant des généralistes manquant de compétences

professionnelles et des entreprises exprimant la demande de travail provenant d'un système productif atrophie ;

- la définition d'un cadre institutionnel pour orienter l'action des prestataires de formation et utiliser efficacement les fonds privés et publics mobilisables. Ce point est d'autant plus important que des prestataires s'efforcent d'organiser d'ores et déjà l'ensemble de la « chaîne de valeur » de la formation, de la certification et de la mobilité.

Le système de formation, initial et continu, doit combiner la sensibilité aux signaux en provenance du marché du travail et l'imagination prospective en prise sur le mouvement des sociétés. Ainsi, les *clusters* de recherche-développement associés aux universités ont un rôle à jouer dans le repérage et la maturation des futurs métiers porteurs, à tous niveaux de qualification.

Conclusions

Les sociétés européennes sont traversées par la recherche d'un équilibre entre deux exigences qu'il n'est pas si aisé de rendre complémentaires :

- le besoin prioritaire du renforcement de la formation de base et des compétences de l'ensemble des actifs de tous âges. La réponse à ce besoin conditionne à la fois l'employabilité des salariés à qualification faible ou moyenne et la consolidation de la présence européenne dans des activités, notamment industrielles, qui continuent d'être source d'innovation ;
- l'investissement dans des formations d'excellence attractives pour les talents potentiels, afin de garantir la mobilisation de capacités créatives dans les domaines de pointe et la place de l'Europe sur la frontière des connaissances et des technologies.

La capacité de l'Europe à s'inscrire positivement dans la nouvelle configuration compétitive et environnementale de l'économie mondiale passe par la capacité à bâtir cet équilibre, dans le cadre d'un marché du travail inclusif qui fasse reculer la précarité, porteuse de gâchis et de démotivation. Le monde salarié est aujourd'hui travaillé par des forces

de dispersion et de parcellisation. C'est un défi de cohésion essentiel, qui n'est pas seulement d'ordre social. Il conditionne aussi l'efficacité et la soutenabilité du développement économique, qui ne peut être assis durablement sur une élite trop restreinte, captant à l'excès les bénéfices d'une croissance inégalitaire.

Dans ce contexte, les Conseils sectoriels pour l'emploi et les compétences peuvent être un lieu utile pour l'interaction du dialogue social et des politiques publiques. Dans un domaine où l'exercice de la responsabilité reste prioritairement national, ils ont vocation à mettre en réseau les acteurs nationaux et régionaux en vue de forger une communauté d'expériences. Le *leadership* des Conseils doit revenir aux partenaires sociaux, afin de faire des Conseils un outil complémentaire aux Comités de dialogue social sectoriel. L'ouverture à d'autres acteurs, en particulier les organismes de formation, est à concevoir sur la base de ce *leadership*. Les Conseils pourraient impulser et coordonner des travaux prospectifs à vocation opérationnelle, en prise directe avec l'expérience des acteurs. Des études ciblées sur des professions soumises à des transformations critiques seraient particulièrement utiles, en vue de forger des programmes de formation pertinents.

La prise en compte des *Learning Outcomes*, c'est-à-dire des résultats de l'apprentissage au cours de la carrière professionnelle, dans la reconnaissance et la validation des compétences est une évolution positivement appréciée par les syndicalistes. L'épanouissement de cette évolution appelle l'adaptation des *business models*, au sein des entreprises, afin que cette reconnaissance ait des conséquences positives pour la rémunération et l'employabilité des salariés. Il incite aussi à une prise de responsabilité accrue des syndicats, afin que les compétences et la formation deviennent un domaine obligé de la négociation collective.

L'approche des *Learning Outcomes* contribue à une acception plus équilibrée de la flexicurité : en améliorant l'employabilité reconnue des personnes, elle les équipe mieux pour les transitions professionnelles ; en élargissant les compétences reconnues au-delà des seuls diplômes initiaux, elle fait bénéficier les employeurs d'une meilleure perception de l'offre effective de compétences ; en incitant les systèmes éducatifs à mieux expliciter les compétences associées aux diplômes délivrés, elle favorise l'insertion professionnelle des jeunes diplômés.

Le bon fonctionnement d'un marché du travail attentif aux *Learning Outcomes* suppose une régulation adéquate : des cadres unifiés, des méthodes transparentes, des organismes d'accréditation responsables pour la certification des compétences. Si les dispositifs européens, comme le Cadre européen des certifications et la taxonomie détaillée des compétences et des professions en cours d'élaboration, vont en ce sens, ce sont des outils dont l'appropriation par les acteurs sociaux reste limitée et difficile. Les études opérationnelles menées par les Conseils sectoriels sur des professions précises contribueraient à favoriser la maturation de ces outils par la mobilisation de l'expérience de terrain.

L'ambition européenne affichée, depuis déjà longtemps, de formation au long de la vie contraste avec la médiocrité des réalisations : l'accès à la formation professionnelle continue reste faible, globalement, et inégal, entre pays et entre personnes. Le rattrapage n'est, à ce jour, pas vraiment tangible pour les pays les moins avancés. L'équilibre entre les services de conseil et d'orientation rendus aux personnes, les incitations financières sur les entreprises, les changements de l'organisation du travail permettant une meilleure mobilisation des compétences, reste l'objet d'un calibrage difficile.

Les profondes différences, entre pays européens, de conception, d'organisation et de régulation des systèmes nationaux de formation professionnelle compliquent la définition d'orientations communes, mais ces différences ne peuvent pas être supprimées artificiellement. Au travers des mises en réseau qu'ils ont vocation à organiser, l'activité des Conseils permettrait de mieux comprendre ces différences et d'en évaluer les implications. Sur cette base, les Conseils pourraient contribuer à la promotion et à la diffusion des expériences positives, touchant notamment à la cohérence entre formations initiale et continue. Ils ont aussi vocation à clarifier le cadre institutionnel orientant l'action des prestataires de formation, déjà actifs à l'échelle européenne.

Références

- BusinessEurope, CEEP, CES et UEAPME (2010), Accord cadre sur des marchés du travail inclusifs, 25 mars 2010 (<http://www.etuc.org/a/7076>).
- CCE (2008), Communication de la Commission « Des compétences nouvelles pour des emplois nouveaux Anticiper et faire coïncider les compétences requises et les besoins du marché du travail », COM (2008) 868 final du 16 décembre 2008.
- CCE (2010a), Communication de la Commission « Europe 2020, Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », COM (2010) 2020 final du 3 mars 2010.
- CCE (2010b), *New Skills for New Jobs : Action Now*. A report by the Expert Group on New Skills for New Jobs, février 2010.
- CCE (2010c), Commission Staff Working Document on the functioning and potential of European sectoral social dialogue, SEC (2010) 964 final du 22 juillet 2010 ([http://www.lex.unict.it/eurolabor/en/documentation/com/2010/sec\(2010\)-964en.pdf](http://www.lex.unict.it/eurolabor/en/documentation/com/2010/sec(2010)-964en.pdf)).
- CCE (2010d), Communication de la Commission « Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois : une contribution européenne au plein emploi », COM (2010) 682 final du 23 novembre 2010.
- CCE (2010e), The forthcoming European Skills, Competencies and Occupations taxonomy, EMPL D-3/LK D(2009), janvier 2010.
- CCE (2010f), Communication de la Commission « Donner un nouvel élan à la coopération européenne en matière d'enseignement et de formation professionnels pour appuyer la stratégie Europe 2020 », COM (2010) 296 final du 9 juin 2010.
- CEDEFOP (2009), *Future skill needs in Europe : Medium term forecast, Technical background report*, European Centre for the Development of Vocational Training, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg (http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/3051_en.pdf).
- CEDEFOP (2010a), *Skills supply and demand in Europe : medium-term Forecast up to 2020*, European Centre for the Development of Vocational Training, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg (http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/3052_en.pdf).
- CEDEFOP (2010b), *The skill matching challenge, Analysing skill mismatch & policy implications*, European Centre for the Development of Vocational Training, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg (http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/3056_en.pdf).

- CEREQ (2008), « La formation continue dans les entreprises européennes. Premiers pas vers une homogénéisation », *Bref*, n° 251, Centre d'études et de recherches sur les qualifications, avril 2008.
- CES (2009), Résolution de la CES sur la formation professionnelle initiale et continue pour une stratégie européenne de l'emploi, Résolution adoptée par le Comité exécutif de la CES, 16 et 17 mars 2009 (<http://www.etuc.org/a/6079>).
- CSEE (2010), Déclaration du CSEE sur les conclusions du Conseil Emploi « De nouvelles compétences pour de nouveaux emplois : la voie à suivre », Comité syndical européen de l'éducation, juin 2010.
- ECORYS (2010), *Sector Councils on Employment and Skills at EU level. A study into their feasibility and potential impact*, mars 2010.
- Lefresne, F. (2007), « Formation tout au long de la vie : des enjeux convergents dans des contextes institutionnels différents au sein de l'Europe », in Cavestro, W., Durieux, C. et Monchatre, S. (dir.), *Travail et reconnaissance des compétences*, Economica, Paris, pp.175-190.
- Méhaut, P. et Winch, C. (2009), « Le cadre européen des certifications : quelles stratégies nationales d'adaptation ? », *Formation Emploi*, n° 108, octobre-décembre 2009.
- Oxford Research (2010), *Transversal Analysis on the Evolution of Skills Needs in 19 Economic Sectors*, Report prepared for DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, janvier 2010.
- Tratsaert, P. et De Smedt, E. (2009), *Qualifications et compétences pour plus de mobilité dans une Europe compétitive*, Rapport pour Eurocadres, CEPLIS, AIDP, avril 2009.
- Verdier, É (2009), *European LLL Strategy and diversity of national devices : an interpretation in terms of public policy regimes*, European Consortium for Political Research, 2009 General Conference, Potsdam, 9-12 septembre 2009.

La politique des retraites depuis la crise : évolutions européennes et réformes nationales

Marina Angelaki et David Natali

La crise financière et économique qui a frappé l'économie mondiale depuis 2007 a entraîné l'une des plus graves récessions de l'histoire économique de l'après-guerre, avec des effets profonds et durables sur les économies européennes. Les finances publiques ont été durement touchées, la hausse des déficits publics dans l'UE culminant à 7,25 % en 2010, soit un niveau trois fois supérieur à celui de 2008 ; la dette publique devait atteindre 79,5 % au cours de cette même année. La reprise économique était néanmoins en marche dans l'UE : la croissance prévue du PIB était de 1 % en 2010 et de 1,75 % en 2011, mais cette croissance pourrait être plus lente que lors des reprises précédentes (CCE, 2010a).

En ce qui concerne les systèmes de retraite, la crise a ajouté une pression supplémentaire aux difficultés déjà causées par le vieillissement de la population. La crise de l'emploi a pesé sur les financements et les contributions des systèmes par répartition ; les systèmes par capitalisation sont devenus plus vulnérables sur les marchés financiers. L'impact de la crise, associé aux réformes entreprises au cours des décennies précédentes dans la majorité des États membres, a également rendu plus complexe la compréhension des politiques de retraite.

Le présent chapitre offre un aperçu des évolutions de ce dossier au niveau de l'Union européenne et des États membres, et évalue l'éventuelle réorientation des discours et des mesures politiques. La première section de ce chapitre se focalise sur les évolutions au niveau de l'UE, en analysant l'impact de la crise sur l'interrelation entre les questions essentielles de l'adéquation et de la viabilité des systèmes. Elle examine les initiatives de l'UE, telles que le groupe des Commissaires sur les retraites, la publication du Livre vert sur des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe, et les implications, pour la

politique des retraites, du débat sur la gouvernance économique. La deuxième section se focalise sur les réformes des pensions entreprises au cours de l'année 2010 dans trois États membres de l'UE – la Grèce, la France et la Hongrie – et évalue dans quelle mesure un même changement d'accent peut être observé. La troisième section tire certaines conclusions préliminaires sur la manière dont la crise a affecté les évolutions au niveau de l'UE, ainsi que les modèles de réforme des pensions dans les États membres. Une analyse des interventions de l'UE révèle la coexistence de deux approches différentes. La première privilégie la viabilité financière et s'inscrit dans la logique de la nécessaire poursuite de la maîtrise des coûts (suite à l'augmentation des pressions financières) ; la seconde est axée sur la nécessité de traiter les problèmes d'adéquation (c'est-à-dire de garantir à tous un revenu adéquat à la retraite et un accès aux pensions permettant de maintenir, dans une mesure raisonnable, le niveau de vie après le départ à la retraite), qui ont été particulièrement mis en évidence depuis la crise. Si la première approche est encore aujourd'hui la plus répandue, la seconde a pris de l'expansion. L'examen de la situation dans les pays en question montre toutefois que les réformes ont été accélérées par la crise, même si l'ampleur de la pression ressentie et la nature véritable des réformes diffèrent en fonction de la situation initiale du pays et de l'existence ou non d'un message cohérent reçu depuis le niveau européen. L'argument de la viabilité financière a été utilisé soit comme une contrainte extérieure (Grèce), soit comme un véhicule destiné à accélérer le processus de réforme (France). Il a cependant eu certaines conséquences inattendues, comme dans le cas de la Hongrie, où le parlement a voté la renationalisation de fonds de pension privés afin de réduire les tensions budgétaires et d'éviter des restrictions.

1. Principaux messages de l'UE sur la réforme des retraites

La responsabilité de la sécurité sociale incombe aux États membres. Néanmoins, la question des retraites a été abordée au niveau de l'UE au travers de groupes et réseaux travaillant dans trois domaines différents. Cette question a d'abord été discutée dans le cadre du développement du marché intérieur ; ensuite en référence à l'union économique et

monétaire (UEM) ; et enfin en lien avec la méthode ouverte de coordination (MOC)¹. Chaque groupe a développé sa propre approche politique des réformes des retraites. Si, dans notre contribution de l'année dernière (Natali, 2010), nous nous étions focalisés sur l'interaction des différents réseaux européens en matière de retraites, nous examinons ici l'approche politique plus large de l'UE et la manière dont elle a (peut-être) évolué au cours de l'année 2010².

Cette section présente une analyse critique des principales initiatives entreprises au niveau de l'UE. Il y est fait référence au groupe des Commissaires sur les retraites, au Livre vert sur les retraites (1.1) et au débat sur la nécessité de renforcer la coordination des politiques économiques et à ses implications pour la politique des retraites (1.2).

1.1 Le groupe des Commissaires sur les retraites et le Livre vert sur des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs

Après la publication du Rapport intérimaire conjoint CPE – CPS sur les retraites, lequel faisait le point sur les progrès enregistrés dans la réforme des retraites dans l'UE au cours de la dernière décennie et réévaluait ces progrès à la lumière de la crise, Jose Manuel Barroso, le président de la Commission européenne, a envoyé, début juin 2010, une invitation à huit Commissaires, pour qu'ils se rencontrent dans un groupe spécial³ consacré aux retraites. L'objectif du groupe était « d'élaborer, définir et communiquer une approche de l'UE pour des systèmes européens de retraite adéquats, viables et sûrs » (CCE, 2010b). L'initiative était placée dans le contexte de la stratégie Europe 2020 et de la nécessité de la consolidation budgétaire, en tenant compte du défi démographique, de la nécessité de l'inclusion sociale, de la viabilité budgétaire à assurer des conditions de stabilité macro-économique et du fonctionnement du marché unique. Suivant les termes de son mandat (qui court jusqu'à l'été de 2012), le groupe ne

1. Pour une analyse plus détaillée, voir Pochet et Natali (2005).

2. Selon Barbier (2008; 2010), en raison de restrictions budgétaires, l'action de l'UE dans le domaine social s'est centrée sur la régulation et les discours.

3. Le groupe sera présidé par le Commissaire pour l'Emploi, les Affaires sociales et l'inclusion et comprendra également les Commissaires pour les Affaires économiques et monétaires, le marché intérieur et les services, les droits fondamentaux, l'industrie et l'entreprise, l'éducation, la santé et la politique des consommateurs, la programmation financière et le budget.

prendra pas de décision mais il préparera les problématiques pour la discussion collégiale.

La première tâche du groupe a été de parvenir à un accord sur le Livre vert sur des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe. Ce Livre vert a lancé un processus de consultation (qui s'est terminé en novembre 2010) sur les principaux défis auxquels sont confrontés les systèmes de retraite et sur les manières d'actualiser le cadre des retraites au niveau de l'UE, tout en respectant le fait que les États membres sont les premiers responsables de l'organisation de leur système de retraite. Comme le soulignait ce document, « au terme d'une décennie de réformes qui ont abouti à la modification des systèmes de retraite dans la plupart des États membres, il est à présent nécessaire de revoir en profondeur le cadre établi par l'Union européenne » (CCE, 2010c). Le Livre vert était une initiative conjointe de la Direction générale (DG) Emploi, Affaires sociales et Égalité des chances, de la DG Affaires économiques et financières, et de la DG Marché intérieur et Services, réunissant ainsi les DG impliquées dans le débat sur les retraites. Le Livre vert visait dès lors à adopter une approche holistique centrée sur trois thèmes : parvenir à un meilleur équilibre entre les périodes de travail et celles de retraite, éliminer les obstacles à la mobilité dans l'UE, et assurer la sûreté et la transparence grâce à une amélioration de la sensibilisation et de l'information.

Après avoir présenté les principaux défis des systèmes de retraite (vieillesse démographique, changements dans les systèmes de retraite et impact de la crise financière économique), le texte fait une série de propositions. Il souligne l'impact, sur le ratio de dépendance des personnes âgées, de différents âges moyens de sortie du monde du travail (67 et 70 ans) et avertit qu'une conjonction douloureuse de réduction des prestations et de majoration des cotisations serait inévitable si la forte progression des ratios de dépendance des personnes âgées ne s'accompagnait pas de mesures visant à prolonger la durée de la vie professionnelle. L'introduction d'un système d'ajustement automatique pour relever l'âge d'accès aux prestations de retraite, en l'alignant sur la progression future de l'espérance de vie, est présentée comme une « solution offrant de belles perspectives d'amélioration de la viabilité des systèmes ». La responsabilité individuelle accrue qui résulte des récentes réformes implique, indique le document, que l'adéquation future des pensions reposera sur les

opportunités du marché du travail et sur les rendements offerts par les marchés financiers. Le Livre vert se focalise également sur la performance des fonds de pension et la nécessité d'une régulation plus efficace et d'une meilleure gouvernance afin de réduire les coûts et les risques pour l'assuré⁴.

Les institutions et les acteurs de l'UE ont réagi au Livre vert. Le Conseil avait déjà plaidé pour une réforme des systèmes de sécurité sociale pour faire face aux évolutions démographiques, assurer la viabilité budgétaire et créer des incitants au travail, tout en soulignant clairement que des mesures prises durant des crises antérieures, comme la retraite anticipée, devaient être évitées (Conseil européen, 2010). En outre, en adoptant une série de conclusions sur la pension minimale et le revenu minimum, il avait envoyé un signal politique quant à son intention de se concentrer sur les préoccupations des citoyens dans la perspective de la protection sociale.

La plate-forme AGE, tout en saluant le débat lancé par la Commission, a souligné que les responsables politiques devaient démontrer qu'ils étaient pleinement conscients de l'impact social des réformes proposées. Selon la plate-forme, les systèmes de retraite ne doivent pas seulement être financièrement viables, mais aussi socialement viables et adéquats sur le long terme, faute de quoi les réformes risquent d'accroître le sentiment d'insécurité et de susciter des résistances face aux initiatives proposées (AGE, 2010). La Confédération européenne des syndicats (CES) a pressé les ministres de l'Emploi et des Affaires sociales de reconnaître le principe de solidarité, afin d'assurer que le retraité puisse continuer à mener une existence décente et indépendante. Pour la CES, l'objectif des régimes de retraite est de garantir une vie décente aux personnes retraitées et non de soutenir les marchés financiers (CES, 2010a). John Monks, son Secrétaire général, est allé un pas plus loin en remettant en cause les indications suivant lesquelles les employeurs souhaiteraient conserver au travail les travailleurs âgés, et il a taxé

4. Dans ce cadre, des régimes hybrides, comme un régime à contributions définies avec une garantie de rendement minimal, ou un régime partiellement à prestations définies et partiellement à contributions définies, susceptibles de modifier la tendance actuelle à privilégier des régimes à cotisations définies individualisées, ont également été discutés. Ces discussions ont dans le même temps suscité des questions sur la nécessité de combler les lacunes de l'actuel cadre européen, fragmenté et incomplet.

d'irréalistes les idées de la Commission sur un relèvement de l'âge de la retraite (CES, 2010b). Quant à l'UEAPME (petites et moyennes entreprises et artisanat), elle a considéré que le Livre vert constituait un bon point de départ pour un débat crucial et nécessaire ; elle a soutenu ses objectifs globaux, notamment la référence à un allongement de la durée de la vie professionnelle et le refus des retraites anticipées, ainsi que l'approche horizontale du Livre vert (UEAPME, 2010).

Après la publication du Livre vert, une conférence a été organisée par le Commissaire László Andor en vue d'approfondir la discussion sur les questions soulevées. Si aucune conclusion ferme n'a pu se dégager, des points intéressants ont été abordés. La problématique de l'adéquation et la difficulté de s'accorder sur une définition commune au niveau de l'UE ont été soulevées une fois de plus. S'accorder sur des normes minimales d'adéquation s'est avéré extrêmement difficile : si certains considèrent que l'UE a un rôle à jouer, sur la base des dispositions du traité de Lisbonne, il a néanmoins été souligné que les décisions sur ces questions devaient demeurer au niveau des États membres. Une autre proposition intéressante concerne l'introduction d'un régime européen (minimal) de retraite, en tant qu'instrument de renforcement de la citoyenneté européenne ainsi que pour les raisons politiques et économiques habituellement avancées.

1.2 Le débat sur la gouvernance économique et ses implications pour la politique des retraites

La crise économique et financière, suivie par la crise de la dette publique dans la zone euro, a remis en question le système actuel de coordination des politiques économiques au niveau de l'UE. Elle a souligné l'interdépendance des économies de l'Union et engendré un débat sur la nécessité d'une gouvernance économique renforcée. Le Conseil européen des 25 et 26 mars 2010 a reconnu que la stabilité macro-économique ainsi que des finances publiques viables constituaient des prérequis de l'emploi et de la croissance. Il a appelé à l'établissement d'une *task force* chargée de présenter des mesures pour le renforcement de la gouvernance économique dans l'UE. Cette section examine le débat sur la gouvernance économique, en se focalisant particulièrement sur ses implications pour la politique des retraites.

Les composants de base de la nouvelle approche ont été initialement présentés dans deux communications de la Commission (CCE, 2010d et 2010e), cependant qu'un ensemble de propositions législatives était adopté par la Commission à la fin de septembre. Les propositions couvrent, en particulier, les trois thèmes suivants : renforcer le respect du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) par les États membres et approfondir la consolidation budgétaire ; élargir la surveillance économique ; renforcer les mécanismes de mise en œuvre (cf. Le Cacheux, dans le présent volume).

L'arme préventive du PSC est renforcée par l'introduction du nouveau principe de « politique budgétaire prudente », qui vise à assurer que des politiques budgétaires prudentes dans les périodes favorables permettent de constituer un amortisseur dans les temps difficiles. Cette approche est supposée garantir la convergence vers les objectifs de moyen terme. L'arme correctrice est également modifiée : l'évolution de la dette est ainsi mise sur pied d'égalité avec celle du déficit. Les changements, tant des composantes préventives que correctrices, sont appuyés par une série de sanctions financières progressives. Dans son évaluation de la solidité des politiques budgétaires nationales, la Commission examinera la viabilité des systèmes de retraite, et elle tiendra compte également, tant pour lancer une procédure de déficit excessif que pour y mettre fin, des effets de réformes du système de retraite antérieurement mise en œuvre.

La mise en place, ensuite, d'un « Semestre européen » pour la coordination des politiques économiques — à partir de janvier 2011 — est supposée permettre aux États membres de bénéficier d'une coordination précoce au niveau européen, en synchronisant l'évaluation de leurs politiques budgétaires et structurelles. La surveillance économique sera également renforcée au moyen d'un nouveau règlement sur la prévention de la correction des déséquilibres macro-économiques. La procédure des déficits excessifs comprendra une évaluation régulière des risques de déséquilibre, fondée sur un tableau de bord d'indicateurs économiques à la fois externes (par exemple, les comptes courants, les taux de change effectifs réels) et internes (par exemple, l'endettement du secteur privé et du secteur public).

L'Allemagne a insisté pour des sanctions plus sévères en plaidant en faveur de l'expulsion en dernier ressort des membres de la zone euro qui ne parviendraient pas de manière récurrente à respecter le PSC,

nonobstant le fait qu'une telle proposition exige de modifier les traités de l'UE. Dans une proposition conjointe avec la France sur ce sujet, tout en reconnaissant qu'un mécanisme comportant la suspension des droits de vote devrait être inclus dans une révision du traité, les deux gouvernements ont plaidé pour un accord politique qui permettrait aux États membres de la zone euro, soit d'empêcher un État en défaut de prendre part à des votes ou à des délibérations spécifiques, soit de prendre un engagement politique visant à neutraliser l'effet du vote de ce membre. La déclaration commune plaide également en faveur d'une prise en compte plus explicite des responsabilités implicites comme la réforme des retraites lors de l'évaluation de la viabilité budgétaire d'un État membre.

En août, les ministres des Finances de neuf États membres (Pologne, Bulgarie, République tchèque, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie et Suède) ont souligné dans une lettre adressée au Commissaire pour les Affaires économiques et au Président du Conseil européen que la coordination des politiques économiques nationales devrait prendre en compte la réforme des retraites. Ils ont demandé d'être autorisés à exclure le coût de la réforme des retraites des chiffres de la dette publique et du déficit public, afin d'éviter des actions disciplinaires de l'UE. Le Commissaire Olli Rehn, dans une lettre à ces pays, a indiqué que la demande était « justifiée » mais qu'il n'était « pas possible » de l'accepter dans le cadre du système comptable actuel (Euractiv, 2010). Toutefois, la Commission a offert à ces pays une période de sursis de cinq ans si leur déficit budgétaire excédait le seuil fixé par l'UE, soit 3 % du produit intérieur brut et/ou si leur endettement excédait le seuil de 60 % du PIB. La Pologne, la Slovaquie et les autres pays ont estimé que cette proposition était inadéquate et ont de nouveau soulevé le problème lors du Conseil européen des 28 et 29 octobre. Les conclusions de cette réunion se sont contentées d'inviter le Conseil des ministres à accélérer le rythme des travaux sur les moyens d'intégrer la réforme des retraites dans la version révisée du Pacte de stabilité et de croissance. Comme nous le verrons dans la section 2 ci-après, cette situation s'est répercutée sur l'évolution des réformes en Hongrie⁵.

5. En décembre, après la réforme hongroise, la Pologne est parvenue à un accord avec l'Union européenne visant à assouplir les règles relatives aux finances publiques afin de tenir compte des coûts de la réforme des retraites. Le Premier ministre polonais a souligné que la

En résumé, les initiatives prises au cours de l'année écoulée ont confirmé l'impression qu'une plus grande attention avait été accordée à la viabilité financière qu'à l'adéquation. La question de la viabilité financière à long terme des systèmes de retraite a été soulevée dans le cadre du débat sur la gouvernance économique qui a eu lieu au cours de cette année, et durant la discussion sur les effets de la réduction de la dette et du déficit (cf. Pochet, 2010). Toutefois l'accent mis sur l'adéquation des prestations de retraite, même s'il n'est pas encore très appuyé, a pris de l'expansion. Le Livre vert, en particulier, a adopté une approche plus prudente du rôle des marchés, ce qui a dès lors généré une discussion sur les mesures susceptibles d'infléchir la tendance actuelle en faveur de régimes de retraite individualisés et de réglementer davantage les régimes de capitalisation.

2. Les réformes nationales des retraites comme réponse à la crise ?

Après avoir examiné les principales initiatives prises au niveau de l'UE dans le cadre du débat sur les retraites, cette deuxième section se focalise sur les évolutions au niveau national, en analysant les réformes qui ont été mises en œuvre au cours de l'année écoulée. Nous examinons l'influence de la crise sur les arguments utilisés pour justifier la réforme ainsi que sur les réformes elles-mêmes. La section se focalise sur trois pays : la Grèce (qui a été soumise à une pression budgétaire et économique extrêmement forte), la France et la Hongrie (pays qui, du point de vue de la Commission, connaissent des difficultés budgétaires moins importantes) (EPC, 2009). Si la question de la viabilité financière s'est posée dans les trois pays, les choix antérieurs ont suscité bien plus de critiques en Hongrie que dans les deux autres États membres. En Hongrie, le gouvernement a répondu aux tensions budgétaires en renationalisant des fonds de pension privés. Notre analyse montre que si la crise a accéléré les réformes dans les trois pays, les mesures de réforme effectives ont différé en fonction de facteurs nationaux (par exemple, la situation initiale du pays) et de la cohérence ou non de la réponse de l'UE.

Commission ne refusait plus que l'on autorise la prise en compte de ces coûts lors du calcul de la dette et du déficit publics (Simon et Rozlal, 2010).

2.2 Grèce : la fin d'un processus de réforme longtemps refusé ?

Au cours de la dernière décennie, la Grèce a affiché des taux de croissance exceptionnels, atteignant près de 4 % du PIB entre 1999 et 2008, à comparer à la moyenne de 2,2 % pour l'UE 27 et de 2 % pour les 15 pays qui constituaient alors la zone euro. Néanmoins, ces taux ne se sont pas traduits par une augmentation de la productivité et de la compétitivité, en raison d'une absence de volonté de mener des réformes structurelles, en particulier dans la période qui a suivi l'accession à l'UEM, et d'une incapacité à exercer une discipline budgétaire. La révision des données budgétaires, après les élections d'octobre 2009, a révélé une situation alarmante : le déficit du gouvernement grec pour 2008 a été relevé de 5,0 % du PIB à 7,7 %, alors que les autorités grecques révisaient également le déficit programmé pour 2009 de 3,7 % du PIB à 12,5 % (CCE, 2010f).

L'incertitude initiale sur la possibilité d'une assistance financière et sur ses modalités, la divulgation de scénarios évoquant une défaillance de l'État grec et une sortie volontaire de la zone euro, ont pris fin après l'accord sur un programme de sauvetage conclu avec le Fonds monétaire international (FMI), la Commission européenne et la Banque centrale européenne (BCE)⁶. Du fait que les principaux dépassements budgétaires concernaient les finances de la sécurité sociale, et compte tenu de l'augmentation prévue des dépenses publiques en matière de retraites de plus de 12 points entre 2006 et 2050, l'accord contenait des dispositions spécifiques pour la réforme des systèmes de retraite.

Les mesures adoptées ont eu un effet immédiat sur les retraites. Le paiement d'un treizième et d'un quatorzième mois de pension a été aboli et remplacé par une prime forfaitaire annuelle de 800 euros pour les pensions inférieures à 2 500 euros par mois, une taxe a été introduite sur les pensions supérieures à 1 400 euros par mois, et toutes les prestations de retraite ont été gelées pour les trois prochaines années (FMI, 2010). Plus important encore : ces mesures ont accéléré un processus de réforme longtemps refusé (cf. Carrera *et al.*, 2010 ; Sakellariopoulos et Angelaki, 2007 ; Sakellariopoulos et Economou, 2006 ;

6. Un financement à hauteur de 110 milliards d'euros soutient l'ensemble des mesures apportées par les États membres de la zone euro (€80 milliards), sous la forme de prêts bilatéraux centralisés par la Commission, et par le FMI (€30 milliards).

Featherstone et Papadimitriou, 2007). Après une série d'amendements, le Parlement grec a approuvé en juillet 2010 la loi 3863/2010. Le caractère novateur de cette dernière réforme se reflète dans l'introduction d'une « nouvelle architecture » dans laquelle les fonctions d'assistance et d'assurance sont séparées. À partir de 2015, les allocations de retraite seront constituées par la composante de base (forfaitaire) nouvellement introduite et qui se monte à 360 euros au cours de 2010, octroyée sur la base de douze mois, et par un élément de répartition, basé sur les rémunérations perçues durant la vie professionnelle et qui exige une carrière professionnelle de 40 ans. Ce régime remplacera le régime actuel, basé sur les cinq meilleures des dix dernières années et qui exigeait une carrière professionnelle de 35 ans. Si le système a conservé sa structure par répartition, le niveau des futures prestations de retraite devrait, selon les estimations, se traduire par rapport au niveau actuel par un recul allant de 25 à 50 % dans le pire des cas (INE, 2010). Globalement, la réforme instaure un lien plus étroit entre la carrière professionnelle et les niveaux des retraites. La loi introduit également une clause de sauvegarde selon laquelle, si une analyse actuarielle montre que la réforme ne parvient pas à réduire les futurs coûts des pensions de 2,5 points du PIB (en prenant 2009 comme année de référence), un décret ministériel introduira les mesures nécessaires. Cette clause, associée à l'évaluation en cours de la viabilité des pensions complémentaires, a donné lieu à des spéculations concernant la possibilité de nouvelles interventions dans le futur (Tinios, 2010).

Le président de la Confédération générale du travail (GSEE) a estimé que la loi était « inéquitable et antisociale », en dépit des concessions que les syndicats ont réussi à obtenir. La GSEE a indiqué que les futures retraites n'atteindraient que 50 % des niveaux actuels, le nouveau système privilégiant clairement la viabilité au détriment de l'adéquation.

S'agissant des effets de la réforme, les retraités actuels ont déjà subi une baisse de leurs revenus suite à la suppression des primes de Pâques, d'été et de Noël ; le gel des retraites pendant trois ans et l'introduction d'une cotisation de solidarité pour l'assurance sociale se traduiront par de nouvelles pertes de revenus. L'impact sur les retraités de demain est, quant à lui, plus difficile à évaluer. Il est plus manifeste sur les femmes, qui figurent parmi les perdants de la réforme. Le système actuel permet aux mères d'enfants dépendants de prendre leur retraite dix ans plus tôt que les hommes si elles sont couvertes par l'IKA (Institut d'assurance

sociale) ou quinze ans plus tôt, pour les travailleurs du secteur public et les travailleurs couverts par les fonds spéciaux des entreprises contrôlées par l'État. Cette disposition a été abolie et remplacée par l'introduction de crédits de prise en charge.

L'impact de la crise sur la réforme des retraites est le plus évident dans le cas de la Grèce, où les projections défavorables du système à long terme ont joué un rôle essentiel dans l'évolution des finances publiques. La dernière réforme, décrite comme ambitieuse au regard des normes internationales par la mission conjointe FMI-CE-BCE en Grèce, est manifestement axée sur la sauvegarde de la viabilité du système à long terme. Des questions restent toutefois sans réponse quant à l'adéquation actuelle, et surtout future, des prestations fournies par le système.

2.2 France : un système de retraite paralysé par la crise ?

Si la France a moins attiré l'attention que d'autres pays européens comme la Grèce ou l'Irlande, ses finances publiques ont été également mises sous pression avec un déficit public se montant à 7,5 % du PIB et un endettement à 78,1 % du PIB en 2009, selon les chiffres d'Eurostat. La crise n'a pas épargné le système des retraites, malgré le fait que le Comité de politique économique (CPE) de l'UE (2009: 26) ait classé la France parmi les pays où la hausse des dépenses liées au vieillissement serait modérée grâce à la mise en œuvre d'importantes réformes.

Dans ce contexte, en avril 2010, le Conseil d'orientation des retraites (COR), une instance constituée par le gouvernement, a présenté ses projections actualisées, en tenant compte de l'impact de la crise à court, moyen et long terme. Le Conseil a examiné cet impact sur le système français des retraites en se basant sur trois scénarios alternatifs, en raison des incertitudes relatives aux effets à long terme de la crise. Ces scénarios allaient de l'optimisme au pessimisme et étaient influencés par deux facteurs : le taux de chômage et les gains de productivité. Les exigences financières du système en 2050 varient, en fonction du scénario, entre 1,7 % et 3 % du PIB (COR, 2010).

Quelques mois plus tard, le président Sarkozy a présenté un plan visant à relever l'âge du départ à la retraite, qui passerait de 60 ans actuellement à 62 ans en 2018. En dépit des grèves et manifestations qui ont paralysé le

pays à plusieurs reprises, et après des concessions mineures apportées aux propositions sur les retraites, le projet a été approuvé par l'Assemblée nationale à la fin octobre 2010. La réforme est considérée comme essentielle parce qu'elle met fin au déficit croissant du système par répartition, réduit la hausse de la dette publique et préserve la flatteuse notation de crédit AAA dont le pays peut se targuer, et qui lui permet d'emprunter aux taux les plus bas du marché (Euractiv, 2010). La réforme a aussi constitué un test essentiel pour le président Sarkozy : s'il n'avait pas été en mesure de la faire passer, sa crédibilité en aurait souffert, ce qui aurait à son tour suscité des doutes sur la capacité du gouvernement à mettre en œuvre les économies budgétaires promises⁷.

Les principaux éléments de la loi portent sur le relèvement de l'âge du départ en retraite de 60 à 62 ans entre 2011 et 2018, et une hausse des cotisations requises pour bénéficier d'une pension complète de 40 ans en 2008 à 41 en 2010 et à 41,5 en 2020. , En outre, l'âge auquel les travailleurs qui n'ont pas accumulé de cotisations complètes peuvent recevoir une pension de retraite sans être soumis à des pénalités sera relevé à 67 ans. La réforme prévoit également des changements dans le montant de l'impôt sur le revenu payable sur certains niveaux et types de revenus, tels que des hausses sur la tranche supérieure de l'impôt sur le revenu, des taxes sur les stock-options, sur les pensions complémentaires, les revenus des capitaux et les héritages. Tout en introduisant des mesures favorisant l'emploi des travailleurs plus âgés, la réforme inclut également des éléments de solidarité en faveur des jeunes en situation précaire, des agriculteurs et des femmes. La réforme devrait ramener le système à l'équilibre d'ici à 2018.

La réaction des syndicats a été largement négative. La Confédération générale du travail (CGT) a présenté cette loi comme une réforme brutale constituant un coup d'arrêt sans précédent dans le progrès social. Les syndicats n'ont pas apporté leur appui à la proposition de loi et quatre des cinq grandes centrales ont exprimé leur opposition totale. La Confédération générale du travail – *Force Ouvrière* (CGT-FO) – a réclamé le retrait du projet tandis que la Confédération française démocratique du travail (CFDT) a demandé qu'il soit revu, parce que les coûts du changement étaient supportés largement par les travailleurs (à

7 « France Pension Reform », *The New York Times*, 25 octobre 2010.

hauteur, selon ses estimations, de 85 %). Elle a également souligné que le gouvernement n'avait pas tenu compte de l'espérance de vie réduite des travailleurs dans certains emplois. La CFDT a estimé que le projet pénalisait les personnes qui étaient entrées jeunes sur le marché du travail et celles qui se trouvaient en situation professionnelle précaire, tout en ne prenant pas en considération les conséquences que la poursuite de l'activité professionnelle au-delà de 60 ans peut entraîner pour la santé des travailleurs.

Des doutes ont également été exprimés quant à l'impact de la réforme sur le Fonds de réserve des retraites (FRR), établi à la fin des années 1990 afin de préparer le changement démographique après 2005 et d'assurer la viabilité du système au-delà de 2018. En novembre, le Parlement français a décidé de prélever 33 milliards d'euros provenant du FRR, afin de réduire le déficit à court terme du régime des retraites. C'est ainsi que les sommes économisées pour le paiement des retraites des années 2020-2040 seront utilisées plus tôt, dans les années 2011-2024, et que le gouvernement utilisera les ressources qu'il avait économisées à des fins autres que celles qui avaient été initialement prévues.

La Confédération générale du travail (CGT) a dénoncé le fait que la loi portait un coup sans précédent au progrès social. Son responsable a demandé que la loi ne soit pas examinée sous sa forme actuelle par le Conseil des ministres le 13 juillet, mais que de véritables négociations aient lieu. La Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) a regretté l'augmentation généralisée de l'âge du départ en retraite et le fait que les revenus du capital ne contribueraient seulement qu'à hauteur de 10 % au financement. La Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres CFE-CGC, qui préside le fonds national de l'assurance retraite, a souligné l'absence de moyens financiers réservés au système des retraites, mais elle a salué positivement la mesure suivant laquelle le congé de maternité serait pris en considération pour le calcul de la pension publique (Jean, 2010).

2.3 Hongrie : remise en cause de la privatisation

La Hongrie a été le premier pays d'Europe centrale et orientale à introduire un système à piliers multiples dès 1997. Cette réforme a conduit à une réduction des prestations de retraite, résultant d'une refonte générale

de la base d'évaluation, d'une nouvelle formule à prestations déterminées, et de la révision du mécanisme d'indexation. Depuis 1998, le calcul de prestations à été basé sur le montant déterminé par la rémunération moyenne gagnée depuis 1988 (ce mécanisme a impliqué une réduction des prestations). La formule dégressive des allocations devrait devenir linéaire en 2013 et un traitement différencié a été réservé aux personnes qui ont participé à la tranche capitalisée et à celles qui sont restées dans la seule tranche publique (Guardiancich, 2010). Les régimes complémentaires obligatoires par capitalisation introduits en 1998 comprennent dix-neuf fonds de pension obligatoires. Ils assuraient près de trois millions de membres (71 % de la population économiquement active) et, à la mi-2009, ils avaient collecté l'équivalent de 6,8 % du PIB. La structure opérationnelle de ces fonds de pension est une caractéristique exceptionnellement inefficace du système hongrois des retraites⁸. Les holdings financières dominent le marché alors que la collecte décentralisée des cotisations, introduite en 1998, a été finalement centralisée et déléguée à l'administration fiscale (*ibid.*, 2).

Suite aux tensions budgétaires croissantes depuis la crise, la Hongrie a procédé en 2010 à une renationalisation des régimes de retraite par capitalisation et a exclu le coût des réformes des chiffres de sa dette publique. De nombreux commentateurs considèrent que la décision de l'UE de rejeter la demande des gouvernements d'Europe centrale et orientale de bénéficier d'un traitement spécial s'agissant des coûts de la réforme des retraites, constitue l'une des raisons pour lesquelles le gouvernement hongrois a adopté si rapidement sa nouvelle législation (Simon et Rozlal, 2010). En décembre 2010, le Parlement vote le démantèlement de la réforme des retraites de 1997 : la nouvelle législation est adoptée par 250 voix pour, 58 voix contre et 43 abstentions. Celle-ci permet effectivement au gouvernement de saisir jusqu'à 10 milliards d'euros d'actifs des pensions privées, ce qui lui permet de réduire le déficit budgétaire en évitant des mesures d'austérité. La législation impose des pénalités aux travailleurs qui ne retransfèrent pas, au bénéfice du système public, et avant la fin de janvier, les actifs qu'ils détenaient dans les fonds de retraite (Bryant et Cienski, 2010).

8. Les fonds sont des associations mutualistes qui sont la propriété conjointe de leurs membres. Ce système dissimule des organisations marchandes au sein d'une structure de gouvernance non-marchande.

Le gouvernement vendra ces actifs et utilisera le produit de la vente pour réduire l'endettement, combler les trous du système public de retraite et disposer d'une marge de manœuvre pour des réductions d'impôt en faveur des ménages et des petites entreprises. Grâce à cette stratégie (et à l'augmentation parallèle des taxes sur les banques et sur les entreprises majoritairement contrôlées par des capitaux étrangers), le premier ministre Orban a promis de mettre fin aux années d'austérité et fait grimper la popularité de son parti de centre-droit, le Fidesz, dans les sondages d'opinion. Mais cette stratégie – qui comporte également une reconquête de la « souveraineté financière », en mettant un terme à l'accord sur un filet de sécurité de 20 milliards d'euros conclu avec l'Union européenne et le Fonds monétaire international – a entraîné une baisse de la valeur des actifs hongrois et a précipité une rétrogradation de notation de la part de l'agence Moody's. Suite à la réforme, le gouvernement hongrois entend ramener le déficit public en dessous de 3 % du produit intérieur brut en 2011. Mais les tensions budgétaires à long terme devraient subsister, avec une dette publique de 80 % du PIB, juste au-dessus de la moyenne de l'Union européenne mais supérieure à celle de tout autre pays d'Europe centrale ou orientale.

Plusieurs fédérations syndicales ont réagi négativement aux décisions budgétaires du gouvernement. En novembre, le comité conjoint des syndicats avait envoyé au gouvernement un document soulignant que la plupart des nouvelles lois soumises au Parlement violaient le principe de sécurité juridique et mettaient en danger les intérêts des travailleurs. Le comité protestait également contre l'intention du gouvernement de détourner les économies vers des fonds de pension privés.

Les politiques menées en Hongrie ne sont pas les seules dans l'UE. La Bulgarie a adopté des initiatives très similaires. Les deux pays ont choisi de renationaliser leurs régimes de retraite par capitalisation, réduisant ainsi le déficit public et l'endettement. Ces politiques ont pris la Commission européenne au dépourvu, alors que cette dernière s'efforce de proposer une solution à l'échelle de l'UE pour la réforme des retraites. La Commission, et en particulier le Commissaire pour les Affaires économiques et monétaires, a exprimé ses préoccupations concernant les innovations annoncées par les autorités hongroises en matière de système de retraite. Après le vote hongrois, la Commission a conclu un accord avec la Pologne qui permet d'assouplir les règles relatives aux finances publiques, pour tenir compte des coûts de la réforme des retraites (Euractiv, 2010).

Conclusions

Ce chapitre a jeté un éclairage sur les débats menés au sujet des retraites au cours de l'année écoulée, au niveau de l'UE et au niveau national, en tentant de mettre en évidence la réorientation (possible) du discours politique et des mesures de réforme. Des discussions menées tant au niveau européen qu'au niveau national, il ressort que la question dominante est toujours celle de la viabilité financière des régimes de retraite. Toutefois, la question de l'adéquation des prestations a bénéficié de davantage d'attention. Ces deux tendances reflètent les incohérences et ambiguïtés qui existent au niveau de l'UE.

Les réformes instituées en Grèce, en France et en Hongrie ont confirmé la prédominance des préoccupations budgétaires. Les responsables politiques grecs et français ont procédé à de nouvelles coupes dans les retraites dans le cadre d'une stratégie plus large de réduction des déficits publics et de la dette publique. En Hongrie, par contre, la stabilité budgétaire a été poursuivie par le biais d'une réorientation radicale de la politique des retraites. Après que la Commission européenne ait rejeté sa demande d'exclure le coût de la réforme des retraites des chiffres de la dette publique et du déficit public, le gouvernement hongrois a démantelé la réforme radicale des années 1990.

La première partie de ce chapitre s'est focalisée sur les évolutions au niveau de l'UE. Certaines initiatives nouvelles au cours de l'année écoulée – comme la constitution du groupe Barroso sur les retraites et la publication du Livre vert – ont tenté d'offrir une approche holistique du débat sur les retraites tout en soulignant l'interdépendance des objectifs d'adéquation et de viabilité. Si nous examinons les actions entreprises par l'UE, nous pouvons identifier deux approches parallèles. L'une se concentre sur la viabilité financière, et reflète la nécessité de conforter la maîtrise des coûts (suite aux pressions financières accrues) ; la seconde se focalise sur la nécessité de corriger certaines carences en termes d'adéquation des prestations, qui sont devenues particulièrement évidentes depuis la crise. La première approche est toujours prédominante, mais la seconde, même si elle est moins répandue, a pris de l'expansion.

La seconde section s'est focalisée sur les évolutions au niveau des États membres. Notre analyse a montré que les réformes ont été accélérées par la crise, mais que l'ampleur de la pression a varié en fonction de la

situation initiale du pays. La crise grecque s'est traduite par une réforme plus radicale que celles mises en œuvre dans les autres pays étudiés. Les mesures de réforme adoptées en France ont également été accélérées par la crise et par la nécessité de réduire les niveaux des déficits et d'apaiser les marchés internationaux. Par rapport à la Grèce, toutefois, la pression était plus faible, suite aux réformes qui avaient déjà été mises en œuvre au cours des décennies précédentes. Dès lors, les mesures prises n'ont pas fondamentalement modifié le système mais visaient principalement à renforcer sa viabilité, même aux dépens de l'adéquation du niveau des pensions de retraite. De manière générale, on a pu prétendre que, dans le cas de la France, la crise avait accéléré le processus de réforme. En Hongrie, par contre, on n'a pas constaté une telle tendance à la réforme fondée sur une volonté de limiter les dépenses en matière de pensions publiques. La réforme la plus récente a constitué une marche arrière par rapport à la privatisation partielle du système effectuée en 1997. Elle a permis au gouvernement de maintenir le déficit budgétaire à un niveau généralement inférieur, tout en atténuant les mesures d'austérité. Ce cas n'est pas isolé dans les États membres d'Europe centrale et orientale. La Bulgarie a emprunté la même voie, et le débat en Pologne révèle une même tendance à remettre en cause l'évolution antérieure qui avait favorisé un système à plusieurs piliers. Si de nombreux facteurs nationaux peuvent contribuer à expliquer un tel renversement, les commentateurs ont souligné l'impact direct du débat de l'UE sur la gouvernance économique. Nous sommes en droit de supposer que la réforme hongroise a été une conséquence inattendue des règles du Pacte de stabilité et de croissance en matière de calcul du déficit et de la dette. La politique de privatisation des retraites poursuivie par certains États membres de l'UE au cours de la dernière décennie a entraîné une augmentation des coûts à court terme. La décision de l'UE de rejeter la requête des États membres qui demandaient que l'on tienne compte du coût du transfert des retraites dans des mains privées, a contribué à la décision de ces pays de réorienter les réformes des retraites afin de respecter les exigences budgétaires européennes.

Cet examen parallèle mené au niveau de l'UE et au niveau national démontre que la crise a eu un effet direct mais contradictoire sur les discours et les politiques en matière de retraites. D'une part, les membres de l'UE (en particulier de la zone euro) qui connaissaient une pression considérable sur leurs finances publiques (et sur leur système

d'assurance sociale retraite) ont mené des réformes visant à réduire les dépenses de retraite. D'autre part, certains pays qui avaient déjà introduit un système à piliers multiples ont inversé la tendance par une renationalisation des fonds de pension privés. Même si ce chapitre n'entendait pas se livrer à une évaluation systématique de la possibilité de formuler une politique des retraites au niveau européen, les indications fournies par les pays examinés montrent que la crise, tout comme les approches adoptées au niveau de l'UE, a eu un effet double et assez contradictoire : de nouvelles mesures de réduction des coûts ont été introduites, alors que certains pays sont revenus sur les mesures antérieures de privatisation pour éviter de nouvelles mesures d'austérité et/ou hausses des impôts, et pour éviter des sanctions de l'UE.

Références

- AGE (2010), Livre vert sur les pensions : La Commission européenne pose de bonnes questions mais les États membres vont-ils y répondre de manière à restaurer la confiance des citoyens dans les systèmes de pension ?, *Communiqué de Presse*, Bruxelles, 7 juillet 2010 (www.age-platform.org).
- Barbier, J-C. (2008), *La longue marche vers l'Europe sociale*, PUF, Le lien Social, Paris.
- Barbier, J-C. (2010), « Stratégie de Lisbonne : les promesses sociales non tenues », *CES Working papers*, n° 2010-18, Document de travail du Centre d'économie de la Sorbonne, CES Université Paris 1- Panthéon Sorbonne CNRS, Paris.
- Bryant, C. et Cienski, J. (2010), « Hungary reverses pensions reform », *Financial Times*, 14 décembre 2010 (<http://www.ft.com/cms/s/0/0e01c370-06de-11e0-8c29-00144feabdc0.html#axzz18OEIVgKz>).
- Carrera, L. N., Angelaki, M. et Carolo, D. (2010), « Political Competition and Societal Veto Players. The Politics of Pension Reforms in Southern Europe », *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n° 1/2010.
- CCE (2010a), Rapport intermédiaire sur les retraites établi conjointement par le CPE et le CPS, Bruxelles, 28 mai 2010.
- CCE (2010b), 1st Meeting of the Commissioner's Group on Pensions. Minutes, 17 juin 2010.
- CCE (2010c), Livre vert : Vers des systèmes de retraite adéquats, viables et sûrs en Europe, COM (2010) 365 final du 7 juillet 2010 (<http://>

- eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0365:FIN:FR:PDF).
- CCE (2010d) Communication de la Commission « Renforcer la coordination des politiques économiques », COM (2010) 250 final du 12 mai 2010 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0250:FIN:FR:PDF>).
- CCE (2010e), Communication de la Commission « Améliorer la coordination des politiques économiques au profit de la stabilité, de la croissance et de l'emploi - Des outils pour renforcer la gouvernance économique de l'UE », COM (2010) 367 final du 30 juin 2010 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0367:FIN:FR:PDF>).
- CCE (2010f), The Economic Adjustment Programme for Greece. *European Economy, Occasional Papers*, No.61, Directorate General for Economic and Financial Affairs, mai 2010.
- CES (2010a), « Livre vert sur les retraites : pour la CES, la priorité doit être accordée à la création d'emploi », *Communiqué de presse*, 8 juillet 2010 (<http://www.etuc.org/a/7468>).
- CES (2010b), « Livre vert de l'UE sur les retraites : 'Irréaliste' dit la CES », *Communiqué de presse*, 7 juillet 2010 (<http://www.etuc.org/a/7463>).
- CFDT (2010), Retraites. La loi validée et promulguée reste injuste, 10 novembre 2010 (<http://www.cfdt.fr/rewrite/article/30199/les-actualites/dossier-special-reforme-des-retraites/retraites--la-loi-validee-et-promulguee-reste-injuste.htm>).
- Conseil européen (2010), Strengthening economic governance in the EU. Report of the Task Force to the European Council, Bruxelles, 21 octobre 2010.
- Conseil de l'Union européenne (2010a), 3019^e session du Conseil « Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs », *Communiqué de presse*, Doc. 10560/10, Luxembourg, 7 et 8 juin 2010.
- COR (2010), *Retraites: perspectives actualisées à moyen et long terme en vue du rendez-vous de 2010*, Huitième rapport du Conseil d'orientation des retraites, adopté le 14 avril 2010.
- EPC (2009), *The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG), *European Economy*, n° 2/2009.

- Euractiv (2010), Poland strikes pension deal with EU, 13 décembre 2010 (<http://www.euractiv.com/en/euro-finance/poland-strikes-pension-deal-with-eu-news-500531>).
- Featherstone, K. et Papadimitriou, D. (2007), *The Limits of External Europeanization. Reform Capacity and Policy Conflict in Greece*, Palgrave, Londres.
- FMI (2010a), Greece: Stand-By Agreement-Review Under the Emergency Financing Mechanism, IMF Country Report No. 10/217, Fonds monétaire international, juillet 2010.
- Guardiancich, I. (2010), *Hungary, Country Report*, rapport réalisé pour le Service Public Fédéral Sécurité sociale, Gouvernement belge (http://www.ose.be/files/publication/2010/country_reports_pension/OSE_2010_CRpension_Hungary.pdf).
- INE/GSEE-ADEDY (2010), *The Greek economy and employment. Annual Report 2010*, Athènes, août 2010 [en grec].
- Natali, D. (2010a), « Les pensions dans la tourmente de la crise : messages-clés de l'UE », in Degryse, C. (dir.), *Bilan social de l'Union européenne 2009*, OSE/ETUI, Bruxelles, pp.125-156.
- Natali, D. (2010b), « The Lisbon Strategy, Europe 2020 and the crisis in between », in Marlier, E. et Natali, D. (eds.) avec Van dam, R., *Europe 2020: Towards a more social Europe?*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, pp.93-114
- Pochet, P. (2010), « EU 2020, Social Impact of the new form of European governance », *ETUI Policy Brief*, n° 5/10, Bruxelles.
- Pochet, P. et Natali, D. (2005), « European Networks on Pensions: The Participation of Organised Interests in the EU Policy Making Process », *Revue belge de la sécurité sociale*, n° 2, pp. 307-335.
- Sakellaropoulos, Th. et Angelaki, M. (2007), « The Politics of Pension Reform in Southern Europe », in Van Langendonck, J. (ed.) *The Right to Social Security*, Intersentia, Anvers, pp.121-141.
- Sakellaropoulos, Th. et Economou, Ch. (2006), « National Priorities and European Challenges in the Reform Process of the Social Protection and Employment Policies in Greece, 1980-2004 », *Social Cohesion and Development*, Vol.1, n° 1, pp.5-36.
- Simon, Z. et Rozlal, M. (2010), « EU Says Pension Accounting Change Sought by Poland, Hungary `Not Possible' », Bloomberg (<http://www.bloomberg.com/news/2010-10-22/eu-says-pension-accounting-change-sought-by-poland-hungary-not-possible.html>).
- Stergiou, A. et Sakellaropoulos, Th. (2010), *The Social Insurance Reform*, Dionicos, Athènes [en grec].

Task Force (2010), « Strengthening economic governance in the EU », Report of the task force to the European Council, Bruxelles, 21 octobre 2010 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117236.pdf).

Tinios, P. (2010) *Social Insurance*, Kritiki, Athènes [en grec].

UEAPME (2010), Position Paper on the European Commission's Green Paper on demographic change, novembre 2010.

La « dimension sociale de la stratégie Europe 2020 » : un oxymore ?

Bart Vanhercke

Introduction¹

D'ici une dizaine d'années, les linguistes pourront utiliser la formule « dimension sociale de la Stratégie Europe 2020 » comme un exemple d'oxymore². À première vue, la simple idée que la nouvelle stratégie de l'UE pour la prochaine décennie puisse être un instrument de développement de la (faible) dimension sociale de l'Europe semblerait en effet plutôt une contradiction. Après tout, une première lecture des ambitions et des dispositifs de gouvernance établis par la Stratégie Europe 2020 suggère que des questions telles que l'emploi, la protection sociale et l'inclusion sociale sont loin d'y être centrales, et qu'elles semblent largement dominées par les ambitions économiques et budgétaires. Pourtant, le présent chapitre entend montrer que cette Stratégie offre également certaines opportunités significatives qui peuvent – et doivent – être saisies par les acteurs politiques et par d'autres acteurs pour la réalisation de leurs objectifs sociaux, même si une telle stratégie comporte manifestement certains risques.

Ce chapitre est structuré comme suit. La section 1 présente brièvement certaines évaluations relatives à la stratégie qui a précédé Europe 2020, c'est-à-dire la Stratégie de Lisbonne, considérée par beaucoup (mais pas par tous) comme « défailante ». La section 2 décrit les objectifs politiques et le dispositif de gouvernance de la nouvelle stratégie européenne de

1. L'auteur souhaite remercier David Natali et Philippe Pochet pour leurs suggestions portant sur une version antérieure, Cécile Barbier pour les discussions fructueuses sur le nouveau cadre économique européen, et Lena Wegener pour la précieuse assistance apportée en matière de recherches.

2. Un oxymore est une figure de style qui consiste à combiner deux notions qui semblent être l'opposé l'une de l'autre, par exemple « un silence assourdissant » « extrêmement moyen », « réalité virtuelle », « un secret bien connu ».

croissance. La section 3 entend montrer que lorsqu'on compare Lisbonne et Europe 2020, on peut identifier certains progrès quant au développement de l'Europe sociale. Il ne faut pourtant pas se réjouir trop vite : la section 4 explique pourquoi les acteurs sociaux devraient être prudents quant aux objectifs qu'ils formulent en s'appuyant sur la nouvelle stratégie. La section 5 suggère certaines pistes pour le renforcement de la dimension sociale de l'intégration européenne. D'une part, certaines améliorations (modestes, il faut le reconnaître) pourraient résulter de la préservation du rôle des ministres des Affaires sociales et du renforcement des instruments de la méthode ouverte de coordination (MOC) sociale dans le contexte d'Europe 2020. Une seconde stratégie, plus radicale, pourrait être de modifier la logique qui inspire Europe 2020, en choisissant une nouvelle approche, à savoir un « Pacte de stabilité sociale ». Si difficile que sa réalisation puisse apparaître pour l'instant, un tel pacte pourrait offrir une alternative plus efficace à la simple coordination des politiques sociales. La dernière section présente un résumé des résultats de la recherche et un essai de conclusions.

1. Prélude : de Lisbonne à la Stratégie Europe 2020

1.1 Le jugement négatif porté sur la Stratégie de Lisbonne

La Stratégie de Lisbonne, qui avait été lancée par le Conseil européen en mars 2000, a pris fin officiellement en juin 2010 avec l'adoption, par le Conseil européen, de la nouvelle Stratégie Europe 2020. La Stratégie de Lisbonne initiale avait établi un agenda, large et ambitieux, visant à 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 » (Conseil européen, 2000). Cet agenda inclusif était basé sur le concept d'un « triangle de politique socioéconomique » où un poids équivalent était attribué aux objectifs d'amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et de plus grande cohésion sociale, et aux objectifs de l'UE portant sur la croissance économique et la compétitivité. En 2001, sous présidence suédoise, la durabilité environnementale avait été ajoutée comme quatrième « pilier », ou objectif essentiel. La Stratégie de Lisbonne avait été officiellement relancée en 2005, en mettant davantage l'accent sur la croissance et

l'emploi (Zeitlin, 2010). Dès lors, cette seconde phase de Lisbonne s'est caractérisée par une orientation nettement plus néolibérale que la première (Daly, 2010).

Plusieurs tentatives ont été faites pour évaluer la Stratégie de Lisbonne. Il semble honnête d'indiquer que, pour résumer, la plus grande partie de la littérature économique a considéré cette dernière comme déficiente, car incapable d'atteindre ses objectifs essentiels. Dans un examen critique de la littérature multidisciplinaire consacrée à la Stratégie de Lisbonne au cours de la décennie écoulée, Natali (2009) évoque ces auteurs qui ont souligné que celle-ci avait souffert d'un « agenda politique erroné » et ceux qui ont formulé explicitement des doutes sur la conception du monde qui lui est sous-jacente (par exemple, la contradiction potentielle entre les projets de Lisbonne et de l'union économique et monétaire). D'autres spécialistes ont remis en question la croyance dans la dérégulation et la flexibilité (marché du travail) en tant que voie à suivre pour parvenir à la croissance économique. Toujours selon Natali (2009), une autre tendance de la littérature relative à la Stratégie de Lisbonne en a approuvé les fondations politico-économiques, mais a mis en lumière des défaillances institutionnelles majeures portant sur la gouvernance de l'UE et sur la MOC en particulier. Dès lors, l'analyse des différentes procédures de la MOC a débouché sur un regard assez sceptique de cette dimension de participation. Kröger (2009) prétend que la MOC ne satisfait pas aux exigences d'un environnement propice à l'apprentissage, et que la MOC sociale est parfois moins ouverte que la méthode communautaire³ parce qu'elle implique un cercle relativement fermé de « bureaucrates irresponsables ». Un auteur a même qualifié la Stratégie de Lisbonne de « Titanic 2010 de l'Union européenne » (Tausch, 2009).

Si les économistes se sont en général montrés très critiques à l'égard de la Stratégie de Lisbonne et en ont souligné le manque d'efficacité, d'autres ont proposé une lecture plus optimiste. Selon Natali (2009), une grande partie de la littérature s'est centrée sur les aspects

3. La « méthode communautaire » fait référence au processus classique de prise de décision de l'UE dans lequel la Commission a le droit d'initier une proposition législative sur laquelle le Conseil et - dans la plupart des cas - le Parlement européen se prononcent ensuite (« codécision »). Contrairement aux mécanismes de « *soft governance* » (comme par exemple la MOC), la méthode communautaire produit une législation contraignante pour les États membres et dont la non-application peut entraîner une procédure devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

innovateurs du mode de gouvernance de Lisbonne (en particulier la MOC) et sur les implications potentielles pour l'avenir du projet européen. Il semble dès lors y avoir un large consensus entre politologues, théoriciens des relations internationales et juristes pour voir dans la MOC un changement important pour la prise de décision et l'administration de l'UE. Goetschy (2008), par exemple, a souligné l'influence de la Stratégie de Lisbonne sur le rôle de l'UE dans les politiques sociales. La stratégie aurait ainsi contribué à « élargir l'agenda européen sur les questions de priorité nationale en matière d'emploi et en matière sociale » (ibidem), une opinion qui est largement partagée par des chercheurs (critiques à l'égard de Lisbonne) tels que Magnusson (2010). Alors que Begg (2010) fait référence à la dimension d'apprentissage – sous-estimée – de la Stratégie de Lisbonne, une série d'auteurs (voir Marlier et Natali, 2010 ; Heidenreich et Zeitlin, 2009 ; Hamel et Vanhercke, 2009 ; Vanhercke, 2009 et 2010), apportent des preuves empiriques de l'impact, en termes de procédure et de contenu, à la fois de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) et de la MOC sur la protection sociale et l'inclusion sociale.

On notera que certaines des soi-disant évaluations de la Stratégie de Lisbonne peuvent elles-mêmes être considérées comme plutôt « légères ». Dès lors, le réexamen officiel à mi-parcours de la Stratégie de Lisbonne par la Commission européenne en mars 2005 (fortement influencé par le rapport Kok [2004]) a choisi d'ignorer une grande partie des éléments d'évaluation disponibles, tant officiels qu'universitaires, ce qui a donné à penser que la MOC devait être considérée comme un succès dans certains domaines politiques essentiels, même si dans d'autres domaines, aucune évaluation définitive n'était possible parce que la méthode n'avait pas encore été mise en œuvre de manière systématique (Zeitlin, 2010). De même, l'évaluation finale de la Stratégie de Lisbonne par la Commission (CCE, 2010a) a été publiée *après* qu'elle ait rédigé ses plans pour le projet Europe 2020 (et même après avoir lancé une consultation publique sur ces plans, cf. ci-dessous). Tout cela soulève des doutes quant au sérieux avec lequel il convient de prendre ces évaluations.

En ayant présent à l'esprit cette invitation à la prudence, il semble que bon nombre des partisans comme des critiques de la Stratégie de Lisbonne pourraient s'entendre sur les conclusions générales de Vandenbroucke et Vleminckx (2011) pour qui « la méthode ouverte de

coordination n'empêche pas les gouvernements nationaux et régionaux et les partenaires sociaux de se montrer acquéreurs d'éléments du nouveau paradigme, mais pas de sa *gestalt* ». Il n'y avait donc rien de surprenant à ce que, lorsque la Stratégie de Lisbonne est arrivée à son terme en 2010, le Conseil européen – orienté bien plus à droite qu'en 2000 – ait demandé à la Commission européenne de proposer un agenda « UE 2020 » qui éviterait certaines des erreurs de son prédécesseur. Il s'agirait notamment de « renforcer la dimension nationale en associant plus activement les partenaires sociaux et les autorités régionales et locales » (Conseil européen, 2009).

1.2 Une proposition de la Commission et une consultation large, mais contestée

C'est peut-être ce souhait de susciter une plus forte implication qui a poussé la Commission européenne à lancer, en novembre 2009, une large consultation (CCE, 2009) sur ses idées initiales concernant la nouvelle stratégie. Même si le nombre de réponses reçues par la Commission européenne (quelque 1 500 au total) était assez impressionnant, les acteurs sociaux, à tout le moins, se sont montrés fort peu satisfaits de la manière dont a été mis en œuvre le mandat du Conseil européen pour « créer l'implication » ; le délai accordé pour présenter une réponse⁴ a été considéré comme beaucoup trop court. C'est pourquoi la plate-forme des ONG européennes du secteur social (Social Platform, 2009) a demandé au président de la Commission, M. Barroso, de postposer l'adoption de l'agenda Europe 2020, pour permettre un véritable débat démocratique.

Sur le plan du contenu, la Commission s'est montrée fort optimiste lorsqu'elle a conclu, dans son examen des réponses à la consultation publique sur Europe 2020, que les acteurs sociaux avalisaient dans l'ensemble les objectifs proposés.

Une telle affirmation est en effet plutôt audacieuse, compte tenu du fait que la Plate-forme des ONG sociales, les syndicats et de nombreux parlementaires européens de centre-gauche se sont montrés critiques à

4. La consultation a été lancée le 24 novembre 2009 et s'est officiellement close le 15 janvier 2010.

l'égard des plans proposés, indiquant que la proposition manquait d'une dimension sociale pour faire face à la crise et qu'elle répétait bon nombre des erreurs de la Stratégie de Lisbonne qui l'a précédée. Alors que la Confédération européenne des syndicats (CES) insistait sur la nécessité d'un changement de paradigme, l'Institut syndical européen (ISE), par exemple, qualifiait de poudre aux yeux les propositions européennes de grands objectifs et d'initiatives phares et formulait quatre critiques essentielles : (1) l'absence de toute réflexion de fond sur la question de savoir pourquoi Lisbonne a échoué ; (2) le peu de leçons tirées de la crise économique et financière, d'un côté, et de la crise écologique, de l'autre ; (3) l'absence de réflexion sur les tensions ou les contradictions entre les différents objectifs ; (4) le rôle central accordé aux ministres des Finances au niveau national comme au niveau européen, alors que le Parlement européen et les partenaires sociaux sont marginalisés dans les choix posés au départ (Pochet, 2010a). La Plate-forme sociale européenne, qui se déclarait préoccupée par le retour à l'agenda du paradigme de la croissance et la compétitivité, a indiqué que la société civile sociale n'était pas demandeuse de cette Europe 2020 et a dès lors formulé des propositions d'amélioration (Social Platform, 2009). Le Lobby européen des femmes (LEF), comme de nombreux autres acteurs sociaux, a remis en question la stratégie de sortie de crise économique proposée : le document de travail de la Commission privilégiait abusivement, selon le LEF, la reprise économique à court terme aux dépens d'objectifs à long terme tels que la protection sociale, l'inclusion sociale et la durabilité environnementale (LEF, 2009). Il est intéressant de noter que dans le même temps, le LEF a souscrit aux instruments de la Stratégie, en proposant un certain nombre de nouveaux objectifs en matière d'égalité⁵ (ibid). Au Parlement européen, de fortes critiques ont été exprimées par la présidente de la commission des Affaires sociales, Mme Perwenche Berès, qui a indiqué que la dimension de l'inclusion ressemblait trop à de la charité et ne portait qu'une attention de façade à la lutte contre la pauvreté (Euractiv, 2010). Il est important de relever que la commission pour l'Emploi⁶ a également fait part de ses préoccupations sur la nouvelle

5. Le LEF (2009) propose des objectifs quantifiés sur l'égalité de rémunération, la création d'entreprises par des femmes, le pourcentage de femmes dans les conseils d'administration des entreprises, la part des hommes dans le travail à temps partiel et le congé parental, etc.

6. Le Comité de l'emploi ou EMCO a été officiellement établi en 2000 et il est l'un des deux comités consultatifs du Conseil EPSCO (l'autre étant le CPS). L'EMCO comprend

stratégie, même à ce stade initial, notamment s'agissant du rôle qui serait laissé à la formation du Conseil EPSCO, lequel est composé des ministres des Affaires sociales, de l'Emploi et de la Santé de l'UE (EMCO, 2010a). De son côté, le Comité économique et social européen a indiqué que le budget de l'UE devait être réformé en fonction des priorités de la nouvelle stratégie tout en plaidant pour un rôle accru des régions et des autorités locales dans la stratégie elle-même. Enfin, pour BusinessEurope, la faiblesse des moyens de mise en œuvre et le manque d'implication sont à la racine des problèmes qu'a connus la Stratégie de Lisbonne : la nouvelle stratégie devrait inclure des systèmes solides de *benchmarking* et de contrôle, tandis que le budget de l'UE devrait être révisé pour promouvoir la compétitivité. La flexibilité demeure un objectif essentiel, alors qu'une attention accrue devrait être accordée à l'éducation et aux qualifications (CCE, 2010b).

Il reste encore à établir si l'évolution est imputable aux avis exprimés par les acteurs des « affaires sociales », ou aux ambitions de M. Barroso (qui travaillait d'arrache-pied à assurer son second mandat de président de la Commission), ou encore à l'influence du nouveau président du Conseil européen, M. Herman Van Rompuy, soucieux d'assurer le visage « social » de la nouvelle stratégie, mais le fait est que la proposition Europe 2020 publiée par la Commission européenne en mars 2010 (CCE, 2010c), et en particulier la stratégie qui a été finalement adoptée en juin 2010 par les chefs d'État et de gouvernement (voir ci-dessous), est plus forte que ce qui avait été mis sur la table jusque-là (incluant par exemple l'introduction d'un objectif en matière de pauvreté). La prochaine section décrit la nouvelle stratégie.

2 représentants de chaque État membre ainsi que des représentants de la Commission ; son existence est basée sur l'article 150 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Dans le cadre de Lisbonne, il était principalement impliqué dans le processus de mise en œuvre de la stratégie pour l'emploi (préparation des lignes directrices sur l'emploi, du rapport conjoint sur l'emploi et de recommandations). Dans le nouveau cadre d'Europe 2020, l'EMCO est responsable de la surveillance des progrès accomplis s'agissant des aspects relatifs à l'emploi des Lignes directrices intégrées.

2. Une nouvelle stratégie pour l'Europe jusqu'en 2020 : objectifs et gouvernance

2.1 Les objectifs généraux de la nouvelle stratégie : une croissance intelligente, durable et inclusive

Suivant la formulation de la Commission européenne (2010c), Europe 2020 est une stratégie qui « fera de l'UE une économie intelligente, durable et inclusive avec des niveaux d'emploi, de productivité et de cohésion sociale élevés. [...] Elle concerne tous les États membres, elle tient compte de leurs besoins divers, de leurs points de départ différents et de leurs spécificités nationales afin de promouvoir la croissance de tous. »

Le Conseil européen de mars 2010 (2010a) a marqué son accord avec la proposition de la Commission de lancer cette nouvelle stratégie pour l'emploi et la croissance. Elle est basée sur une meilleure coordination des politiques socioéconomiques et s'articule autour de trois priorités qui sont supposées se renforcer mutuellement :

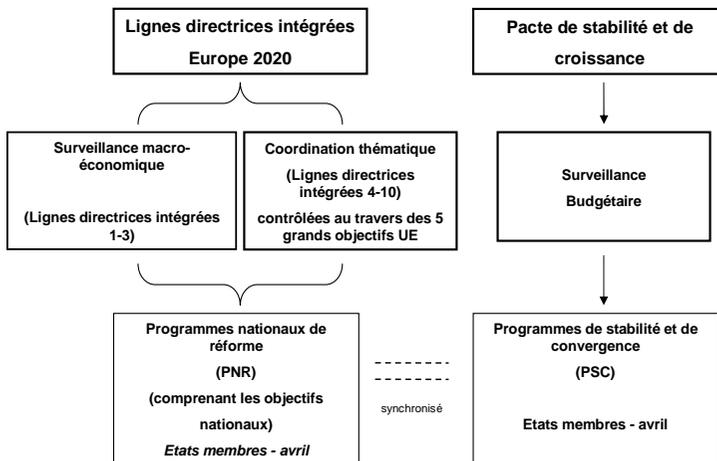
- une croissance intelligente, c'est-à-dire « développer une économie fondée sur la connaissance et l'innovation » ;
- une croissance durable, c'est-à-dire « promouvoir une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive » ;
- une croissance inclusive, c'est-à-dire « encourager une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion économique, sociale et territoriale ». Cette priorité suppose de « favoriser l'autonomie des citoyens grâce à un taux d'emploi élevé, d'investir dans les compétences, de lutter contre la pauvreté, de moderniser les marchés du travail et les systèmes de formation et de protection sociale pour aider tout un chacun à anticiper et à gérer les changements, et de renforcer la cohésion sociale ».

2.2 La gouvernance selon Europe 2020 : architecture générale

Europe 2020 est organisée autour de trois piliers intégrés comme le montre la Figure 1 ci-après.

1. *La surveillance macroéconomique*, qui vise à assurer un environnement macroéconomique stable, favorable à la croissance et à la création d'emplois. Conformément aux lignes directrices intégrées 1 à 3 (voir Tableau 1), elle couvre les politiques macroéconomiques et structurelles destinées à corriger les déséquilibres macroéconomiques, les faiblesses macrofinancières et les retards de compétitivité dans une optique macroéconomique. Elle relève de la responsabilité du Conseil des Affaires économiques et financières de l'UE (ECOFIN).

Figure 1 Architecture générale d'Europe 2020



Source : Figure basée sur Commission européenne (CCE, 2010d).

2. *La coordination thématique*, qui est axée sur les réformes structurelles dans les domaines de l'innovation et de la R&D, de l'utilisation efficiente des ressources, de l'environnement, des entreprises, de l'éducation et de l'inclusion sociale (lignes directrices intégrées 4-10 ; voir Tableau 1). Les politiques poursuivies dans ce contexte doivent assurer une croissance intelligente, durable et inclusive et la création d'emplois au niveau de l'UE et au niveau national ; elles doivent également contribuer à supprimer les obstacles à la réalisation des objectifs fixés dans les lignes directrices. La coordination thématique combine les priorités de l'UE, ses objectifs principaux (et les objectifs nationaux qui les sous-tendent) et ses initiatives phares (voir ci-après). Elle est menée par les formations

sectorielles du Conseil des ministres de l'UE. Cela inclut, pour la protection sociale et les questions d'inclusion, le Conseil « Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs » (EPSCO).

3. *La surveillance budgétaire dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance*, qui devrait contribuer au renforcement de la consolidation budgétaire et favoriser des finances publiques durables. Elle devrait contribuer à assurer la cohérence globale des recommandations politiques de l'UE en identifiant les contraintes budgétaires dans le cadre desquelles les actions des États membres devront être développées.

2.3 Europe 2020 : composantes européennes et nationales

2.3.1 Cinq grands objectifs de l'UE à traduire en objectifs nationaux

Le Conseil européen de juin 2010 s'est accordé pour fixer cinq grands objectifs qui constitueront des objectifs partagés guidant l'action des États membres et de l'Union (Conseil européen, 2010b) :

- porter à 75 % le taux d'emploi pour les femmes et les hommes âgés de 20 à 64 ans ;
- porter le niveau des investissements cumulés publics et privés dans la recherche-développement (R&D) à 3 % du produit intérieur brut de l'UE ;
- réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport aux niveaux de 1990 ; faire passer à 20 % la part des sources d'énergie renouvelables dans la consommation finale d'énergie ; et s'acheminer vers une augmentation de 20 % de notre efficacité énergétique (ce sont les objectifs climatiques et énergétiques dits « 20/20/20 ») ; porter les réductions d'émissions à 30 % si les conditions sont favorables ;
- améliorer le niveau d'éducation en luttant contre le décrochage scolaire en ramenant son taux à moins de 10 % et en portant à au moins 40 % la part des diplômés de l'enseignement supérieur ou titulaires d'un « niveau d'études équivalent » parmi les personnes âgées de 30 à 34 ans ; on notera que le problème essentiel de la

qualité de l'éducation n'est pas abordé dans la Stratégie (Roth et Thum, 2010) ;

- promouvoir l'inclusion sociale, en particulier grâce à la réduction de la pauvreté, en faisant baisser de 20 millions le nombre de personnes confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion. L'objectif consiste à réduire d'un sixième le nombre de personnes dans l'UE (120 millions) qui sont menacées par la pauvreté et/ou matériellement démunies et/ou vivant dans des ménages sans revenus professionnels.

À la lumière de ces objectifs interconnectés, les États membres doivent fixer leurs objectifs nationaux, en tenant compte de leurs positions respectives de départ et des circonstances nationales, et conformément à leurs procédures nationales de prise de décision. Ils doivent également identifier les principaux obstacles à la croissance et indiquer, dans leurs Programmes nationaux de réforme (PNR), comment ils entendent les éliminer. Les États membres ont dû présenter leur projet de PNR à la Commission en novembre 2010 et leur PNR final en avril 2011. Il est important de noter que le Conseil européen a souligné que « toutes les politiques communes, y compris la politique agricole commune et la politique de cohésion, devront appuyer la Stratégie », et que les progrès dans la réalisation des grands objectifs sont régulièrement examinés.

S'agissant des objectifs d'Europe 2020 (et de leur traduction en objectifs nationaux), le tout est naturellement de voir s'ils se concrétiseront. Le Comité de l'Emploi (EMCO) a signalé que si les objectifs chiffrés proposés jusqu'à présent par les États membres sont généralement réalistes, le résultat collectif estimé devrait être inférieur aux ambitions de l'UE (EMCO, 2010b). Selon la Commission européenne, plusieurs pays n'ont pas encore fixé leurs objectifs de réduction de la pauvreté (CCE, 2011) et il y a même des doutes quant à l'intention de certains d'entre eux de le faire (notamment le Royaume-Uni). Mais même si l'on suppose que presque tous les États membres fixent leurs objectifs, on ne sait pas encore clairement ce que ferait la Commission si un (grand) État membre n'atteignait pas ses objectifs sociaux. Ainsi, la part de la population exposée au risque de pauvreté a fortement augmenté en Allemagne entre 2005 et 2008 (de 12,3 % en 2005 jusqu'à 15,3 % en 2008) (Atkinson *et al.*, 2010). Les plus récentes données de l'enquête sur la pauvreté EU-SILC montrent que la pauvreté a encore

augmenté en 2009. Il reste à voir si ces résultats incontestablement médiocres entraîneront une recommandation nationale spécifique, ou même un avertissement politique. Le premier « Examen annuel de la croissance » ou EAC (janvier 2011) ne laisse guère place à un grand optimisme : les 10 actions prioritaires (dans trois domaines économiques) présentées ne contiennent pas une seule référence à l'inclusion sociale ou à la pauvreté (CCE, 2011). En d'autres mots : l'EAC ne comporte pas d'engagement clair en faveur d'une « croissance inclusive » telle que la prévoit la Stratégie Europe 2020 (Solidar, 2011).

2.3.2 Sept initiatives phares

Pour sous-tendre ces objectifs et servir de catalyseur aux progrès accomplis dans chaque thème prioritaire, la Commission a suggéré sept *initiatives phares* qui devraient englober un large éventail d'actions au niveau national, européen et international : « une union pour l'innovation », « jeunesse en mouvement », « un agenda numérique pour l'Europe », « une Europe efficace dans l'utilisation des ressources », « une politique industrielle à l'ère de la mondialisation », « une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois » et une « plate-forme européenne contre la pauvreté » (EPAP). Contrairement aux autres initiatives annoncées par la Commission, aucun examen préalable n'a été effectué quant à savoir ce que devrait être l'EPAP et comment elle devrait se relier à la coordination et à la coopération européennes dans le domaine social. Il s'agit d'une initiative venue d'en haut, sans réflexion cohérente très apparente, dépourvue de toute consultation avec les acteurs concernés (Frazer *et al.*, 2010).

2.3.3 Dix lignes directrices intégrées pour la politique de l'emploi et la politique économique

Enfin, dix *lignes directrices intégrées* pour la mise en œuvre de la Stratégie Europe 2020 ont été adoptées par le Conseil en octobre 2010 – six grandes lignes directrices relatives à la politique économique des États membres et de l'UE et quatre lignes directrices concernant la politique de l'emploi (et, en fait, la politique sociale) des États membres (Tableau 1). L'objectif est de fournir aux États membres une orientation sur la définition de leur PNR et la mise en œuvre des réformes, conformément au Pacte de stabilité et de croissance.

Tableau 1 Dix lignes directrices intégrées pour Europe 2020

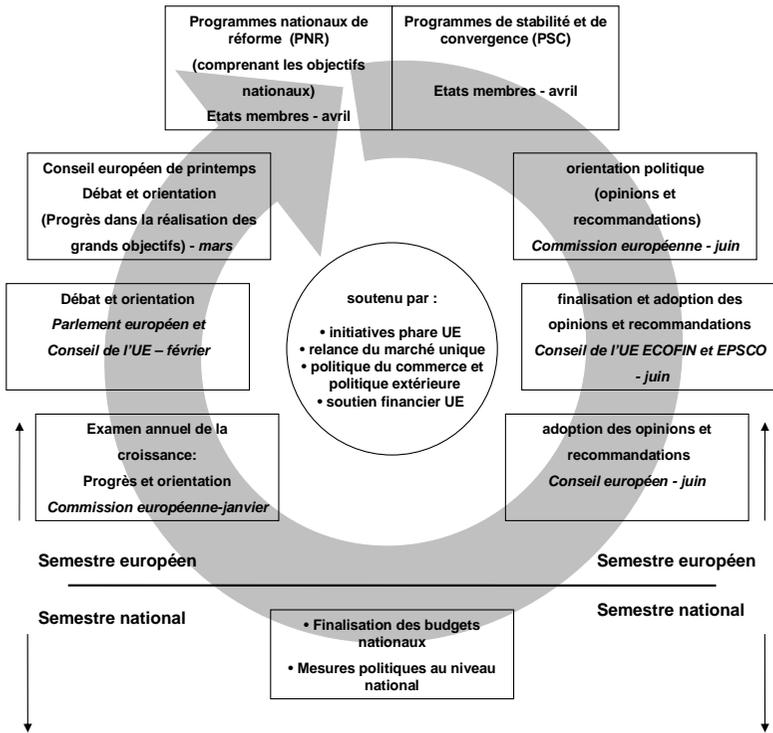
Ligne directrice 1	Garantir la qualité et la viabilité des finances publiques
Ligne directrice 2	Résorber les déséquilibres macroéconomiques
Ligne directrice 3	Réduire les déséquilibres dans la zone euro
Ligne directrice 4	Optimiser le soutien à la R&D et à l'innovation, renforcer le triangle de la connaissance et libérer le potentiel de l'économie numérique
Ligne directrice 5	Favoriser une utilisation plus efficace des ressources et réduire les émissions de gaz à effet de serre
Ligne directrice 6	Améliorer l'environnement des entreprises et des consommateurs et moderniser la base industrielle afin d'assurer le plein fonctionnement du marché intérieur
Ligne directrice 7	Accroître la participation des femmes et des hommes au marché du travail, diminuer le chômage structurel et promouvoir la qualité de l'emploi
Ligne directrice 8	Développer une main-d'œuvre qualifiée en mesure de répondre aux besoins du marché du travail et promouvoir l'éducation et la formation tout au long de la vie
Ligne directrice 9	Améliorer la qualité des systèmes d'éducation et de formation et les rendre plus performants à tous les niveaux, et augmenter la participation à l'enseignement supérieur ou d'un niveau équivalent
Ligne directrice 10	Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté

Source : Conseil de l'Union européenne (2010a et b).

2.3.4 Un semestre européen

En termes de gouvernance socioéconomique générale, il est important de mentionner qu'en septembre 2010, le Conseil a accepté de changer la manière dont le Pacte de stabilité et de croissance est mis en œuvre pour permettre l'introduction d'un « semestre européen » à partir de 2011. Ce changement est censé améliorer la coordination des politiques économiques et contribuer à renforcer la discipline budgétaire, la stabilité macroéconomique et la croissance, conformément à la Stratégie Europe 2020. Le semestre européen commencera chaque année en mars, lorsque le Conseil européen identifiera les principaux défis économiques et fournira un avis stratégique sur les politiques, sur la base d'un rapport de la Commission européenne intitulé « Examen annuelle de la croissance » (voir Figure 2 ci-après). En tenant compte de cet avis, les États réexamineront leur stratégie budgétaire à moyen terme pendant le mois d'avril ; dans le même temps, ils établiront des PNR indiquant l'action qu'ils mèneront dans les domaines tels que l'emploi et l'inclusion sociale (dans la perspective de progrès à accomplir vers la réalisation des grands objectifs). En juin et en juillet, le Conseil européen et le Conseil fourniront un avis politique aux pays avant qu'ils finalisent leur budget pour l'année suivante. Les rapports de la Commission de l'année suivante évalueront ensuite comment cet avis aura été mis en œuvre (Frazer *et al.*, 2010).

Figure 2 Europe 2020 : Cycle politique du Semestre européen



Source : compilées par l'auteur.

La question de savoir si, en fin de compte, l'architecture de la Stratégie Europe 2020 ne représente « rien de nouveau sous le soleil » ou constitue « un nouveau départ » pour l'Europe ne peut encore être clairement tranchée, en partie parce que bon nombre de détails de l'opération sont encore inconnus (voir ci-après). À première vue, beaucoup de ses caractéristiques, y compris le recours aux mécanismes de la « *soft law* », paraissent assez similaires. C'est pourquoi Bongardt et Torres (2010) concluent que pour l'essentiel, la nouvelle stratégie ne comporte pas d'innovation substantielle en termes d'instruments. Elle s'efforce plutôt de renforcer la supervision dans le cadre préexistant. Mais il semble clair que la révision de la Stratégie de Lisbonne est plus radicale que ce qu'avaient imaginé la plupart des observateurs : non seulement le nombre des lignes

directrices intégrées a été considérablement réduit (de 24 à 10), mais la nouvelle stratégie entend également adresser des recommandations nationales spécifiques, y compris peut-être dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale. En outre, des avertissements politiques pourraient être émis dans le cas d'une réponse inadéquate, et les rapports d'Europe 2020 et l'évaluation du Pacte de stabilité et de croissance seront effectués simultanément, afin de réunir les moyens et les objectifs (alors que les instruments et les procédures demeurent distincts, et en conservant l'intégrité du Pacte). Autrement dit, on peut à bon droit indiquer qu'Europe 2020 a ainsi renforcé considérablement certains des outils de Lisbonne. Reste à savoir si cela bénéficiera à la dimension sociale : c'est l'objet de la discussion de la section suivante.

3. Comparaison entre Lisbonne et Europe 2020 : un progrès pour l'Europe sociale ?

Une grande partie de la Stratégie Europe 2020 doit encore être étoffée ; il est dès lors difficile de porter une appréciation sur ce qui devrait concrètement émerger. Cette section identifie cependant trois séries de changements qui pourraient s'avérer significatifs dans une perspective sociale.

3.1 Une stratégie plus englobante

Même des acteurs critiques soulignent que la Stratégie Europe 2020 représente, au moins sous un aspect, un retour à la stratégie initiale de Lisbonne : elle offre un agenda politique assez global pour l'Europe. Les objectifs environnementaux se trouvent ainsi au cœur de la stratégie et il existe d'ailleurs une certaine confusion quant à savoir comment ils sont reliés à la Stratégie pour le développement durable, qui continuera à fonctionner en parallèle. Dans le domaine de l'emploi, le Comité de l'emploi a indiqué que les 10 lignes directrices intégrées, en dépit de leur réduction drastique, permettront pour l'essentiel à la Stratégie européenne pour l'emploi de continuer comme précédemment. Autrement dit, le slogan qui est au cœur d'Europe 2020 – « une croissance intelligente, durable et inclusive » – englobe un champ nettement plus large que le slogan sur la croissance et l'emploi de la stratégie de Lisbonne, telle que révisée en 2005 (Begg, 2010).

3.2 Cibler et contrôler : vers une « *hard soft law* » ?

Une des caractéristiques les plus frappantes de la Stratégie Europe 2020 est l'insistance placée sur les objectifs et sur le contrôle des progrès dans la réalisation de ces objectifs. S'agissant des cinq grands objectifs, il semble important de souligner le fait qu'après l'échec de plusieurs tentatives antérieures de la Commission visant à proposer un objectif de réduction de la pauvreté, les chefs d'État et de gouvernement de l'UE ont avalisé un objectif de compromis le 17 juin 2010. Cette décision a été précédée par un vaste processus de discussions et de négociations, impliquant principalement le CPS⁷ et son Sous-groupe Indicateurs (SGI) ainsi que la Commission européenne.⁸ Selon Frazer et Marlier (2010), « même si l'objectif est moins ambitieux que beaucoup l'espéraient, sa possible adoption par la Commission européenne et tous les pays de l'UE est un pas en avant important pour démontrer l'engagement en matière de politique sociale de l'UE. Cela représente une étape positive vers la garantie que la cohésion/inclusion sociale aura le même statut que les autres priorités politiques soulignées dans l'agenda d'Europe 2020, lesquelles sont toutes associées à des objectifs quantifiés ».

Le défi suivant consiste pour chaque État membre à adopter un ou plusieurs objectifs nationaux et éventuellement sous-nationaux. En vertu du principe de subsidiarité, les États sont libres de fixer ces objectifs sur la base de ce qu'ils considèrent comme les indicateurs les plus appropriés, compte tenu des circonstances et des priorités nationales. Mais le point essentiel est qu'il n'y a, d'une certaine manière, pas d'échappatoire : la pression sur les États membres pour traduire chacun des grands objectifs est très considérable comme le montrent le premier

7. Le Comité de protection sociale (CPS) est le second organe consultatif du Conseil des ministres EPSCO à côté de l'EMCO (voir note de bas de page 6). Il a été établi en 2000 et il est formellement basé sur l'article 160 du TFUE. Le CPS est composé de deux fonctionnaires de chaque État membre (émanant principalement du ministère de l'Emploi des Affaires sociales) et de la Commission. Il joue un rôle moteur dans la MOC sociale.

8. L'objectif est basé sur une combinaison de trois indicateurs : le nombre de personnes qui risquent la pauvreté, le nombre de personnes qui sont matériellement démunies et le nombre de personnes âgées de moins de 60 ans vivant dans des « ménages sans revenus professionnels ». Ceux-ci sont définis, aux fins de l'objectif de l'UE, comme les ménages dont aucun des membres âgés de 18 à 59 ans ne travaille, ou les ménages dont les membres âgés de 18 à 59 ans n'ont en moyenne qu'une attache très limitée au marché du travail (Frazer et Marlier, 2010).

Examen annuel de la croissance établi par la Commission (CCE, 2011) ainsi qu'une série de conclusions du Conseil (européen) (Conseil de l'Union européenne, 2010c) et d'opinions émises par les comités concernés de l'UE (EMCO, 2010 a,b,c ; CPS, 2010a,b). Dans une série d'entretiens, des acteurs nationaux confirment que le processus qui a conduit à l'adoption des objectifs nationaux dans le cadre du PNR est pris bien plus au sérieux que cela n'avait été le cas du *Rapport stratégique National* (RSN) dans le cadre de Lisbonne (Vanhercke, 2011). On peut relever une avancée similaire s'agissant de la surveillance des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs : l'EMCO et le CPS ont ainsi commencé à travailler sur un cadre d'évaluation commun à cette fin (EMCO et CPS, 2010a).

3.3 Le retour de la protection sociale et de l'inclusion sociale

Même si beaucoup restent critiques vis-à-vis de la place accordée aux questions sociales dans Europe 2020, il semblerait que cette stratégie ait accru la visibilité et l'importance potentielle de ces problématiques (par exemple via le grand objectif de réduction de la pauvreté), du moins en termes formels. Plusieurs lignes directrices intégrées offrent une fenêtre d'opportunité qui pourrait être saisie par l'UE et les États membres. En particulier, la ligne directrice 10 (promouvoir l'inclusion sociale et combattre la pauvreté, voir Tableau 2) souligne le rôle des pensions, des soins de santé et des services publics pour maintenir la cohésion sociale. La « plate-forme européenne contre la pauvreté » (EPAP) est l'une des sept initiatives phares orchestrées par la Commission pour favoriser le déploiement de la stratégie Europe 2020 (CCE, 2010e).

En résumé, la nouvelle stratégie marque le retour de certaines dimensions sociales essentielles au cœur de son action (grâce aux grands objectifs, aux lignes directrices intégrées et aux initiatives phares), après que ces problématiques eurent été supprimées de la Stratégie de Lisbonne à l'occasion de sa révision de 2005. Cette situation nouvelle comporte pourtant certains risques sérieux, comme le montrera la section 4.

Tableau 2 **Ligne directrice intégrée 10 - promouvoir l'inclusion sociale et combattre la pauvreté**

« L'élargissement des possibilités d'emploi est un aspect essentiel des stratégies intégrées menées par les États membres pour éviter et réduire la pauvreté et favoriser une pleine participation à la société et à l'économie. Il conviendrait, à cette fin, d'utiliser à bon escient le Fonds social européen et les autres fonds de l'UE. Les efforts devraient porter sur l'égalité des chances, y compris grâce à l'accès de tous à des services abordables, durables et de qualité, notamment dans le domaine social. Les services publics (y compris les services en ligne, conformément à la ligne directrice n° 4) jouent un rôle important à cet égard. Les États membres devraient mettre en place des mesures efficaces de lutte contre les discriminations. Par ailleurs, afin de lutter contre l'exclusion sociale, il y a lieu de favoriser l'autonomie des citoyens et de soutenir la participation au marché du travail des personnes qui en sont le plus éloignées, tout en agissant pour éviter la pauvreté chez les travailleurs. Pour ce faire, les systèmes de protection sociale devront être renforcés et de vastes mesures favorisant l'éducation et la formation tout au long de la vie ainsi que l'inclusion active devront être prises pour offrir à chacun des perspectives aux différentes étapes de sa vie et une protection contre l'exclusion, une attention particulière étant accordée aux femmes. Il conviendrait de moderniser les systèmes de protection sociale, y compris les régimes de retraite et l'accès aux soins de santé, et de les déployer pleinement de façon à assurer une aide appropriée au revenu et des services suffisants – et favoriser ainsi la cohésion sociale –, tout en garantissant la viabilité financière de ces systèmes et en encourageant la participation au sein de la société et sur le marché du travail. Les systèmes de prestations devraient être consacrés en priorité à la sécurité des revenus pendant les périodes de transition et à la lutte contre la pauvreté, notamment chez les personnes les plus menacées d'exclusion sociale, par exemple les familles monoparentales, les minorités y compris les Roms, les personnes handicapées, les enfants et les jeunes, les personnes âgées, les migrants en situation régulière et les sans-abri. Les États membres devraient aussi encourager activement l'économie et l'innovation sociales pour apporter un soutien aux plus vulnérables. L'ensemble des mesures devrait également viser à promouvoir l'égalité entre les sexes. Conformément au grand objectif de l'UE, que les États membres devront traduire en objectifs nationaux en tenant compte des positions de départ et des situations qui sont les leurs, il s'agira de promouvoir l'inclusion sociale, notamment en réduisant la pauvreté, en s'employant à ce que 20 millions de personnes au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion » (Conseil de l'Union européenne, 2010b).

4. Méfiez-vous de ce que vous souhaitez, ou les risques de la stratégie Europe 2020

4.1 Poursuivre le mauvais paradigme

Une critique majeure adressée à la nouvelle stratégie est qu'elle se focalise sur le mauvais paradigme (voir aussi section 1.1). C'est ainsi que Pochet (2010b), parlant pour le compte de l'Institut syndical européen, rejette largement le paradigme général associé à Europe 2020, parce qu'il semble avoir adopté le slogan « la croissance, la croissance, la croissance », au sens classique (autrement dit, sans mettre l'accent sur la nécessité d'une croissance qui soit « intelligente », « inclusive », ou « durable »). Selon lui, le processus ressemble davantage à un ajustement mutuel entre des gouvernements (essentiellement de droite) qui souhaitent adopter certaines réformes et la Commission (DG Ecfm) qui apporterait des arguments complémentaires, une sorte de « OCDE+ » (ibid). Selon Hacker et Van Treeck (2010), cette nouvelle structure de gouvernance est basée sur des principes qui sont trop unilatéralement orientés du côté de l'offre et traduisent une interprétation de la croissance fondée sur le marché. Des considérations cruciales, indispensables pour un *policy mix* optimal, demeurent exclues du « semestre européen », comme une coordination plus stricte des salaires en Europe, et des mécanismes pour compenser les asymétries économiques extérieures. Pour ces auteurs, la nouvelle stratégie souffre notamment de l'absence, pour compléter ses objectifs quantitatifs en matière d'emploi, de considérations qualitatives comme le « travail décent » et d'objectifs arrêtés de commun accord, dans d'autres domaines de la sécurité sociale que la seule lutte contre la pauvreté : manquent également des objectifs plus ambitieux en matière d'environnement et d'énergie. Enfin, la combinaison *de facto* de la surveillance budgétaire, au moyen du Pacte de stabilité et de croissance, et de la stratégie Europe 2020, poursuit un paradigme fondamentalement erroné, qui lie, de manière unilatérale, innovation et progrès social au respect de critères relatifs à la dette publique (Hacker et Van Treeck, 2010).

4.2 Les dimensions sociales absorbées dans les objectifs économiques

Les PNR des États membres seront étroitement liés (synchronisés, voir Figure 1) à la préparation des Programmes nationaux de stabilité et de convergence (PSC), et devraient se focaliser sur la stabilité macro-économique et sur des réformes favorisant la croissance, ainsi que sur le respect des grands objectifs, tout en se concentrant sur un nombre limité de mesures prioritaires. La surveillance budgétaire et macro-économique sera conduite par le Conseil ECOFIN, alors que la « coordination thématique » sera assumée par d'autres formations sectorielles du Conseil (notamment le Conseil EPSCO), qui se focaliseront sur les progrès accomplis au niveau des grands objectifs et des initiatives phares, ainsi que sur les actions des États membres pour supprimer les obstacles à la réalisation de ces objectifs. Des recommandations nationales spécifiques se baseront sur les articles du traité régissant le Pacte de stabilité et de croissance, les grandes orientations de politique économique et les lignes directrices pour l'emploi.

Zeitlin (2010) souligne à juste titre que tout cela n'indique pas précisément si et comment sera examinée la mise en œuvre de la ligne directrice sur l'inclusion sociale, ce qui ne se marie pas très bien avec l'accent mis de manière prédominante sur l'élimination des obstacles à la croissance. Dans tout cela, il existe un danger manifeste de voir la « dimension sociale » noyée dans les objectifs de croissance de la nouvelle stratégie, à la lumière notamment du renforcement du Pacte de stabilité et de croissance.

On peut trouver un avant-goût des conséquences pratiques possibles dans les conclusions du Conseil ECOFIN de juin 2010 sur la Stratégie Europe 2020. Les ministres des Finances y soulignent « qu'il convient de donner la priorité aux politiques de l'UE et des États membres qui renforcent les régimes incitant à atteindre les objectifs, en cohérence avec les engagements de consolidation budgétaire pris dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance. Cela est particulièrement important en ce qui concerne les objectifs relatifs [...] à l'inclusion sociale/la pauvreté (où l'augmentation de l'emploi, par exemple dans les groupes actuellement touchés par l'exclusion sociale, devrait apporter la contribution la plus importante) » (Conseil de l'Union européenne, 2010d).

Dans le même esprit, après avoir examiné les programmes nationaux de réforme présentés par les États membres en novembre 2010, le Comité de politique économique (CPE)⁹ a indiqué au Conseil ECOFIN que « l'identification, par certains États membres, d'obstacles supplémentaires était particulièrement bienvenue en termes de renforcement de l'implication nationale des PNR dans la mesure où cela ne dilue pas l'accent qui doit être mis sur les défis essentiels déjà identifiés » (CPE, 2010).

4.3 L'objectif de protection sociale et d'inclusion sociale réduit à la lutte contre la pauvreté

Pour Zeitlin (2010), une source essentielle de préoccupation concerne le statut ambigu des objectifs sociaux communs de l'UE, adoptés en 2000 et révisés en 2006 dans le cadre de la MOC sociale. Un des grands objectifs de la stratégie Europe 2020 porte sur la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Les autres objectifs sociaux communs pour les retraites et les soins de santé sont repris dans la nouvelle ligne directrice sur l'inclusion sociale essentiellement dans la mesure où ils contribuent à ces objectifs relatifs à « l'exclusion sociale » (même s'il est également fait référence à la nécessité de la modernisation des systèmes de protection sociale afin que ceux-ci puissent apporter un soutien au revenu et un accès aux soins de santé tout en restant financièrement viables). Un autre problème à cet égard réside dans le fait que la ligne directrice sur l'inclusion sociale est insérée dans les lignes directrices sur l'emploi ce qui crée de nouvelles ambiguïtés quant à savoir qui sera responsable du contrôle, du réexamen, de l'évaluation et du suivi de la mise en œuvre.

En d'autres mots, il y a manifestement un problème entre l'architecture de la gouvernance de la stratégie Europe 2020 et la coordination de la politique sociale de l'UE telle qu'elle s'est développée au cours de la décennie écoulée au travers de la MOC sociale (Zeitlin, 2010). Le risque

9. Le Comité de politique économique (CPE) a été établi par une décision du Conseil en 1974 et comprend deux délégués de chaque État membre, de la Commission, et de la BCE. Le CPE collabore aux travaux du Conseil (ECOFIN). Il soutient le Conseil en formulant les grandes orientations de politique économique et il contribue à la procédure de surveillance multilatérale, par exemple par des examens nationaux réguliers axés sur les réformes structurelles dans les États membres.

existe de voir la protection sociale *et* l'inclusion sociale réduites à la seule inclusion sociale ; cette inclusion sociale serait alors étroitement interprétée en termes d'accès à l'emploi, sans s'attaquer au problème de ceux qui restent en dehors de l'emploi. Le risque est donc réel de voir les objectifs sociaux communs n'être intégrés que de manière incomplète et sélective dans les PNR. Dans ce contexte, des questions peuvent aussi se poser à propos de l'accent que la Commission met de plus en plus sur « l'innovation sociale fondée sur des preuves ». Cela suppose, notamment, des tentatives d'organiser des « expériences politiques » dans des domaines importants comme l'efficacité des dispositifs d'assistance sociale (CCE, 2010f).

4.4 Une structure incomplète : quel rôle pour la MOC sociale (et la plate-forme) ?

Même si les scénarios extrêmes, selon lesquels la MOC sociale serait tout simplement abandonnée, semblent avoir été écartés, de nombreuses questions continuent à se poser quant au fonctionnement futur de cette MOC. La clarté est loin d'être faite sur le rôle que certaines caractéristiques essentielles de la MOC sociale (notamment ses indicateurs, les rapports stratégiques nationaux et les rapports conjoints) joueront dans la nouvelle stratégie. Ces éléments seront-ils intégrés dans le nouveau processus, remplacés par une nouvelle structure, ou complètement abandonnés ? Le flou entourant l'avenir de la MOC sociale est particulièrement prononcé si l'on abandonne les RSN sur la protection sociale et l'inclusion sociale (qui incluent les plans nationaux d'action sur l'inclusion), comme le craint le Réseau européen de lutte contre la pauvreté (EAPN, 2010). Ces rapports jouent en effet un rôle essentiel pour mobiliser tout un éventail d'acteurs au niveau de l'UE et au niveau national (dans le domaine de l'inclusion sociale, surtout, et à un [bien] moindre niveau pour les retraites et les soins de santé). Des évaluations indépendantes ont clairement montré que la révision de la Stratégie de Lisbonne avait eu un effet négatif sur la participation des acteurs concernés (INBAS et ENGENDER, 2010). Il semblerait difficilement crédible de voir la nouvelle stratégie poursuivre dans cette voie, à la lumière de l'évaluation (correcte) du Conseil européen suivant laquelle l'absence d'implication était l'un des points faibles de la Stratégie de Lisbonne. S'écarter encore plus d'un processus multilatéral et mobilisateur, au profit d'un processus plus bilatéral et technocratique, impliquant des

cercles limités de bureaucrates nationaux et européens, c'est s'engager dans une impasse.

De nombreuses autres critiques pourraient être émises à propos d'Europe 2020, mais le tableau général est clair : compte tenu de la synchronisation des dimensions budgétaires, macroéconomiques et thématiques de la nouvelle stratégie, la dimension sociale court des risques sérieux. La question est alors de savoir que faire à présent.

5. Que faire à présent ? Sauvegarder la dimension sociale de la Stratégie Europe 2020

De nombreuses propositions ont été avancées s'agissant du futur de la dimension sociale de l'UE. On se reportera par exemple aux différents chapitres de l'ouvrage de Marlier et Natali (2010), riche en recommandations concrètes. Nous nous bornerons ici à mettre en évidence certaines propositions qui semblent particulièrement pertinentes. La section 5.1 examine un scénario « minimal », alors que la section 5.2 envisage une réponse plus radicale à l'actuelle marginalisation des questions sociales dans le processus d'intégration européenne.

5.1 Un scénario minimaliste : renforcer les acteurs des affaires sociales et les instruments concernés

5.1.1 Garantir le rôle des acteurs sociaux

Les objectifs sociaux de la stratégie Europe 2020 sont clairs, au départ de la ligne directrice 10 comme d'autres lignes directrices. Il convient de souligner que ces objectifs ne se limitent pas à l'inclusion sociale et englobent aussi la protection sociale (pensions et soins de santé). Il est dès lors essentiel de donner davantage de force à une MOC sociale élargie, qui ne se consacre pas exclusivement à la pauvreté et à l'exclusion sociale, et de contribuer ainsi à dissiper les ambiguïtés de Lisbonne (Cantillon, 2010). Plus généralement – et cet aspect est plus important – le Conseil EPSCO et ses deux comités consultatifs devraient préserver un espace politique dans lequel ils pourraient avoir leur mot à dire sur toute initiative ou toute évolution au niveau de l'UE ayant des conséquences potentielles pour les politiques sociales et de l'emploi. Bien sûr, cela n'inclut pas seulement des sujets comme le

marché du travail et l'inclusion sociale, mais aussi les retraites, les soins de santé et les soins de longue durée, les services d'intérêt général, l'éducation et le changement climatique. Il est essentiel qu'à l'avenir, le CPS joue pleinement un rôle égal à celui du Comité de politique économique (CPE) et du Comité de l'emploi (EMCO) dans la mise en œuvre générale et le contrôle d'Europe 2020 (voir section 5.1.2, considérant 16 accompagnant les lignes directrices intégrées).

Il est important de signaler que le Conseil EPSCO, tout comme les deux comités consultatifs (EMCO et PSC) ont envoyé vers l'extérieur des messages clairs revendiquant ce rôle, ce qui montre que la lutte autour de la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 vient seulement de commencer. Dès lors, l'EPSCO et les comités en question ont régulièrement rappelé leur mandat basé sur le traité, et annoncé qu'ils entendaient élargir leurs activités de contrôle à d'« autres » lignes directrices intégrées (pas seulement l'emploi ou l'inclusion sociale), même si c'est en dialogue avec le CPE (Conseil de l'Union européenne, 2010e; EMCO, 2010d; EMCO et CPS, 2010b; CPS, 2010a et b).

5.1.2 Assurer la mise en œuvre de la stratégie en renforçant les instruments

Compte tenu des nombreuses incertitudes qui pèsent encore sur la mise en œuvre effective de la nouvelle stratégie, les acteurs sociaux devraient avant tout saisir toutes les opportunités en matière de contrôle qui leur sont offertes par le 19^e considérant qui accompagne les lignes directrices intégrées (Conseil de l'Union européenne, 2010b). Manifestement, le contrôle dans le contexte de la stratégie Europe 2020 ne devrait pas se limiter aux objectifs spécifiques d'inclusion sociale de l'UE et aux objectifs nationaux correspondants : les États membres et la Commission devraient surveiller et faire rapport sur les performances européennes et nationales par rapport à un ensemble complet d'indicateurs de la protection sociale et de l'inclusion sociale arrêtés de commun accord. Comme le rappelle le Comité économique et social européen (CESE, 2010), le traité de Lisbonne, au travers de sa clause sociale horizontale, offre une base légale pour une meilleure prise en compte de l'impact social des politiques et pour l'utiliser comme un outil d'intégration des objectifs sociaux dans tous les domaines politiques pertinents (y compris des politiques et des mesures non sociales) ainsi que pour contrôler plus rigoureusement et faire rapport sur l'impact des politiques (Frazer *et al.*, 2010). Par conséquent, le Conseil EPSCO a demandé à la Commission européenne de renforcer la composante sociale de son système d'évaluation

d'impact (Conseil de l'Union européenne, 2010c) ; l'EPAP devra surveiller et faire rapport régulièrement sur l'utilisation de l'évaluation d'impact social par les États membres dans le cadre de leur PNR.

Ensuite, si les chefs d'État et de gouvernement sont sincères dans leur volonté d'améliorer l'implication dans Europe 2020, cela suppose un plus grand engagement des acteurs concernés, conformément au considérant 16 accompagnant les lignes directrices intégrées¹⁰. Cela exigerait tout d'abord que l'on mette fin à la spéculation sur l'avenir des rapports nationaux sur la stratégie en matière d'intégration sociale et de protection sociale, ce qui a à son tour généré beaucoup d'incertitudes concernant les canaux au travers desquels les acteurs concernés continueront d'être impliqués dans le processus décisionnel. Ces rapports demeurent une base essentielle, en fournissant le soutien social nécessaire aux PNR des États membres. En outre, les États membres et la Commission européenne devraient développer des lignes directrices pour l'implication des acteurs concernés, qui devraient être utilisées pour assurer le suivi des efforts des États membres pour organiser l'implication (de qualité) des acteurs concernés. Dans ce contexte, il peut être intéressant d'explorer la possibilité – qui a été négligée jusqu'à présent – d'introduire des exigences procédurales légalement contraignantes dans les mécanismes de *soft law*, comme des droits à la transparence et à la participation dans la méthode ouverte de coordination.

Une troisième manière de faire progresser les dimensions sociales de la stratégie Europe 2020 est d'assurer un soutien financier au travers des Fonds structurels, dans le contexte du récent réexamen du budget. En effet, le considérant 15 accompagnant les lignes directrices intégrées nous rappelle que « la politique de cohésion et les Fonds structurels y afférents comptent parmi les moyens importants de concrétiser la priorité que constitue une croissance intelligente, durable et inclusive

10. « Lorsqu'ils élaborent et mettent en œuvre leurs programmes nationaux de réforme sur la base des présentes lignes directrices, les États membres devraient veiller à assurer une gouvernance efficace des politiques de l'emploi. Lorsque les présentes lignes directrices s'adressent aux États membres, il y a lieu, au besoin, de mettre en œuvre, de suivre et d'évaluer la stratégie Europe 2020 en partenariat avec l'ensemble des autorités nationales, régionales et locales, et en y associant étroitement les parlements ainsi que les partenaires sociaux et les représentants de la société civile, qui contribueront à l'élaboration des programmes nationaux de réforme, à leur mise en œuvre et à la communication globale sur la stratégie » (Conseil de l'Union européenne, 201b).

dans les États membres et les différentes régions » (Conseil de l'Union européenne, 2010b). L'objectif ultime, qui devrait être placé au cœur des prochaines perspectives financières (pour la période post-2013), doit être d'assurer que les objectifs sociaux de l'UE sont pleinement pris en compte dans les politiques et les programmes « territoriaux » de l'UE. Autrement dit, l'obtention de fonds structurels européens (en particulier du FSE) serait conditionnée à la réalisation des objectifs de la MOC sociale (voir Verschraegen *et al.*, 2011). Il s'agira donc de joindre le geste à la parole ou, comme le dit l'adage anglais : « *put your money where your mouth is* ».

5.2 Vers un changement de paradigme

Les acteurs des affaires sociales dans l'Union européenne et les États membres sont confrontés à une tâche difficile : saisir les opportunités offertes par la Stratégie Europe 2020 suppose qu'ils se mobilisent et qu'ils joignent leurs forces. Mais à un certain moment, les mêmes acteurs devront se livrer à un arbitrage honnête en réponse à la question lancinante : *est-ce que nous voulons jouer le jeu ?* Cette question se pose plus particulièrement dans le cas de la méthode ouverte de coordination. Imaginons que, vers la fin du premier trimestre européen, il apparaît qu'en dépit des déclarations solennelles des chefs d'État et de gouvernement et des institutions de l'UE, les objectifs de la MOC sociale ne sont pas intégrés dans la Stratégie Europe 2020. Ou bien que la Commission européenne, dans son Examen annuel de la croissance au travers de l'initiative phare (« Plate-forme européenne contre la pauvreté »), traite les objectifs de l'UE en matière de pauvreté en les subordonnant à d'autres objectifs (sur l'emploi et surtout sur l'économie). Dans un tel contexte, les acteurs sociaux devraient oser envisager des scénarios assez radicaux, y compris le retrait de la MOC, ce qui bloquerait le dispositif.

Dans le même temps, la crise économique oblige les acteurs sociaux à envisager des projets plus ambitieux pour l'Europe sociale. C'est ainsi que pour éviter que de nouvelles coupes claires ne soient opérées dans le système d'État-providence au nom de la concurrence, M. Klaus Busch a proposé un Pacte européen de stabilité sociale, qui lierait les dimensions de l'État-providence au niveau de développement économique des États membres. Le projet s'inspire d'un modèle de « corridor » : il entend

définir un « corridor » de ratios de prestations de sécurité sociale, qui serait propre à chacun des quatre ou cinq groupes d'États membres constitués sur la base du revenu par habitant. Le groupe des pays les plus riches aurait un corridor plus élevé que le groupe des pays les plus pauvres. Les États pourront (et devront) passer à un corridor supérieur lorsqu'ils parviennent à un rattrapage économique (Busch, 2009).

Pour Hacker et Van Treeck (2010), un tel pacte de stabilité sociale devrait englober le salaire minimum, l'impôt des sociétés et les dépenses sociales des États membres, le tout étant coordonné en conformité avec leurs capacités économiques respectives. Les mêmes auteurs suggèrent que le pacte de stabilité sociale puisse être mis en place dans le cadre de la Stratégie Europe 2020 au moyen d'une MOC repensée, les États membres s'accordant pour fixer suivant des critères communs les objectifs, les formules et les corridors de développement. Une telle refonte suppose que l'on renonce à l'approche non spécifique, à taille unique, de la MOC qui prédominait jusque-là et qui ne tenait pas compte des différents dispositifs en matière d'État-providence et des différentes traditions de politiques sociales ; parallèlement, le contrôle démocratique et la transparence de la MOC devraient être améliorés (ibid.).

En somme, le changement de paradigme signifierait qu'un pacte de stabilité économique (fondamentalement transformé) fonctionnerait en même temps qu'un pacte de stabilité sociale, sur un pied d'égalité, faisant ainsi de la justice sociale et de l'égalité une condition de l'amélioration des performances économiques.

Conclusions et perspectives

Ce chapitre a commencé par une description de la manière dont la Stratégie de Lisbonne avait été évaluée alors qu'elle approchait de son terme. En dépit des carences des évaluations elles-mêmes, la stratégie (relancée) a été jugée défaillante (et qualifiée d'échec) par beaucoup. Si l'une des innovations de la Stratégie de Lisbonne, la méthode ouverte de coordination, a été décrite comme « *hard politics of soft law* » (Greer et Vanhercke, 2010), ces processus n'ont pu empêcher les États membres de se montrer très sélectifs dans ce qu'ils retiennent de la stratégie et dans ce qu'ils décident d'ignorer. Après un processus de

consultation large mais contesté, la Stratégie de Lisbonne a été enterrée sans cérémonie et remplacée par la Stratégie Europe 2020.

La question est de savoir si la Stratégie Europe 2020 est capable d'éviter certaines des erreurs de la Stratégie de Lisbonne. Ce chapitre a souligné certaines opportunités nouvelles, y compris un agenda assez complet pour l'Europe (dans une certaine mesure, un retour à la Stratégie de Lisbonne originale) et une visibilité et une importance (potentielles) accrues pour les questions sociales. La « croissance inclusive » est l'un des objectifs essentiels de la stratégie Europe 2020 ; elle concerne l'objectif, durement gagné au terme d'une âpre négociation, de sortir au moins 20 millions de personnes du risque de la pauvreté et de l'exclusion, ainsi que la plate-forme européenne contre la pauvreté et que la ligne directrice intégrée 10 sur la promotion de l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté. Conjuguée avec les recommandations nationales spécifiques programmées, y compris, le cas échéant, dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale, et au renforcement considérable de certains des outils de Lisbonne, la stratégie Europe 2020 semble être davantage que « simplement un autre Lisbonne ».

Il reste à voir, toutefois, si ce nouveau cadre bénéficiera finalement à la dimension sociale. Jusqu'à présent, les acteurs sociaux n'ont pas été impressionnés par la manière dont la Commission européenne et les États membres ont cherché à créer l'implication dans la nouvelle stratégie. Surtout, le paradigme « croissance, croissance, croissance » de la stratégie a été mis en cause et le risque est très réel de voir les dimensions sociales éclipsées par des considérations économiques, au travers des objectifs de croissance de la nouvelle stratégie et de la synchronisation de la préparation des PNR et des programmes de stabilité et de convergence (dans le contexte d'un Pacte de stabilité et de croissance renforcé). En outre, il existe un risque que le rôle de coordination de l'UE en matière de protection sociale *et* d'inclusion sociale puisse être réduit à la seule inclusion sociale (voir ligne directrice intégrée 10), cependant que l'inclusion sociale se retrouve ramenée à la seule question de l'accès au marché du travail. Enfin, la nouvelle structure de gouvernance soulève des questions sérieuses concernant le futur fonctionnement de la MOC sociale : même s'il est peu probable que celle-ci soit complètement abandonnée, on ne sait pas encore clairement si, et sous quelle forme, certains de ses piliers

essentiels (objectifs communs, rapports nationaux, rapports conjoints, etc.) se poursuivront, ce qui contribue à affaiblir encore la « voix sociale » en Europe.

Et pourtant, cette voix semble absolument nécessaire. Dans une récente étude d'impact des réductions des salaires et de l'emploi dans le secteur public (suite à la crise économique), Glassner et Watt (2010) concluent que : « les travailleurs en Europe, dans le secteur public comme dans le secteur privé, ressentent déjà les effets des réductions de salaire et des pertes de revenus et de pouvoir d'achat. Certes, la consolidation des budgets publics exige un ensemble de mesures équilibrées et suivant un calendrier bien pensé, touchant à la fois les revenus et les dépenses. Mais les programmes draconiens d'austérité lancés par de nombreux gouvernements européens sont dans de nombreux cas précipités et fondés de manière disproportionnée sur des réductions dans les transferts sociaux et sur des baisses de rémunération et de l'emploi dans le secteur public. Cela place sur les travailleurs et leurs familles une charge supplémentaire, qui, ni en termes économiques, ni en termes « éthiques », n'est justifiée ».

Le tableau 3 ci-après montre une (petite) sélection de mesures récentes d'austérité affectant l'emploi et les régimes de sécurité sociale dans des États membres de l'UE. Il semble confirmer le jugement de l'EAPN (2011) selon lequel « l'impact social de la crise empire aujourd'hui – non seulement à cause de la récession, mais aussi parce que la plupart des gouvernements ont réagi à la crise économique et financière selon la même approche néolibérale : la priorité est donnée à la résorption des déficits publics, principalement au travers de la réduction des dépenses publiques, en privilégiant la baisse des prestations sociales et des services publics ».

Et pourtant, il semble que cette approche soit destinée à durer dans un avenir prévisible : durant le Conseil européen extraordinaire du 12 mars 2011, les dirigeants de la zone euro ont décidé de signer un pacte de compétitivité qui incitera les pays à davantage coordonner leurs politiques économiques et budgétaires. Les exigences du pacte vont d'un abaissement des salaires pour atteindre des objectifs de productivité, à une réduction de la fiscalité du travail, la liaison des pensions à l'espérance de vie, et une plus grande coordination des politiques fiscales (Conseil européen, 2011).

Tableau 3 **Mesures d'austérité récemment adoptées en matière d'emploi et de régimes de sécurité sociale : exemples choisis**

- En *Lettonie*, le gouvernement a imposé une baisse des salaires de 15 % dans le secteur public (printemps 2009) tandis que les pensions étaient réduites, par exemple de 10 % pour les allocations de retraite et de 70 % pour les pensionnés qui travaillent. Les salaires des enseignants ont été réduits de près d'un tiers à partir de septembre 2009. Les dépenses d'éducation ont été réduites de 25 % en 2009 par rapport à 2008.
- En *Roumanie*, les salaires des employés du secteur public ont été réduits de 25 % à partir du 1^{er} juin 2010. Le gouvernement prévoit de supprimer 100 000 emplois dans le secteur public.
- En *Lituanie*, le fonds d'État des assurances sociales, réduira les pensions d'assurance sociale de l'État de 0,4 à 12,4 % en fonction du dossier individuel d'assurance pension.
- En *Estonie*, des coupes budgétaires réduiront de 14 à 5 % la hausse programmée des pensions de retraite. La rémunération moyenne des travailleurs de la fonction publique dans ce pays devrait avoir baissé de 15,9 % en 2009. La baisse a été de 18,1 % en Lituanie et de 25,1 % en Lettonie. Les rémunérations moyennes des travailleurs des services de santé et des services sociaux ont connu une baisse moins prononcée, à savoir 6,3 % en Estonie, 9,8 % en Lituanie et 19 % en Lettonie.
- En *Irlande*, la baisse des allocations de sécurité sociale dans le budget 2010 tourne autour de 4,2 %, y compris les allocations pour demandeurs d'emploi et les allocations familiales. Le gouvernement a réduit les allocations destinées aux jeunes sans emploi à moins qu'ils aient entrepris de suivre une formation ou des études.
- En *Espagne*, les rémunérations dans la fonction publique ont été abaissées de 5 %.

Sources : Glassner et Watt (2010), EAPN (2011), CPS et CCE (2009).

En dépit de ce climat politico-économique, ce chapitre a suggéré certains moyens de renforcer la dimension sociale de l'intégration européenne. Certaines améliorations (modestes, il faut l'admettre) pourraient résulter de la préservation du rôle des ministres des Affaires sociales et du renforcement des instruments de la MOC sociale dans le contexte de la stratégie Europe 2020 (renforcement du système d'évaluation de l'impact social, implication accrue des acteurs concernés, garantie d'un soutien financier au travers des Fonds structurels). Une seconde

stratégie, plus radicale, serait de choisir une nouvelle voie, à savoir un « pacte de stabilité sociale » qui lierait la taille de l'État-providence au niveau du développement économique des États membres. Bien entendu, la voie qui mène à de telles normes sera longue et incertaine. Ce n'est que si les acteurs politiques et les autres acteurs sociaux joignent leurs forces qu'ils auront une chance de saisir les (authentiques) opportunités offertes par la stratégie Europe 2020. En fin de compte, c'est aux acteurs sociaux qu'il appartiendra de déterminer si la « dimension sociale de la stratégie Europe 2020 » est véritablement un oxymore, ou simplement une contradiction apparente susceptible d'être surmontée.

Références

- Atkinson, A., Marlier, E., Montaigne, F. et Reinstadler, A. (2010), « Income poverty and income inequality », in Atkinson, A. et Marlier, E. (eds.), *Income and living conditions in Europe*, Eurostat Statistical Books, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-31-10-555/EN/KS-31-10-555-EN.PDF).
- Begg, I. (2010), « Europe 2020 and Employment », *Intereconomics*, n° 2010/3, *Europe 2020 – A Promising Strategy?*, pp.146-151.
- Bongardt, A. et Torres, F. (2010), « The Competitiveness Rationale, Sustainable Growth and the Need for Enhanced Economic Coordination », *Intereconomics*, n° 2010/3, *Europe 2020 – A Promising Strategy?*, pp.136-141.
- Busch, K. (2009), « Alternatives to the neoliberal economic and social model of the European Union », Paper presented at the ZAUBER Symposium, 15 janvier 2009 (www.tascnet.ie/upload/Zauber%20Artikel%20in%20Englisch.doc).
- Cantillon, B. (2010), « Disambiguating Lisbon. Growth, Employment and Social Inclusion in the Investment State », *CSB Working Paper*, n° 10/07, Centrum voor Sociaal Beleid, octobre 2010 (http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/sites/default/files/CSB%20Working%20Paper%2010%2007_oktober%202010_0.pdf).
- CCE (2009), Document de travail de la Commission, « Consultation sur la future stratégie 'UE 2020' », COM (2009) 647 final du 24 novembre 2009 (http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/docs/com_2009_647_fr.pdf).

- CCE (2010a), Document de travail des services de la Commission, « Document d'évaluation de la stratégie de Lisbonne », SEC (2010) 114 final du 2 février 2010 (http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon_strategy_evaluation_fr.pdf).
- CCE (2010b), Commission Staff Working Paper, « Europe 2020 – public consultation: Overview of responses », SEC (2010) 246 final du 4 mars 2010 (http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/overview_responses.pdf).
- CCE (2010c), Communication de la Commission « Europe 2020: Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », COM (2010) 2020 final du 3 mars 2010 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:FR:PDF>).
- CCE (2010d), Commission guidance note « Governance, Tools and Policy Cycle of Europe 2020 », Commission Secretary General's letter to Member States of 15 July 2010.
- CCE (2010e), Communication de la Commission « Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale: un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale », COM (2010) 758 final du 16 décembre 2010 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:FR:PDF>).
- CCE (2010f), Bureau of European Policy Advisers « Social innovation as part of the Europe 2020 strategy », (http://api.ning.com/files/*89Y5CToWQFwkmyWLGc5XEh0o6Rtd-8vSNf7bvskM7AMqsD9LALe*-MG1BDYoEe4rTqxOOiMD3DrH73hTAFV0*c8A9LVmmvA/SynthnoteSocialInnovation17032010.pdf).
- CCE (2011), « Examen annuel de la croissance, Annexe 1, Rapport sur l'état d'avancement de la stratégie Europe 2020 », COM (2011) 11 final du 12 janvier 2011 – A1/2, ANNEXE 1 (http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/1_fr_annexe_part1.pdf).
- CESE (2010), Avis du Comité économique et social européen sur « La méthode ouverte de coordination et la clause sociale dans le contexte de la stratégie 'Europe 2020' » (Avis exploratoire), Rapporteur général: Mr. Olsson, SOC/381 du 15 juillet 2010 (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.soc-opinions&itemCode=269>).
- Conseil de l'Union européenne (2010a), Recommandation du Conseil relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union, Doc.11646/10, 7 juillet 2010.
- Conseil de l'Union européenne (2010b), Décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, Doc.14338/10, 12 octobre 2010.

- Conseil de l'Union européenne (2010c), Council Conclusions on The Social dimension in the context of an integrated Europe 2020 strategy, 3053rd Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council Meeting, Bruxelles, 6 décembre 2010.
- Conseil de l'Union européenne (2010d), Conclusions du Conseil (ECOFIN) sur la stratégie Europe 2020, Doc.10881/10, 9 juin 2010 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st10/st10881.fr10.pdf>).
- Conseil de l'Union européenne (2010e), Council Conclusions on Governance of the European Employment Strategy within the context of Europe 2020 and the European semester, 3039th Employment, Social Policy Health and Consumer Affairs Council Meeting Luxembourg, Doc.15590/10, 21 octobre (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/lssa/117240.pdf).
- Conseil européen (2000), Conclusions de la Présidence – Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000 (http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_fr.htm).
- Conseil européen (2009), Conclusions – 10/11 décembre 2009, EUCO 6/09 du 11 décembre 2009 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111877.pdf).
- Conseil européen (2010a), Conclusions – 25/26 mars 2010, EUCO 7/10 du 26 mars 2010 (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/113591.pdf).
- Conseil européen (2010b), Conclusions – 17 juin 2010, EUCO 13/10 du 17 juin 2010 (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/115346.pdf).
- Conseil européen (2011), Conclusions of the Heads of State or Government of the Euro Area of 11 March 2011, Brussels.
- CPE (2010), EPC status report on the preparation of National Reform Programmes. Report to the ECOFIN Council, Doc. ECFIN/EPC (2010)/Ares/960067 of 21 December 2010 (http://europa.eu/epc/pdf/epc_status_report_on_nrps_final_en.pdf).
- CPS (2010a), Stratégie Europe 2020 - Contribution du Comité de la protection sociale, Doc.9964/10, 21 mai 2010.
- CPS (2010b), Avis du Comité de la protection sociale (CPS) sur la dimension sociale de la stratégie Europe 2020, 14254/1/10 REV 1, SOC 589, 8 octobre (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st14/st14254-re01.fr10.pdf>).
- CPS et CCE (2009), Deuxième évaluation commune par le Comité de la protection sociale et la Commission européenne des conséquences

- sociales de la crise économique et des réponses politiques apportées - Principales conclusions, 16169/09 ADD 1, 24 novembre 2009.
- Daly, M. (2010), « Assessing the EU approach to poverty and social exclusion in the last decade », in Marlier, E. et Natali, D. (eds.), avec Van Dam, R., *Europe 2020: Towards a More Social EU?*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, pp.139-157.
- EAPN (2010), 9^{ème} Table Ronde sur la Pauvreté: la participation et la dimension sociale de la Stratégie européenne sont en danger si les Plans d'Action Nationaux disparaissent!, *Communiqué de presse* sur la 9^{ème} Table Ronde sur la Pauvreté et l'Exclusion sociale, Bruxelles, 15 octobre 2010
- EAPN (2011), « Le projet européen va-t-il à contre-sens ? L'impact social de la crise et des politiques de relance en 2010 », Rapport d'EAPN, Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, Bruxelles, février 2011 (<http://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/2011-crisis-report-final-layout-fr.pdf>).
- EMCO (2010a), UE 2020 - suivi de la réunion extraordinaire du Conseil européen de février, Rôle de la stratégie pour l'emploi et du Conseil EPSCO dans la future stratégie pour la croissance et l'emploi, contribution du Comité de l'emploi, Doc.6576/10 du 18 février 2010 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st06/st06576.fr10.pdf>).
- EMCO (2010b), Avis du Comité de l'emploi, Conclusions sur l'action à mener à la suite de l'examen « allégé » par pays, Doc.16985/10 du 26 novembre 2010 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st16/st16985.fr10.pdf>).
- EMCO (2010c), Stratégie Europe 2020 - Contribution du Comité de l'emploi au Conseil EPSCO, Doc.10031/10 du 21 mai 2010.
- EMCO (2010d), Avis du Comité de l'emploi sur les lignes directrices, Doc.10030/10 du 21 mai 2010.
- EMCO et CPS (2010a), Foundations and structures for a Joint Assessment Framework (JAF), including an Employment Performance Monitor (EPM) to monitor the Employment Guidelines under Europe 2020, Commission européenne, Rapport du Comité de l'emploi et du Comité de la protection sociale, Doc.16984/10 ADD 1 du 26 novembre 2010.
- EMCO et CPS (2010b), Le cadre d'évaluation conjointe et le relevé des résultats en matière d'emploi - Avis commun du comité de l'emploi et du comité de la protection sociale, Doc.16984/10, 26 novembre 2010

- (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st16/st16984.fr10.pdf>).
- Euractiv (2010) « Social Europe » still missing in EU 2020 draft, say activists, *Euractiv*, 25 February 2010, article up-dated 4 June 2010 (<http://www.euractiv.com/en/priorities/social-europe-still-missing-eu2020-draft-say-activists-news-286611>).
- Frazer, H. et Marlier, E. (2010), « Strengthening Social Inclusion in the Europe 2020 Strategy by Learning from the Past », in Marlier, E. et Natali, D. (eds.), avec Van Dam, R., *Europe 2020: Towards a More Social EU?*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, pp.225- 252.
- Frazer, H., Marlier, E., Natali, D., Van Dam, R. et Vanhercke, B. (2010), « Europe 2020: Towards a More Social EU? », in Marlier, E. et Natali, D. (eds.) avec Van Dam, R., *Europe 2020: Towards a More Social EU?*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, pp.15-44.
- Glassner, V. et A. Watt (2010), « Cutting wages and employment in the public sector: smarter fiscal consolidation strategies needed », *Intereconomics*, Vol.45, n° 4, pp.212-219.
- Goetschy, J. (2008), « The Lisbon Strategy and Social Europe: two closely linked destinies », in Rodrigues, M. J. (ed.), *Europe, Globalization and the Lisbon Agenda*, Edward Elgar, Cheltenham, pp.74-90.
- Greer, S. et Vanhercke, B. (2010), « Governing Health Care through EU Soft Law », in Mossialos, E., Herve, T. et Baeten, R. (eds.), *Health System Governance in Europe: The Role of EU Law and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, pp.186-230.
- Hacker, B. et Van Treeck, T. (2010), « What influence for European governance? The Reformed Stability and Growth Pact, the Europe 2020 Strategy and the 'European Semester' », *International Policy Analysis, Friedrich-Ebert-Stiftung*, décembre 2010 (<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07724.pdf>).
- Hamel, M.-P. et Vanhercke, B. (2009), « The Open Method of Coordination and Domestic Social Policy Making in Belgium and France: Window Dressing, One-Way Impact, or Reciprocal Influence? », in Heidenreich, M. et Zeitlin, J. (eds.), *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, Routledge, Londres, pp.84-111.
- Heidenreich, M., et Zeitlin, J. (eds.) (2009), *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, Routledge, Londres.

- INBAS GmbH et ENGENDER asbl (2010), Study on Stakeholders' Involvement in the Implementation of the Open Method of Coordination (OMC) in Social Protection and Social Inclusion, Final Report, 2010 (<http://www.stakeholders-socialinclusion.eu/site/en/outputs/finrep>).
- LEF (2009), European Women's Lobby contribution to the Commission Working Document Consultation on the future « EU 2020 » Strategy, COM (2009) 647/3, Bruxelles, 15 décembre 2009 (http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/docs/european_women_lobby_en.pdf).
- Kok, W. *et al.* (2004), « Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi », Rapport du groupe de haut niveau présidé par Wim Kok, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, novembre 2004.
- Kröger, S. (2009) (ed.), « What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research », *European Integration online Papers (EIoP)*, Special Issue 1, Vol.13 (http://eiop.or.at/eiop/texte/EIoP_2009_SpecIssue_1.pdf).
- Magnusson, L. (2010), « After Lisbon – Social Europe at the crossroads? », *Working Paper*, No.2010.01, European Trade Union Institute, Bruxelles.
- Marlier, E. et Natali, D. (eds.) (2010), avec Van Dam, R., *Europe 2020: Towards a more Social EU?*, PIE-Peter Lang, Bruxelles.
- Natali, D. (2009), « The Lisbon strategy a decade on: a critical review of a multi-disciplinary literature », *Transfer*, Vol.15, No.1, pp.111-137.
- Pochet, P. (2010a), « What's wrong with EU2020? », *ETUI Policy Brief*, No.2/2010, European Trade Union Institute, Bruxelles.
- Pochet, P. (2010b), « EU 2020: Social impact of the new form of European governance », *ETUI Policy Brief*, No.5/2010, European Trade Union Institute, Bruxelles.
- Roth, F. et Thum, A-E. (2010), « The Key Role of Education in the Europe 2020 Strategy », *CEPS Working Document*, n° 338, octobre 2010 (<http://www.ceps.eu/ceps/download/3827>).
- Social Platform (2009), Letter to Manuel Barroso, President of the European Commission, 17 décembre 2009 (http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/docs/social_platform_letter_en.pdf).
- Solidar (2011), Annual Growth Survey 2011. SOLIDAR recommendations for a more social strategy to tackle the crisis, Briefing 27, mars 2011.
- Tausch, A. (2009), *Titanic 2010 ? : The European Union and Its Failed Lisbon Strategy*, Nova Science Publishers, New York.

- Vandenbroucke, F. et Vleminckx, K. (2011), « Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame? An exercise in soul-searching for policy-makers », *CSB Working paper*, n° 11/01, Centrum voor Sociaal Beleid, janvier 2011.
- Vanhercke, B. (2009), « Against the odds. The Open Method of Coordination as a selective amplifier for reforming Belgian pension policies », in Kröger, S. (ed.), *What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research*, European Integration online Papers (EIoP), Special Issue 1, Vol.13, Art. 16 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-016a.htm>).
- Vanhercke, B. (2010), « Delivering the Goods for Europe 2020? The Social OMC's Adequacy and Impact Re-assessed », in Marlier, E. et Natali, D. (eds.), avec Van Dam, R. *Europe 2020: Towards a more Social EU?*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, pp.115-142.
- Vanhercke, B. (2011), *Assessing the Effectiveness and the Impact of the Social OMC in Preparation for the New Cycle, Country Study Belgium*, Commission européenne, Bruxelles.
- Verschraegen, G., Vanhercke, B. et Verpoorten, R. (2011), « The European Social Fund and Domestic Activation Policies: Europeanization Mechanisms », *Journal of European Social Policy*, Vol.21, n° 1, pp.1-18.
- Zeitlin, J. (2010), « Towards a Stronger OMC in a More Social Europe 2020: A New Governance Architecture for EU Policy Coordination », in Marlier, E. et Natali, D. (eds.), avec Van Dam, R., *Europe 2020: Towards a More Social EU?*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, pp.253-273.

Politique sociale européenne : quelques considérations d'ordre jurisprudentiel

Dalila Ghailani

Introduction

Cette chronique sur la jurisprudence de la Cour de justice s'est donné pour cadre temporel la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2010 et pour cadre matériel les différents éléments constitutifs de la politique sociale. L'objectif est ici de recenser un certain nombre d'arrêts ayant particulièrement retenu notre attention, l'exhaustivité n'est absolument pas recherchée et la sélection se révélera nécessairement subjective.

Certaines thématiques semblent particulièrement mises à l'avant-scène de la politique sociale européenne. Nous en évoquerons brièvement quatre, car elles ont donné lieu à une importante jurisprudence durant la période considérée. La lutte contre les discriminations est l'une de ces thématiques. Le droit communautaire des discriminations se développe essentiellement via la mise en cause des mesures ou des pratiques qui sont à l'origine de différence de traitement en raison de l'âge. L'âge ne peut être totalement exclu des critères selon lesquels des distinctions sont opérées entre les salariés, car il ne constitue pas toujours une considération illégitime. La nature particulière de l'interdiction des discriminations fondées sur l'âge est à l'origine du nombre élevé de questions posées à la Cour (Robin-Olivier, 2010). Les affaires *Wolf*, *Petersen* et *Kücükteveci* pour ne citer qu'elles ont donné à la Cour l'opportunité de nous éclairer sur le sujet.

Dans un autre registre, l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes et la protection de la grossesse et de la maternité ont aussi donné lieu à d'importants développements jurisprudentiels. Les difficultés liées aux implications salariales des mesures de protection de la grossesse et de la maternité sont particulièrement bien illustrées dans les arrêts *Gassmayr* et *Parviainen*.

Un autre thème d'actualité est celui de l'aménagement du temps de travail. Il est difficile de faire abstraction de l'échec de la révision de la directive de 2003 relative à l'aménagement du temps de travail intervenu en 2009 illustrant clairement la difficulté de trouver des compromis acceptables pour les États membres et pour les institutions européennes. Le Parlement européen et le Conseil ne sont en effet pas arrivés à un accord malgré les efforts de la Commission. Mais, sitôt la procédure de révision close, la Commission a ouvert une nouvelle consultation des partenaires sociaux dans l'objectif de procéder à une révision complète du texte de la directive (CCE, 2010). Pendant cette longue période de révision, la réglementation européenne a continué de s'appliquer et la Cour de justice a continué à lui faire produire des effets (Robin-Olivier, 2010). Témoignent de cette activité jurisprudentielle les arrêts *Fuß* et *Union Syndicales Solidaires Isère* sur lesquels nous reviendrons dans ce chapitre.

Enfin, la flexicurité est toujours à l'ordre du jour dans le discours européen entraînant le développement des contrats dits atypiques. Ces derniers suscitent de vives critiques en même temps qu'ils font l'objet d'une réglementation pour le moins dense. La jurisprudence de la Cour révèle l'importance prise par cette réglementation dans la protection des travailleurs (Robin-Olivier, 2010). En témoigne l'arrêt *Bruno et Pettini* concernant le travail à temps partiel.

1. De l'égalité et de la non-discrimination

1.1 Du principe général de non-discrimination liée à l'âge : *Wolf, Petersen, Küçükdeveci*

Les tensions qui s'exercent sur le marché du travail en Europe, rapportées à certaines réalités démographiques conduisent les États membres à adopter des mesures de régulation passant par l'exclusion de certaines catégories de travailleurs pour des raisons liées à l'âge. En témoigne l'importante jurisprudence rendue dans cette matière en 2010.

Les trois premières affaires trouvent leur cadre en Allemagne. Ayant postulé pour un emploi au sein du service technique intermédiaire des

pompiers dans le Land de Hesse, M. Wolf¹, âgé d'un peu plus de trente ans, s'est vu opposer la limite d'âge de 30 ans pour accéder à la procédure de sélection. Saisi du litige, le tribunal administratif de Francfort interroge la Cour de justice sur la compatibilité de la réglementation allemande avec la directive 2000/78/CE portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (Conseil de l'Union européenne, 2000). Considérant que la mesure litigieuse découlait de l'exigence d'une période minimale d'activité avant la retraite et d'une structure des âges équilibrée dans la profession, le tribunal demande si l'instauration d'un âge limite de recrutement peut être justifiée par l'article 6§1 permettant aux États membres d'instaurer de telles différences de traitement en raison de l'âge pour des raisons liées à la politique de l'emploi ou à la formation professionnelle.

De façon assez surprenante, la Cour décide de raisonner à partir de la justification contenue dans l'article 4§1 de la directive relatif aux exigences professionnelles essentielles et déterminantes, appréciant ainsi le bien-fondé des explications avancées par le gouvernement allemand en réponse aux questions écrites posées par la Cour durant la procédure. Interprétant cet article, la Cour rappelle que « c'est non pas le motif sur lequel est fondée la différence de traitement, mais une caractéristique liée à ce motif qui doit constituer une exigence professionnelle essentielle et déterminante » (point 35). Dans l'espèce, l'âge ne pourrait en lui-même constituer une exigence essentielle à l'exercice des fonctions de pompier intervenant dans les services techniques. Il faut au contraire rechercher quelles caractéristiques essentielles associées à un âge maximal de 30 ans pourraient définir ces exigences essentielles, elles-mêmes à définir. L'aptitude physique retient l'attention de la Cour qui raisonne en 2 temps : d'une part, la caractéristique est-elle une exigence professionnelle essentielle et déterminante ? D'autre part, l'objectif poursuivi par la réglementation source d'inégalités est-il légitime, et l'exigence nécessaire est-elle proportionnée ?

Concernant la poursuite d'un objectif légitime, la Cour reconnaît que le souci d'assurer le caractère opérationnel et le bon fonctionnement du service des pompiers professionnels répond au texte. S'agissant de l'aptitude physique des pompiers en tant qu'exigence professionnelle

1 Affaire C-229/08, *Wolf*, 12 janvier 2010, inédit.

essentielle et déterminante, elle relève que les pompiers affectés aux services techniques participent activement avec les autres à la lutte contre les incendies, suggérant que le fait de disposer de capacités physiques importantes peut être considéré comme une telle exigence. La Cour répond aussi positivement à la question de savoir si l'âge détermine ou non la disposition de capacités physiques élevées. Restait à déterminer si le fait de fixer la limite à 30 ans est proportionné au but à atteindre, ce que la Cour admet sur des considérations de formation, de durée d'exercice des fonctions et de bonne gestion démographique des effectifs. Elle conclut que la différence de traitement en raison de l'âge est ici justifiée sur le fondement de l'article 4§1 de la directive 2000/78/CE.

Rendu le même jour, l'arrêt *Petersen*² a permis à la Cour de préciser comment justifier une limitation de l'âge maximal d'exercice d'une profession par des considérations de santé publique et de politique de l'emploi. L'affaire trouve son origine dans l'interdiction faite à Mme Petersen, une dentiste âgée de 68 ans de continuer de dispenser des soins en application du code allemand de sécurité sociale fixant à 68 ans l'âge limite d'exercice pour les médecins conventionnés dans le système d'assurance chômage. Doutant de la compatibilité de cette réglementation avec la directive de 2000/78, le tribunal administratif de Dortmund saisit la Cour de justice.

Cette dernière relève que plusieurs objectifs étaient poursuivis par cette limite d'âge, dont la protection de la santé des patients bénéficiant du régime légal d'assurance maladie. Un tel objectif est-il légitime, sachant que la mesure est fondée sur une supposée baisse des capacités à partir d'un certain âge, sans que l'on tienne compte des capacités réelles des intéressés ? Or, l'article 6§1 de la directive ne vise que les objectifs de politique sociale tels que ceux liés aux politiques de l'emploi, du marché du travail ou de la formation professionnelle. L'objectif de santé publique ne semble pas entrer dans ce champ. Néanmoins, la Cour va estimer que l'objectif poursuivi est légitime au regard, non pas de l'article 6§1 mais bien de celui de l'article 2§5 selon lequel : « la présente directive ne porte pas atteinte aux mesures prévues par la législation nationale, qui (...) sont nécessaires (...) à la protection de la santé ». Vu la marge de manœuvre dont disposent les États membres

2. Affaire C-341/08, *Petersen*, 12 janvier 2010, inédit.

dans ce domaine, « un État membre peut estimer nécessaire de fixer une limite d'âge à l'exercice d'une profession médicale telle que celle de dentiste, afin de protéger la santé des patients » (point 52). Cet objectif peut aussi justifier des mesures destinées à assurer l'équilibre financier du système national de santé. Cependant, cette limite d'âge ne frappe que les dentistes conventionnés remettant dès lors en cause la cohérence de la mesure. Si la limite d'âge vise à protéger la santé des patients, elle devrait concerner tous les patients et pas seulement ceux soignés par des médecins conventionnés. La limite d'âge ne concernant que ces derniers ne peut être considérée comme nécessaire à la protection de la santé au sens de l'article 2§5.

L'autre objectif avancé pour justifier la limite d'âge concernait la répartition des emplois entre les générations au sein de la profession de dentiste conventionné. Il s'agit bel et bien d'un objectif relevant des politiques de l'emploi et donc de l'article 6§1 de la directive. Un tel objectif est selon la Cour légitime et proportionné. En effet, « il n'apparaît pas déraisonnable pour les autorités d'un État membre d'estimer que l'application d'une limite d'âge, laquelle conduit à la sortie du marché du travail des praticiens plus âgés, puisse permettre de favoriser l'emploi des professionnels plus jeunes » (point 70). La Cour relève que l'âge de 68 ans paraît suffisamment avancé pour servir de terme à l'autorisation d'exercer, mais pose néanmoins une limite : « lorsque le nombre de dentistes conventionnés présent sur le marché du travail concerné n'est pas excédentaire par rapport au besoin des patients, l'entrée dans celui-ci de nouveaux professionnels, et notamment de jeunes, est normalement possible, indépendamment de la présence des dentistes ayant dépassé un certain âge, en l'occurrence celui de 68 ans. Dans ce cas, l'instauration d'une limite d'âge pourrait n'être ni appropriée ni nécessaire pour atteindre l'objectif recherché » (point 71).

Rendu le 19 janvier, l'arrêt *Kücükdevic*³ confirme l'existence et la portée d'un principe général du droit communautaire interdisant toute discrimination fondée sur l'âge. L'affaire mettait en cause l'article 622, §2, second alinéa du BGB (Code civil allemand) relatif au calcul de la durée de préavis de licenciement excluant la prise en compte des périodes d'emploi accomplies par les salariés avant qu'ils n'aient atteint

3. Affaire C-555/07, *Kücükdevic*, 19 janvier 2010, inédit.

l'âge de 25 ans. Licenciée en 2007 par Swedex, Mme Kückdeveci contestait le refus de prise en compte dans le calcul de son préavis des sept années de travail accomplies au sein de l'entreprise entre 18 et 25 ans. Saisie par le *Landesarbeitss Gericht Düsseldorf*, la Cour examine si les objectifs avancés pour justifier cette différence de traitement fondée sur l'âge sont légitimes et si les moyens adoptés pour y parvenir sont proportionnés. Parmi les objectifs avancés figurait celui visant à renforcer la protection des travailleurs en fonction du temps passé dans l'entreprise et de faciliter l'embauche des jeunes en accroissant la flexibilité de la gestion du personnel. La Cour considère ces objectifs comme légitimes puisqu'ils relèvent d'une politique en matière d'emploi. L'Avocat général Bot avait adopté une position différente estimant que l'instauration de courts délais de préavis n'était pas de nature à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes travailleurs et ne visait qu'à accorder plus de flexibilité à l'employeur. Un tel objectif ne pourrait dès lors être considéré comme légitime au regard de l'article 6§1 qui ne vise que les objectifs à caractère d'intérêt général. La Cour ne se rallie néanmoins pas à sa thèse et considère que le rattachement d'une mesure à un objectif général de politique sociale paraît suffisant.

Concernant le caractère proportionné, la Cour estime qu'au regard de l'objectif de flexibilité, la réglementation ne contribue pas à sa réalisation puisqu'elle s'applique à tous les salariés entrés dans l'entreprise avant 25 ans quel que soit leur âge lors de leur licenciement. La mesure ne peut du reste être considérée comme apte à réaliser l'objectif de renforcement de la protection des travailleurs en fonction du temps passé dans l'entreprise, car l'allongement du délai de préavis est retardé pour les salariés qui ont entre 18 et 25 ans. La réglementation touche par ailleurs les jeunes de manière inégale frappant davantage ceux qui sont entrés tôt dans la vie active et non ceux qui commencent à travailler tard. L'exclusion des années travaillées en dessous de 25 ans pour le calcul du délai de préavis constitue donc bien une discrimination fondée sur l'âge interdite par la directive 2000/78.

Reste à la Cour à se prononcer sur les conséquences de la reconnaissance de cette discrimination : que doit faire le juge allemand face à une réglementation nationale contraire au droit communautaire ? La question concerne la portée des directives dont la Cour a toujours refusé qu'elles puissent avoir un effet direct horizontal : si les dispositions suffisamment précises d'une directive peuvent être invoquées à l'encontre d'un État,

elles ne peuvent l'être à l'encontre d'un particulier (point 46). En l'occurrence, l'obligation d'interprétation conforme ne pouvait aller jusqu'à ne pas appliquer la disposition très claire du droit allemand. La Cour va dès lors appréhender la situation, non sous l'angle de la directive, mais sous celui du principe général du droit de l'Union interdisant toute discrimination fondée sur l'âge, qui lui est d'effet direct. Pour fonder sa décision, elle suit le même raisonnement que dans *Mangold*⁴ : la directive 2000/78 ne consacre pas elle-même le principe d'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, qui trouve sa source dans les instruments internationaux et les traditions constitutionnelles communes aux États membres. La directive ne fait que concrétiser le principe de non-discrimination en fonction de l'âge à considérer comme un principe général du droit de l'Union (point 53). La Cour poursuit en se référant à la Charte des droits fondamentaux qui interdit notamment les discriminations fondées sur l'âge (point 22). La Cour s'était déjà référée à la Charte précédemment, mais l'arrêt *Kücükdevici* offre la possibilité d'appliquer la Charte pour la première fois depuis que le Traité de Lisbonne lui a reconnu la même valeur juridique que les traités (Kokott et Sobotta, 2010).

Reste à préciser la portée de ce principe. Pour se conformer au droit communautaire, il est nécessaire que les droits nationaux entrent dans son champ d'application. Tel est le cas : les conditions de licenciement en cause dans l'espèce entrent dans le champ d'application de la directive 2000/78. La Cour conclut dès lors que : « c'est sur le fondement du principe général du droit de l'Union interdisant toute discrimination fondée sur l'âge, tel que consacré par la directive 2000/78 qu'il convient de rechercher si le droit de l'Union s'oppose à une réglementation nationale telle que celle en cause ». C'est au regard de cette discrimination que la Cour va examiner l'existence d'une discrimination. La reconnaissance de ce principe général permet d'assurer un effet direct horizontal aux dispositions de la directive 2000/78 et permet au juge national d'écarter des dispositions nationales contraires à ce principe (Michéa, 2010).

L'arrêt *Kücükdevici* permet de clore le débat ouvert par l'arrêt *Mangold* (vivement critiqué) : l'interdiction des discriminations du fait de l'âge est un principe général du droit de l'Union impliquant pour les juges

4. Affaire C-144/04, *Mangold*, 22 novembre 2005, Rec. I-9981.

nationaux de laisser inappliquée toute disposition nationale contraire à ce principe, dans le champ d'application du droit communautaire. Une telle reconnaissance renforce la portée des règles de non-discrimination. Par ailleurs, les États membres disposent d'une grande liberté en ce qui concerne les objectifs justifiant les différences de traitement. L'objectif ne doit pas nécessairement être précisé dans la réglementation litigieuse, mais peut être tiré du contexte général de la mesure. De plus, la Cour admet la légitimité des objectifs liés à la protection de la santé publique. Par contre, elle contrôle plus strictement la cohérence de la mesure et sa proportionnalité (arrêt Petersen). Enfin, comme le souligne Laulom, l'arrêt *Wolf* fait naître une nouvelle source de complexité : la possibilité de se fonder sur l'article 4§1 pour examiner la licéité des limites d'âge. Une telle justification n'interviendra néanmoins que rarement : l'âge est une caractéristique trop générale. Poser des limites d'âge pourrait renvoyer à des stéréotypes que l'interdiction des discriminations du fait de l'âge vise justement à combattre. L'évaluation des capacités physiques ou intellectuelles doit être avant tout individuelle et le critère d'âge ne devrait être admis que dans des cas exceptionnels (Laulom, 2010).

Signalons enfin que deux autres arrêts portant sur les discriminations fondées sur l'âge ont été rendus le 12 octobre 2010 ramenant le sujet de l'emploi des seniors devant la Cour. Il s'agit des arrêts *Rosenbladt*⁵ et *Andersen*⁶. Nous ne les évoquerons que très brièvement et invitons le lecteur intéressé à lire les jugements dans leur intégralité.

Mme Rosenbladt, une salariée allemande dont le contrat de travail avait pris fin du fait qu'elle avait atteint l'âge de la retraite à 65 ans, a contesté cette cessation de son contrat de travail au motif qu'il s'agissait selon elle d'une discrimination fondée sur l'âge. En Allemagne, la loi sur l'égalité de traitement prévoit que les clauses de cessation automatique des contrats de travail, en raison du fait que le salarié a atteint l'âge de la retraite, peuvent échapper à l'interdiction de discriminations fondées sur l'âge. Toujours selon cette loi, le pouvoir de convenir de telles clauses peut être conféré aux partenaires sociaux et mis en œuvre par une convention collective.

5. Affaire C-45/09, *Rosenbladt*, 12 octobre 2010, inédit.

6. Affaire C-499/08, *Andersen*, 12 octobre 2010, inédit.

Le Tribunal du travail de Hambourg demande à la Cour si ces clauses violent ou non l'interdiction de discriminations fondées sur l'âge prévue par la directive 2000/78. La Cour admet qu'il y a bien une différence de traitement fondée sur l'âge, et recherche si elle est justifiée. Elle relève tout d'abord que ce type de clause est pratiqué dans de nombreux États et est d'un « usage répandu dans les relations de travail ». Elle traduit la recherche d'un équilibre entre des intérêts divergents, mais légitimes, ceux des employeurs et des travailleurs, étroitement lié aux choix politiques en matière d'emploi et de retraite. De ce fait, une discrimination fondée sur l'âge se justifie. De plus, la clause de cessation automatique ne se fonde pas seulement sur l'âge, mais sur l'acquisition du droit à une compensation financière qui est la pension de retraite. Pour ces raisons, entre autres, la clause de cessation automatique telle qu'elle est prévue par la législation allemande en cause, ne viole pas la directive communautaire.

L'affaire *Andersen* visait quant à elle la privation d'une indemnité spéciale de licenciement pour les travailleurs ayant la possibilité de bénéficier d'une pension de retraite professionnelle au moment de la rupture de leur contrat. Au Danemark, les travailleurs ayant douze ans d'ancienneté dans la même entreprise ont droit à une indemnité spéciale de licenciement. Mais celle-ci n'est pas versée si le travailleur peut bénéficier à la date de son licenciement d'une pension de vieillesse en vertu d'un régime professionnel de retraite, même si son intention n'est pas d'arrêter de travailler. Selon la Cour, une telle législation est contraire à la directive 2000/78. En effet, il s'agit d'une différence de traitement fondée sur l'âge qui n'est justifiée ni « objectivement et raisonnablement », ni proportionnée à l'objectif poursuivi, en l'espèce, faciliter la transition vers un nouvel emploi.

1.2 De l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes : Roca Alvarez et Brouwer

Dans l'affaire *Roca Alvarez*⁷, la Cour de justice est saisie d'une question préjudicielle relative à la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle sous l'angle de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes.

7. Affaire C-104/09, *Roca Alvare*, 30 septembre 2010, inédit.

Ayant demandé à son employeur à bénéficier d'un congé d'allaitement prévu par le statut des travailleurs pour les parents d'enfants de moins de 9 mois, M. Roca Alvarez s'est vu refuser ce droit au motif que la mère de l'enfant n'était pas elle-même travailleuse salariée. Saisi en appel, le *Tribunal Superior de Justicia de Galicia* a rappelé que la disposition de 1900 devait à l'origine permettre l'allaitement en autorisant les femmes à s'absenter pendant la journée de travail ou à réduire la durée de travail. Mais ce texte a été rénové et détaché du fait biologique de l'allaitement et devait donc être considéré comme un temps d'attention à l'enfant. À cet égard, la loi prévoit que ce congé peut être pris indifféremment par la mère ou par le père dans le cas où les deux travaillent. Le Tribunal relève que dans ce contexte le fait de faire dépendre le droit du père au congé dit d'allaitement du droit de la mère qui doit elle-même être travailleuse salariée selon le texte équivaut à refuser un droit propre du père travailleur salarié au congé. Il sursoit à statuer et interroge dès lors la Cour de justice sur la compatibilité de cette situation avec la directive 76/207/CE mettant en œuvre le principe d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes dans le domaine de l'emploi et du travail (Conseil des Communautés européennes, 1976).

La Cour reconnaît la différence de traitement entre les sexes. La mesure offre et réserve le droit au congé à toutes les mères ayant le statut de travailleuse salariée. Les pères n'y ont droit qu'à deux conditions : les deux parents doivent travailler et la mère de l'enfant doit être elle-même travailleuse salariée. La qualité de parent de l'enfant ne suffit pas à leur ouvrir le droit au congé (point 23). Or, d'après la jurisprudence antérieure, les situations des père et mère d'un enfant en bas âge sont comparables au regard de la nécessité de réduire leur temps de travail journalier afin de s'occuper de cet enfant⁸.

Cette différence de traitement peut-elle être justifiée ? La directive 76/207 prévoit en effet que des traitements différenciés peuvent être admis s'ils visent à assurer la protection de la grossesse et de la maternité ou à promouvoir l'égalité concrète des chances entre les hommes et les femmes. L'éventuel souci de protéger la condition biologique de la femme et le rapport spécial entre la mère et l'enfant est facilement rejeté puisque le juge espagnol avait déjà souligné la déconnexion du

8. Affaire C-476/99, *Lommers*, 19 mars 2002, Rec.2002 I-2891.

dispositif avec la pratique de l'allaitement maternel. La Cour rejette aussi la justification tirée de la réduction des inégalités de fait affectant la carrière professionnelle des femmes. Le fait de réserver le droit au congé à la mère ayant un statut de travailleur salarié est « de nature à perpétuer une distribution traditionnelle des rôles entre hommes et femmes en maintenant les hommes dans un rôle subsidiaire à celui des femmes en ce qui concerne l'exercice de la fonction parentale » (point 36). De plus, cela pourrait avoir pour conséquence qu'une travailleuse indépendante comme la mère de l'enfant de M. Roca Alvarez, qui ne peut bénéficier de ce congé, se verrait forcée de réduire ses activités professionnelles et de supporter seule la charge résultant de la naissance de son enfant (point 37). La Cour conclut donc à l'incompatibilité de la disposition espagnole avec la directive 76/207.

Nous ne reviendrons que très brièvement sur l'arrêt *Brouwer*⁹ rendu le 29 juillet et qui a donné l'occasion à la Cour de réaffirmer le principe d'égalité entre les hommes et les femmes dans un autre domaine, celui du calcul des pensions de retraite. En Belgique pour la période allant de 1984 à 1994, le calcul des pensions de retraite et de vieillesse des travailleurs frontaliers féminins se basait, en ce qui concerne les mêmes emplois ou les emplois de même valeur, sur des salaires journaliers fictifs et/ou forfaitaires inférieurs à ceux des travailleurs frontaliers masculins. La Cour a jugé qu'une telle réglementation était contraire à l'article 4§4 de la directive 79/7 relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale (Conseil des Communautés européennes, 1979).

1.3 De la protection des travailleuses enceintes ou accouchées : *Parviainen* et *Gassmayr*

Ces deux arrêts se prononcent sur l'interprétation à donner aux notions de rémunération et de prestation adéquates inscrites à l'article 11 de la directive 92/85/CEE relative à l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail (Conseil des Communautés européennes, 1992).

9. Affaire C-577/08, *Brouwer*, 29 juillet 2010, inédit.

Dans le cadre de l'affaire *Parviainen*¹⁰, une hôtesse de l'air s'oppose à la compagnie aérienne finlandaise qui l'emploie au sujet de la rémunération perçue alors qu'elle était temporairement affectée, pendant sa grossesse, pour des raisons de sécurité, à un emploi au sol. En tant qu'hôtesse et chef de cabine, sa rémunération se composait pour 40 % de diverses primes (position hiérarchique, travail de nuit, dimanche, vols longs courrier). Selon le règlement de l'entreprise, sa rémunération relative à son affectation provisoire était calculée en ajoutant au salaire de base antérieur de la salariée un complément de rémunération correspondant à une moyenne des primes versées à toutes les hôtesse et tous les stewards relevant du même échelon de salaire, ce qui entraînait pour la requérante une baisse conséquente de son revenu.

L'affaire *Gassmayr*¹¹ oppose de son côté un médecin autrichien à la clinique qui l'emploie au sujet du refus de prise en compte des indemnités pour astreinte, incluses jusqu'à l'arrêt de travail dans la rémunération de la requérante, dans le calcul des prestations adéquates versées à la travailleuse alors enceinte et empêchée de travailler pour des motifs de santé et puis pendant son congé de maternité. Les heures supplémentaires d'astreinte représentant une part non négligeable de la rémunération des médecins internes hospitaliers, Mme Gassmayr demanda à ce que la prestation adéquate en question englobe une moyenne des indemnités pour astreintes perçues sur une période antérieure. La clinique refusa au motif que le paiement de ce type d'indemnités ne présente aucun caractère forfaitaire puisqu'il ne vise qu'à rétribuer un surcroît effectif d'activités.

Les juridictions nationales finlandaises et autrichiennes ont donc saisi la Cour pour se voir préciser les obligations résultant de l'article 11 de la directive 92/85. L'article 11 § 1 et 2 garantit aux travailleuses enceintes qui, pour des raisons de sécurité, doivent accepter un changement de poste, ou qui en cas d'impossibilité de changement doivent être dispensées de travail, et aux travailleuses en congé de maternité, « le maintien d'une rémunération et/ou le bénéfice d'une prestation adéquate ». La seule précision concernant le niveau de ressources est donnée par le § 3 qui ne vise que le congé de maternité, et selon lequel

10. Affaire C-471/08, *Parviainen*, 1er juillet 2010, inédit.

11. Affaire C-194/08, *Gassmayr*, 1er juillet 2010, inédit.

la prestation est jugée adéquate « si elle assure des revenus au moins équivalents à ceux que recevrait la travailleuse concernée dans le cas d'une interruption de ses activités pour des raisons liées à son état de santé ». Après avoir confirmé l'effet direct de l'article 11 (Gassmayr, points 43 -53), la Cour va apporter les précisions nécessaires non sans rappeler d'emblée que l'article 11 ne garantissait en aucun cas un droit au maintien intégral de la rémunération antérieure quelle que soit la période visée pendant la grossesse ou le congé de maternité.

Pour déterminer le niveau pertinent de rémunération selon le droit communautaire, il y a par contre lieu de distinguer selon la période. Durant la période de grossesse, où la travailleuse est en principe maintenue en activité (article 11 § 1), il faut distinguer selon qu'elle est, pour des raisons de sécurité, provisoirement affectée à un autre poste ou qu'elle est dispensée de travail. Dans le premier cas, la travailleuse enceinte doit selon la Cour conserver le bénéfice du salaire de base afférant à son contrat de travail. Concernant les primes, cela dépend de leur nature. La salariée a droit « aux éléments de rémunération et aux primes qui se rattachent à son statut professionnel, telles que, notamment, les primes se rattachant à sa qualité de supérieur hiérarchique à son ancienneté et à ses qualifications professionnelles » (Parviainen, point 60). Par contre, la Cour refuse de reconnaître un droit au maintien des éléments de rémunération ou primes dépendant « de l'exercice (...) de fonctions spécifiques, dans des conditions particulières, et qui visent essentiellement à compenser les inconvénients liés à cet exercice » (Gassmayr, point 65). La Cour précise en outre que la rémunération versée à la travailleuse enceinte suite au changement de poste ne saurait être inférieure à celle versée aux travailleurs occupant le poste sur lequel elle est provisoirement affectée tant pour le salaire que pour les primes se rattachant audit poste. En l'occurrence, Mme Parviainen ne pouvait prétendre d'emblée au maintien de ses primes. Il revient dès lors aux juges nationaux de vérifier si le système visant à compléter le salaire de base par une moyenne forfaitaire des primes versées au personnel naviguant de même échelon ne lèse pas la requérante dans les droits qu'elle tire de la directive.

En cas de dispense de travail au cours de la grossesse, on suit la même logique, comme illustré dans l'arrêt *Gassmayr* qui se réfère explicitement à l'arrêt Parviainen. Si les primes liées au poste sont exclues des droits garantis par la directive en cas d'affectation provisoire, il en va de

même des indemnités pour astreinte qui n'ont pas de caractère accessoire forfaitaire et qui ne visent exclusivement qu'à compenser un surcroît de travail lorsqu'il est fait appel au travailleur en dehors de ses heures normales de travail.

La question du montant de prestations pendant le congé de maternité a été posée dans l'arrêt *Gassmayr* : les indemnités pour astreinte habituellement perçues par la travailleuse doivent-elles être prises en compte pour déterminer le niveau de la rémunération ou de la prestation adéquate visée par la directive. Ici encore, la Cour refuse d'interpréter l'article 11§2 comme ouvrant un droit au maintien intégral de la rémunération antérieure d'autant que l'article 11§3 formule une règle plus précise que pour les cas précédents : la travailleuse a la garantie d'obtenir un revenu au moins équivalent à celui de la prestation prévue par les législations nationales en cas de congé maladie. La directive ne formule qu'une règle minimale de protection qui n'empêche pas les États membres de proposer des conditions plus favorables. Or, le système autrichien garantissait à Mme Gassmayr le maintien de l'intégralité de son salaire hors indemnités pour astreinte ce qui dépassait ce minimum et devait être validé par la Cour (Jacqmain, 2010).

2. Des conditions de travail

2.1 De l'aménagement du temps de travail : *Union Syndicale Solidaires Isère, Fuß*

Dans cette première affaire, le Conseil d'État français a été saisi par l'Union Syndicale Solidaires Isère d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un décret d'application relatif au contrat d'engagement éducatif pris pour l'application de la loi relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif¹². Ce contrat couvre la participation occasionnelle et saisonnière à des fonctions d'animation ou de direction d'un accueil collectif de mineurs à caractère éducatif organisé entre autres pendant les vacances scolaires. La réglementation française prévoit d'une part que la durée cumulée des contrats conclus par un même titulaire ne peut excéder 80 jours sur une période de 12 mois et d'autre

12. Affaire C-428/09, *Union Syndicale Solidaires Isère*, 14 octobre 2010, inédit.

part que le titulaire du contrat dispose d'un repos hebdomadaire qui ne peut être inférieur à 24 heures consécutives. Elle est par contre muette concernant le repos journalier, sachant que le contrat en question n'est pas soumis aux dispositions du Code du travail sur le temps de travail. Une telle réglementation est-elle dès lors compatible avec les prescriptions relatives aux périodes de repos inscrites dans la directive 2003/88 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (Conseil de l'Union européenne, 2003) ?

La Cour a d'abord été interrogée sur l'applicabilité de la directive au contrat d'engagement éducatif : les activités en question entrent-elles dans le champ d'application de la directive et les titulaires de ces contrats sont-ils bel et bien qualifiés de travailleurs ? La Cour a déjà eu l'occasion d'expliquer que le champ d'application de la directive doit se comprendre de manière large et les exceptions doivent être interprétées de façon restrictive. Par ailleurs, les titulaires des contrats sont bel et bien des travailleurs au sens autonome et propre du droit de l'Union européenne. Il importe peu que ces personnes travaillent sous contrat à durée déterminée ou ne soient que partiellement soumises au Code du travail. Les critères de la définition européenne de travailleur sont remplis : une personne accomplissant en faveur d'une personne et sous sa direction des prestations en contrepartie desquelles elle perçoit une rémunération.

Vient ensuite la compatibilité du décret avec les prescriptions de la directive en matière de repos. L'article 3 de la directive prévoit en effet que les États membres doivent garantir à tout travailleur le bénéfice d'une période de repos minimal de 11 heures consécutives au cours de chaque période de 24 heures. Cette disposition admet néanmoins des exceptions reprises à l'article 17. Le silence du décret sur le repos journalier viole de façon évidente l'article 3. Mais le contrat d'engagement éducatif peut-il bénéficier de dérogations ? Conformément à la jurisprudence *Jaeger*¹³, il y a lieu d'interpréter strictement les dérogations : les titulaires du contrat ne peuvent pas s'inscrire dans la catégorie des travailleurs dont la durée de travail n'est pas mesurée ou prédéterminée (cadres autonomes, main-d'œuvre familiale, travailleurs des communautés religieuses) repris à l'article 17§1. Par contre, la Cour admet l'assimilation

13. Affaire C-151/02, *Jaeger*, 9 septembre 2003, Rec. 2003, I-8389.

de leur activité à une activité de garde, de surveillance et de permanence caractérisée par la nécessité d'assurer la protection des biens et des personnes figurant au §3 sous b). Cette dérogation est néanmoins subordonnée au fait que « des périodes équivalentes de repos compensateur soient accordées aux travailleurs concernés ou que, dans des cas exceptionnels dans lesquels l'octroi de telles périodes équivalentes de repos compensateur n'est pas possible pour des raisons objectives, une protection appropriée soit accordée auxdits travailleurs » (article 17§2). Conformément à *Jaeger*, la période de repos compensateur suppose que le travailleur soit entièrement libre de son temps et qu'elle succède immédiatement au temps de travail qu'elle est censée compenser. Or, la mesure prévoyant de limiter les contrats à 80 jours dans une année ne répond pas à l'évidence à l'exigence d'un repos compensateur. La Cour n'est pas du reste convaincue par l'argumentation du gouvernement français arguant que les activités des personnels des centres de vacances et de loisirs sont des cas exceptionnels rendant impossible l'octroi de repos compensateur au motif que la surveillance des mineurs s'imposerait au personnel jour et nuit. Elle n'est pas plus convaincue par le fait que la limitation de 80 jours de travail sur une année serait une mesure de protection appropriée.

La Cour de justice s'est montrée par le passé favorable aux salariés sur la question du temps de travail¹⁴ et poursuit dans cette voie en concluant fermement que la réglementation nationale qui ne permet pas « aux travailleurs de bénéficier du droit au repos journalier pendant toute la durée de leur contrat de travail, même s'il s'agit d'un contrat d'une durée maximale de 80 jours par an, non seulement vide de sa substance un droit individuel expressément accordé par cette directive, mais est également en contradiction avec l'objectif de cette directive » (point 60). Il s'agit de rappeler l'objectif de santé et de sécurité visé par la directive, priver des travailleurs de repos journaliers reviendrait à les mettre en danger.

Rendu le même jour, l'arrêt *Fuß*¹⁵ permet à la Cour de rappeler l'effet direct de la règle de la durée maximale de travail hebdomadaire de 48 heures et de revenir sur les droits que tirent les travailleurs de sa

14. Voir notamment Affaire C-350/06, *Schultz-Hoff*, 20 janvier 2009, Rec.2009, I-179.

15. Affaire C-243/09, *Fuß*, 14 octobre 2010, inédit.

violation. Affecté en 2007 au service d'intervention « protection anti-incendie » des sapeurs-pompiers de la ville de Halle dans le Land de Saxe-Anhalt, M. Fuß, sapeur-pompier gradé a refusé de se soumettre à l'horaire de travail de service fixé à 54 heures par semaine. Sa hiérarchie l'a dès lors muté dans un service central de commandement où l'horaire de travail hebdomadaire était de 40 heures. Refusant cette mutation forcée, M. Fuß saisit le tribunal administratif en se prévalant d'une violation de la directive 2003/88. La ville de Halle soutenait de son côté que la mesure de mutation n'avait d'autre but que de satisfaire la demande du pompier et non de le sanctionner, avant de revoir toute l'organisation du service pour se conformer aux prescriptions de ladite directive.

Débouté en première instance, M. Fuß saisit le *Verwaltungsgericht Halle* qui a interrogé la Cour sur l'interprétation à donner à l'article 22 §1, 1 b) relatif au sort des salariés refusant de travailler à des conditions dérogeant à la règle inscrite à l'article 6. La Cour va néanmoins reformuler la question arguant que les autorités nationales n'avaient pas fait usage de la dérogation visée à l'article 22. Elle se concentre dès lors sur l'article 6 b) qui établit que « la durée moyenne de travail pour chaque période de sept jours n'excède pas quarante-huit heures, y compris les heures supplémentaires ».

S'agissant de savoir si l'existence d'une violation de l'article 6, b) est ou non conditionnée à un préjudice subi par le travailleur qui s'en prévaut, la Cour répond par la négative. La durée maximale hebdomadaire de travail est une règle de droit social de l'Union revêtant une importance particulière à laquelle est soumise l'activité de sapeur-pompier. L'article 17 § 3 ne prévoit de plus aucune dérogation pour ce type d'activités et ni l'État fédéral, ni le Land de Saxe-Anhalt n'ont fait usage au moment des faits de la possibilité de dérogation inscrite à l'article 22. La Cour en déduit que le dépassement de la durée maximale de travail édictée par l'article 6 constitue en soi une violation de la règle, peu importe l'existence ou non d'un préjudice.

Quant aux conséquences de cette violation pour les justiciables, la Cour avait déjà jugé que la disposition était d'effet direct, l'obligation étant inconditionnelle et suffisamment précise pour conférer des droits directement invocables aux particuliers, dans leurs rapports avec l'État ou les autorités publiques décentralisées, à l'expiration du délai de

transposition. L'exigence consistant à donner un effet utile à l'article 6 et le droit fondamental à une protection juridictionnelle effective incitent la Cour à condamner la pratique visant à muter un travailleur se prévalant de l'application de cette règle contre l'autorité qui a manqué à son obligation de la transposer : « une mutation forcée telle que celle en cause au principal, a pour effet de vider de sa substance le droit conféré par l'article 6 sous b) de la directive 2003/88 ».

Une telle réponse devrait inciter le juge allemand à annuler la décision de mutation. Entre-temps, la réglementation applicable dans le service d'intervention a été modifiée en 2007 pour porter la durée moyenne maximale de travail à 48 heures et mobiliser l'option de dérogation inscrite à l'article 22 § 1¹⁶.

2.2 Des droits des travailleurs à temps partiel : affaires jointes *Bruno et Pettini*

Poursuivant son action de garantie de l'effectivité des droits sociaux établis par les directives européennes résultant d'accords-cadres, la Cour se prononce sur les droits des travailleurs à temps partiel et sur le système italien de comptabilisation de leurs périodes de travail aux fins de définir leurs droits à pension¹⁷.

Bruno et Pettini sont employés de la société Alitalia en tant que personnel naviguant. Ils ont demandé que leurs cotisations aux fins des prestations sociales soient égales au nombre total de semaines comprises dans la période de travail à temps partiel. Ils ont déclaré avoir demandé et obtenu la conversion de leur contrat de travail à temps plein en contrat de travail à temps partiel, dit contrat « vertical cyclique ». La formule dite du « temps partiel vertical cyclique » est un mode d'organisation par lequel le salarié ne travaille que certaines semaines ou certains mois de l'année, en effectuant un horaire plein ou réduit. Ainsi, ils ont travaillé durant certains mois de l'année, et non pendant les autres. L'Institut National de la Sécurité sociale (INPS) a considéré que seules

16. Driguez, L. note sous CJUE, 14 octobre 2010, Europe 2010, commentaire 429.

17. Affaires conjointes C-395/08 et C-396/08, *Bruno et Pettini*, 10 juin 2010, inédit.

les périodes travaillées pouvaient constituer des périodes de cotisation aux fins de la pension, en excluant les périodes d'inactivité.

Condamnée en première instance, l'INPS a interjeté appel de ce jugement en relevant que, en vertu de la loi italienne, les cotisations hebdomadaires devant être prises en compte aux fins des prestations de retraite sont celles pour lesquelles une rémunération a effectivement été versée (ou qui sont reconnues comme telles à cet effet). La Cour d'appel de Rome a décidé de surseoir à statuer et d'interroger la Cour : dans le cas d'un travail à temps partiel vertical, la loi visant à exclure les périodes non travaillées du calcul de l'ancienneté requise pour acquérir un droit à une pension de retraite est-elle compatible avec les clauses 1, 4 et 5 de la directive 97/81 concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par les partenaires sociaux (Conseil de l'Union européenne, 1997) ?

Avant d'attaquer le fond, la Cour se penche d'abord sur l'applicabilité de la directive dans le cas soumis. S'agissant de droits à pensions, le champ d'application matériel pose problème dans la mesure où l'accord-cadre ne vise que les conditions d'emploi. En l'absence de précision dans le texte ou ses sources, la Cour va opter pour une analyse systématique de la notion et retenir une interprétation large du terme en se référant aux objectifs fondamentaux de la politique sociale européenne visant l'amélioration des conditions de vie et de travail des travailleurs et la protection contre les discriminations, dont le droit à la rémunération ne peut être exclu.

Les pensions en cause peuvent-elles être comprises dans la notion générale de rémunération ? La Cour se fonde sur sa jurisprudence antérieure construite sur l'ex-article 141 consacrant l'égalité entre les hommes et les femmes en matière de rémunération : les pensions sont considérées comme de la rémunération et relèvent des conditions de travail si leur attribution procède d'un lien avec la relation d'emploi. Sont donc exclues les pensions relevant des régimes légaux de sécurité sociale même liées à l'activité professionnelle. Ce critère principal est associé à d'autres critères complémentaires cumulatifs : sont liées à l'emploi, les pensions qui n'intéressent qu'une catégorie particulière de travailleurs, qui sont directement fonction du temps de service accompli et dont le montant est calculé sur la base du dernier traitement. Elle renvoie l'interprétation à la juridiction italienne en

précisant que ni la nature de l'INPS, ni son activité de gestionnaire de la sécurité sociale, ni l'actionnariat public d'Alitalia ne sont déterminants.

L'autre difficulté d'applicabilité de la directive se situait sur le plan temporel : la Cour confirme que le calcul d'ancienneté requise pour acquérir des droits à pension est régi par les dispositions de la directive 97/81 en ce compris les périodes d'activité antérieures à sa date d'entrée en vigueur. En effet, une règle nouvelle s'applique sauf dérogation, immédiatement aux effets futurs d'une situation née sous l'empire de la règle ancienne.

La Cour en vient alors à la question de fond : le mode de calcul de l'ancienneté retenu par l'INPS pour les travailleurs à temps partiel vertical cyclique est-il contraire au principe de non-discrimination entre travailleurs à temps plein et travailleurs à temps partiel figurant à la clause 4 de l'accord-cadre ?

Tout d'abord, la Cour examine si le fait d'exclure du calcul de l'ancienneté les périodes non travaillées des travailleurs à temps partiel conduit à les traiter de manière moins favorable que les travailleurs à temps plein qui se trouvent dans une situation comparable. Or elle relève d'emblée que « pour un travailleur à temps plein, la durée prise en compte pour le calcul de l'ancienneté requise pour acquérir le droit à une pension de retraite coïncide avec celle de la relation d'emploi. En revanche, pour les travailleurs à temps partiel vertical cyclique, l'ancienneté n'est pas décomptée sur la même base, puisqu'elle est calculée sur la seule durée des périodes effectivement travaillées compte tenu de la réduction des horaires de travail » (point 61). Pour la Cour, il s'agit là d'une différence de traitement fondée sur le seul motif du travail à temps partiel. Elle relève en effet qu'un travailleur à temps plein bénéficie pour une période d'emploi de douze mois consécutifs, d'un an d'ancienneté pour la détermination de son droit à pension. Or, le travailleur à temps partiel sera crédité pour la même période, d'une ancienneté égale à 75 % seulement de celle de son collègue à temps plein. Alors que leurs contrats de travail ont une durée effective équivalente, l'un acquiert l'ancienneté ouvrant un droit à pension de retraite plus lentement que l'autre. Ayant conclu que la réglementation telle que celle en cause au principal traite de manière moins favorable les travailleurs à temps partiel vertical cyclique que les travailleurs à temps plein, et ce au seul motif qu'ils travaillent à temps partiel, la Cour

s'interroge sur le point de savoir si cette différence peut être justifiée par des raisons objectives.

L'INPS et le gouvernement italien justifiaient cette différence de traitement par le fait que le contrat de travail à temps partiel vertical cyclique est, en droit italien, considéré comme suspendu pendant les périodes non travaillées, aucune rémunération ni cotisation n'étant versée durant celles-ci.

Bien que la Cour doute de la pertinence de l'argumentation des parties demandresses, elle estime qu'il « appartient à la juridiction de renvoi de donner à une disposition de droit interne, dans toute la mesure où une marge d'appréciation lui est accordée par le droit national, une interprétation et une application conformes aux exigences du droit de l'Union et, pour autant qu'une telle interprétation conforme n'est pas possible, de laisser inappliquée toute disposition du droit interne qui serait contraire à ces exigences » (point 74).

Par conséquent, contrairement aux conclusions de l'Avocat général, la Cour de justice dit pour droit : « S'agissant de pensions de retraite, la clause 4 de l'accord-cadre sur le travail à temps partiel (...) doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation nationale qui, pour les travailleurs à temps partiel vertical cyclique, exclut les périodes non travaillées du calcul de l'ancienneté requise pour acquérir un droit à une telle pension, à moins qu'une telle différence de traitement ne soit justifiée par des raisons objectives ».

En mettant en cause la régularité du mode de calcul des droits à pension des travailleurs à temps partiel vertical cyclique, les juges européens ont soulevé la question de la définition du temps partiel vertical dans le système italien et du régime légal qui lui est applicable, ce qui ne manquera pas d'avoir des répercussions en droit du travail italien¹⁸.

18. Driguez, L. note sous CJUE, 10 juin 2010, *Istituto nazionale della previdenza sociale*, C-395/08 et C-396/08, Europe 2010, commentaire 287. Voir également les arrêts Sorge sur l'applicabilité de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, arrêt du 24 juin 2010 (C-98/09) ; et Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhäuser Tirols du 22 avril 2010 concernant le travail à temps partiel (C-486/08).

3. Droits et obligations des travailleurs et des employeurs

3.1 De la représentation collective des travailleurs en cas de transfert d'entreprise : *Federación de Servicios Públicos de la UGT*

L'affaire *Federación de Servicios Públicos de la UGT*¹⁹ donne l'occasion à la Cour de justice d'interpréter pour la première fois la notion d'autonomie au sens de l'article 6§1 de la directive 77/187/CEE relative au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprise (Conseil des Communautés européennes, 1977). Il s'agissait d'expliquer le sens de l'article 6§1 de la directive selon lequel si l'entreprise transférée conserve son autonomie, les représentants des travailleurs concernés par le transfert subsistent selon les mêmes conditions après ledit transfert. Le litige opposait une commune d'Andalousie à la fédération des services publics de l'UGT (un des principaux syndicats espagnols). Un arrêté municipal ayant décidé le rachat de concessions de services publics de conciergerie, de nettoyage et d'entretien de différentes infrastructures publiques jusqu'alors confiées à quatre entreprises privées, les anciens salariés avaient tous été intégrés au personnel municipal et affectés aux mêmes tâches que celles qu'ils occupaient chez leur précédent employeur. Aucune modification substantielle de l'organisation du travail n'avait eu lieu excepté l'ajout au sommet de la hiérarchie de conseillers municipaux compétents et du maire. Suite au refus de la mairie d'accorder aux anciens représentants élus du personnel le bénéfice d'heures de délégation conformément à leur statut, le syndicat UGT-FSP saisit le tribunal du travail afin de faire valoir les droits des représentants.

La Cour vérifie d'abord qu'elle est bien en présence d'un transfert d'entreprise au sens de l'article 1. Elle rappelle sa jurisprudence constante établissant comme critère principal du transfert le maintien de l'identité de l'entité économique tout en acceptant des modalités plus larges pour le transfert. Même si le texte n'évoque que les transferts opérés par cession conventionnelle ou fusion, ceux résultant d'une

19. Affaire C-151/09, *Federación de Servicios Públicos de la UGT*, 29 juillet 2010, inédit.

décision unilatérale des pouvoirs publics sont également compris dans le régime²⁰. Par ailleurs, si l'identité de l'entité transférée comprend classiquement un ensemble organisé de personnes et d'éléments permettant l'exercice d'une activité économique qui poursuit un objectif propre, la Cour a déjà reconnu par le passé que dans certains secteurs, une entité économique pouvait fonctionner sans éléments d'actifs corporels ou incorporels significatifs²¹. C'est le cas des activités de main-d'œuvre. Il y a dès lors bel et bien transfert d'entreprise dans le cas d'espèce.

Elle se penche ensuite sur la question de savoir si les activités maintenues conservent leur autonomie au sein de la nouvelle entité qui les a reprises selon le critère de l'article 6§1. C'est dans l'interprétation de cet article que réside tout l'intérêt de l'arrêt. La Cour insiste sur le sens et la portée du terme « autonomie » par rapport à « l'identité » visée à l'article 1^{er}. Par autonomie, il faut entendre l'ensemble des pouvoirs d'organisation de l'activité et de direction sur les travailleurs accordés aux responsables de l'entité économique. Elle est maintenue au sens de la directive « lorsque, postérieurement au transfert, les pouvoirs organisationnels des responsables de l'entité transférée demeurent au sein des structures d'organisation du cessionnaire, en substance, inchangés par rapport à la situation telle qu'elle existait avant le transfert » (point 44). Autrement dit, l'entité transférée ne doit pas se fondre dans les activités du cessionnaire. La Cour souligne l'importance « que l'ensemble des responsables de l'entité transférée puisse exercer l'ensemble des pouvoirs dont il disposait antérieurement au transfert par rapport à d'autres structures d'organisation du nouvel employeur » (point 47). Dans un tel cas, il importe peu que certains pouvoirs organisationnels internes à l'entité soient redistribués ou qu'un nouvel échelon de pouvoir hiérarchique ait été ajouté à partir du moment où il n'interviendrait par substitution dans la prise de décision qu'exceptionnellement dans des cas d'urgence. Ni le surcoût représenté par le paiement des heures de délégation accordées aux représentants du personnel, ni la double représentation et la différence de traitement engendrée temporairement au sein du personnel de la ville n'ont réussi à convaincre la Cour au grand dam des autorités publiques espagnoles.

20. Affaire C-343/98, *Collino et Chiappero*, 14 septembre 2000, Rec.2000, I-6659.

21. Affaire C-127/96, C-229/96, C-74/97, *Hernández Vidal*, 10 décembre 1998, Rec.1998, I-8179.

La Cour définit l'autonomie de manière fonctionnelle imposant aux juges d'observer tant l'organisation économique que managériale de l'entreprise ou de l'établissement transféré avant de se prononcer sur les conséquences attachées au transfert. Elle s'est acquittée de la mission qui est la sienne lorsqu'une disposition du droit de l'Union ne comporte aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée, et que les exigences d'application uniforme du droit de l'Union et le principe d'égalité commandent une interprétation autonome et unique de la disposition²².

Notons très brièvement qu'un autre arrêt portant également sur l'applicabilité de la directive 2001/23/CE dans l'affaire *Albron Catering BV*²³ a été rendu le 21 octobre 2010. Un employeur central au sein d'un groupe de sociétés néerlandaises détachait le personnel auprès de différentes sociétés de ce groupe. Un salarié qui travaillait dans ces conditions pour une société de fourniture de repas dont l'activité a ensuite été cédée à une autre entreprise auprès de laquelle l'intéressé est alors entré en fonction, a demandé à ce qu'il soit jugé que le transfert des activités de fourniture de repas soit considéré comme un transfert d'entreprise ouvrant droit à la protection de la directive 2001/23/CE du 12 mars 2001. Saisie d'une question préjudicielle, la Cour de justice précise qu'en cas de transfert au sens de la directive 2001/23/CE d'une entreprise appartenant à un groupe à une entreprise extérieure à ce groupe, peut également être considéré comme un « cédant », au sens de l'article 2, § 1, sous a), de ladite directive, l'entreprise du groupe à laquelle les travailleurs étaient affectés de manière permanente sans toutefois être liés à cette dernière par un contrat de travail, bien qu'il existe au sein de ce groupe une entreprise avec laquelle les travailleurs concernés étaient liés par un tel contrat de travail.

3.2 De la protection des représentants de travailleurs par des accords collectifs : *Holst*

L'affaire *Holst*²⁴ a permis à la Cour de dire pour droit que la directive sur l'information et la consultation des travailleurs pouvait être

²². Laetitia Driguez, note sous CJUE, 29 juillet 2010, C-151/09, Europe 2010, commentaire 338.

²³. Affaire C-242/09, *Albron Catering BV*, 21 octobre 2010, inédit.

²⁴. Affaire C-405/08, *Holst*, 11 février 2010, inédit.

transposée par la voie d'accords collectifs d'application générale pour autant que la garantie d'exercice accordée aux représentants des travailleurs y respecte un seuil minimal de protection.

Au Danemark, LO et DA, deux grandes confédérations syndicale et patronale ont signé un accord de coopération, le « *Samarbejdsaftalen* », qui constitue l'une des mesures de transposition de la directive 2002/14/CE établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne (Conseil de l'Union européenne, 2002). L'accord prévoit notamment la mise en place de conseils d'entreprise dans les sociétés de plus de 35 salariés. Selon cet accord, le délai de préavis de licenciement d'un représentant des travailleurs qui ne bénéficie pas déjà de la protection en tant que délégué du personnel est celui de la convention collective, majoré de six semaines.

M. Holst, ingénieur d'études pour la société BWV, a le statut d'employé. À ce titre, il bénéficie de la protection contre le licenciement abusif prévue par la loi nationale (dite loi « FL ») et peut prétendre dans un tel cas à une indemnisation pouvant s'élever à un maximum de six mois de salaires. En 2001, il a également été élu au conseil d'entreprise de BWV. Il est enfin membre de l'IDA, fédération danoise des ingénieurs qui n'est pas membre de LO et qui n'a signé aucun accord collectif avec la société BWV, l'IDA n'est donc pas signataire du *Samarbejdsaftalen*. Le 24 janvier 2006, BWV a signifié à M. Holst son licenciement, dans le cadre d'une réduction des effectifs de l'entreprise, avec préavis de six mois. Agissant au nom de M. Holst, l'IDA a saisi le *Byretten i Esbjerg* d'une action en indemnisation sur le fondement de la « FL » soutenant que ce licenciement ne reposait pas sur des raisons objectives. Elle faisait également valoir que M. Holst, en sa qualité de représentant des travailleurs au sein du conseil d'entreprise, bénéficiait d'une protection particulière contre le licenciement, en application de l'article 7 de la directive 2002/14/CE. Déboutée en première instance, l'IDA forma un recours devant le *Vestre Landsret*, qui décida de surseoir à statuer et de saisir la Cour de justice.

La Cour est d'abord interrogée sur la portée d'une transposition de directive par voie d'accord collectif : est-il possible que l'accord collectif relatif à l'institution des conseils d'entreprise soit applicable à M. Holst alors même qu'il n'est pas adhérent d'un syndicat signataire ou affilié à

l'organisation syndicale signataire de l'accord? Se fondant sur l'article 11§ 1 de la directive 2002/14/CE, la Cour de justice rappelle que les États membres ont la possibilité de laisser aux partenaires sociaux, le soin de mettre en place les dispositions nécessaires pour réaliser la transposition de cette directive. En outre, cette directive permet aux États membres d'assurer un rôle prépondérant aux partenaires sociaux, en ce qu'elle leur permet de définir librement, par voie d'accord, les modalités d'information et de consultation des travailleurs qu'ils jugent les plus conformes à leurs besoins. Toutefois, cette faculté dont disposent les États membres ne doit pas les dispenser de l'obligation de s'assurer, par des mesures législatives, réglementaires ou administratives appropriées, que tous les travailleurs peuvent bénéficier dans toute son étendue de la protection conférée par cette directive. Cette garantie étatique doit intervenir dans les cas où la protection n'est pas assurée d'une autre manière, notamment lorsque l'absence de protection est due au fait que les travailleurs ne sont pas syndiqués. La Cour estime que le fait qu'une personne ne soit pas membre de l'organisation syndicale signataire de la convention collective n'a pas en soi pour effet de la soustraire à la couverture juridique conférée par la convention collective en question. Dès lors, elle juge que la directive 2002/14/CE ne s'oppose pas à ce qu'un travailleur non membre de l'organisation signataire d'une convention collective bénéficie en application de cette convention, de la protection prévue par celle-ci.

La Cour est ensuite interrogée sur l'interprétation à donner à l'article 7 de la directive lequel dispose que : « les États membres veillent à ce que les représentants des travailleurs jouissent dans l'exercice de leurs fonctions, d'une protection et de garanties suffisantes leur permettant de réaliser de façon adéquate les tâches qui leur ont été confiées ». Selon la Cour, il ne ressort ni du libellé, ni de l'esprit de l'article 7 de la directive 2002/14/CE, qu'une protection renforcée contre le licenciement devrait être nécessairement accordée aux représentants des travailleurs. De plus, cette directive n'instituant qu'un cadre général fixant des exigences minimales, le législateur communautaire a entendu laisser une large marge d'appréciation aux États membres et aux partenaires sociaux pour l'adoption des mesures de protection et des garanties à l'égard des représentants des travailleurs. Toutefois, cette marge d'appréciation des États membres n'est pas illimitée. En outre, la Cour considère que si la directive 2002/14/CE n'exige pas que la protection accordée aux représentants des travailleurs par une loi de transposition

ou par une convention collective adoptée pour transposer cette directive soit identique, cette protection doit toutefois respecter le seuil minimal prévu à l'article 7. Or, elle observe que le licenciement d'un représentant des travailleurs du fait de cette qualité serait incompatible avec la protection accordée par l'article 7 de la directive, par conséquent « un représentant des travailleurs faisant l'objet d'une décision de licenciement doit [...] être en mesure de vérifier, dans le cadre de procédures administratives ou juridictionnelles appropriées, que cette décision n'est pas motivée par sa qualité ou l'exercice de ses fonctions de représentant et les sanctions adéquates doivent être applicables dans l'occurrence où il s'avérerait qu'il existe une relation entre lesdites qualité ou fonctions et la mesure de licenciement prise à l'encontre de ce représentant » (point 59).

Selon la Cour, une convention collective prévoyant une protection des représentants des travailleurs inférieure à celle que le législateur considère comme nécessaire dans une loi de transposition pour se conformer au seuil minimal de protection de l'article 7 ne serait pas conforme à celui-ci. Toutefois, la question de savoir si la protection accordée par une convention collective est inférieure à celle accordée par la loi de transposition doit être examinée à la lumière de l'ensemble des règles pertinentes du droit national. Il reviendra à la juridiction de renvoi de vérifier si le licenciement de M. Holst a été abusif et si les dispositions qui lui sont applicables sont de nature à garantir une protection effective des droits que lui confère la directive 2002/14/CE et notamment l'article 7. Cette protection effective « ne saurait être garantie si seuls les travailleurs membres du conseil d'entreprise qui sont affiliés à un syndicat signataire de la convention collective en cause peuvent s'assurer que leur licenciement n'est pas intervenu en raison de leur qualité ou de leurs fonctions de représentants des travailleurs » (point 65). Le juge national pourrait ainsi être amené à considérer que la combinaison du délai de préavis majoré prévu par l'accord et de la protection de droit commun contre les licenciements abusifs accordée à tout salarié suffirait à atteindre ce seuil sans imposer à l'instar de la loi de transposition, le contrôle d'un motif impérieux de licenciement²⁵.

25. L. Driguez, observations sous CJUE, 11 février 2010, Holst, C-405/08, Europe 2010, comm.140.

Conclusion

L'activité de la Cour a été intense en 2010. Les questions préjudicielles posées lui permettent de jouer son rôle d'interprétation du droit communautaire, assurant ainsi une application uniforme des textes européens à travers l'ensemble des États membres. Le principe de non-discrimination liée à l'âge a été approfondi (Wolf, Petersen, Küçükdeveci) et la question de la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle a été revue sous l'angle de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes (Roca Alvarez, Parviainen, Gassmayr). Celles liées à l'aménagement du temps de travail et aux contrats atypiques ont été à nouveau examinées (Holst, Fuß,...). Cette activité jurisprudentielle se poursuivra sans nul doute en 2011.

Dans l'affaire *Defossez*²⁶, la Cour se prononcera sur l'interprétation de la directive 80/987/CEE relative à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur, telle que modifiée par la directive 2002/74/CE en ce qui concerne la détermination de l'institution de garantie compétente pour le paiement des créances.

L'affaire *CLECE SA*²⁷ permettra à la Cour d'éclaircir la juridiction de renvoi sur le point de savoir si la directive 2001/23 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements couvre une situation dans laquelle une administration communale qui avait auparavant confié le nettoyage de ses locaux à une entreprise privée, résilie par la suite ce contrat pour effectuer le service de nettoyage elle-même en n'engageant à cette occasion que du nouveau personnel. Du point de vue juridique, cette affaire soulève la question de la portée du champ d'application de cet acte du droit de l'Union, la Cour devant examiner à cette occasion si la condition nécessaire pour un transfert d'entreprises, le maintien d'une unité économique, est encore remplie lorsque ne sont transférés, ni les moyens d'exploitation, ni le moindre travailleur et que le « transfert » en tant que tel n'est au contraire constitué que par le seul maintien de la fonction.

26. Affaire C-477/09, *Defossez*.

27. Affaire C-463/09, *Clece SA*.

Est-il compatible avec les droits fondamentaux garantis dans l'Union européenne de prendre le sexe de l'assuré en considération en tant que facteur de risque lors de l'élaboration de contrats privés d'assurance vie ? Telle est en substance la question que la Cour devra tirer au clair dans l'affaire *Association belge des consommateurs Test-Achats ASBL*²⁸. Elle devra pour cela examiner, pour la première fois, des dispositions de droit matériel énoncées dans la directive 2004/113/CE.

Références

- CCE (2010), Communication de la Commission « Révision de la directive sur le temps de travail » (première phase de consultation des partenaires sociaux au niveau de l'Union au titre de l'article 154 du TFUE), COM (2010) 106 final du 24 mars 2010.
- Conseil des Communautés européennes (1976), Directive 76/207/CEE du Conseil, du 9 février 1976, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail (JO L 39, p. 40), telle que modifiée par la directive 2002/73/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 septembre 2002, JO L 269, p. 15.
- Conseil des Communautés européennes (1979), Directive 79/7/CEE du Conseil, du 19 décembre 1978, relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale, JO L 6, 10 janvier 1979, pp. 24-25.
- Conseil de l'Union européenne (1992), Directive 92/85/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail (dixième directive particulière au sens de l'article 16 paragraphe 1 de la directive 89/391/CEE), JO L 348, 26 novembre 1992, pp. 1-8.
- Conseil de l'Union européenne (1997), Directive 97/81/CE du Conseil du 15 décembre 1997 concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, JO L 14, 20 janvier 1998, pp.9-14.

28. Affaire C-236/09, *Test-Achats*.

- Conseil de l'Union européenne (1998), Directive 98/59/CE du Conseil du 20 juillet 1998 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs, JO L 225 du 12 août 1998, pp. 16–21.
- Conseil de l'Union européenne (2000), Directive 2000/78/CE du Conseil, du 27 novembre 2000, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, JO L 303, 2 décembre 2000, pp. 16-22.
- Jacqmain, J. (2010), « Égalité entre travailleurs féminins et masculins – Autres discriminations “article 19 TFUE” », *Journal de Droit Européen*, n° 174, décembre 2010, pp.312-315.
- Kokott, J. et Sobotta, C. (2010), « The charter of fundamental rights of the European Union after Lisbon », EUI Working Papers n° 2010/6, European University Institute.
- Laulom, S. (2010), « Non-discrimination en fonction de l'âge : un principe général du droit de l'UE », *Semaine sociale Lamy*, n° 1432, 8 février 2010, pp.5-9
- Michéa, F. (2010), « Le traitement judiciaire du critère discriminatoire de l'âge. Retour sur la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne », *Droit Social*, n° 11, novembre 2010, pp. 1060-1069.
- Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2002), Directive 2002/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 établissant un cadre général relatif à l'information et à la consultation des travailleurs, JO L 80, 23 mars 2002, pp. 29-34.
- Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2003), Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil, du 4 novembre 2003, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, JO L 299, 18 novembre 2003, p. 9.
- Robin-Olivier, S. (2010), « Politique sociale de l'Union européenne. Chronique 2010 », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 46 n° 3, pp. 673-694.

Perspectives

David Natali et Christophe Degryse

2010 a été une année décisive pour l'Union européenne (UE), et ce pour au moins trois raisons majeurs. Tout d'abord, c'est durant cette année que plusieurs pays de l'Union ont commencé à rencontrer des difficultés budgétaires croissantes. La zone euro a vécu les prémices d'une véritable crise de la dette. Les stimulants budgétaires destinés à réduire l'impact de la crise financière et économique et les mesures de sauvetage des banques ont entraîné des tensions budgétaires accrues qui risquent bien de présenter un caractère durable (Marzinotto *et al.*, 2010).

Ensuite, l'Union européenne a adopté de nouvelles réformes. Le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, a commencé à être mis en œuvre. Une des innovations fondamentales de ce nouveau traité est ce qu'on appelle la « clause sociale horizontale » (article 9 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [TFUE]), qui stipule que toutes les politiques et les actions de l'Union doivent être définies en tenant compte des exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine (Frazer *et al.*, 2010). Une autre innovation importante est que le traité garantit les libertés et les principes établis dans la Charte des droits fondamentaux (que le traité introduit dans le droit primaire de l'UE). Il donne à ces dispositions une force juridique contraignante ; cela concerne les droits civils, politiques et économiques, ainsi que les droits sociaux.

La troisième raison pour laquelle 2010 a constitué un tournant pour l'UE est que la stratégie de Lisbonne, lancée par le Conseil européen en mars 2000 comme cadre de coordination des politiques socio-économiques de l'UE, est arrivée à son terme en juin 2010 avec l'adoption par les dirigeants européens de la nouvelle stratégie « Europe 2020 ».

Tous ces éléments entraînent des répercussions à long terme sur l'avenir de la politique sociale, tant au niveau national que supranational. Dans ces conclusions, nous nous référons aux principales caractéristiques de la crise de la dette qui a affecté de nombreux pays de l'UE. Nous nous focalisons ensuite sur la stratégie suivie par l'Union européenne – en conjonction avec les innovations mentionnées plus haut – pour affronter les effets de la crise. Nous proposons enfin une lecture critique des événements récents : les tensions significatives au niveau de l'Union représentent un défi pour l'avenir de l'intégration européenne et un énorme risque pour l'avenir de la politique sociale.

Une crise multidimensionnelle qui demande une réponse multidimensionnelle

Les caractéristiques les plus frappantes de l'économie européenne durant la crise (récession profonde, hausse du chômage, etc.) en font quasiment un cas d'école pour la mise en place de stimulants budgétaires. Les mesures de relance budgétaire adoptées par les gouvernements européens dans le cadre de la stratégie européenne pour une action coordonnée ont lourdement pesé sur l'état des finances publiques (Natali, 2010). Les organisations internationales prévoient une augmentation de 30 % du ratio d'endettement par rapport au PIB dans la zone euro : il devrait atteindre en moyenne 90 % du PIB à l'horizon 2014. Ce chiffre moyen cache de grandes disparités entre États membres (voir le chapitre d'Irvin dans ce volume). Une partie de cette dégradation budgétaire est due à des facteurs cycliques, mais une autre partie présente un caractère permanent. Dans les années qui suivent une crise, les taux de croissance retrouvent généralement les niveaux d'avant la crise, mais la perte de production demeure souvent un problème, impliquant une perte parallèle en termes de revenus publics. Toutefois, les problèmes budgétaires en Grèce, en Irlande, en Italie, au Portugal et en Espagne – qui sont au cœur des efforts menés dans les capitales et à Bruxelles – ne représentent qu'une partie du problème (Dadush et Bennett, 2011). Tout d'abord, l'intervention publique s'est largement axée sur la crise financière et bancaire et a donc consisté à réorienter l'endettement du secteur privé vers le secteur public.

Ensuite, l'aggravation de la crise des finances publiques à travers la zone euro a déclenché des attaques spéculatives contre la dette souveraine,

ce qui a entraîné la mise en place d'une stratégie européenne pour affronter ces tensions (*via* la Facilité européenne de stabilité financière). Cette question est liée au problème non résolu de la régulation des marchés financiers à l'échelle mondiale (Véron, 2010).

Troisièmement, la crise de la dette a multiplié et mis en évidence des tensions supplémentaires dans la zone euro, et plus largement dans l'ensemble de l'Europe. D'un côté, les pays de l'UE ont pu constater les effets de l'absence d'alignement de leurs économies : l'Allemagne, et les pays qui présentent un excédent de leurs comptes courants (par exemple les Pays-Bas), ont aisément surmonté la crise grâce à un *boom* des exportations. En revanche, d'autres pays de la zone euro, plus périphériques, présentant un déficit croissant de leurs comptes courants (comme l'Espagne et Portugal), ont été largués. D'un autre côté, certains économistes ont montré que la crise financière a été déclenchée (notamment) par des inégalités sociales accrues (Kumhof et Rancière, 2010). La récession économique est historiquement liée à la disparité croissante des revenus entre les ménages populaires et ceux de la classe moyenne d'un côté, et les ménages riches de l'autre.

Tous ces éléments montrent que les tensions économiques et budgétaires ont des causes multiples et exigent des stratégies complexes pour pouvoir assurer la relance. Il en va de même lorsqu'il s'agit d'améliorer la stabilité des institutions européennes. Comme le soutiennent certains des contributeurs du présent volume, même si la « grande récession » a commencé aux États-Unis, c'est à présent l'Europe (et l'Union européenne) qui en souffre le plus (voir Irvin ou Angelaki et Natali dans le présent volume).

La crise européenne de la dette a mis en évidence les limites manifestes de la gouvernance économique de l'UE. Comme l'a montré De Grauwe (2010), deux failles minent la zone euro depuis sa création, même si la plupart les avaient ignorées. Tout d'abord, il n'existe aucun mécanisme pour assurer la convergence entre les positions concurrentielles des États membres, et donc pour empêcher des déséquilibres commerciaux majeurs. Cette situation résulte du fait que les politiques économiques (dépenses et fiscalité, politique sociale, politique des salaires, etc.) demeurent fermement dans les mains des gouvernements des États membres, qui ne coordonnent pas ces politiques. Ensuite, il n'existe aucun mécanisme pour résoudre les crises provoquées par ces déséqui-

libres et par ces positions concurrentielles divergentes. Par conséquent, la gestion de la crise de la zone euro manque largement de crédibilité. Cette question est en outre étroitement liée à la problématique politique de la légitimité de la gouvernance économique supranationale.

La crise présente dès lors une nature multidimensionnelle et exige une stratégie suffisamment large pour affronter les différentes sources d'instabilité et de tensions potentielles.

L'UE a-t-elle choisi la bonne stratégie pour affronter la crise ?

Comment l'UE a-t-elle affronté la crise ? Les précédents chapitres ont fourni un large éventail d'indications concernant la stratégie suivie par les institutions européennes. La révision de la gouvernance économique et sociale de l'Union a constitué une préoccupation centrale. Les trois priorités de la stratégie Europe 2020, ses cinq objectifs essentiels qui doivent être traduits en objectifs nationaux, les sept initiatives phares, les dix lignes directrices intégrées pour la politique de l'emploi et la politique économique, et le concept tout récent de « semestre européen » : tous ces outils doivent contribuer à mobiliser les différents instruments existants pour soutenir la stratégie nouvelle en lien avec le Pacte de stabilité et de croissance (voir le chapitre de Vanhercke).

Comme le montre Le Cacheux dans sa contribution, le renforcement de l'efficacité du Pacte de stabilité et de croissance représente une question-clé dans le débat. La force de frappe du Pacte est consolidée, en insistant sur le respect du critère de la dette (60 % du PIB) ou sur un rapide ajustement à la baisse à cet égard (1/20 de l'écart entre le niveau actuel et le niveau visé par an). L'objectif à moyen terme — « approcher l'équilibre ou dégager un excédent » — est conservé, mais il est à présent spécifié que cet objectif doit être atteint en se focalisant sur les dépenses publiques plutôt que sur les revenus et en renforçant le régime des sanctions ; à cela s'ajoute une mesure, appelée « mécanisme de vote inversé », en vertu de laquelle il sera plus difficile pour les États membres de bloquer une recommandation de la Commission visant à imposer des sanctions.

En parallèle, nous avons assisté à des tentatives renouvelées de parvenir à une gouvernance macroéconomique et microéconomique plus stricte, en évitant « que les difficultés frappant notamment leur balance courante, les marchés d'actifs et les budgets des ménages et des entreprises ne créent des déséquilibres macroéconomiques intenable. » (CCE, 2010 : 8). Citons encore les réformes microéconomiques structurelles destinées à améliorer la productivité et la compétitivité sur le territoire européen. Toutes ces procédures seront structurées au travers d'un calendrier révisé, celui du « semestre européen », qui commencera par la publication d'un nouveau document, l'Examen annuel de la croissance.

Comme le soulignent Le Cacheux et Vanhercke dans leur contribution, la cohérence et l'efficacité de la réponse de l'Union sont encore à démontrer (voir la section suivante). La nécessité de restaurer la viabilité financière des budgets publics est manifeste, mais le calendrier de cette stratégie (qui doit être suivie à court terme) peut entraîner une nouvelle récession économique (en accroissant encore les déficits publics). Le rôle de la coordination des politiques sociales et de l'emploi dans la stratégie « Europe 2020 » reste encore à déterminer : la nouvelle feuille de route européenne pour une croissance intelligente, durable et inclusive relève généralement de l'approche néolibérale de la croissance, avec le risque inhérent d'une marginalisation graduelle des objectifs sociaux.

Les défis essentiels du futur de l'Europe sociale : le point aveugle de la feuille de route européenne ?

Dans cette dernière section, nous revenons sur les deux principaux défis que la stratégie de l'UE devra probablement affronter à l'avenir. Le premier concerne le contenu politique et les aspects procéduraux des nouvelles formes de gouvernance économique et sociale de l'UE ; le second est de nature politique et concerne les opinions négatives concernant la légitimité de l'UE.

Les nouveaux systèmes de gouvernance économique et sociale de l'UE semblent marquer certains progrès, mais ils peuvent également comporter des risques considérables de tensions futures. Sur le plan des améliorations, le traité de Lisbonne offre manifestement un point d'appui

pour un progrès socioéconomique plus équilibré. Comme l'ont indiqué certains commentateurs, le traité fournit, au travers de sa clause sociale horizontale, une base légale pour une meilleure prise en compte de l'impact social des politiques et pour une utilisation en tant qu'outil d'intégration des objectifs sociaux dans tous les domaines politiques importants (y compris des politiques et des mesures non sociales), ainsi que pour des contrôles et des rapports plus rigoureux sur l'impact de ces politiques. Ensuite, le traité et la stratégie « Europe 2020 » (avec ses grands objectifs et ses initiatives phares) ont accru la visibilité potentielle et l'importance des questions sociales (Ferrera, 2010).

Mais il n'est pas certain que la nouvelle stratégie et le nouveau Pacte de stabilité et de croissance réussissent, là où la stratégie de Lisbonne a échoué. Le risque existe que l'accent mis sur la pauvreté et l'exclusion sociale en particulier, et plus généralement sur la protection sociale et l'inclusion sociale, soit éclipsé par des considérations économiques et perde – plutôt que de gagner – de l'importance et de la visibilité. Il se peut aussi que le paradigme néolibéral soit confronté à des problèmes similaires aux événements de la dernière décennie.

Ce risque est accru par l'accent mis sur les mesures d'austérité et la mise en œuvre de plus en plus stricte des dispositions sur la stabilité budgétaire. Tout cela peut limiter les opportunités de défense des droits sociaux. Un certain nombre d'États membres semblent l'avoir déjà expérimenté au cours de l'année écoulée. Comme l'a souligné Hemerijck (Hemerijck *et al.*, 2010), un retour rapide à des budgets équilibrés peut exiger des coupes drastiques dans les dépenses de protection sociale ou des augmentations substantielles de la fiscalité, qui risquent fort de générer de nouveaux conflits en termes de distribution. Les mesures d'austérité destinées à freiner les dépenses dans la zone euro ont déjà suscité une vague de grèves, de manifestations et d'actions de protestation notamment en Grèce, en France, en Italie, en Lettonie...

La même incohérence se manifeste dans le domaine du changement climatique. Comme l'a montré Galgóczi (dans le présent volume), même si la stratégie « Europe 2020 » entend poursuivre une vision à long terme sur la base de la durabilité sociale et environnementale, les pratiques actuelles sont subordonnées aux impératifs de la soutenabilité économique, et plus précisément budgétaire. La poursuite des objectifs climatiques d'ici 2020 et tout progrès sur les objectifs à plus long terme

exigeraient des mesures plus sévères (comprenant l'achèvement de l'ETS, l'introduction d'une taxe carbone européenne et l'élaboration d'un concept durable pour les transports européens).

Il y a plus : on ne voit pas encore clairement comment les nouveaux accords de gouvernance dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 » s'articuleront avec les capacités de coopération/coordination et de contrôle de l'UE dans le domaine de la politique sociale. On ne voit pas non plus comment un contrôle effectif pourrait être établi dans ce domaine, permettant notamment de tirer les leçons des erreurs passées. Pour reprendre les termes de Pochet (2010), ce processus ressemble davantage à un accord mutuel entre gouvernements (principalement de droite) souhaitant adopter certaines réformes et la Commission (DG Ecfm), qui fournirait un argumentaire complémentaire, une sorte de méthode « OCDE + ».

Comme souligné plus haut, le second défi a partie liée avec la légitimité politique du processus d'intégration. Comme le dit Hemerijck (2010), il n'est guère surprenant que la légitimité politique de l'UE ait terriblement souffert de la crise, et on peut même considérer qu'elle en constitue une victime politique. Le sentiment de vulnérabilité a suscité un mécontentement largement répandu à l'encontre du processus d'intégration européenne.

L'objectif d'un accroissement de la participation et de la transparence semble loin d'être atteint. La stratégie de Lisbonne n'a pas renforcé de manière notable la légitimité démocratique de l'UE, même si nous pouvons relever des améliorations tangibles dans des formes nouvelles ou significatives de participation de la société civile au niveau national. Les divers acteurs du processus ont travaillé de manière différente, la plus grande réussite étant imputable à l'utilisation de la MOC en matière de politique sociale. Si l'UE souhaite engranger de nouveaux progrès, elle doit davantage mettre l'accent sur la légitimité politique du processus d'intégration. L'engagement politique est essentiel. Il est indispensable de pouvoir s'appuyer sur une participation plus active des citoyens et des acteurs concernés, pour améliorer la visibilité et la légitimité du processus. Ce problème paraît le plus urgent à résoudre.

L'année 2011 est marquée par la révision du Pacte de stabilité et de croissance : la volonté de voir les objectifs européens appliqués et contrôlés

de manière plus stricte deviendra un terrain de conflits entre partisans d'une approche strictement néolibérale des réformes économiques et sociales, et ceux qui croient encore à la nécessité d'une dimension sociale pour l'Europe. Le risque majeur est de voir l'Union suivre, au final, une feuille de route présentant un angle mort : une stratégie entièrement axée sur l'austérité budgétaire et la crise de la dette souveraine, et manquant de toute référence à la croissance économique grâce au progrès social et environnemental. L'Examen annuel de la croissance (EAC) publié par la Commission début 2011 fait explicitement référence à la nécessité d'assainir les budgets publics, mais on n'y trouve aucune référence explicite aux lignes directrices en matière sociale (par exemple sur la pauvreté). Ce document semble confirmer l'inquiétant tableau d'une stratégie économique et sociale européenne purement néolibérale (CCE, 2011).

Si une telle feuille de route « aveugle » se trouvait mise en œuvre, le cauchemar d'une récession « en double creux » ou « en W » (une nouvelle récession après les premiers signes timides d'une reprise économique) pourrait devenir réalité.

Références

- CCE (2010), Recommandation du Conseil relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union Recommendation, SEC (2010) 488 final du 27 avril 2010 (http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMM_PDF_SEC_2010_0488_F_FR_RECOMMANDATION.pdf).
- CCE (2011), Examen annuel de la croissance – Avancer dans la réponse globale apportée par l'Union européenne à la crise, COM (2011) 11 final du 12 janvier 2010 (http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/2011/com2011_11_fr.pdf).
- Dadush, U. et Stancil, B. (2011), « Is the euro rescue succeeding? », 6 février 2011 (<http://www.voxeu.com/index.php?q=node/6083>).
- De Grauwe, P. (2010), « How to embed the eurozone in a political union », 17 juin 2010 (<http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5166>).
- Ferrera, M. (2010), « Mapping the Components of Social EU: A critical analysis of the current institutional patchwork », in Marlier, E. et Natali, D. (eds.) avec Van Dam, R., *Europe 2020: Towards a more social EU?*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, pp.45-68.

- Frazer, H., Marlier, E. avec Natali, D., Van Dam, R. et Vanhercke, B. (2010), « Europe 2020 : Towards a more social EU? », in Marlier, E. et Natali, D. (eds.) avec Van Dam, R., *Europe 2020 : Towards a more social EU?*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, pp.15-44.
- Hemerijck, A. (2010), « The end of an era: economic crisis and welfare state transformation », paper presented at the Conference on « Economic governance in the eurozone and the EU: Drawing lessons from the crisis », joint event ELIAMEP and Bruegel, Athènes, 10-13 juin 2010.
- Hemerick, A., Knapen, B. et Van Doorne, E. (2010), *Aftershocks : Economic Crisis and Institutional Choice*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Kumhof, M. et Rancière, R. (2010), « Inequality, Leverage and Crisis », *IMF Working Paper*, No.10/268 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10268.pdf>).
- Marzinotto, B., Pisani-Ferry, J. et Sapir, A. (2010), « Two crises, two responses », *Bruegel Policy Brief*, No.2010/01.
- Natali, D. (2010), « The Lisbon Strategy, Europe 2020 and the Crisis in between », in Marlier, E. et Natali, D. (eds.) avec Van Dam, R., *Europe 2020: Towards a more social EU?*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, pp.93-114.
- Pochet, P. (2010), « EU 2020 : social impact of the new European governance », *ETUI Policy Brief*, No.05/2010, European Trade Union Institute, Bruxelles.
- V ron, N. (2010), « Sulle regole   tempo di realismo », 14 décembre 2010 (<http://www.lavoce.info/articoli/pagina1002050.html>).

Chronologie 2010

Relevé des principaux faits marquants de la politique sociale européenne

Cécile Barbier

JANVIER

8 janvier : le **chômage** atteint 10% dans la zone euro en novembre 2009 et 9,5% dans l'UE dans son ensemble (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-08012010-AP/FR/3-08012010-AP-FR.PDF).

14 janvier : lancement du **nouveau comité de dialogue social** dans le secteur de la métallurgie, de l'ingénierie et des technologies.

15 janvier : M. Trichet écarte l'idée **d'une sortie de la Grèce de la zone euro**.

18 janvier : les ministres des **Finances** de la zone euro décident, à l'unanimité, de reconduire à la tête de l'**Eurogroupe** Jean-Claude Juncker.

20 janvier : la Bulgarie a désigné **Kristalina Georgieva** comme candidate à un poste de commissaire au sein du nouveau collège, à la suite du retrait de Rumiana Jeleva. Il est voté au Parlement sur « **Barroso II** » est reporté au 9 février (http://ec.europa.eu/news/eu_explained/100122_fr.htm).

20 janvier : la Commission inaugure l'année européenne de lutte contre la **pauvreté** et l'**exclusion sociale** (<http://www.2010againstpoverty.eu/?langid=fr>).

29 janvier : réunis de manière informelle du 27 au 29 janvier à Barcelone, les ministres de l'Emploi et de la Sécurité sociale de l'UE

s'entendent pour dire que **la stratégie Europe 2020 doit être différente de la stratégie de Lisbonne**, laquelle arrive à son terme cette année.

30 janvier : changement climatique : à la suite de l'accord de Copenhague, l'Union européenne notifie des objectifs de réduction des émissions (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/97&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>)

30 janvier : en janvier, le **chômage** est stable dans la zone euro et dans l'UE.

FÉVRIER

2 février : la Commission européenne publie les résultats de la consultation publique sur la **stratégie Europe 2020** et une évaluation de la **stratégie de Lisbonne**, SEC (2010) 116 final et SEC (2010) 114 final.

3 février : à la veille du **Sommet européen** informel qui se tiendra le 11 février, une délégation de le CES rencontrera le Président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, afin de présenter les attentes et les exigences des travailleurs (<http://www.etuc.org/a/6916>).

4 février : malgré les progrès accomplis ces dernières années, près d'un tiers des Européens en âge de travailler n'ont pas les compétences suffisantes pour répondre à la demande du **marché du travail**.

5 février : le Comité des représentants permanents des États membres de l'UE (COREPER) approuve le compromis (en première lecture) sur le **nouvel instrument européen de microfinancement en faveur de l'emploi et de l'inclusion** (« PROGRESS »).

6 février : la **Stratégie Europe 2020** est critiquée par des organisations sociales, environnementales et non-gouvernementales.

9 février : le Parlement européen **approuve la « Commission Barroso II »** (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20100209IPR68680+0+DOC+XML+V0//FR>).

10 février : la CES et l'Union européenne des travailleurs chrétiens-démocrates (UETDC), du Parti populaire européen (PPE), adoptent une déclaration commune pour une **Europe sociale** et une **économie sociale de marché** (<http://www.etuc.org/a/6943>).

10 février : les députés européens demandent des mesures plus contraignantes en vue de renforcer la coopération fiscale pour lutter contre le **secret bancaire** et la **fraude** (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+IM-PRESS+20100209IPR68641+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>).

10 février : le Parlement demande à la Commission de tout mettre en œuvre pour lutter contre la **violence envers les femmes** et d'instaurer un **congé de paternité** au niveau européen (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20100209IPR68656+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>).

15 février : lors de la réunion du Dialogue macro-économique, la CES a mis en garde contre le danger de « **double creux** » de **l'activité économique** (<http://www.etuc.org/a/6974>).

16 février : la proposition de rapport conjoint 2010 sur la **protection sociale** et **l'inclusion sociale** examine comment faire face aux incidences de la crise sur les régimes de **retraites, les logements, la sécurité des épargnants**, COM (2010) 25 final.

19 février : large consensus des ministres du Développement sur la nécessité de relancer les **objectifs du Millénaire**, avec ressources financières à l'appui.

19 février : László Andor et Martin Hirsch s'accordent sur l'objectif de **réduction d'un tiers de la pauvreté d'ici 2012**.

23 février : les syndicats européens soutiennent pleinement la **grève générale en Grèce** et demandent aux ministres de la zone euro d'opter pour des plans réalistes et socialement acceptables (<http://www.etuc.org/a/6988>).

24 février : les députés européens restent divisés sur l'**inclusion des travailleurs indépendants** dans la **directive sur le temps de travail dans le secteur routier**.

26 février : la **reprise économique** se confirme mais demeure fragile.

27 février : l'UE s'engage sur des mesures concrètes pour lutter contre l'**immigration illégale** (<http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/ConclJAI25022010.pdf>).

28 février : en février, le **taux de chômage** s'est établi à 10,0% dans la zone euro et à 9,6% dans l'UE.

MARS

3 mars : commentant la publication du document de la Commission « **Europe 2020** », John Monks, Secrétaire général de la CES, a déclaré : « A ce jour, l'exercice 2020 est défectueux et décevant. L'UE et le reste du monde doivent impérativement tirer les conséquences des erreurs à l'origine de la crise et déterminer comment éviter leur reproduction » (<http://www.etuc.org/a/7011>).

3 mars : la Commission a adopté sa **nouvelle stratégie Europe 2020**, qui préconise de renforcer la **gouvernance économique** pour sortir l'Europe de la crise et relancer la croissance, COM (2010) 2020 final.

4 mars : publication du **rapport conjoint 2010 sur la protection et l'inclusion sociale**, SEC (2010) 98 final.

4 mars : un **réfugié peut perdre son statut** en cas de changements significatifs et durables dans son pays d'origine (<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-03/cp100016fr.pdf>).

5 mars : peu avant la célébration de la Journée internationale de la femme, la Commission européenne renforce et approfondi son engagement en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes grâce à une **Charte des femmes** (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=89&newsId=708&furtherNews=yes>).

8 mars : la Directive 2010/18/UE du Conseil du 8 mars 2010 porte application de l'accord-cadre révisé sur le **congé parental** conclu par BUSINESSSEUROPE, l'UEAPME, le CEEP et la CES et abrogeant la directive 96/34/CE (JO L 68/13 du 18 mars 2010).

8 mars : le Conseil a adopté l'instrument européen de **micro-financement** en faveur de l'**emploi** et de l'**inclusion sociale**. Conseil de l'Union Européenne, *Communiqué de presse*, 6868/10 (Presse 45).

9 mars : le rapport Guerrero Salom demande la **taxation des transactions financières** et un moratoire sur la **dette** pour aider les pays pauvres à faire face à la crise (rapport Guerrero Salom (S&D, ESP), A7-0034/2010 du 09 mars 2010).

10 mars : la Commission présente sa **stratégie post-Copenhague** en vue d'un accord mondial contraignant, probablement en 2011 (<http://euobserver.com/885/29645>).

10 mars : la spirale protectionniste a été évitée mais l'OMC, l'OCDE et la CNUCED appellent les économies du **G20** à rester vigilantes (http://www.oecd.org/document/48/0,3746,fr_21571361_44315115_44909552_1_1_1_1,00.html).

10 mars : les 27 États membres se sont engagés à l'unanimité pour la mise en place d'un **observatoire européen sur la lutte contre la violence à caractère sexiste** (http://www.eu2010.es/fr/documento-synoticias/noticias/mar08_epscomujer.html).

17 mars : la Commission adopte des directives de négociation en vue de l'adhésion de l'UE à la **Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH)** (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/84&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>).

17 mars : la CES présente ses propositions pour la révision de la directive sur le **détachement des travailleurs** (<http://www.etuc.org/a/7048>).

20 mars : l'**accord de Cotonou**, révisé pour la deuxième fois, est paraphé mais la question de la réadmission des immigrants clandestins

n'est pas encore réglée (http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonouintro_en.cfm).

23 mars : la CES a rencontré le Président du Conseil européen, Herman Van Rompuy. Lors de cette réunion, la CES a particulièrement insisté sur la nécessité de mettre l'**emploi** au coeur des priorités, d'avoir un secteur public solide, de maintenir les dépenses sociales, et **de combattre contre la spéculation financière** (<http://www.etuc.org/a/7077>).

23 mars : la Commission européenne décide de lancer une consultation publique sur le fonctionnement du statut de la **SE (Societas Europaea)** (Agence Europe n° 10103 du 23 mars).

24 mars : organisée par des députés européens des groupes PPE et S&D, la première conférence européenne sur « **le maintien de la journée du dimanche comme jour de repos** » se déroule à Bruxelles.

24 mars : un meilleur accès aux **finances**, plus de **flexicurité** et une **gouvernance** crédible sont les priorités de la stratégie **Europe 2020** pour BusinessEurope (Agence Europe n 10104 du 24 mars).

24 mars : proposition de décision du Conseil autorisant une **coopération** renforcée dans le domaine de la loi applicable au **divorce** et à la **séparation de corps** et Proposition de Règlement (UE) du Conseil mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps, COM (2010) 104 et COM (2010) 105. Les versions FR, ANG et ALL ont été remplacées par les COM (2010) 104 final/2 et COM (2010) 105 final/2 du 30 mars 2010 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st08/st08143-re01.fr10.pdf> et <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st08/st08176-re01.fr10.pdf>).

24 mars : premières démarches de la Commission européenne vers une révision des règles sur le **temps de travail** (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/345&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=fr>).

25 mars : **déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la Zone Euro**. Les Etats membres de la zone euro s'accordent sur le

dispositif européen de soutien à la Grèce. Le mécanisme qui comprend une implication financière du Fonds monétaire international, un financement européen et des prêts bilatéraux coordonnés des Etats membres de la zone euro, a vocation de rassurer les marchés. Il est en outre demandé au Président du Conseil européen de mettre en place un groupe de travail sur la gouvernance économique.

25 mars : Décision n° 283/2010/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2010 instituant un instrument européen de micro-financement « **Progress** » en faveur de l'**emploi** et de l'**inclusion sociale** (JO L 87/1 du 7 avril 2010).

25 mars : la CES, BusinessEurope, l'UEAPME et le CEEP présentent leur accord européen sur des **marchés du travail** inclusifs lors du Sommet Social Tripartite qui s'est tenu à Bruxelles (<http://www.etuc.org/a/7089>).

25 mars : l'**aide européenne** à la Grèce domine les travaux du **Sommet social tripartite** (http://www.eu2010.es/fr/documento-synoticias/noticias/mar25_eurogrupo.html).

25 mars : appel d'ATD Quart Monde et d'EAPN pour le **maintien de l'objectif chiffré sur la pauvreté** (<http://www.atd-quartmonde.be/Inverser-la-logique-mettre-la.html>).

27 mars : approbation de la **stratégie Europe 2020** : « La grande idée qui sous-tend cette stratégie, c'est la coordination, c'est-à-dire une union pour aller vers une gouvernance économique coordonnée », affirme José Luis Zapatero.

27 mars : le HCR plaide pour l'amélioration des **procédures d'asile** en Europe (Agence Europe n° 10107 du 27 mars).

30 mars : la zone euro opte pour un **mécanisme mixte** à dominance européenne en faveur de la Grèce. Le mécanisme, qui combine action du **FMI** et de la **zone euro**, a avant tout vocation à rassurer les marchés.

31 mars : proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'**initiative citoyenne**, COM (2010) 119 final.

31 mars : la Commission présente son rapport d'évaluation de la mise en œuvre des programmes relevant de la **politique de cohésion**, COM (2010) 110 final.

AVRIL

7 avril : une **initiative européenne** visant à taxer certains actifs financiers pourrait être explorée, estime la Commission (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/405&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=fr>).

7 avril : intégration sociale et économique des **Roms** en Europe : La Commission européenne adopte une communication sur l'**intégration sociale** et **économique** des Roms en Europe, COM(2010) 133 final.

13 avril : la Commission veut attirer l'attention des médias sur la **pauvreté** en Europe (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/416&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=fr>).

13 avril : les **socialistes**, les **syndicats** et des organisations **altermondialistes** poussent en faveur de la « **Taxe Robin des Bois** ».

14 avril : Karel De Gucht promet une politique active en faveur des **droits de l'Homme** et des **normes sociales et environnementales**.

15 avril : pour Michael Häupl (Président du CCRE), le « **well-being** » des citoyens est facteur de réussite de l'UE (http://www.ccre.org/communiqués_de_presse_detail.htm?ID=295).

15 avril : la Commission appelle les États membres à redresser la barre après le **léger infléchissement de leur aide** en 2009. Un plan d'action est attendu le 21 avril.

20 avril : pour la première fois de son histoire, le **Sommet des ministres du Travail et de l'Emploi** du **G20** se réunit les 20 et 21 avril à Washington (Agence Europe n° 10122 du 21 avril).

21 avril : de meilleures compétences pour des **emplois** de qualité et la lutte contre la **pauvreté** sont au cœur du message de László Andor à Washington (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=89&newsId=781&furtherNews=yes>).

22 avril : le « **paquet d'avril** » est une incitation forte à intensifier et rendre plus efficace la contribution de l'UE aux **objectifs du millénaire** (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/451&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>).

23 avril : le **déficit public** dans l'UE est passé de 2,3 % du PIB en 2008 à 6,8% en 2009 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/10/170&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>).

24 avril : la Grèce demande l'activation de l'**aide** pour refinancer sa **dette publique**. La provision de fonds devrait être rapide, selon la Commission.

28 avril : le Conseil étend le soutien financier du **FEDER** pour la rénovation et la reconstruction de logements pour des **Roms** et d'autres communautés marginalisées.

28 avril : nouvelle étape dans la mise en œuvre de la **stratégie Europe 2020** (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=370&langId=fr&featuresId=111&furtherFeatures=yes>).

30 avril : la Commission parlementaire vote pour l'**inclusion des conducteurs indépendants** dans la directive sur le **temps de travail** dans le transport routier (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20100426IPR73471+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>).

MAI

1^{er} mai : entrée en vigueur des **nouvelles réglementations** relatives à la **coordination des systèmes de sécurité sociale** (Règlement (CE) 883/2004).

1^{er} mai : un niveau élevé d'**emploi** et des emplois de qualité doivent être les objectifs clés de la **stratégie Europe 2020**, estiment les députés (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20100426IPR73482+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>).

2 mai : déclaration des ministres de l'Eurogroupe : à la suite d'une demande des autorités grecques, les ministres de la zone euro sont unanimement convenus d'activer le **mécanisme de soutien financier** à la Grèce par des prêts bilatéraux coordonnés par la Commission européenne dans les conditions prévues par leur déclaration du 11 avril.

4 mai : la zone euro se mobilise pour un prêt d'un montant de 110 milliards d'euros pour la Grèce (http://europa.eu/news/economy/2010/05/20100430b_fr.htm).

4 mai : la **BCE** assouplit ses règles en matière de collatéraux pour la Grèce. Cette mesure exceptionnelle intervient alors que la **dette** à long terme de la Grèce a été récemment rétrogradée par Standard and Poor's et que les titres grecs risquaient de ne plus être conformes aux exigences de la BCE en cas de récurrence (<http://www.ecb.int/press/pr/date/2010/html/pr100503.en.html>).

5 mai : John Monks, le Secrétaire général de la CES, participe à la grande **grève générale panhellénique** organisée aujourd'hui à Athènes par GSEE et Adedy, les affiliés grecs à la CES (<http://www.etuc.org/a/7221>).

5 mai : le Médiateur préconise une participation active du Parlement européen dans la future **initiative citoyenne**.

7 mai : demandes d'asile dans l'UE 27 : Environ 260 000 demandeurs d'asile enregistrés en 2009.

9 mai : La **relance du marché intérieur** est l'un des éléments-clés de la **Stratégie Europe 2020**. Rédigé par Mario Monti, ancien commissaire italien en charge de la politique de concurrence, le rapport : « **Une nouvelle stratégie pour le marché unique**. Au service de l'économie et de la société européenne » répond à la demande du

Président Barroso de présenter « un regard nouveau quant à la manière de renforcer mutuellement le marché et la dimension sociale d'une économie européenne intégrée » (http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/press-releases/pdf/20100510_1_fr.pdf).

9-10 mai : le Conseil et les dirigeants prennent les mesures nécessaires pour assurer la **stabilité de la zone euro**. Un **mécanisme européen de stabilisation financière**, destiné à venir en aide aux pays en difficulté, sera créé (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ecofin/114356.pdf).

11 mai : le Commissaire Barnier a tenu une conférence de presse sur la mise en œuvre des engagements du G20 en matière de régulation financière et les prochaines étapes.

12 mai : le Conseil adopte des règles pour prévenir des blessures chez les **travailleurs du secteur de la santé**, *Communiqué de presse*, 9619/10 (Presse 112).

12 mai : la Commission adopte une communication sur le renforcement de la **gouvernance économique** de l'Union européenne, COM (2010) 250 final.

12 mai : la Commission propose que l'**Estonie** rejoigne la zone euro en 2011.

14 mai : la CES a écrit un courrier au Président Barroso, pour lui demander de convoquer, en urgence, un **Sommet social Tripartite en raison des mesures d'austérité** venant d'être appliquées à la Grèce, l'Espagne, le Portugal, la Roumanie, ainsi que d'autres pays (<http://www.etuc.org/a/7260>).

19 mai : appel des députés pour une **protection sociale des les femmes** exerçant une activité **d'indépendantes**. Celles-ci doivent avoir les mêmes droits au **congé de maternité** que les salariées (Rapport Astrid Lulling (PPE, LUX), A7-0146/2010 du 10 mai 2010).

19 mai : les députés veulent un **financement pour les pays prêts à réinstaller des réfugiés** (Rapport Rui Tavares (GUE/GVN, PORT), A7-0131/2010 du 03 mai 2010).

19 mai : résolution du Parlement européen sur les aspects institutionnels de l'adhésion de l'Union européenne à la **Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales** (Rapport Ramón Jáuregui Atondo (S&D, ESP), A7-0144/2010 du 06 mai 2010).

20 mai : résolution du parlement européen sur la viabilité à long terme des **finances publiques** dans le contexte de la relance économique. (Rapport Liem Hoang Ngoc (PS, Fr), A7-014/2010 du 07 mai 2010).

20 mai : si les **émissions vérifiées de CO2 des entreprises** ont chuté de plus de 11% en 2009, c'est surtout **grâce à la crise**, souligne Mme Hedegaard.

21 mai : le Parlement européen reporte l'adoption de sa résolution sur la **stratégie Europe 2020**.

26 mai : XVIII^e congrès du **CEEP** (http://www.ceep-france.org/IMG/pdf/Programme_XVIII_Congres_du_CEEP_EU_2020_FR.pdf).

26 mai : changement climatique: la Commission invite à la tenue d'un débat éclairé sur **l'incidence** qu'aurait le passage à un objectif de **réduction des gaz à effet de serre** de 30 % dans l'UE.

JUIN

2 juin : légère hausse du **chômage** dans la zone euro. Chiffre inchangé dans l'Union européenne.

2 juin : la CES organisera une journée européenne d'action le 29 septembre pour coïncider avec **le Conseil européen des affaires économiques et financières** (<http://www.etuc.org/a/7324>).

3 juin : le Conseil adopte un règlement facilitant **l'accès aux fonds structurels pour faire face à la crise** (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/10/155&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>).

4 juin : les **partenaires sociaux** européens remettent leur **déclaration conjointe** sur la **stratégie Europe 2020** au président de la Commission, José Manuel Barroso et à son commissaire à l'Emploi, aux Affaires sociales et à l'Inclusion, László Andor.

7 juin 2010 : selon la CES, le but principal de la **Directive sur l'aménagement du temps de travail (DTT)** est et doit rester la protection des travailleurs contre les **risques de santé et de sécurité liés aux heures de travail prolongées et irrégulières** (<http://www.etuc.org/a/7353>).

7 juin : la Commission européenne présente une nouvelle étude sur la manière dont les pays européens abordent les **inégalités entre les hommes et les femmes dans l'éducation** (http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/thematic_studies_fr.php).

8 juin : des **différences liées au sexe** persistent tant dans le choix des études que dans le niveau d'instruction atteint (Agence Europe du 8 juin, n°10154).

8 juin : le Conseil des ministres de l'UE adopte des conclusions sur le thème « L'équité et la santé dans toutes les politiques: **solidarité en matière de santé** » (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/lssa/114995.pdf).

10 juin : la Commission présente certaines pistes pour moderniser **l'enseignement et la formation professionnels**, COM (2010) 296 final.

11 juin : lancement du nouveau comité de **dialogue social pour l'éducation** (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=329&langId=fr&newsId=829&furtherNews=yes>).

15 juin : à l'occasion du Conseil européen, la CES met en garde contre la **multiplication des mesures d'austérité** (<http://www.etuc.org/a/7384>).

16 juin : le Parlement européen se prononce de nouveau sur la **stratégie Europe 2020** et sur la **gouvernance économique** (RC-B7-0348/2010).

16 juin : Parlement européen: maintien des clivages sur **l'inclusion** ou non des conducteurs indépendants dans la directive sur le **temps de travail** dans le transport routier.

17 juin : il faut davantage d'**assainissement budgétaire** et de surveillance, conclut le rapport 2010 de la Commission sur les **finances publiques**.

17 juin : une majorité de députés rejette la proposition de la Commission sur la **réglementation du temps de travail des conducteurs indépendants**.

17 juin : les députés approuvent l'adhésion de l'**Estonie** à la zone euro. (Agence Europe n° 10161 du 17 juin).

17 juin: Le Conseil européen souscrit au rapport de progrès du Président de la **Task Force** sur la **gouvernance économique** et s'entend sur un premier ensemble d'orientations.

17 juin: Les chefs d'État et de gouvernement adoptent officiellement la stratégie socio-économique à moyen terme de l'Union européenne, appelée « **Europe 2020** ».

18 juin : Parlement européen : adoption du rapport Ilda Figueiredo sur la future **stratégie européenne sur l'égalité** (Rapport Ilda Figueiredo (GUE/NGL, PORT), A7-0156/2010 du 12 mai 2010).

19 juin : le Parlement européen adopte, à Strasbourg, le rapport Raül Romeva i Rueda sur « les aspects relatifs à **l'égalité entre les femmes et les hommes** dans le contexte de la récession économique et de la crise financière » (Rapport Raül Romeva i Rueda (Verts/ALE, espagnol) A7-0155/2010 du 12 mai 2010).

19 juin : l'UE a accordé l'**asile** à près de 79 000 personnes en 2009.

22 juin : l'UE et les ACP signent à Ouagadougou, l'**accord de Cotonou** révisé pour la seconde fois pour l'adapter aux nouveaux défis.

23 juin : **G20** : Berlin et Paris militent en faveur d'une **taxe mondiale des transactions financières**.

24 juin : la Commission européenne annonce au Conseil « Transport », le retrait de sa proposition de directive sur le **temps de travail des transporteurs routiers**.

25 juin : déclaration des syndicats internationaux aux **Sommets du G20 et du G8**.

26 juin : l'inadéquation des compétences risque d'entraver sérieusement la compétitivité économique, souligne un rapport du CEDEFOP.

28 juin : baisse de la charge fiscale à 39,3% du PIB dans l'UE27 en 2008. Baisse continue du taux maximal d'imposition des sociétés depuis 2000. STAT/10/95 La version complète du rapport n'est disponible qu'en anglais (http://ec.europa.eu/news/economy/100628_fr.htm).

29 juin : conclusions de la **9^{ème} rencontre annuelle des personnes en situation de pauvreté** : garantir une vie digne et encourager l'insertion sociale.

30 juin : Directive « Services » : la Commission consulte les parties intéressées dans le cadre du processus de mise en œuvre de la directive. (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/862&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=fr>)

30 juin : gouvernance économique de l'UE: la Commission propose une **surveillance budgétaire**, macro-économique et structurelle renforcée, COM (2010) 367 final.

JUILLET

3 juillet : vers un retrait du **Fonds social européen de la politique de cohésion** ? Mise en garde de Danuta Hübner.

6 juillet : résolution législative du Parlement européen sur la contribution de la politique régionale de l'Union européenne à la lutte contre la **crise économique et financière**, notamment dans le cadre de l'objectif 2 (rapport Kratsa-Tsagaropoulou (PPE, GR). A7-0206/2010 du 24 juin 2010).

6 juillet : la zone euro se relève lentement de la **crise économique** avec une prévision de croissance de 0,8% en 2010 et de 1,3% l'année prochaine, indique le dernier rapport trimestriel « *Eurozone Forecast* » du cabinet Ernst & Young.

6 juillet : l'Union européenne amorce un débat public sur l'avenir des **retraites** (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/905&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=fr>).

6 juillet : résolution du Parlement européen sur la promotion de l'**accès des jeunes au marché du travail**, le renforcement du statut des stagiaires, du stage et de l'apprenti (Rapport Emilie Turunen (Verts/ALE, DK). A7-0197/2010 du 14 juin 2010).

7 juillet : directive 2010/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant l'application du principe de l'**égalité de traitement entre hommes et femmes** exerçant une activité indépendante, et abrogeant la directive 86/613/CEE du Conseil (JO L 180/1 du 15 juillet 2010).

7 juillet : les États membres de l'UE ont octroyé la **nationalité** à 696 000 personnes en 2008.

7 juillet : la Commission européenne et le Conseil de l'Europe lancent des pourparlers sur l'adhésion de l'UE à la **Convention européenne des Droits de l'Homme** (CEDH) (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/906&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=fr>)

7 juillet : la Commission européenne lance son **livre vert sur les pensions**, COM (2010) 365 final.

7 juillet : selon le rapport annuel sur l'**emploi** publié par l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économiques (OCDE), la **crise économique** continue d'avoir des répercussions sur le marché de l'emploi mondial.

8 juillet : les **ministres de la Troïka** (Belgique, Hongrie, Pologne) rencontrent les partenaires sociaux européens et la **plate-forme sociale**

européenne, en présence du Commissaire européen en charge de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Inclusion, László Andor.

8 juillet : en réaction à la présentation du **livre vert** sur les **retraites**, publié par la Commission européenne, la CES rappelle les principes fondamentaux des **systèmes de retraite** (<http://www.etuc.org/a/7468>).

10 juillet : Conseil Informel EPSCO : l'emploi est au centre de la nouvelle gouvernance économique (<http://www.eutrio.be/fr/pressrelease/conseil-informel-epsco-l-emploi-au-centre-de-la-nouvelle-gouvernance-economique>).

12 juillet : décision du Conseil autorisant une **coopération renforcée** dans le domaine de la loi applicable au **divorce et à la séparation de corps** (2010/405/UE) (JO L 189/12 du 22 juillet).

13 juillet : la France et l'Allemagne insistent pour que l'UE poursuive ses efforts en vue de créer une taxe mondiale sur les **transactions financières**.

13 juillet : la Commission présente une communication sur la **libre circulation des travailleurs**, COM (2010) 373 final.

13 juillet : recommandation du Conseil relative aux **grandes orientations des politiques économiques** des États membres et de l'Union. Journal officiel de l'Union européenne (JO L 191/28 du 23 juillet).

13 juillet : proposition de Directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un **emploi saisonnier**, COM (2010) 379 et proposition de Directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un **détachement intragroupe**, COM (2010) 378 final.

14 juillet : l'Estonie va adopter l'euro au 1^{er} janvier 2011.

20 juillet : lignes directrices pour l'emploi, le rapport de Csaba Öry demande plus d'emplois de meilleure qualité (Rapport Csaba Öry (PPE, TCH) A7-0235/2010 du 20 juillet 2010).

20 juillet : la reprise économique s'étend mais la **croissance de l'emploi** reste en retard.

22 juillet : rapport de la Commission européenne sur le **dialogue social sectoriel européen**, SEC(2010) 964.

21 juillet : papier franco-allemand sur le **gouvernement économique** européen (<http://www.minefe.gouv.fr/actus/pdf/100721franco-allemand.pdf>).

24 juillet : **sept banques européennes** ne passent pas l'épreuve des « **stress tests** » (http://www.lemonde.fr/economie/article/2010/07/23/seules-7-banques-europeennes-sur-91-echouent-aux-tests-de-resistance_1391706_3234.html).

27 juillet : Après l'accord du Conseil européen du mois de juin, les ministres des affaires étrangères lancent les **négociations sur l'entrée de l'Islande dans l'UE** (http://europa.eu/news/external-relations/2010/06/20100617_fr.htm).

30 juillet : l'amélioration des compétences existantes est la meilleure option pour développer une économie sobre en carbone, estime le **CEDEFOP**.

AOÛT

4 août : Paris demande une **mobilisation européenne** autour de la question des **Roms**.

4 août : forte baisse des arrivées d'**immigrants** clandestins en Europe.

4 août : les **travailleurs indépendants** bénéficieront de prestations de **maternité** et de **retraite** en vertu d'une nouvelle législation de l'Union (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1029&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=fr>).

24 août : la Commission **autorise le versement des 9 milliards d'euros à la Grèce**. La Slovaquie se désolidarise du plan de soutien.

26 août : la Commission vérifie la **légalité des mesures françaises** à l'encontre des **Roms**.

SEPTEMBRE

2 septembre : dans le cadre de la conférence sur **l'emploi des jeunes** organisée par la CES, le Comité Jeunes de la CES a rappelé ses préoccupations concernant les niveaux de **chômage** et de **précarité** des jeunes (<http://www.etuc.org/a/7599>).

2 septembre : **manifestation** à Bruxelles contre la **politique de la France** envers les **Roms**.

2 septembre : l'Europe renforce sa **supervision financière**. Un accord politique a été signé afin de refondre le dispositif de contrôle des banques, des assureurs et des marchés (http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/barnier/docs/speeches/20100902/20100902_speaking_points_fr.pdf).

6 septembre : La CES soutient la journée nationale d'action unitaire des **syndicats français sur les retraites** (<http://www.etuc.org/a/7609>).

7 septembre : une résolution du Parlement européen demande une **révision rapide des dispositions du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation** (Rapport Miguel Portas (GUE/GVN, PORT.). A7-0236/2010 du 26 juillet 2010).

7 septembre : **semestre européen**: le Conseil approuve le renforcement de la **coordination des politiques économiques et budgétaires**, Press: 230 - Nr: 13190/10.

7 septembre : appui de la CES à la journée nationale d'action unitaire des syndicats français sur les **retraites** (<http://www.etuc.org/a/7609>).

8 septembre : le Parlement européen demande des mesures de lutte contre la **spéculation** sur les **matières premières et contre les abus de pouvoir**.

8 septembre : l'UE salue l'accord sur la **supervision** qui ne constitue qu'un premier pas vers le renforcement de la **réglementation financière**.

8 septembre : Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres : Partie II des lignes directrices intégrées «Europe 2020» (COM (2010) 0193 – C7-0111/2010-2010/0115 (NLE)).

9 septembre : les pratiques en matière d'**asile** continuent à diverger au sein de l'UE.

11 septembre : les demandes d'intervention du **Fonds européen d'ajustement à la mondialisation** ont été multipliées par six en 2009.

11 septembre : les députés inquiets de l'impact de la libéralisation postale sur le service universel et les **droits des travailleurs**.

13 septembre : le Conseil adopte sa position, en première lecture, concernant un projet de directive relative à l'application des **droits des patients en matière de soins transfrontaliers**.

14 septembre: en 2010, la Commission table sur une **croissance de 1,8% du PIB dans l'UE et de 1,7% dans la zone euro**.

15 septembre : l'**Observatoire social européen** est étroitement impliqué dans la préparation de la Conférence de la **Présidence belge** (La Hulpe, 14 et 15 Septembre) sur « **la coordination européenne des politiques sociales dans le contexte de la stratégie Europe 2020** ».

16 septembre : le Conseil européen examine les propositions en matière de **gouvernance économique**. Dans leur état actuel, ces propositions se résument essentiellement à des sanctions décidées par les ministres des finances, contre les pays qui s'abstiennent de réduire les salaires, les avantages sociaux et les services publics (<http://www.etuc.org/a/7644>).

16 septembre : Paris et Berlin veulent s'attaquer aux **demandes d'asile abusives**.

17 septembre : la nouvelle proposition sur la **distribution de denrées** aux plus démunis est critiquée par plusieurs pays de l'UE (http://ec.europa.eu/agriculture/markets/freefood/index_fr.htm)

21 septembre : la Commission adopte sa **stratégie pour l'égalité entre les hommes et les femmes 2010-2015**, COM (2010) 491 final.

22 septembre : vers une **pharmacovigilance** renforcée et une meilleure information des patients (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20100921IPR83194+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>).

23 septembre : le Parlement européen avalise l'accord politique sur la **nouvelle architecture européenne de supervision financière**.

24 septembre : entre 997 000 personnes, selon la police, et 3 millions de personnes, selon la CGT manifestent à travers la France contre le **projet de réforme des retraites**.

29 septembre : **grève générale en Espagne**. Les syndicats mobilisent contre le virage « néolibéral » du gouvernement Zapatero.

29 septembre : quelque 100 000 personnes défilent dans les rues de Bruxelles pour protester contre les **mesures d'austérité** récemment adoptées par de nombreux pays européens. (<http://www.etuc.org/a/7406>).

29 septembre : **gouvernance économique** de l'UE: la Commission présente un ensemble complet de propositions législatives.

OCTOBRE

1^{er} octobre : le **BIT** estime que **l'emploi dans les pays industrialisés** ne retrouvera son niveau d'avant la crise qu'en 2015 (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_145114.pdf).

4 octobre : 500 millions d'euros d'**aide alimentaire** aux personnes les plus démunies de l'UE (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1284&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>).

7 octobre : la Commission expose ses idées en vue de **taxer le secteur financier**. La Réaction de la CES sur les propositions de la Commission concernant la taxation du secteur financier : « insatisfaisantes, sans ambition, inacceptables » (<http://www.etuc.org/a/7729>).

8 octobre : le Premier ministre britannique promet l'**austérité juste**. Le gouvernement de David Cameron retirera les allocations familiales aux foyers les plus aisés.

11 octobre : les **minorités** davantage contrôlées par la police, selon le rapport de l'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA) (http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS-police_FR.pdf).

13 -14 octobre : le Comité exécutif de la Confédération européenne des Syndicats (CES) adopte une résolution sur la **gouvernance économique et sociale** critiquant la réforme du **Pacte de Stabilité et de croissance** (<http://www.etuc.org/a/7770>).

18 octobre : Déclaration franco allemande pour une demande d'une **révision limitée du Traité sur le fonctionnement de l'Union** (<http://www.france-allemande.fr/Renforcons-le-gouvernement,5764.html>).

19 octobre : neuvième table ronde sur la **pauvreté et l'exclusion** (<http://www.eutrio.be/fr/neuvieme-table-ronde-pauvrete-et-exclusion-sociale>).

19 octobre : résolution du Parlement européen sur les salariées en situation de **travail précaire** (Rapport Britta Thomsen, A7-0264/2010 du 05 octobre 2010).

19 octobre : la Commission européenne adopte une stratégie visant à garantir le respect de la **Charte des droits fondamentaux** de l'Union européenne (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1348&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>).

20 octobre : les députés disent oui au **revenu minimum** pour lutter contre la **pauvreté** (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20101020IPR88468+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>).

20 octobre : le Parlement européen adopte des recommandations à la Commission sur l'**amélioration de la gouvernance** et du cadre de **stabilité** de l'Union, en particulier dans la zone euro (sur base du rapport de Diogo Feio (PPE, Port), A7-0282/2010 du 11 octobre 2010) ainsi que des recommandations concernant les mesures et initiatives à prendre dans le cadre de la **crise financière, économique et sociale** (sur la base du rapport intérimaire de la commission CRIS, présidée par Pervenche Bérés (S&D, FR), A7-0267/2010 du 05 octobre 2010)

21 octobre : résultat mitigé du vote au parlement européen concernant la **directive sur la protection de la maternité** (<http://www.etuc.org/a/7768>).

21 octobre : décision du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux **lignes directrices** pour les **politiques de l'emploi** des États membres (2010/707/UE) (JO L 308/06 du 24 novembre 2010).

21 octobre : les ministres de l'Emploi et des Affaires sociales de l'UE mettent en exergue à Luxembourg, la nécessité d'accroître le rôle du Conseil Emploi/Affaires sociales (**EPSCO**) et de ses comités de l'emploi (**CPE**) et de la protection sociale (CPS) sur la scène européenne, tout en soutenant la **gouvernance de la stratégie européenne pour l'emploi** dans le contexte de la **stratégie Europe 2020** et du semestre européen (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/lisa/117423.pdf).

21 octobre : publication du rapport final du « **Groupe de travail sur la gouvernance économique** » piloté par le président du Conseil européen Herman Van Rompuy (Agence Europe n° 10240 du 22 octobre 2010).

26 octobre : les **formules de travail flexibles**, solution avantageuse pour les employeurs autant que pour les travailleurs: telle est la conclusion d'une nouvelle étude de la Commission européenne (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1377&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>).

27 octobre : communication de la Commission : « **vers un Acte pour le Marché unique** ». La question des services sociaux d'intérêt général et celle des **travailleurs détachés** figurent parmi les 50 priorités listées et soumises à la consultation pour une période de quatre mois, COM (2010) 608 final.

28 octobre : Conseil européen : l'**austérité** mène à la ruine, déclare la CES (<http://www.etuc.org/a/7782>).

28 et 29 octobre : le Conseil européen adopte le rapport du « **Groupe de travail sur la gouvernance économique**. Le Président du Conseil européen est chargé d'étudier la manière de modifier le traité sur le fonctionnement de l'Union (TFUE) en y intégrant « un mécanisme permanent de gestion de crise pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble ».

NOVEMBRE

1^{er} novembre : **175 gardes-frontières** européens déployés à la frontière gréco-turque (http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art81.html).

4 novembre : les **discriminations**, facteur de violence des jeunes selon un rapport de l'**Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)** (http://194.30.12.221/fraWebsite/news_and_events/infocus10_2710_en.htm).

5 novembre : lancement de l'**instrument de micro-financement Progress** (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=836&langId=fr>)

5 novembre : réunion parlementaire conjointe - « Au-delà de la crise: comment l'Europe peut-elle faire face aux défis qui lui sont posés? » (<http://www.europarl.europa.eu/fr/pressroom/content/20101105IPR92008/html/R%C3%A9union-parlementaire-conjointe-Au-del%C3%A0-de-la-crise>).

10 novembre : la Commission présente des options pour l'avenir de la **politique de cohésion**, COM (2010) 642 final.

11 novembre : résolution du Parlement européen appelant à la **solidarité intergénérationnelle** (selon le rapport de Thomas Mann (PPE, All.), A7-0268/2010 du 06 octobre 2010).

12 novembre : à Londres, les étudiants anglais et gallois protestent contre les **coupes budgétaires**.

15 novembre : sommet sur la **diversité dans l'emploi** (du 15 au 16 novembre) (<http://www.eutrio.be/fr/sommet-de-l-egalite-egalite-et-diversite-dans-l-emploi>).

15 novembre: vers une Europe sans entraves: la Commission européenne vise à améliorer l'**accessibilité** pour 80 millions de **personnes handicapées**, COM (2010) 636 final.

15 novembre : les **consommateurs** de l'UE ne profitent pas pleinement des possibilités d'économies générées par la **libéralisation du marché de l'énergie** (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1507&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>).

20 novembre : des synergies pour lutter contre la **pauvreté** (Agence Europe n° 10260 du 20 novembre).

23 novembre : l'Europe vole au secours de l'Irlande pour rassurer les marchés.

23 novembre : « une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois »: l'Union propose des mesures pour relancer l'**employabilité** et encourager les réformes, COM (2010) 682 final.

24 novembre : **grève générale** massivement suivie au Portugal et protestations étudiantes au Royaume-Uni.

25 novembre : un nouveau rapport de l'UE souligne qu'il est urgent de supprimer les obstacles sur le **marché du travail et d'aider les jeunes à trouver un emploi** (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=593>).

26 novembre : une Union pour l'innovation: la Commission lance une consultation sur le **vieillessement actif** et en bonne santé (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1609&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>).

DÉCEMBRE

1^{er} décembre : la Commission lance un débat sur **l'avenir de la TVA**, COM (2010) 695 final.

1^{er} décembre : tendance vers des **aides** d'état moins importantes et mieux ciblées, en dépit d'un pic lié à la crise (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1635&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>).

2 décembre : la Commission européenne donne le coup d'envoi de **l'Année européenne du volontariat** 2011 (<http://europa.eu/volunteering/>).

2 décembre : le **PIB** de la zone euro en hausse de 0,4 % et celui de l'UE27 en hausse de 0,5 %.

2 décembre : la Commission européenne entend placer la **citoyenneté** au cœur des politiques dans les domaines de la justice et des affaires sociales (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1642&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>).

3 décembre : 10 millions de personnes utilisent le **CV Europass** pour chercher un **emploi**.

3 décembre : les ministres de la justice de l'Union européenne approuvent de nouvelles règles visant à offrir une sécurité juridique aux couples en cas de **divorces transfrontaliers** (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1653&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>).

7 décembre : participation au **marché du travail** dans l'UE27 : en 2009 près d'une femme sur cinq, âgées entre 25 et 54 ans, se situe en

dehors du marché du travail, la moitié pour raisons familiales (Eurostat, STAT/10/185).

7 décembre : un accord sur « **l'initiative citoyenne** », le nouvel instrument introduit par le traité de Lisbonne; qui permettra à un million de citoyens de demander à la Commission européenne une nouvelle législation européenne; a été conclu par les députés de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, la Commission et le Conseil. Les négociations tripartites ont abouti tard dans la soirée du 6 décembre (<http://www.europarl.europa.eu/fr/pressroom/content/20101206IPR.06449/html/Initiative-citoyenne-accord-conclu-lundi-soir>).

13 décembre : revenus et conditions de vie en Europe : dans l'UE27, 116 millions de personnes étaient menacées de **pauvreté** ou **d'exclusion sociale** en 2008.

14 décembre : la Commission nomme un coordonnateur européen de la **lutte contre la traite des êtres humains** : Myria Vassiliadou.

14 décembre : la Commission européenne dépose une proposition de décision du Conseil autorisant **une coopération renforcée** dans le domaine de la création d'une protection unitaire par brevet, COM (2010) 790 final.

15 décembre : la Commission salue l'adoption du règlement relatif à l'initiative citoyenne européenne (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1720&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>).

15 décembre : dans le cadre de sa campagne contre les plans d'austérité qui sévissent en Europe et ruinent l'économie et les citoyens, la CES appelle à une journée de mobilisation décentralisée à la veille du Conseil européen des 16 et 17 décembre (<http://www.etuc.org/a/8074>).

15 décembre : avant la réunion du Conseil européen des 16-17 décembre, la CES rappelle aux dirigeants européens que la stricte adhésion aux règles signifie aussi défendre la **dimension sociale** de l'UE (<http://www.etuc.org/a/8092>).

15 décembre : le Parlement européen n'adopte pas la directive cadre sur le permis unique pour les travailleurs étrangers. Il prolonge le débat de deux mois. Les inquiétudes de la CES sur ce texte demeurent (<http://www.etuc.org/a/8091>).

16 décembre : l'UE salue la résolution des Nations unies sur la **sûreté et la sécurité des travailleurs humanitaires** (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1739&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>).

16 décembre : stratégie numérique: la Commission et le ministère américain de la santé signent un accord sur la **santé en ligne** (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1744&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>).

16 décembre : la Commission présente sa conception de la « **plateforme contre la pauvreté et l'exclusion sociale** : un cadre européen pour la **cohésion sociale et territoriale** », COM (2010) 758 final.

16-17 décembre : le Conseil européen lance la procédure de révision simplifiée du **TFUE**. Il s'agit de modifier le cadre du traité contenant les dispositions ne concernant que les Etats membres de la zone euro (EUCO 30/1/10 REV 1).

20 décembre : fiscalité: lever les **obstacles fiscaux transfrontaliers** pour les citoyens de l'Union européenne, COM (2010) 769 final.

21 décembre : nouvelle phase de consultation concernant la révision de la **directive sur le temps de travail** et publication du dernier rapport de mise en œuvre, COM (2010) 801 final.

21 décembre : la CES est déçue par la communication de la Commission européenne concernant la deuxième consultation des partenaires sociaux sur la révision de la **directive relative au temps de travail** (<http://www.etuc.org/a/8126>).

22 décembre : la CES accueille **l'initiative citoyenne** avec satisfaction, mais elle critique le caractère pesant et bureaucratique de l'instrument proposé aujourd'hui (<http://www.etuc.org/a/8131>).

23 décembre : En Italie, une vaste réforme des universités est adoptée par le Sénat après une forte mobilisation étudiante du nord au sud du pays. Le texte prévoit une diminution du nombre des facultés et des filières, ainsi qu'une baisse des allocations boursières. Il diminue le temps alloué à la recherche, modifie le système d'admissions et renforce le rôle du secteur privé dans la gestion des universités.

31 décembre : En décembre, **le taux de chômage** s'est établi à 10,0% **dans la zone euro** et à 9,6% dans l'UE.

*Chronologie réalisée par Cécile Barbier
avec l'aide de Sophie Ost.*

Liste des sigles

ACEA	Association des Constructeurs Européens d'Automobiles
ACP	États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AEE	Agence européenne pour l'environnement
BCE	Banque centrale européenne
BEI	Banque européenne d'investissement
BERD	Banque européenne de reconstruction et de développement
BGB	Code civil allemand (Bürgerliches Gesetzbuch)
BIT	Bureau international du travail
BoE	Banque d'Angleterre
BusinessEurope	Confédération des entreprises européennes
CCE	Commission des Communautés européennes
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CCRE	Conseil des Communes et Régions d'Europe
CDS	Credit Default Swap (swap de défaut de crédit)
CDSS	Comité du dialogue social sectoriel
CDU/SPD	Union chrétienne démocrate d'Allemagne/ Parti social-démocrate d'Allemagne
CE	Communauté européenne
CEC	Cadre européen des certifications
CEDEFOP	Centre européen pour le développement de la formation professionnelle
CEDH	Convention européenne des Droits de l'Homme
CEEP	Centre européen des entreprises à participation publique
CEP	Centre for Economic Performance
CEREQ	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CES	Confédération européenne des syndicats
CESE	Comité économique et social européen
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CFTC	Confédération française des travailleurs chrétiens
CGT	Confédération générale du travail
CITE	Classification internationale type de l'éducation
CITP	Classification internationale type des professions
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CLEPA	European Association of Automotive Suppliers
CNC	Cadres nationaux de certification
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
COR	Conseil d'orientation des retraites
COREPER	Comité des représentants permanents des États membres de l'UE
CPE	Comité de politique économique
CPS	Comité de la protection sociale
CSEE	Comité syndical européen de l'éducation
CVET	Continuing Vocational Education and Training
CVTS	Continuing Vocational Training Survey

DG	Directions générales
DMC	Consommation intérieure de matières (Domestic Material Consumption)
DTT	Directive sur l'aménagement du temps de travail
EAC	Examen annuel de la croissance
EAPN	European Anti-Poverty Network
EB	Budget d'urgence (Emergency budget)
ECOFIN	Conseil Économie-Finances de l'Union européenne
ECOSOC	Conseil économique et social
ECVET	Système de transfert de crédits d'apprentissage
EDF	Electricité de France
EEE	Espace économique européen
EFPC	Enseignement et la formation professionnels continus
EFPI	Enseignement et la formation professionnels initiaux
EFSF	Facilité de stabilité financière européenne
EIUG	Energy Intensive Users Group
EMCO	Comité Emploi, Affaires sociales et Inclusion
EPAP	Plate-forme européenne contre la pauvreté
EPM	Relevé des résultats en matière d'emploi (Employment Performance Monitor)
EPSCO	Conseil « Emploi, Politique Sociale, Santé et Consommateurs »
EQAVET	Politique d'assurance de qualité basée sur un cadre européen de référence
EQAVET	European Quality Assurance in Vocational Education and Training
ESCO	European Skills, Competencies and Occupations Taxonomy
ETUI	Institut syndical européen (European Trade Union Institute)
EUCAR	European Council for Automotive R&D
FCIC	Financial Crisis Inquiry Commission
FEDER	Fonds européen de développement régional
FESF	Fonds européen de stabilité financière
FMI	Fonds monétaire international
FO	Force Ouvrière
FRA	Agence européenne des droits fondamentaux
FRR	Fonds de réserve des retraites
FSE	Fonds social européen
FT	Financial Times
GDF	Gaz de France
ghg	Gaz à effet de serre anthropogéniques
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GOPE	Grandes orientations de politique économique
GP	Médecins généralistes (general practitioners)
GSEE	Confédération générale du travail
GUE/NGL	Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique
HCR	Haut Commissariat des Réfugiés
HMO	Organismes de gestion des soins de santé (Health Maintenance Organisations)
IEA	Agence internationale de l'énergie (International Energy Agency)
IFS	Institute for Fiscal Studies
IGBP	International Geosphere-Biosphere Programme
INI	Institut national de l'industrie

INPS	Istituto Nazionale della Previdenza Sociale
IPCC	International Panel on Climate Change (Panel international sur le changement climatique)
JAF	Cadre d'évaluation conjointe (Joint Assessment Framework)
JO	Journal officiel
LEF	Lobby européen des femmes
MOC	Méthode ouverte de coordination
NACE	Nomenclature d'activités des communautés européennes
NVQ	National Vocational Qualifications
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
PAN/Incl	Plan national d'action sur l'inclusion
PAYGO	Pay-as-you-go
PCT	Groupements de soins primaires ou primary care trusts
PE	Parlement européen
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PNR	Programme national de réforme
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
PPE	Parti populaire européen
PSC	Pacte de stabilité et de croissance
PSC	Programme de stabilité et de convergence
R&D	Recherche et développement
RSN	Rapport stratégique national
S&D	Groupe de l'Alliance Progressiste des Socialistes et Démocrates
SCEQE	Système communautaire d'échange de quotas d'émission ou ETS/Emission Trading System
SEE	Stratégie européenne de l'emploi
SGI	Sous-groupe « Indicateurs »
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TUC	Trades Union Congress
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UEAPME	Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises
UEM	Union économique et monétaire
UETCD	Union européenne des travailleurs chrétiens-démocrates
UITP	Union internationale des transports publics
UNICE	Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe
USA	Etats-Unis d'Amérique
Verts/ALE	Groupe des Verts/Alliance libre européenne
VET	Vocational Education and Training
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

Liste des auteurs

Marina Angelaki est lectrice assistante à l'Université des sciences sociales et politiques Panteion à Athènes. Ses recherches sont axées sur les politiques de réforme des retraites, en mettant particulièrement l'accent sur l'Europe du Sud et sur l'eupéanisation des politiques de retraite et d'inclusion sociale. Avant de rejoindre l'université Panteion, elle a travaillé comme chercheur au sein de différents groupes de réflexion.

Cécile Barbier est politologue, chargée de recherche à l'Observatoire social européen (OSE). Depuis 1992, elle y suit les débats institutionnels et les conséquences sociales de l'intégration européenne. Elle y coordonne également la nouvelle série des « OSE Paper » ainsi que la contribution de l'OSE, « Osservatorio Europa », à la revue italienne « La Rivista delle Politiche sociali ».

Christophe Degryse est journaliste et auteur d'ouvrages consacrés à l'Union européenne. Il collabore à l'Observatoire social européen (OSE) principalement sur les questions de dialogue social européen interprofessionnel et sectoriel. Il collabore également à l'Institut syndical européen sur les questions de changement climatique et de développement durable.

Jacky Fayolle est directeur du Centre Etudes & Prospective du Groupe Alpha. Docteur en sciences économiques, il a travaillé dans l'administration économique française et au sein de l'Observatoire Français des Conjonctures Economiques (OFCE). De 2002 à 2006, il a été directeur de l'Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES), au service des organisations syndicales françaises de salariés.

Béla Galgóczi, après avoir fait des études d'ingénierie électronique puis de sociologie et de philosophie à Budapest, a obtenu un PhD en sciences économiques. Il travaille comme chercheur principal auprès de l'Institut syndical européen. Ses champs de recherche comprennent la mobilité du capital et du travail dans une Europe élargie et dans l'environnement mondial, dans la perspective de l'évolution du marché du travail, des relations industrielles et de la négociation collective.

Dalila Ghailani, juriste, est chargée de recherches à l'Observatoire social européen (OSE). Ses principaux domaines d'analyse sont l'emploi, l'égalité de traitement selon le genre, la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et les restructurations.

George Irvin est professeur émérite d'économie du développement et a travaillé pendant de nombreuses années à l'ISS à La Haye, un département de l'université Erasmus. Il possède un BA et à MA d'Oxford, et un PhD de l'université de Londres. Il a travaillé en Afrique, en Asie et en Amérique latine et est actuellement *Professorial Research Fellow in Development Studies* à l'université de Londres, SOAS. Il est l'auteur de nombreux ouvrages, articles, rapports et tribunes ; parmi les titres les plus récents, on peut citer : *Super Rich; the rise of inequality in Britain and the United States*, Polity Press, Londres (2008) et *Regaining Europe; an Economic Agenda for the 21st Century*, IB Tauris, Londres ; Palgrave Macmillan, New York (2006).

Jacques Le Cacheux, est Chercheur à l'Observatoire Français des Conjonctures Economiques (OFCE) depuis 1983 et Directeur du Département des études depuis 1993. Professeur agrégé des Universités (Economie) à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, depuis 1996, il enseigne également à Sciences Po (Paris), à Stanford University à Paris, à la European Online Academy, et au Collège des Hautes Etudes Européennes. Ses travaux portent principalement sur la macroéconomie appliquée et les aspects économiques de l'intégration européenne.

David Natali est Professeur associé à l'Université de Bologne-Forli et directeur de recherches à l'Observatoire social européen (OSE). Ses recherches portent principalement sur l'analyse comparée des réformes de la protection sociale et de la politique sociale de l'UE.

Bart Vanhercke, Master of Science in Sociology, est directeur administratif de l'Observatoire social européen (OSE). Ses recherches actuelles sont centrées sur la place de la MOC sociale dans la stratégie Europe 2020 et sur l'europeanisation des politiques nationales d'inclusion sociale, de soins de santé et de retraite, au travers de différents instruments politiques de l'UE. Il travaille également en tant que membre du personnel académique associé au sein du Centre for Sociological Research (CESO) de l'université de Leuven. Ses recherches antérieures ont porté sur les défis sociaux de l'UEM et de l'élargissement de l'UE.