

Les recommandations européennes : sens et enjeux

Intervention aux Rencontres IRES-ISST 29 juin 2017 ¹

Denis Meynent²

Introduction :

Je remercie les organisateurs de donner la parole à la CGT.

Je profite de cette intervention pour souligner l'importance de l'IRES et de l'ISST dans la formation et la réflexion des militants CGT.

Depuis plusieurs années, la Commission européenne adresse des *Recommandations spécifiques pays* aux Etats-membres de l'Union européenne.³

Quel sens et enjeux pour le mouvement syndical ?

Mon intervention portera sur les points suivants :

- Les recommandations pays : de quoi s'agit-il ?
- Quel est l'impact des recommandations ? Pour quel type de gouvernance ?
- Quelle(s) intervention(s) et stratégie (s) syndicales ?

¹ « Réformes du marché du travail en Europe : quelles performances, quelles convergences, quelles logiques ? »

² Conseiller à l'Espace international CGT, Membre du Comité Economique et Social Européen (Vice-président du groupe des Travailleurs).

³ Pour connaître les Recommandations 2017 adressées à la France, cliquez sur :

<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations-france-fr.pdf>

I/ Les recommandations pays : quelle définition ?

1.1/ Approche juridique européenne

Du point de vue du droit européen, les recommandations sont des actes émis par la Commission européenne ou le Conseil de l'Union européenne : ils constituent une **incitation** pour les **Etats-membres à adopter un comportement particulier**. Ce sont des **actes non obligatoires** à la différence des règlements, des directives et des décisions européennes. Mais ils doivent être pris en considération (voir ci-après, partie 2).

1.2/ Recommandations et marché du travail

Des « recommandations » sont adressées aux Etats-membres en vue de réaliser les objectifs de la stratégie de développement de l'Union européenne :

- Stratégie de Lisbonne (2000-2010) : « *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* »
- Stratégie UE 2020 (2010-2020) : fixe trois priorités et cinq grands objectifs qui doivent guider l'action des États membres et de l'Union européenne :
 - Au niveau des priorités, la croissance doit être inclusive, durable et surtout intelligente grâce à l'éducation, la recherche et l'innovation, la société numérique ;
 - Cinq grands objectifs chiffrés ont été fixés en matière de taux d'emploi, de niveau d'investissement en recherche et développement, de réduction des gaz à effet de serre, d'amélioration des niveaux d'éducation, de réduction de la pauvreté (voir annexe 1)

1.3/ Le processus d'élaboration des Recommandations Spécifiques par Pays

Dans le processus d'élaboration des Recommandations spécifiques pays, il convient de distinguer le Plan National de Réforme (PNR) et les Recommandations Spécifiques par Pays (RSP) proprement dites :

- Plan National de Réforme (PNR) : établi par l'Etat-membre et transmis à la Commission européenne, il définit les actions et moyens permettant d'atteindre au niveau national les objectifs fixés par la stratégie européenne (UE 2020). Le PNR a été introduit pour pallier le manque de coordination constatée lors de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne et renforcer la mise en œuvre des Recommandations Spécifiques par Pays.
- Recommandations spécifiques par pays (RSP): elles sont rédigées par la Commission européenne en fonction d'une évaluation de la situation réelle de chacun des pays auxquels elles s'adressent (rapport pays), et du PNR. Les RSP sont débattues et validées politiquement par le Conseil Européen (formé des Chefs d'Etat et des premiers ministres) et formellement adoptées par le Conseil de l'Union européenne dans sa formation ECOFIN – Ministres de l'économie et des finances, ce qui en dit long sur l'actuel déséquilibre du pouvoir en faveur de l'économique.

Suite à la crise financière débutée en 2007, la stratégie UE 2020, les mécanismes de PNR et de Recommandations Spécifiques par Pays sont absorbés par la gouvernance économique européenne. En d'autres termes, le cadre de coordination créé par le dispositif de la stratégie UE 2020 est réutilisé, complété et rigidifié pour mettre en place une gouvernance économique axée sur la discipline budgétaire : le semestre européen (voir annexe 2).

II/ Quel impact des recommandations ? Pour quel type de gouvernance ?

2.1/ Quelle est la force obligatoire des recommandations au niveau national ?

Juridiquement, les recommandations pays ne sont pas contraignantes. En effet, la plupart concernent des domaines relevant des compétences nationales des Etats –membres. Pourtant, le Semestre européen et les Recommandations constituent la matrice des choix politiques nationaux.

Ainsi, bien que les recommandations n'aient pas une force obligatoire, on constate un lien étroit entre recommandations et choix nationaux, notamment dans le cas de la France.

Je vais essayer de rendre compte de ce paradoxe : bien que les recommandations ne soient pas contraignantes du point de vue juridique, elles conditionnent les choix nationaux.

En fait, quelle est exactement la force des « recommandations » ? Par quels mécanismes contraignent-elles dans les faits les politiques des États-membres ? Finalement, dans quelle mesure l'UE peut-elle être retenue comme responsable, voire la cause même, des situations sociales et économiques critiques que connaissent bon nombre de pays membres ?

Pour répondre à ces questions, il convient de considérer l'Union Européenne comme une Meta-gouvernance multi-niveaux, dans laquelle:

- Meta- gouvernance désigne la coordination horizontale et souple exercée par les institutions européennes (Méthode Ouverte de Coordination : réseaux, benchmarking, recommandations, meilleures pratiques, apprentissage mutuel, etc.) ;
- Multi-niveaux désigne la relation verticale - de haut en bas et de bas en haut- entre les niveaux Europe/national/local.

L'analyse en termes de Meta-gouvernance multi-niveaux :

- Permet de sortir du sempiternel débat opposant intergouvernemental et supranational lorsqu'il est question d'identifier l'axe de pouvoir théorique et

politique réel au sein de l'Union européenne, en insistant au contraire sur leur combinaison originale ;

- Met en évidence l'agenda néo-libéral commun aux différents niveaux et aux composantes des réseaux de « gouvernance » ;
- Montre l'utilisation stratégique / opportuniste des recommandations qui est faite par les gouvernements des Etats membres.

Je vais maintenant compléter l'esquisse de cette analyse en questionnant les méthodes d'évaluation de la Commission européenne quant à la mise en œuvre des recommandations.

Pour la première fois cette année, la Commission européenne a rendu publique une évaluation pluriannuelle pour la période 2011-2016 (voir annexe 3).

Les seuls domaines où les recommandations sont réellement mises en œuvre (politique budgétaire et gouvernance budgétaire) relèvent des dispositifs liés au respect du Pacte de Stabilité et de Croissance, et confirment son caractère contraignant. De même, la mise en œuvre des recommandations relatives aux domaines sociaux « progresse » (sic) lorsque ces derniers sont placés sous les fourches caudines du Pacte de Stabilité et de Croissance et de ses dispositifs subséquents (Exemple : report de l'âge de départ en retraite sous prétexte d'assurer la « viabilité » financière des systèmes de retraite et le respect des critères de déficit budgétaire).

Cela explique pourquoi seuls 24% des recommandations ont données lieu à mise en œuvre intégrale (9%) ou à des progrès substantiels (15%). Il faut aussi noter que les indicateurs utilisés sont flous : par exemple, que faut-il entendre par « certains progrès », un indicateur vague qui concerne tout de même 43% des recommandations émises. Enfin, devant le Comité Economique et Social Européen (CESE), la Commission a reconnu une « négociation » avec les Etats membres quant au « classement » des recommandations dans ces différents items, ce qui montre bien le caractère politique de l'ensemble du processus et l'existence de marges de manœuvre des Etats membres qui

appliquent de façon stratégique / opportuniste les recommandations qui ne relèvent pas du PSC et des mécanismes de gouvernance économique.

2.2/ Les recommandations ou comment gouverner par les instruments

La thèse que je veux défendre, en m'inspirant du travail de Patrick Le Galès et de Pierre Lascoumes⁴, est que les recommandations s'inscrivent dans un type particulier de gouvernance, une gouvernance par les instruments.

Mon constat de départ est que la stratégie UE 2020 et le semestre européen reposent sur une batterie d'instruments particuliers (ex: recommandations, indices, etc.).

Ce fait crucial est souvent ignoré, alors qu'il n'est pas sans conséquences.

2.2.1/ L'approche analytique « classique » de l'action publique se focalise sur les institutions, les objectifs des politiques publiques, les intérêts des acteurs et leurs croyances : elle néglige les « instruments ».

Or, le choix des « Instruments » est un choix *politique* et pas seulement technique.

En effet, on peut définir l'instrument d'action publique comme « *un dispositif technique (...) porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation* »⁵.

Plus précisément, il faut distinguer entre :

- L'Instrument, qui est une institution sociale, c'est-à-dire « *un ensemble plus ou moins coordonné de règles et de procédures qui gouverne les interactions et les comportements des acteurs et organisations* »⁶, comme par exemple la réglementation ;

⁴ Le Galès Patrick et Lascoumes Pierre, « *L'action publique saisie par ses instruments* », in Gouverner par les instruments, sous la dir. de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, Presses de Sciences Po., 2004, pp 11-44.

⁵ Ibid., p14

⁶ Ibid., p15

- La technique, qui est un dispositif concret opérationnalisant l'instrument, comme par exemple le type de loi ou de décret ;
- L'outil qui est un micro dispositif au sein d'une technique, comme par exemple le type d'obligation prévu par un texte, ou encore une équation calculant un indice.

Il faut donc analyser les politiques publiques au regard des instruments, en s'intéressant aux raisons du choix des instruments et aux effets produits par ces choix.

Plus précisément, il convient de parler d'instrumentation de l'action politique, c'est-à-dire de « *l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale* »⁷.

En conclusion, l'instrumentation de l'action politique est un moyen d'orienter les relations entre la société politique (via l'exécutif administratif) et la société civile (via ses sujets administrés) par des intermédiaires, des dispositifs mêlant des composantes techniques (tels que règles de droit, procédure, calcul, etc.) et sociales. On est ici proche du Gouvernement des conduites (Michel Foucault) dans lequel « *l'instrumentation est au centre de la gouvernementalité* »⁸, c'est-à-dire « *du développement d'un ensemble de dispositifs concrets par lesquels s'exerce matériellement le pouvoir* »⁹.

2.2.2/ Une gouvernance par les nombres

Nous avons évoqué dans la partie introductive les instruments utilisés par la stratégie UE 2020 : Méthode ouverte de coordination, recommandations, benchmarking, indices spécifiques et objectifs chiffrés, etc.

⁷ Ibid., p12

⁸ Ibid., p20

⁹ Ibid.

Cela montre que le pilotage de la politique européenne (économique, sociale, etc.) se fait au moyen d'instruments spécifiques reposant sur la quantification (indices, tableaux, etc.). Dans ce sens, on pourrait parler d'une « *gouvernance par les nombres* », pour reprendre l'expression d'Alain Supiot¹⁰.

La conséquence est un déplacement du débat politique et social, qui se structure et se déroule autour d'objectifs quantitatifs et de leur variation, lesquels relèvent de l'univers de la gestion, plutôt que de celui de la démocratie politique. Tel est le sens du glissement sémantique du gouvernement à la gouvernance¹¹, lorsque la délibération politique s'efface devant le respect de critères quantitatifs et que l'action publique passe de l'autorité à l'incitation, du commandement au pilotage¹² par ces indicateurs quantitatifs mêmes, dans le cadre d'une mise en réseau (Cf. méta-gouvernance).

Une mutation de telle importance questionne en profondeur l'action syndicale. Et, si comme l'affirment Le Galès et Lascoumes, « *les acteurs sociaux et politiques ont des capacités d'action très différentes en fonction des instruments sélectionnés* »¹³, et si cela informe leur stratégie, qu'en est-il pour le syndicalisme ?

¹⁰ Supiot Alain, *La gouvernance par les nombres*, Fayard, 2015, 527 pages

¹¹ Supiot Alain, *La gouvernance par les nombres*, Fayard, 2015, 527 pages ; Voir tableau de correspondance p. 48

¹² Crowley John, « Usages de la gouvernance et de la gouvernementalité », *Critique internationale* 2003/4 (n°21), pp 52-61.

¹³ Le Galès Patrick et Lascoumes Pierre, « *L'action publique saisie par ses instruments* », in *Gouverner par les instruments*, sous la dir. de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, Presses de Sciences Po., 2004, pp 11-44, p16

III/ Quelle(s) intervention(s) et stratégie (s) syndicales ?

3.1/ Jalons pour une intervention syndicale (idéale) :

- Horizon stratégique européen: concevoir et positionner l'intervention syndicale au niveau européen, sans se contenter de se mettre à l'abri –très relatif- des frontières nationales comme le fait un certain « souverainisme social »
- Agir aux différents niveaux de la « gouvernance », selon une stratégie du « dedans /dehors », en étant capable d'articuler implication et critique radicale, en combinant action revendicative au niveau national/européen et institutionnel/mobilisation sociale (Cf. analyse méta-gouvernance multi-niveaux)
- Appropriation syndicale de la gouvernance en formulant des revendications autonomes visant à :
 - peser sur le choix, la définition et la variation des instruments, pour déforcer/désactiver le cadre de gouvernance ;
 - peser sur le contenu des politiques impulsées par la gouvernance
- Positionner l'action syndicale en amont du processus

3.2/ Identifier et combiner les lieux d'intervention :

Dans le cadre de la gouvernance, il existe de nombreux lieux d'intervention (national/européen et institutionnel/syndical) qu'il conviendrait de lister soigneusement, en vue de les combiner dans le cadre de la stratégie syndicale précitée.

Je me concentrerai aujourd'hui sur le Comité Economique et Social Européen.

Je ferai tout d'abord un petit rappel sur le rôle du Comité Economique et Social Européen :

- Organe tripartite (patronat/ syndicats/ Activités diverses) de démocratie sociale et de consultation de la Société Civile Organisée (SCO)
- Organe consultatif :
 - Adopte des « Avis » sur la plupart des projets de règlements et de directives proposés par la Commission européenne
 - une opportunité de faire entendre le point de vue syndical sur les projets de législation, avant leur adoption par les co-législateurs (Parlement et Conseil de l'Union)

Je voudrai maintenant attirer votre attention sur le Comité de Pilotage UE 2020 dont dispose le Comité Economique et Social Européen :

- il s'agit d'un outil de coordination entre les sections du CESE concernées par la stratégie UE 2020, afin de renforcer la réflexion et l'intervention transversale du CESE sur la stratégie UE 2020 et sur la gouvernance économique européenne
- le comité de pilotage UE 2020 coordonne un Réseau européen de 23 Comités Economiques et Sociaux nationaux, issus des différents Etats membres de l'UE :
 - échange/coordination sur UE 2020 et semestre / recommandations.
 - Production 2017 d'un Rapport intégré sur *La société civile organisée au sein du semestre européen*¹⁴ :
 - Objectif : rendre le semestre européen plus démocratique
 - 5 questions posées aux CES nationaux :
 - Quelle participation de la SCO au PNR ?

¹⁴ Consultable en cliquant sur : <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-02-17-362-fr-n.pdf>

- Quelle prise en compte des propositions de la SCO dans la version finale du PNR ?
 - Quelles propositions concrètes pour améliorer le suivi des recommandations ?
 - Quels (principaux) problèmes et défis pour la participation des partenaires sociaux, au regard des objectifs UE 2020 ?
 - Quelle(s) coopération(s) entre la SCO et autres parties prenantes concernées lors du semestre européen ?
- En guise de conclusion, je me concentrerai sur deux recommandations émises par ce rapport, à partir des réponses et constats des CES nationaux :
 - Concernant le processus de consultation : les délais sont trop courts et les remarques émises ne sont pas prises en compte
→ Proposition du CESE: le gouvernement doit justifier en détail le rejet des propositions de la société civile
 - Concernant le contenu des PNR et des Recommandations pays :
risque d'affaiblissement de la dimension sociale en raison de l'influence du semestre européen trop axé sur l'économique
→ Proposition du CESE : accompagner les indicateurs économiques d'indicateurs de bien-être et de développement durable.

Je vous remercie de votre attention.

Annexe 1 : les objectifs de la stratégie UE 2020

1. S'employer à porter à 75 % le taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans.
2. Améliorer les conditions de la recherche et développement, afin en particulier de porter à 3 % du PIB le niveau cumulé des investissements publics et privés dans ce secteur.
3. 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 renouvelable dans notre consommation finale d'énergie ; et s'acheminer vers une augmentation de 20 % de notre efficacité énergétique.
4. Améliorer les niveaux d'éducation, en particulier en s'attachant à réduire le taux de décrochage scolaire à moins de 10 % et en portant à 40 % au moins la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou atteint un niveau d'études équivalent.
5. Favoriser l'inclusion sociale, en particulier en réduisant la pauvreté, en s'attachant à ce que 20 millions de personnes au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion.

Annexe 2 : Le semestre européen

Concrètement, la mise en œuvre de la stratégie UE 2020 se fait désormais par le « semestre européen ». Il s'agit d'un cycle politique qui comporte plusieurs étapes :

- **«examen annuel de la croissance»** : un rapport publié en novembre (N-1) dans lequel la Commission européenne identifie les principaux problèmes économiques auxquels l'UE est confrontée et recommande les mesures qui lui semblent le mieux à même de les résoudre en priorité, en fonction des objectifs de la stratégie UE 2020.
- Le Conseil Européen, composé des chefs d'Etat, valide les priorités de réforme pour l'UE et les Etats membres sur la base de ce document.
- Chaque Etat membre doit indiquer, en avril, les politiques qu'il entend mener, pour atteindre chacun des 5 grands objectifs de la stratégie. Il le fait sous la forme de deux documents qu'il doit obligatoirement envoyer à la Commission européenne:
 1. un **programme de stabilité**, qui porte sur la politique budgétaire de l'Etat membre ;
 2. un **Programme National de Réforme** (PNR) qui définit les actions et moyens permettant d'atteindre au niveau national les objectifs fixés au niveau européen. Le PNR s'élabore en fonction de Lignes Directrices Intégrées qui permettent d'impulser des réformes structurelles (retraites, marché du travail, protection sociale et politiques sociales, etc.) tout en instaurant une surveillance des « déséquilibres macroéconomiques », notamment au niveau de l'évolution des salaires, sous prétexte d'éviter des écarts de compétitivité préjudiciables entre pays européens.
- La Commission européenne évalue ces deux documents sur la base d'un « rapport pays », qu'elle rédige elle-même et publie préalablement, et formule des **recommandations par pays** qui sont débattus et **validés politiquement par le Conseil européen** (formé des Etats membres) en juin, puis **adoptées formellement par le Conseil ECOFIN** (formé des ministres de l'économie et des finances des Etats membres)
- S'ouvre alors le « semestre national » qui correspond à une phase de mise en œuvre du programme de stabilité et du PNR.

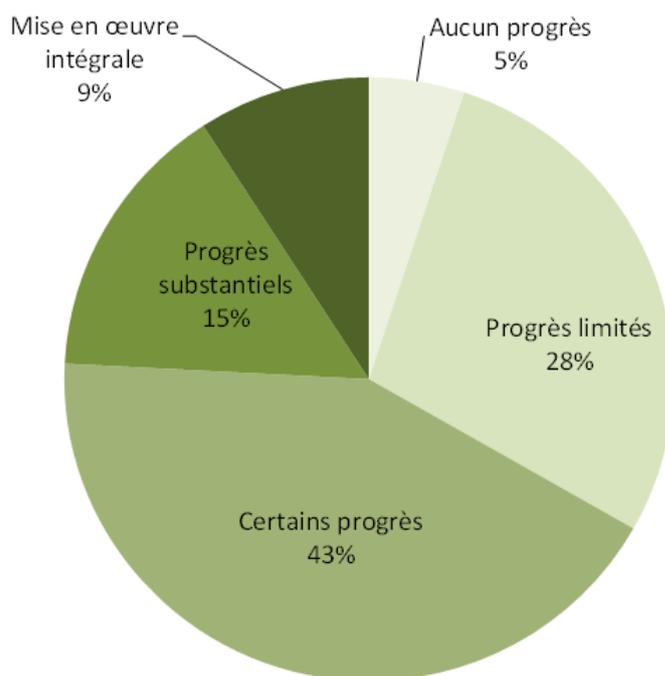
La stratégie UE 2020 instaure en fait un **cycle politique pluriannuel** car dans son examen annuel de la croissance en N+1, la Commission va évaluer et proposer des mesures correctrices en fonction de la réalisation des objectifs initiaux.

Conclusion :

- Le cadre de coordination créé par le dispositif de la stratégie UE 2020 est réutilisé, complété et rigidifié pour mettre en place une gouvernance économique axée sur la discipline budgétaire
- La stratégie UE 2020 n'est plus une priorité, elle devient une préoccupation de second rang face à la discipline budgétaire.
- En conséquence, les objectifs de la stratégie UE 2020 ne seront pas atteints (Ex : pauvreté) et la Commission ne cesse de repousser l'évaluation de moyen terme de la stratégie
- De fait, la Commission semble avoir abandonné la stratégie UE 2020 pour se concentrer, face aux difficultés, sur l'avenir de l'UE (voir son Livre blanc du même nom).

Annexe 3 Mise en œuvre globale des recommandations par pays 2011-2016 jusqu'à présent (évaluation pluriannuelle)

Source : Commission européenne, COM(2017) 500 final du 22.5.2017 ¹⁵



¹⁵ Page 7, consultable en cliquant sur : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations - communication_fr.pdf