

Contribution de Notre Europe à la consultation de la Commission sur la future stratégie « UE 2020 »

La Stratégie de Lisbonne arrivant à sa fin, l'initiative de la Commission d'ouvrir un débat public sur la future stratégie « UE 2020 » est plus que bienvenue. Cependant, Notre Europe considère que le texte de la Commission ne constitue pas une base solide pour un vaste débat sur la future structure de la stratégie UE 2020. En particulier, il suscite divers sujets d'inquiétude au regard du diagnostic sur lequel repose la nouvelle stratégie, son contenu (en termes de priorités et d'objectifs), les instruments et les modes de gouvernance prévus pour son application et le calendrier envisagé pour son adoption.

1) Préciser le diagnostic

Le document de la Commission est construit sur l'hypothèse que le contexte n'a pas vraiment changé depuis le moment où a été lancée la stratégie de Lisbonne. Les défis auxquels l'Europe est confrontée aujourd'hui – globalisation, changement démographique – sont censés être à peu près identiques à ceux qui prévalaient il y a dix ans. C'est vrai de manière générale, mais il y a aussi de nouveaux défis dont l'existence n'était pas perçue avec la même acuité en 2000, tels que l'émergence de nouveaux concurrents économiques (la Chine et l'Inde) ou le défi énergético-climatique. Le texte de la Commission mentionne certains de ces défis, en particulier le problème énergético-climatique, mais il n'exploré pas en détail comment les affronter et les opportunités qu'ils créent pour l'Europe.

Si l'on prend par exemple le défi énergético-climatique, le texte pose comme l'une des priorités pour 2020 la création « d'une économie compétitive, connectée et plus verte » mais il reste très vague dans ses recommandations sur la manière d'atteindre ce but. Il propose plusieurs réformes dans différents domaines (industries de réseau, infrastructures de transports et d'énergie, politique industrielle) mais il n'avance pas d'arguments empiriques ou analytiques pour justifier la pertinence de telles réformes. De même, il ne propose pas un diagnostic de la situation actuelle (Où l'Europe en est-elle face aux objectifs 20/20/20 ? A quel point le système productif européen est-il « vert » de nos jours ? Quels sont les principaux obstacles pour aller vers un système plus durable de transport et d'énergie ?). Il n'analyse pas non plus les opportunités que l'objectif de « verdissement de l'économie » offre à l'Europe, à la fois en termes de compétitivité (Quelle est notre situation par rapport aux autres régions du monde ? Autrement dit, dépensons-nous plus en R&D dans les technologies vertes ? Sommes-nous plus efficents dans l'utilisation des ressources énergétiques ? Disposons-nous d'un avantage comparatif dans la production de certains produits et services « verts » ?) et en termes d'emploi (Quel pourrait être l'effet d'un basculement vers une économie plus verte en termes d'offre et de demande d'emplois et de qualifications ? Les politiques d'emploi peuvent-elles faciliter la transition vers une économie plus verte ?)

Au-delà de la faiblesse de l'analyse du contexte économique et social, le texte de la Commission ne présente pas d'analyse des échecs politiques qui affectent le fonctionnement de la Stratégie de Lisbonne. Il est essentiel de comprendre ce qui a échoué avec la Stratégie de

Lisbonne pour éviter de commettre les mêmes erreurs. De ce point de vue, il est surprenant que le texte ne mentionne presque pas la Stratégie de Lisbonne, comme si UE 2020 avait été conçue à partir de zéro.

2) Restreindre le champ à quelques objectifs clairement définis

Pour assurer le succès d'UE 2020, il est essentiel d'éviter ce qui a représenté l'un des problèmes majeurs de la Stratégie de Lisbonne : le fait de « toucher à tout et finalement à rien ». Ce ne sera pas facile. En 2005, le rapport Kok avait signalé judicieusement ce problème et, pour y remédier, il avait proposé de recentrer la Stratégie sur « la croissance et l'emploi ». Ce recentrage a partiellement fonctionné, mais au prix d'une réduction des ambitions sur les objectifs sociaux et environnementaux de la Stratégie.

Le document de la Commission tente d'éviter l'erreur de 2005 en plaçant les dimensions économique, sociale et environnementale à égalité. Il fixe trois priorités-clés pour 2020, qui correspondent globalement à un objectif économique (« créer de la valeur en fondant la croissance sur la connaissance »), un objectif social (« favoriser l'émancipation dans des sociétés ouvertes à tous ») et un objectif énergético-environnemental (« créer une économie compétitive, connectée et plus verte »). A ce stade, ces priorités-clés sont très vaguement définies et risquent de devenir des sortes de « réceptacles » pouvant tout contenir. De plus, elles se chevauchent partiellement. Ainsi, par exemple, l'investissement dans l'éducation et les compétences apparaît comme un objectif intermédiaire entre la première et la deuxième priorités-clés, et la promotion de l'entrepreneuriat est mentionnée comme une condition préalable pour atteindre à la fois la deuxième et la troisième priorité.

Remettre au cœur de la stratégie les questions sociales et environnementales est un bon choix, mais il faudrait restreindre le champ de la stratégie. Plutôt que de cibler des « priorités-clés » définies de manière thématique, il serait préférable de se focaliser sur quelques objectifs clairement définis (4 ou 5, au maximum), chacun correspondant à différents domaines politiques (éducation et formation, recherche, réseaux de transport et d'énergie, économie digitale). Ces différents objectifs pourraient ensuite être déclinés en une liste d'actions opérationnelles, à mener aux niveaux européen et/ou national. La sélection des domaines politiques pourrait être ouverte à discussion, mais en principe elle devrait être basée sur deux critères : premièrement, le caractère stratégique de l'action dans ce domaine pour atteindre l'objectif final (« pour devenir une économie de la connaissance, plus verte et plus inclusive ») et deuxièmement, le fait que, dans ce domaine politique, l'action de l'UE ou une action coordonnée entre les Etats membres produit davantage de résultats que des actions non-coordonnées menées au niveau national.

3) Faire la différence entre les interventions du niveau européen et celles du niveau national, en renforçant les premières

Comme indiqué précédemment, une proposition pour une stratégie post-Lisbonne devrait s'appuyer sur une analyse des échecs passés. Un des problèmes de la Stratégie de Lisbonne a été le manque de distinction claire des responsabilités entre les différentes autorités, qui a conduit inévitablement à une confusion. Le rapport Kok avait déjà pointé ce problème et préconisé un ensemble de réformes pour rendre plus visibles et identifiables les responsabilités de chaque niveau, notamment la création d'un Programme communautaire Lisbonne, couvrant toutes les actions engagées au niveau européen et l'élaboration de Plans Nationaux de Réforme. Ces réformes ont été lancées en 2005 et elles ont donné en partie des

résultats, mais l'examen de la situation actuelle suggère que la responsabilité assumée par l'UE et les acteurs nationaux vis-à-vis des résultats reste assez faible.

Un deuxième problème résidait dans l'absence d'appropriation par les acteurs socio-économiques et par les citoyens ordinaires de la Stratégie de Lisbonne, parce qu'elle ignorait complètement le rôle joué par les régions et les autorités locales. En conséquence, la référence aux autorités locales et régionales fut introduite dans les conclusions du Sommet de printemps de 2006, mais aucune substance réelle ne lui a été donnée dans les années qui ont suivi, à l'exception du fléchage des Fonds Structurels.

Face à ces lacunes, l'accent mis par le texte de la Commission sur « l'interdépendance » et « le partenariat » paraît surprenant. Il ne faut pas chercher avec la nouvelle stratégie à « rendre plus explicite les interdépendances entre les différents niveaux de gouvernement », mais à distinguer clairement ce que le niveau européen doit faire et ce qui doit être fait aux niveaux national et infra-national. En particulier, la proposition de la Commission pour UE 2020 devrait inclure une proposition détaillée pour un Programme communautaire UE 2020. Ce programme devrait couvrir une période plus courte (une période quinquennale) et préciser toutes les initiatives que la Commission entend mener au cours des prochaines années pour aider à atteindre les objectifs de l'UE 2020. Ces initiatives devraient être décrites de manière suffisamment détaillées et classées (pas comme dans le texte actuel de la Commission, où les actions européennes sont mentionnées de manière désordonnée et sans beaucoup de détails).

4) Renforcer la méthode ouverte de coordination

Une autre défaillance politique bien connue de la Stratégie de Lisbonne était son incapacité à imposer des contraintes aux Etats membres dans les domaines couverts par la méthode ouverte de coordination (MOC). Le recours à la MOC a été largement critiqué au cours des dernières années et il est assez surprenant que le texte de la Commission ne le mentionne pas du tout. Certains experts considèrent que la MOC s'est avérée totalement inutile et que nous devrions simplement nous en débarrasser dans les prochaines années. Cependant, l'usage de la MOC a produit concrètement quelques effets positifs (en termes de convergence cognitive, par exemple) et, dans une certaine mesure, le recours à des mécanismes non-constraining est un mal nécessaire pour progresser dans les domaines où l'UE a peu ou pas de compétences.

Plutôt que d'écartez la MOC, nous considérons qu'il est temps de concrétiser la possibilité de sanctions ou d'incitations dans le contexte des politiques couvertes par la MOC. Il n'est pas concevable de continuer à faire semblant de croire à la possibilité d'introduire une contrainte via un système de pression par les pairs, son insuffisance ayant été largement démontrée par l'expérience passée. La future communication de la Commission sur UE 2020 devrait donc inclure des propositions spécifiques de réforme dans cette direction. Une piste prometteuse pourrait être, par exemple, de conditionner l'octroi du soutien financier de l'UE à la performance des Etats membres (ou des régions) au regard des objectifs de la stratégie UE 2020.

5) Fixer un calendrier réaliste

Comme de nombreux observateurs l'ont noté, le calendrier envisagé pour l'adoption de la stratégie UE 2020 est trop court. Il est prévu que le Conseil adopte la nouvelle stratégie en mars 2010. Dans la mesure où la nouvelle Commission ne sera pas en place avant le mois de

février, ceci donne moins de deux mois à la Commission pour élaborer une proposition détaillée pour la stratégie UE 2020.

Pour noircir le tableau, la proposition de la Commission ne sera pas précédée d'un vrai débat démocratique et d'une réflexion large. En dépit de la promesse de la Commission de lancer une consultation publique en septembre, celle-ci a été finalement ouverte à la fin du mois de novembre, donnant ainsi aux citoyens, aux organisations de la société civile et aux parties prenantes moins d'un mois et demi (y compris la pause de Noël) pour donner leur avis sur la nouvelle stratégie. Pour ce qui est du Parlement européen, si mars 2010 reste la date limite pour un accord au Conseil, il n'aura pas le temps de mener correctement une analyse et de faire des propositions sur la proposition de la Commission.

L'adoption d'une nouvelle stratégie de développement économique et social décennale est un sujet sérieux. Si elle fonctionne efficacement, elle aura des conséquences importantes sur l'orientation politique, les actions et les investissements de l'UE pour les dix prochaines années. Il est donc hautement recommandable de repenser ce calendrier. Dans les mois à venir, la priorité restera le court terme (comment sortir de la crise ?) et il est difficile d'imaginer que les acteurs politiques disposeront de beaucoup de temps pour débattre des objectifs de 2020. Comme l'ont noté plusieurs observateurs, la meilleure solution serait de repousser l'adoption de la stratégie UE 2020 au Conseil de décembre 2010, laissant ainsi plus de temps pour la discussion et la réflexion.